

COMITATUS

Önkormányzati szemle

A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóirata

1991. július

Ára: 80 forint

I. évfolyam I. szám

*Kinek a jussa
a megyeháza?*

47. oldal

25 éves a Comitatus

2016.
tavasz-nyár
XXVI. évfolyam
220. szám



COMITATUS • 2016. tavasz-nyár

**A Comitatus
önkormányzati szemle
múltja és jelene**

A COMITATUS
Társadalomkutató
Egyesület
tudományos folyóirata

COMITATUS

Alapító elnök: Zongor Gábor

Szerkesztőbizottság:

Elnök: Zongor Gábor

Tagok:

Agg Zoltán, Filepné Nagy Éva, Fogarasi József, Hudi József,
Kaiser Tamás, Mandel Miklós, Molnár Tamás, Nemes Nagy József,
Novotnik Imre, Oláh Miklós, Papp Ferenc,
Pálné Kovács Ilona, Szegvári Péter, Szilágyi István

Főszerkesztő: Agg Zoltán (comitatus91@gmail.com)

Rovatszerkesztők:

Oláh Miklós (Civil társadalom)
Veiland László (Idegenforgalom)
Szilágyi István (Kitekintés)
Csíte András (Kistérségek)
Hudi József (Önkormányzati múlt)

Szerkesztőségi titkár:

Baranyai Andrea

Olvasószerkesztő:

Takács Ildikó (aggildiko8@chello.hu)

Műszaki szerkesztő: Bucsy Balázs

Lapunk mottója:

Azokból a kövekből, melyeket utunkba gördítenek,
egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk...

Támogatásukat
a Kinizsi Bank 73200189-11102041
számlára kérjük átutalni



A szerkesztők csapata 2016. január végén: Oláh Miklós (áll), Hudi József, Szilágyi István, Agg Zoltán és Zongor Gábor (házigazda).

Tartalomjegyzék

Évforduló

<i>Oláh Miklós: A „Veszprémi Műhely”</i>	3
<i>Hudi József: A Comitatus Önkormányzati múlt rovatának 25 éve</i>	13
<i>Németh Sándor: A magyar önkormányzatiság tanúja: a Comitatus folyóirat</i>	18
<i>Alabán Péter: A 25 éves Comitatus köszöntése</i>	23

Tanulmányok

<i>Molnár Tamás – Vancsik János: Az állam szerepe a gazdasági életben</i>	26
<i>Kaiser Tamás: A többszintű kormányzás negyedszázada</i>	39
<i>Szilágyi István: A geopolitika a társadalomtudományok rendszerében</i>	49

Vita

<i>Agg Zoltán – Gáspár Anikó: A geopolitika – tudomány!</i>	66
-------------------------------------------------------------------	----

Kitekintés

<i>Kalmár Zoltán: A Raggi-jelenség</i>	71
----------------------------------------------	----

Műhely

<i>Nagy Éva Mária: Munkaerőpiac – helyi önkormányzatok – innováció?</i>	79
<i>Gróf Katalin: 25 éve helyi adózunk</i>	86
<i>Darida Zsuzsa: A kötelező közigazgatási továbbképzések hatékonyságának és eredményességének vizsgálata</i>	93
<i>Agg Zoltán: „Parlamentari képviselő legyek, vagy inkább polgármester?”</i>	101

Appendix

<i>Zoltán Agg: A member of the parliament or a mayor?</i>	108
-----------------------------------------------------------------	-----

Településfejlesztés

<i>Németh László - Bali Lóránt - Hegedűsné Baranyai Nóra: Kistelepülések gazdasági helyzetének változása Alsóújlak példáján</i>	114
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Beszéd

<i>Polgárdy Imre: Huszonöt éves a Veszprém megyei önkormányzat</i>	120
--------------------------------------------------------------------------	-----

Recenzió

<i>Agg Zoltán: A szabad iskolaválasztás jelentősége</i>	123
---------------------------------------------------------------	-----

*Címlapunkon: a Veszprém-Jutasi Altisztképző Intézet (ma megyei levéltár) épülete
(fotó: grond)*

Jelen számunk pénzügyi támogatói:

*Debreczeni János, Kiss Mónika Dorota, Pálné Kovács Ilona,
Nemes-Nagy József, Ruttkay Éva, Szilágyi István, Agg Zoltán,
Takács Ildikó, Kaiser Tamás Bali Lóránt valamint Albert József.*

*A COMITATUS Önkormányzati Szemle 2016. évi megjelenését
Bük Város Önkormányzatának támogatása tette lehetővé.”*

E számunk szerkesztője:

Agg Zoltán.

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

*A fényképeket Csalagovits István (foto grond) készítette
kivéve a 119. oldal (foto aggzoli)*

Oláh Miklós, Pro Comitatu díjas szociológus, Balatonfüzfő. Hudi József CSc, Palládium díjas történész, levéltáros. Németh Sándor PhD, polgármester Bük. Alabán Péter történész, Ózd. Molnár Tamás PhD habil., tanszékvezető egyetemi docens Pannon Egyetem, Veszprém. Csík János PhD-hallgató, Veszprém. Kaiser Tamás PhD, intézetigazgató egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. Prof. Szilágyi István DSc. Pécsi Tudományegyetem. Agg Zoltán PhD Pro Comitatu díjas társadalomkutató, Veszprém. Gáspár Anikó, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem. Kalmár Zoltán PhD, habilitált egyetemi docens, Pannon Egyetem. Nagy Éva Mária PhD, közgazdász, Nyíregyháza. Gróf Katalin PhD-hallgató, köztisztviselő, Bük. Darida Zsuzsa PhD-hallgató, Veszprém. Németh László, Bali Lóránt, Hegedűsné Baranyai Nóra egyetemi oktatók, Pannon Egyetem, Keszthely. Polgárdy Imre, a megyei közgyűlés elnöke, Veszprém

Évforduló

A „Veszprémi Műhely”

A Comitatus kutatócsoport és szerkesztőség születéséről

Bizonyára több ilyen „műhely” is lehetett, volt, van. Amelyikről most, a 25. évforduló kapcsán esik szó (1), nem mi neveztük el annak, hanem a helyi és a területi közigazgatással, önkormányzatisággal, regionális tudományokkal foglalkozó szakma, a kilencvenes években.

Peremfeltételek

Négy évtizede elfojtott energiák szabadultak fel, törtek utat maguknak, rejtett ambíciók találtak lehetőséget a nyolcvanas évek végén. Minél erősebben nyomták a fedőt az egyre inkább fortyogó fazékra, annál nagyobb mértékű aktivitás jellemezte a vidéki városok helyi társadalmait. Pap János Veszprém megyéje tehát ideális előkészítő terepe volt a rendszerváltás időszaként fennmaradt évtized kezdeményezéseinek, aminek persze több peremfeltétele is volt.

Pap Jánoson kívül kellett hozzá az, hogy elfogyjon a levegő a Varsói Szerződés és a KGST körül, mindenekelőtt pedig az, hogy a Szovjetunió párt-, és állami vezetését olyan mértékben kössék le a saját belső problémái, hogy az úgynevezett „testvéri” országok hasonló gazdasági, társadalmi problémáival ne legyen képes már foglalkozni.

Elengedhetetlen feltétele volt, hogy elfogyjanak a hazai belső erőforrások. Hogy az erőltetett szocialista iparosítás oltárán elvékonyodjon a hazai tárgyi és intéz-

ményi infrastruktúra, ellehetetlenüljenek az olyan rendszerlegitimációs eszközök, mint a viszonylagos társadalmi jólét feltételeit előteremteni hivatott feketejánosi (2) külföldi hitelek, a második nyilvánosság csatornáin csordogáló információk pedig erkölcsileg kérdőjelezzék meg a rendszer legitimitását.

Kellettek hozzá az úgynevezett népi-nemzeti és a demokratikus (liberális) ellenzék képviselői: Csoóri Sándortól, Csurgó Istvántól, Lezsák Sándortól, Csengey Dénestől, Kis Jánostól, Kőszeg Ferencről, Tamás Gáspár Miklóstól, Magyar Bálinttól, Orbán Viktortól, Kövér Lászlótól, stb. – s hogy hazatérjünk – Horváth Balázsig, Papp Sándorig, Szabó Tamásig, Hegedűs Tamásig, Nagy Károlyig, Kovács Zoltánig (3), Áldozó Tamásig, Ilon Gáborig, Hauber Károlyig, Gelencsér Béláig, Szegedy Lászlóig, Dióssy Lászlóig, és még sorolhatnám a neveket.

Kellett hozzá a moszkvai generációváltás, Gorbacsov, a glasznosztj és a peresztrojka, s mindennek hazai képviselői, Pozsgay Imre, Bihari Mihály, Bíró Zoltán, Király Zoltán, Németh Miklós, Kulcsár

Kálmán, nálunk Szekeres Imre, Pál Béla, Pusztai István, Asztalos István, Maróti Rezső, vagyis a Kádár-korszak tisztségviselői közül azok, akik máshogy, nyitottabban, plurális körülmények között is el tudták képzelni a következő évtizedeket maguk körül, akik egy új, demokratikus Magyarországon belül is látták a helyüket.

Ahhoz, hogy mindez békésen, sőt, hangosabb pofon nélkül végbemenjen, kellett még ’56 öröksége: Nagy Imre, Bibó István, Brusznai Árpád és társai, és persze a pesti, a veszprémi srácok, munkások és egyetemisták véráldozata. Ezzel az erkölcsi tőkével váltottunk jegyet a negyed századdal ez előtti rendszerváltás békés lefolyásához: ’56 1990-ben győzött!

S mindehhez kellett még Veszprém város és a megye egyedülálló kultúrtörténeti és tájéztétikai adottságai, amelyek az itt született szerencsések mellé idevonzották határokon belülről és túlról (főként Erdélyből és a Vajdaságból) azokat az értelmiségieket, művészeket, szakembereket, akik a régi veszprémi polgárokkal együtt a nyolcvanas évek végére, kilencvenes évek elejére megtestesítették mindazt a szélesebb értelemben vett kultúráteremtő és befogadó helyi társadalmat, városi polgárságot, melynek hétköznapi bázisán mindez a mai napig működőképes.

Persze kellett hozzá az olyan alkalmas szakképzettséggel, szakmai gyakorlattal, kapcsolatrendszerrel, szervezőképességgel, kutatási és publikációs előélettel, szerkesztői ismeretekkel rendelkező fiatal emberek, mint Zongor Gábor, Zimonyi Péter jogász, közigazgatási szakember, Agg Zoltán közigazdász, társadalomkutató, Hudi József történész, levéltáros, Navracsecs Tibor jo-

gász, politológus, Harangozó János jogász, informatikus, Veiland László idegenforgalmi szakember, Oláh Miklós szociológus, (mellette egy időben még Bánlaki Ildikó is), és az előbbieket kapcsolati hálójában helyet foglaló, az ország számos pontján élő, kutatóhelyeken, egyetemeken, az állami-, illetve a tanácsi-önkormányzati intézményrendszerben dolgozó szakemberek csakúgy, mint a nélkülözhetetlen, elválaszthatatlan asszisztencia részét képező titkárság: Németh Sándorné, Klein Mónika, Tarsó Tünde, Kulics Beatrix, Jurics Imre, ifj. Csalagovits István, Jurics Imréné és a kiadványokat illusztráló Györgydeák György grafikusművész.

Ne feledkezzünk meg a döntéshozókról és a szponzorról sem: Veszprém megye önkormányzatának képviselő testülete, a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége és az OTP, mint főszponzor nélkül – ahogy azt mondani szoktuk – „mindez nem jöhetett volna létre”.

Az alakulás és a működés körülményeinek megvoltak tehát a peremfeltételei, ezekre azonban bizonyára másként emlékezik vissza a műhely minden tagja. Itt a saját változatomat tudom ismertetni, aki e műhelyben kutatásvezetőként és rovatvezetőként, szerkesztőként vettem részt 1990 és 2001 között.

Előzmények

Jómagam 1978-tól publikáltam cikkeket, tanulmányokat főiskolai lapokban, aztán többnyire a Valóság, a Kritika c. folyóiratokban, voltam szakértője a Balázs Béla Filmstúdióban készülő dokumentumfilmek egyikének, másikának (pl. a Zsigmond

Dezső és Erdélyi János által rendezett „Ez zárkózott ügy”, „Boldog emberek”), Gombár Csaba és Böhm Antal irányítása alatt dolgoztam esetenként a Társadalomtudományi Kutatóintézet „Helyi társadalom, helyi hatalom” kutatási programjában. A Veszprém Megyei Múzeumi Igazgatóság muzeológus népművelőjeként dolgozva a hazai és a kelet-közép európai társadalmak és politikai rendszerek jobb megismerése, a téma kutathatóságát elősegítő további elméleti és módszertani ismeretek megszerzése céljából – immár a történelem-népművelés szakos diploma birtokában – 1988-ban szociológiai végzettségre tettem szert az ELTE-n. A rendszer fokozatos ellehetetlenülését tapasztalva, de az alagút végét még nem látva esetenként felmerült bennem az ország nyugati irányú elhagyásának gondolata, amit nagymértékben nehezített az a körülmény, hogy nyugati útlevelet viszont nem kaphattam.

A szociológiai tanulmányok végéhez közeledve 1987 késő őszen (ekkor már készen volt máig nem publikált diplomadolgozatom az 1985-ös parlamenti, ezen belül a keszthelyi választásokról) az egészség-szociológiát oktató Makara Péter (a Kalmár-Makara: „Ehető és mérges gombák” c. nagyszerű kiadvány szerző párosának utóbbi tagja fiáról, a nagyszerű szociológusról van szó, egy terepkutatáson gombászni is tanultam tőle) tanrend szerinti előadása helyett végzős hallgatóként részt vehettem Kulcsár Kálmán egy szociológusok, politológusok számára a Művelődésügyi Minisztérium Vezetőképző Intézetében tartott zártkörű előadásán Budán, a Szentháromság téren. A jeles jogszociológus (a Grósz-, majd a Németh-kormány

tagja) itt arról szólt, hogy vezetésével javában folyik már az új Alkotmány készítése, zajlanak a többpárti választásokat lehetővé tevő egyesülési és választójogi törvény munkálatai. Feleséggel úgy döntötünk, kalandvágyból maradunk!

Módszertani ismereteim elmélyítése céljából a múzeumi és szellemi szabadfoglalkozású (a veszprémi nyilvántartásban egy színésznővel együtt ketten voltunk ilyenek) időszakot követően a KSH Veszprém Megyei Igazgatóságán vállaltam munkát társadalomstatisztikus munkakörben. Itt keresett meg 1988. elején a tapolcai Vidosa Károly által vezetett, a tevékenységét korszerűsíteni (önmagát átmenteni) igyekvő, akkor már Veszprém Megyei Politikatudományi Intézet nevű, egykori párt továbbképző (közkeletű nevén: kádercsúszda) munkatársa azzal, hogy segítsék egy modern, kutató-elemző módszereket alkalmazó döntéstámogató rendszer létrehozásában és működtetésében. Az intézmény előéletét, vezetőinek, munkatársai zömének politikai szocializációját ismerve nem nagyon lehetett komolyan venni az ajánlatot. Néhány reformer szellemű munkatársra (pl. László Etelka, Pusztai István) való tekintettel, eljátszozva a gondolat-tal, iróniától sem mentesen azért közöltem a feltételeimet: Önálló és független csoport kell, csak az igazgatónak felelve (ő egy autóbalesetből kifolyólag hosszú idejű táppénzen tartózkodott) én vezetem a csoportot. Én választom ki az adatgyűjtő, feldolgozó, elemző apparátus minden elemét, én állítom össze a kutatási tervet, tematikát, a kutatási eredmények közlése számára nyitott és nyilvánosan megjelenő folyóiratot alapítunk, vagyis az intézet e

tevékenységét az MSZMP Veszprém Megyei Bizottsága közszolgálati feladatként értelmezem, tehát a mindenkori kutatási eredményeket sajtó nyilvánosnak szánom, – és nem kívánok belépni a pártba. A megkeresés – egyre több feltétel elfogadásával – az év során többször megismétlődött, az év végére pedig már ott tartottunk, hogy minden feltételt elfogadnak, a pártba sem kellett belépni, csak csináljunk már valamit.

Ekkor úgy döntöttem, hogy az akkor már nyilvánvalóan megvalósuló rendszerváltásban (ekkor a közéletben már megjelent néhány történelmi és új párt, független lapok működtek a megyében is, és ismerem a törvényelőkészítő munka részleteit, az átalakulással foglalkozó szakirodalom minden publikációját) magam nem politikusként, hanem a plurális, demokratikus intézményrendszerben nélkülözhetetlen műhely létrehozásával vállalom részt. E műhely első feladata pedig nem más, mint magának az átmenet eseményeinek a dokumentálása, valamint a szakmai és a regionális nyilvánosság feltételeinek megteremtése.

A program sikeresen megvalósult, 1989 szeptemberére elkészültek a referenciaként is szolgáló első kutatási eredmények. Mivel az átalakuló országos kongresszusra igyekvő megyei pártvezetés az eredmények (egyezségünk szerinti) Naplóban való publikálásáról szóló döntését a lap szerkesztői saját hatáskörben ellehetlenítették, azok folytatásokban a független, Sente Ottó által főszerkesztett, Arany Horváth Zsuzsa és mások által szerkesztett Rege című Veszprém megyei hetilapban jelentek meg. Közben elkészítettem a

szakmai folyóirat tervét, melynek jó színvonalon publikáló szerzőket sikerült megnyernem, így kerültem kapcsolatba a megyéből pl. az általam korábban nem ismert Zongor Gáborral. Dolgom végeztével, bár marasztaltak, 1989 novemberében az intézetből történő távozás mellett döntöttem. Látogattam és dokumentáltam az ellenzéki szervezetek rendezvényeit, és készítettem otthon a kutatási eredményekről szóló cikkeket a Regének. Itt kerestem fel Zongor azzal az ajánlattal, hogy folytassam a megkezdett munkát a Megyeházán, az általa vezetett Szervezési és Személyzeti Osztályon. Az ajánlatot elfogadtam, az osztályon nagyszerű munkatársakat, segítőtket sikerült megismernem.

A Megyeházán

Az 1990-es esztendő a rendszerváltó választások éve volt. A március–áprilisi parlamenti választásokat megelőzően újabb megyei reprezentatív vizsgálat lefolytatására, levéltári kutatásokra került sor. Utóbbi keretében sikerült pl. beazonosítani, kikérni és elolvasni a veszprémi MDF Pap Jánosról és Bruszniai Árpád munkásságáról szóló rendezvényén (4) szóba hozott állítólagos levelet az akkor már a Megyei Levéltár részét képező pártarchívumban, de még a Zöldház alagsorában. A levél létezett, Pap János írta, fellebbezve az „enyhe”, életfogytiglani ítélet ellen. (Veszprém megye azon kivételek egyike, ahol helyben maradt a pártarchívum, a többiek a fővárosba kerültek.) E dokumentarista jellegű munkák és a parlamenti választások megyei eredményeinek elemzése eredeti szándékunk szerint

Zongor Gáborral közösen jegyzett szerény kötetben (Rendszerváltás – I) jelent meg, melyet hamarosan követett egy több szerző elemzését tartalmazó bővebb kiadvány az önkormányzati választásokról. Azt követően 2006-ig minden parlamenti és önkormányzati választásokat megelőzően készült ciklusértékelő megyei reprezentatív vizsgálat, és mindegyiket követően készült részletes elemző tanulmánykötet. (Ezeket később fel is soroljuk majd.) E vizsgálatok eredményei és a kiadványok jelentős mértékben járulhattak hozzá a megyei politikai élet professzionalizálódásához. Az alapítók mellett a műhely számos önkormányzati és egyéb megrendelő (pl. média, pártok, MTA-RKK) kutatási igényeit elégítette ki – megelégedésre.

1990. december 15-én megalakult az első legújabb kori megyei önkormányzat képviselőtestülete, ezt követően pedig átalakult a megyei önkormányzat intézményrendszere. A már jól bejáratott és széles körű elfogadottságnak örvendő műhely a továbbképzési és szerkesztőségi, kiadói feladatokkal is kiegészült. 1991. február 1-én Agg Zoltán vezetésével, Oláh Miklós kutatásvezetői megbízásával megalakult Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda (KISZI). Hamarosan megvalósult akkor már sokunk álma, a folyóirat is.

Kiadványok

A Comitatus Önkormányzati Szemle (névadó: Agg Zoltán, Patka László, Somfai Balázs) kiadása az 1991. május 23-án, Balatonalmádi-Vörösberényben általunk megalakított Comitatus Társadalomkutató Egyesület (5) egyik fontos célkitűzése

volt, vagyis az, hogy saját tudományos folyóiratot alapítsunk, s ehhez megnyerjük a megyei önkormányzatok támogatását. Erre a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének (MÖOSZ) 1991. június 29-i, lengyeltóti találkozásán került sor, amikor az Egyesület által alapított Comitatus Önkormányzati Szemle a MÖOSZ szakmai folyóiratává vált. (6)

A folyóirat első száma 1991. július 15-én jelent meg, a kiadói feladatokat a Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája látta el egészen 2007. március 31-éig, az Iroda megszűntetéséig. Azóta az alapító Egyesület végzi a kiadói tevékenységet is. 2013-tól szünetel rendszeres, havi-kéthavi megjelenése, a szerkesztőség különszámok megjelentetését tervezi. Évente 10 számot adtunk ki, és 2002 óta rendszeresen kiadott, általában balatoni tematikájú dupla terjedelmű különszámok is voltak. A folyóirat B5-ös formátumban, havi 80, ill. 160 oldalon jelent meg, a 2000. évtől színes borítóval. 2010-ben angol nyelvű különszám, 2011 júliusában „20 éves a Comitatus” címmel emlékszámmal jelent meg. A korábbi számok 2003-tól a folyóirat honlapján 2007 és 2013 között voltak elérhetőek (www.comitatus.hu), a legutóbbi számokat a Magyar Regionális Tudományos Társaság jóvoltából olvashatjuk. (www.mrtt.hu)

A Comitatus alapító szerkesztőbizottsági elnöke Zongor Gábor, felelős kiadó és szerkesztő: Agg Zoltán (1994-től főszerkesztőként), alapító szerkesztők: Hudi József és Oláh Miklós. 1998-2002-től a szerkesztőbizottság elnöke Fertő László, majd a mindenkori MÖOSZ-elnök volt.

A lapot kezdetektől rangos, a regionális tudományok és a közigazgatási szakma jeles képviselőiből álló szerkesztőbizottság fémjelezte. (Alapító szerkesztőbizottsági tagjaink pl. Mandel Miklós, Nemes-Nagy József, Pálné Kovács Ilona és Rechnitzer János voltak.)

A folyóirat rovatai az induláskor: tanulmányok (Agg Zoltán), civil társadalom (Oláh Miklós), önkormányzati múlt (Hudi József) voltak. Később ez kibővült a kitekintés (Szilágyi István) és idegenforgalom (Veiland László), illetve műhely (Agg Zoltán) rovatokkal. 2008-ban ismét új rovat indult: kistérségek címmel (Csité András). A politológiai rovatot 1992-93-ban Navracsics Tibor vezette, aki Budapestre távozását követően a 2003. márciusi számig a lap impresszumban feltüntetett egyetlen külső munkatársa volt. A COMITATUS Önkormányzati Szemlének 218 száma jelent meg máig. Hamarosan olvasható az egyik leginkább figyelemre méltó szakértőnk, szerzőnk, az idén nyáron elhunyt dr. Csalagovits István munkásságának is emléket állító 219. szám. A lap nyitott volt az összes szakmai és szakpolitikai szakértő, szerzői számára, mely lehetőséggel azok éltek is.

A folyóirat mellett azonos kiadóval mintegy kéttucat általunk szerkesztett és kiadott tanulmánykötet jelent meg aktuális igazgatástudományi és választásföldrajzi témakörökben:

Közbenső állomás. Agg Zoltán cikkei és tanulmányai, 2013. 80. o.

Agg Zoltán (szerk.): Közigazgatás, térfelosztás, választások, 2009. 152. o.

Agg Zoltán: Alkotmányosság, közigazgatás, önkormányzatok, 2008. 106 o.

Szemes Mária – Berta Györgyné: Új építőkockák – Társadalmi, gazdasági helyzetkép Veszprém megyéről, 2006., 48 o., színes

Agg Zoltán: Politikai földrajz és megyerendszer, 2005., 176 o., kemény borító

Mezők, régiók, Európai Unió (szerk.: Agg Z.), Comitatusban megjelent tanulmányok, 2003., 310 o.

Új szereposztás – Önkormányzati választások 2002. (szerk.: Oláh Miklós – Agg Z.) 408 o.

Kit a szó nevéen szólít – 2002-es parlamenti választások Veszprém megyében, (szerk.: Oláh M.), 2002., 302 o., kemény borító

Rendszerváltó önkormányzók (1990-2000) (szerk.: Zongor Gábor – Agg Z.), 2001., 228 o., kemény borító # Forradalom és tanácsok – Adalékok Veszprém megye közigazgatási történetéhez (1956) (1982-1990) (szerk.: Zongor G.), 2000., 160 o.

3/b – Az 1998-as önkormányzati választások Veszprém megyében (szerk.: Oláh M.), 2000., 464 o.

3/a – Az 1998-as parlamenti választások Veszprém megyében (szerk.: Oláh M.), 1999., 224 o.

Építőkockák – Adottságok és lehetőségek – Veszprém megye társadalmi és gazdasága az ezredforduló küszöbén (szerk.: Agg Z.), magyar–angol, magyar–német és magyar–francia változatban, 1999., 88 o.

Átépités – Közigazgatás, területfejlesztés, városmarketing (szerk.: Agg Z.), 1996., 298 o.

Ezüstvasárnap – tanulmányok – önkormányzati választások 1994. december 11. (szerk.: Oláh M.), 1995., 294 o.

Hát én immár kit válasszak? – Az 1994-es parlamenti választások Veszprém megyében (szerk.: Oláh M. – Zongor Gábor), 1994., 372 o.

A rendszerváltás és a megyék – Válogatott tanulmányok (szerk.: Agg Z. – Pálné Kovács Ilona), 1994., 240 o.

Az átmenet – avagy Veszprém megye a rendszerváltás időszakában – tanulmányok (szerk.: Oláh M.), 1995., 640 o., kemény borító

A lebegő megye – Cikk és tanulmányok (1991-1994) (szerk.: Agg Z.), 1994., 412 o.

Önkormányzati választások Veszprém megyében 1990. (szerk.: Oláh M.), 1991., 236 o., A4-es formátum

Szokatlan szerepben – avagy hogyan választunk színidirektort? – A veszprémi színigazgató-választás dokumentumai (szerk.: Oláh M.), 1991., 320 o.

Agg Zoltán: Mi lesz veled vármegye? – Hogyan tovább városfejlesztés?, 1991., 148 o.

Oláh Miklós – Zongor Gábor: Rendszerváltás I. – Választás 1990., 1993., 252 o., A4-es formátum

Az átmenet, avagy Veszprém megye a rendszerváltás időszakában, 1995.640 o. (szerk.: Oláh M.)

Az ügynevezett középszint-vita

A kiadó és a folyóirat neve nem véletlenül lett az, hogy Comitatus, vagyis az, hogy: megye. A magyar rendszerváltás önkormányzati, igazgatási és fejlesztési szakpolitikáját végigkísérte az ügynevezett területi középszint vita, vagyis annak a kérdésnek a vitatása, hogy a települési és az országos szint között a kistérségek, megyék, vagy a több megyés, eredetileg statisztikai egységként létrehozott 7 régió szintjén épüljenek-e ki az intézmények és a döntési kompetenciák, ezek önkormányzati, vagy államigazgatási tartalmúak, szerveződésük legyenek-e. A politikai és a regionális tudományokkal foglalkozó szakmai elit erősen megosztott volt a kérdésben, a pro-, és kontra érvek pedig többnyire a nyugati példák tanulmányozásain alapultak. Álláspontunk szerint az állam intézményeit a lakosság mindenkori igényeihez igazítottan kell kialakítani, s nem a máshol bevált modellekhez igazítani a hazai lakossági szokásokat. A MÖOSZ és az MTA Regionális Kutatások Központja megbízásából végzett geográfiai, igazgatásszociológiai, lakossági vélemény vizsgálataink eredményei rendre azt mutatták,

hogy a megyék feletti regionális szinten sem gazdasági, sem kulturális társadalmi hálózatok nyomai nem találhatók, vagyis ez a területi lépték Magyarországon alkalmatlan az intézményesítésre, a gyökeres átrendezés csupán a politikai elit hatalmi térfoglalásának eszköze lenne.

A középszinten keresett társadalmi terekkel kapcsolatos lakossági identitás addigi dokumentálatlansága kettős okra vezethető vissza. E társadalmi térkategoriának intézményrendszeren és társadalmi emlékezetben belüli viszonylagos stabilitást a járás- és a megyerendszer adott. A járások fennállásának időszakából autentikus területi identitás vizsgálatokról nincs tudomásunk. A járások 1983-as megszüntetését felváltó városkörnyéki igazgatási rendszer is felbomlott 1990-ben, az ezt követő korszak pedig nem kedvezett az alsó középszinten történő stabil, kiszámítható feladatellátásnak és intézményesülésnek. A NUTS-4 (LAU-1) –es szintű, kezdetben csupán területfejlesztési-statisztikai terek száma is gyakran változott (138-ról 175-re), és a feladat, illetve hatáskörök vonatkozásában sem számolhatunk be stabilitásról. Meglátásunk szerint a középszintű terekhez való társadalmi kötődés alapjai az ott élők helyismeretére alapozhatók. Ezek a Szűcs Jenő által is idézett (Nemzet és történelem) szülőföldszeretet alapjai, vagyis a személyes és a generációkról generációkra átörökített tapasztalatokra, élményekre, emlékekre épülő identitásban foglalhatók össze. Ez pedig sehogy más-hogy nem szereshető meg, mint a vonatkoztatott tér rendszeres és alapos ismerete, elsajátítása, vagyis használata, interiorizálása által. A lakosság ezen megközelítéshez

kapcsolt hétköznapi térhasználati szokásait kimutató kutatási eredmények is a helyi, mikroregionális és megyei hálózatokat rajzolták ki, így lettünk mi megyepártiak. Álláspontunk a szokásos őszi harkányi, majd pécsi „Európába megy-e a megye?”-konferenciák (7) mellett az általunk szerkesztett és kiadott, fénykorában kétezres példányszámú Comitatus, és a szintén minden tudományos és szakmai, igazgatási műhelybe postázott tanulmánykötetek révén mindenhova eljutottak, az időközben Pro Comitatu-díjas „Veszprémi Műhely”-lyel így helyeztük fel a várost és a megyét az ország igazgatástudományi térképére.)

Végül

A KISZI 2007. március 31-ig működött. (8) A műhely gerincét adó tagok szétszéledtek. Zongor Gábor kis parlamenti kitérőt követően a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára (újdonsült Deák Ferenc-díjas), Agg Zoltán a Pannon Egyetem oktatója, Navracsics Tibor, egyetemi oktató, parlamenti képviselő, majd miniszter, ma már az EU Bizottságának tagja, míg Oláh Miklós a Balaton Fejlesztési Ügynökség kutatásvezetője lett. A műhely ide átmentett része 15. éve területfejlesztési döntés-előkészítő, területi tervező-, és monitoring célokat szolgál, több mint száz nagyobb önálló munkát, több esetben nemzetközi kutatásokat jegyzünk (9), egy másfél éves, az MNB által támogatott kutatási program keretében most teszünk kísérletet a területi tervezés és monitoring reformjára.

Navracsics Tibor a második Orbán-kormány tagjaként, ötletgazdaként és a kez-

deményezés beteljesítőjeként hatalmas részt vállalt abban a munkában, melynek eredményeképpen 2013. január 1-én újra felálltak Magyarországon az államigazgatás alsó középszintű terei, a járások. Az, hogy ebben a munkában az akkor már szintén „comitatusos” Csité Andrással kutatásvezetőként részt vehettünk, szakmai életünk meghatározó és felejtethetetlen időszak. (10)

A 80-as évek végén, 90-es évek elején megtapasztalt alapítási aranykorszak, gründzeit a múlté, a megmaradt intézmények (MTA, egyetemi tanszékek) szintjén a lehetőségek pedig mára erősen beszűkültek. A vállalkozó kedvű fiatalok zöme nyugaton próbál szerencsét. Feladat pedig lenne bőven. A „Veszprémi Műhely” témaköreinél maradván: az államigazgatás járásokkal kiegészülő megyei szintű integrációja a második Orbán-kormány idején megtörtént. Meglátásom szerint a reform akkor lenne teljes, ha kiegészülne a ma csupán területfejlesztéssel kapcsolatos tervezési hatáskörökkel rendelkező megyei önkormányzatok forrásainak, feladat-, és hatásköreinek jelentős mértékű kiegészítésével. Vannak ugyanis olyan térségi feladatok, amelyek sem államigazgatási, sem vállalkozási, sem civil keretek közül nem láthatók el folyamatosan és jó minőségben, azokhoz egyrészt az államigazgatás, másrészt a települési önkormányzatok és a térségi partnerek részéről átruházott feladatokkal és hatáskörökkel, saját forrásokkal rendelkező területi önkormányzatokra van szükség. Ezen feladat-, és hatáskörök lehatárolása, stb. szintén alapos előkészítő munkát feltételeznek, feladat tehát Veszprémben és másutt is van bőven.

Több mint 25 év elteltével, ideje felszínre hozni a rendszerváltó évek eddig még nem dokumentált történéseit. A módszereket illetően a szorgalmas levéltározás mellett úgy gondolom, hogy a kulcsberekkel elkészítendő szakszerű életút interjúk készítése kecsesget a legtöbb új eredménnyel, már ha nem hagyjuk, hogy a potenciális adatközlők magukkal vigyék történeteiket a másvilágra.

És ha már ez rendszerváltásról szóló konferencia: szívesen látnék, hallanék a programban az MSZMP és a KISZ-va-gyon sorsával, a privatizáció folyamatának és eredményeinek elemzésével, az ügynöklisták teljes nyilvánosságra hozatalának elmaradásával, e hiány pótlásának módjaival, vagy a történelmi, ill. hiteles baloldali pártok, pl. MSZDP megalakulásának, kibontakozásának, ellehetetlenítésének okaival, felelőseivel foglalkozó előadásokat. Végző soron ezek ugyanis is azok a témák, amelyek kitérhetetlensége miatt jó ideje jelentős mértékű versenyképességi problémái vannak Magyarországnak a kelet-közép-európai régióban és a világban. A 30. évfordulóra is maradnak tehát témák.

Balatonfüzfő, 2015. október 30.

OLÁH MIKLÓS

¹ Elhangzott: Veszprém, Megyeháza, „25 éve-szek az önkormányzatok”-konferencián, 2015. október 14.

² Fekete János az MNB alelnöke volt, Kádár János bizalmasaként ő javasolta a hitelfelvételeket és ő vezette a külföldi bankokkal az erről szóló tárgyalásokat

³ A névazonosságok miatt érdemes tisztázni, hogy dr. Kovács Zoltánról, a Pápai Városi Tanács egyetlen ellenzéki képviselőjéről, későbbi polgármesterről, megyei közgyűlési alelnökről stb. van szó.

⁴ A dr. Horváth Balázs által a VVE nagye-lőadó-jába összehívott rendezvény a „Pap János országlása” címet viselte.

⁵ Somfai Balázs az eredetileg „jelenkutató” egyesület nevéül javasolta a Comitatus Westpr-miensis nevet. Tőle függetlenül Agg Zoltán eredetileg a Megyekutatás, illetve az Önkormányzati Szemle folyóirat címben gondolkodott, ám ezek egyike sem nyerte el Oláh Miklós tetszését, ezért a szakkönyvtárban „ügyeletes” Széki Patka Lászlóval kikerestette a Latin-Magyar Szótárból a „komitat” latin megfelelőjét. Így „született meg” a kompromisszumos cím: a Comitatus Önkormá-nyazati Szemle.

⁶ Kötörő Miklós, a MÖOSZ alapító elnöke kérte, hogy a borítóra kerüljön fel a felirat: A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóirata. „Cserébe” a MÖOSZ kisebb megszakítással egészen 2011-ig anyagilag támogatta a lap kiadását. A felirat 2013-ban került le a címlapról.

⁷ A konferenciákon álláspontunkat főként Zongor Gábor, illetve Agg Zoltán ismertette. Részletesebben ld. a **Pálné Kovács Ilona** (==) által szerkesztett kötetekben (szerk.): Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1991. október 24–26-i harkányi konferencián. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1992. 157 p. Társszerkesztőkkel. 1994 (==szerk.): Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1994. szeptember 28–30-i harkányi konferencián. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1994. 246 p. Társszerkesztőkkel. (==szerk.): **A rendszerváltás és a megyék.** Veszprém: Comitatus, 1994. 239 p. Társszerkesztő: Agg Z. (==szerk.). Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1995. október 26–27-i harkányi konferencián. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1996. 196 p. ==1999 (szerk.): Európába megy a megye. Megyékkel a régiókért. Előadások és hozzászólások az 1999. március 11–12-i pécsi konferencián. Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat, 1999. 182 p. 2001 (==szerk.) Európába megy a megye. Megyei körkép–megyei körkép. Előadások és hozzászólások a 2000. szept. 21–22-i konferencián.

Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 2001. 231 p.
 2002 ==(szerk.): Európába megy a megye. Tíz éves a területi közigazgatás, öt évesek a területfejlesztési tanácsok. Előadások és hozzászólások a 2001. október 25-26-i konferencián. Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat, 2002. 195 p.
 ==(szerk.), „Európa igen, és a megye?” Európába megy a megye. Előadások és hozzászólások a 2003. november 13–14-i pécsi konferencián. Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat, 2004. 219 p.
 2005. ==(szerk.): Európában a megye. „Unió tagság a közigazgatás tükrében.” Előadások és hozzászólások a 2004. október 21–22. pécsi konferencián. Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat, 2005. 202. p.
 2006 (szerk.): ==„Európában a megye” „Közigazgatási reformok – 15 év után”. Előadások és hozzászólások a 2005. október 19–20-i pécsi konferencián. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 2006. 247 p.

⁸ A KISZI megszűnésével kapcsolatos dokumentumok (és vélemények) elolvashatók: Comitatus XVII. Évf. 1-2. számában.

⁹ Ld. Pl. Comitatus XX. évf. (194.) 8-9. tematikus szám pp. 1-160. ill. a 193. angol nyelvű számban Oláh Miklós cikke pp. 60-78.

¹⁰ A kutatás eredménye innen letölthető: http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2012/02/JARAS_osszefoglaló_tanulmány.pdf

Kötelező irodalom

Agg Zoltán: Miért van szükség a COMITATUS-ra? COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE V.:(3) p. 79. (1995)

További ajánlott irodalom

Agg Zoltán: How many centres does the Transdanubian region have? COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE (ISSN: 1215-315X) továbbiakban csak COMITATUS XX.:(193) pp. 90-102. (2010) Uő: Megyevita a Comitatusban – az első évek. COMITATUS XXI.:(201) pp. 16-30. (2011) Uő:

Erősödik a megyei lobby a Parlamentben: Kormánypárti vezetés a megyegyűléseken

COMITATUS: VIII.:(11-12) pp. 41-43. (1998) Uő. (a. z.): Horváth Balázs az önkormányzó Magyarországról COMITATUS: X.:(9) pp. 5-9. (2000)

Agg Zoltán – Oláh Miklós: A megyei önkormányzatok jövője biztos!: Beszélgetés dr. Kara Pállal, a Belügyminisztérium helyettes államtitkárával COMITATUS VI.:(9) pp. 3-6. (1996) Uők: A megyei önkormányzatok a közvélemény tükrében, COMITATUS VI.:(7-8) pp. 43-49. (1996)

Agg Zoltán – Zongor Gábor: Önkormányzat és közigazgatás: Beszélgetés dr. Boross Péter belügyminiszterrel, COMITATUS II.:(5) pp. 3-12. (1992)

Fogarasi József: Húsz év: lépcsőfok vagy állomás? COMITATUS XXI.:(201) pp. 31-38. (2011)

Kaiser Tamás: A területpolitika ösvényein – éveim a Comitatus-szal. COMITATUS XXI.:(201) pp. 60–61. (2011)

Leveleki Magdolna: Húsz éves a Comitatus. COMITATUS XXI.:(201) p. 67. (2011)

Oláh Miklós, Agg Zoltán: Önkormányzatok „peremhelyzetben” COMITATUS: VII.:(3-4) pp. 48–54. (1997)

Oláh Miklós: The Economic – Social Characteristics of Balaton Region and the Alternatives of its Regional Institutional Development. COMITATUS XXI.:(201) pp. 60–78. (2011)

Zongor Gábor: Meddig megye a megye? COMITATUS XXI.:(201) pp. 72–80. (2011)

A Comitatus Önkormányzati múlt rovatának 25 éve

Negyedszázad nem csak egy ember, egy folyóirat életében is meghatározó időszak, amely önkéntelenül is számvetésre késztet. A Comitatus a politikai-társadalmi rendszerváltás kezdetén, az önkormányzati rendszer kiépülése idején indult, szerkesztőségünk tanúja volt a közigazgatási változásoknak, melyek hol kedvező, hol kedvezőtlen feltételeket szabtak munkánkknak.

A bevallottan megyepárti beállítottságú orgánum helyzete a közigazgatási rendszer átalakítása, a megyék súlyának és szerepének radikális csökkentése, a járáások újjászervezése következtében napjainkra instabillá vált, ami a folyóirat rendszertelen megjelenésében is megnyilvánult. Míg a kezdeti időszakban havonta megjelenő folyóiratról beszélhetünk (csak nyáron, július-augusztusban és év végén, november-decemberben jelent meg összevont szám¹), napjainkban a negyedévenként megjelentetés is gondot okoz. Nem a szellemi erő, a munkatársi gárda hiányzik, hanem a gazdasági bázis, amely kevés előfizető mellett is lehetővé tenné a folyamatos megjelenést.

Folyóiratunk kezdettől tudatosan az önkormányzati rendszer egészére figyelt, tekintett az európai fejleményekre, emellett figyelemmel kísérte és a maga sajátos eszközeivel alakította a civil szférát. A szerkesztőbizottság tagjainak többsége hosszú idő óta, a jelenlegi szűkebb szerkesztőség tagjainak többsége pedig az alapítás óta önkéntesen szolgálja az önkormányzatiság ügyét. A szerkesztőbizottság elnöke (*Zongor Gábor*), a főszerkesztő (*Agg Zoltán*), a rovatvezetők (Civil társa-

dalom: *Oláh Miklós*, Idegenforgalom: *Veiland László*, Kitekintés: *Szilágyi István*, Kistérségek: *Csöte András*, Önkormányzati múlt: *Hudi József*), továbbá a szerkesztőségi titkárnők (*Németh Sándorné*, *Erős Melitta*, *Himáné Tarsó Tünde*, *Hörömpöly Lászlóné* sz. Klein Mónika, *Kulics Beatrix*, *Baranyai Andrea*) stabil személyi háttérrel biztosították a folyóirat működéséhez. *Dr. Navracsics Tibor* 1992–2003 között előbb politológiai rovatvezetőként, majd külső munkatársként segítette munkánkat. Együtt próbáltunk – mottóink szerint – az utunkba gördített kövekből egy kis ügyességgel lépcsőt építeni... Az építkezéshez sokáig nagy segítséget nyújtottak az egyes megyék, a folyóiratgazdának számító Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ), majd a Comitatus Társadalomkutató Egyesület, amely 2007-től máig kiadója a folyóiratnak.

Az elmúlt negyedszázadban az Önkormányzati múlt rovatban évente 6–8, legjobb esetben 10–11 írás jelent meg a történészek, levéltárosok, muzeológusok, főiskolai-egyetemi tanárok, közigazgatási szakemberek tollából.² A szerzők túlnyomórészt az új- és legújabb kori társadalomszerveződést, helyi és térségi önkormány-

zatokat, a közigazgatás változásait, azok társadalmi háttérét vizsgálták; ritkábban a középkor kutatói is jelentkeztek egy-egy írással. A klasszikus témák közé tartozott a falusi (paraszti, nemesi) önkormányzat, a városi önkormányzatok, a vármegyei igazgatás, az államigazgatás, a civil szerveződések története, melyekről számos tanulmány született. Elmondhatjuk, hogy a rovatunkban közölt forrásközlések és tanulmányok révén sokkal jobban ismerjük a 16–19. századi falusi, mezővárosi, szabad királyi városi önkormányzatokat, azok működését, társadalmi bázisát (a rendi és modern polgárságot), az önkormányzatok tisztikarát, a tisztviselői karrier-lehetőségek koronkénti változásait, mint korábban. A civil önszerveződési formák múltjának bemutatása a rendszerváltás utáni társadalmi nyilvánosság kialakulását is elősegítette.

A rovat munkatársai elsősorban a rovatvezető egyre bővülő szakmai, történeti kapcsolathálóójából kerültek ki, emellett számos szerző a főszerkesztő, a szerkesztők, illetve a szerkesztőbizottság elnökének-tagjainak jóvoltából került látóköreinkbe. Idővel kialakult egy szűkebb külső munkatársi csoport, melynek tagjaira mindig lehetett számítani.

Úgy vélem, hogy az eddig megjelent repertóriumok és bibliográfiák, valamint a feltehetően megjelenő 25 éves összegző bibliográfia feleslegessé teszik, hogy statisztikai adatokkal, táblázatokkal érveljek a rovat hasznossága mellett. Azt azonban ki kell emelnem, hogy a hűség munkatársak és olvasók nélkül nem ünnepelhetnénk az első negyedszázadot. Köszönjük hűségüket! Szeretettel emléke-

zünk azokra az ismerősökre, kollégákra, barátokra is, akik sajnos már nem ünnepelhetnek velünk.

Az elmúlt 25 évben a rovat munkatársa volt *dr. Agg Zoltán* főszerkesztő, egyetemi oktató; *Alabán Péter* történész, *Benczik Gyula* szombathelyi történész-levéltáros, *Berta Györgyné* statisztikus-helytörténész, *dr. Bilkei Irén* történész, főlevéltáros, Zala Megyei Levéltár; *dr. Bodács Emil* (1955–2011) mosonmagyaróvári egyetemi docens, politológus; *dr. Bősze Sándor* (1957–2014) főlevéltáros, Somogy megyei levéltárigazgató; *dr. Cseh Tamás* jogász, veszprémi köztisztviselő; *Csekő Ernő* főlevéltáros (Tolna Megyei Levéltár, majd Soproni Levéltár); *Csepányi Attila* helytörténész, *dr. Csorba Csaba* történész, főiskolai tanár; *Csóti Csaba* történész, főlevéltáros, Somogy Megyei Levéltár; *Czetz Balázs* történész, főlevéltáros, Fejér Megyei Levéltár (2010-ben védte meg PhD-értekezését és szerzett tudományos fokozatot a Miskolci Egyetemen, jelenleg a levéltár-igazgatója); *Dér Dezső* egyetemi hallgató, *dr. Dominkovits Péter* főlevéltáros, soproni levéltár-igazgató; *dr. Egey Tibor* főlevéltáros, a Pest Megyei Levéltár igazgatója; *dr. Erdős Ferenc* történész, a Fejér Megyei Levéltár (ma már nyugdíjas) igazgatója; *dr. Farkas Gábor* (1931–2015) történész, a történettudományok doktora, a Fejér Megyei Levéltár ny. igazgatója; *dr. Földesi Ferenc* ny. alezredes, történész, Veszprém; *dr. Füzes Miklós* főlevéltáros, Baranya Megyei Levéltár; *Galcsik Zolt* levéltáros, Nógrád Megyei Levéltár; *Görög László* középiskolai tanár, Budapest; *Hajdú Imre* történész, Sárospatak; *dr. Hajdú Zoltán* földrajztudós, egyetemi docens;

dr. Halász Imre történész, zalaegerszegi főiskolai tanár; *Hangodi László* történész-múzeológus, Városi Könyvtár és Múzeum, Tapolca; *dr. Héjja Julianna Erika* történész, főlevéltáros, Békés Megyei Levéltár; *dr. Hermann István* történész, pápai könyvtárigazgató; *dr. Horváth Géza* történész, tatai könyvtáros; *dr. Horváth József* történész, a győri Kisfaludy Sándor Megyei Könyvtár igazgatója; *Izsák Éva* tudományos ösztöndíjas, földrajztudós (ma az ELTE TTK Regionális Tudományok Tanszékének egyetemi docense); *dr. Járóli József* történész, főlevéltáros, Békéscsaba.

Kabai Gergely egyetemi hallgató, Pécsi Tudományegyetem; *dr. Kajtár István* jogtörténész, egyetemi tanár; *Kálmán Zsolt* PhD-hallgató, r. alezredes (a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen 2009-ben doktorált Somogy vármegye rendvédelem-történetéből, a Magyar Királyi Csندőrség 1884–1914 közti somogyi történetéből); *dr. Kántor Klára* történész, főlevéltáros, Komárom-Esztergom Megyei Levéltár; *Kerese Tibor* PhD hallgató (a Pécsi Tudományegyetemen 2012-ben védte meg „Somogy megye településrendszerének fejlődése demográfiai és térszerkezeti aspektusból” c. doktori értekezését); *Kirsch Attila* gimnáziumi tanár, Győr–Pápa; *dr. Kiss József* történész, Budapest; *dr. Kiss Z. Géza* (1924–2008) történész, a történelemtudományok doktora, egykori professzorom, Pécs; *dr. Korognai László* egyetemi adjunktus, Mosonmagyaróvár; *dr. Kóta Péter* főiskolai tanár, Szombathely (jelenleg a MNL Vas Megyei Levéltára igazgató-helyettese); *Lengvári István* főlevéltáros, pécsi levéltár-igazgató, PTE Levéltára; *dr. Lenkefi Ferenc*

hadtörténész, Hadtörténeti Levéltár, Budapest; *dr. Lichtneckert András* főlevéltáros, Veszprém Megyei Levéltár; *Licskai Anikó* (ma: Hanusovszky-Licskai Anikó) magyar és történelem szakos középiskolai tanár, Kapuvár; *dr. Márfi Attila* történész, főlevéltáros, Baranya Megyei Levéltár; *Molnár Attila Mihály* aljegyző, helytörténész, Békés megye; *Molnár Jánosné* (1939–2014) tanár, helytörténész, Veszprém; *dr. Murádin János* Kristóf egyetemi adjunktus, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Természettudományi és Művészeti Karának Jogtudományi és Európai Tanulmányok Tanszéke, Kolozsvár.

Nagy Lajos Zoltán levéltáros, Országgyűlés Levéltára, Budapest; *dr. Németh József* ny. múzeumigazgató, irodalomtörténész, Zalaegerszeg; *dr. Németh Sándor* polgármester, Bük; *dr. Ódor Imre* (1959–2015) történész, levéltár-igazgató, Baranya Megyei Levéltár; *P. Miklós Tamás* könyvtár- és múzeumvezető, Zánka; *Oláh Miklós* szociológus, a Comitatus rovatvezetője, balatonfüzűi lakos; *dr. Praznovszky Mihály* irodalomtörténész, Nemesvámos; *Rozs András* főlevéltáros, Baranya Megyei Levéltár; *dr. Sallai János* kutatócsoport-vezető, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest; *Samu Ramóna* főiskolai hallgató, Veszprémi Hittudományi Főiskola; *Sándor István* történész-levéltáros, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, Miskolc; *Schleicher Vera* etnográfus, Laczkó Dezső Múzeum, Veszprém (ma a múzeum történeti-néprajzi osztályának vezetője, PhD hallgató).

Sebő József középiskolai tanár, irodalomtörténész, Veszprém; *dr. Solymosi László* történész, egyetemi tanár

(2010-től az MTA levelező tagja), Budapest–Debrecen; dr. Szabó Ferenc múzeum-igazgató (1982–1995), Békés Megyei Múzeumok Igazgatósága, Békéscsaba; dr. Szabó Pál Csaba történész, egyetemi adjunktus, Szeged; dr. Szecskó Károly történész, főlevéltáros, Eger; dr. Szekfü László főiskolai tanár, Szeged; dr. Szirácsik Éva történész-levéltáros, Nógrád Megyei Levéltár (2008–2013 között megyei múzeumigazgató, majd a Magyar Mezőgazdasági Múzeum főmuzeológusa); Smetana György köztisztviselő, Belügyminisztérium; T. Papp Zsófia történész, főlevéltáros, Baranya Megyei Levéltár; Takács Attila egyetemi hallgató; Tar Ferenc történész-muzeológus, középiskolai tanár, Keszthely (ma Hévízen tanít); dr. Tatai Zoltán (1928–2010) közgazdász, ny. egyetemi docens; Timár Lénárd Ádám egyetemi hallgató, Pécsi Tudományegyetem; Tóth Attila történész, Szeged; dr. Tóth Ágnes történész, főlevéltáros, Bács-Kiskun Megyei Levéltár; dr. Tóth László történész-muzeológus, Győr; dr. Turbuly Éva történész, főlevéltáros (ma a Soproni Levéltár ny. igazgatója); Vargha Elemér statisztikus, Veszprém; dr. Vass György köztisztviselő, jogtörténész, Budapest; Vinnai Győző főiskolai adjunktus, Nyíregyháza.

Külön meg kell említenünk, hogy főiskolai, egyetemi és doktori iskolai hallgatók dolgozatait is közzétettük, mely által elősegítettük kutatói pályakezdésüket. A névsort tetszés szerint bővíthetnénk, ha azokat a történeti, igazgatástörténeti tanulmányokat is számba vennénk, amelyek a többi rovatban (pl. *Balaton, Civil társas-*

dalom, Kitekintés, Műhely, Tanulmányok) láttak napvilágot.³

A jelenlegi politikai, gazdasági-társadalmi változások az egységesülő Európa gyengítését és a globális hatalmak térnyerését szolgálják, így még időszerűbb a helyi és regionális közösségek, közösségi autonómiák védelme és erősítése.

Ezt a célt fogja rovatunk szolgálni a maga eszközeivel: a történeti előzmények feltárásával és bemutatásával a jövőben is.

HUDI JÓZSEF

Irodalom

Agg Zoltán: Megyevita a Comitatusban - az első évek, COMITATUS-ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXI.:(klsz.) pp. 16-30. (2011)

Agg Zoltán: A magyarságtudomány témái a Comitatusban. In. Garaczi Imre (szerk.): Érték és sors: Nemzetpolitika – kulturális örökség - identitás. 449 p. Konferencia helye, ideje: Veszprém, Magyarország, 2012.05.03 Veszprém: Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, 2012.pp. 163-171. (Magyarságtudományi kutatások; 2. ISBN: 978-963-88222-7-7)

Hudi József: Az Önkormányzati múlt rovat húsz éve, COMITATUS-ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXI.:(7-8) pp. 33-35. (2011)

¹ Néhány évben pedig csak egy összevont szám, más években viszont különszám is megjelent, így évi 11 alkalommal is megörvendeztettük olvasóinkat. (A különszamos évek legutóbb: 2004, 2005, 2007, 2009 voltak és még 2011-ben is 11-szer jelent meg a folyóirat. Ez 2012-ben 6-ra, 2013-ban 4-re, 2014-ben és 2015-ban 2-re csökken. Idén a tervek szerint 3-szor jelenünk meg – a szerk.)

² A számok tartalomjegyzéke és részben tartalma elérhető a MATARKA és a Magyar Regionális Tudományi Társaság honlapján. Az 1991–2001 közti számok repertóriumát Halász Borbála összeállításában a Comitatus 2002. évi különszáma tartalmazza.

³ A főszerkesztő néhány nagyobb terjedelmű munkát a folyóirat elejére a Tanulmányok rovatba tett, másokat témája szerint a Balaton, illetve a Civil társadalom rovatokban jelentetett meg. Néhány jelenkor-történeti írás a Műhely rovatot gazdagította, hogy csak egy példát említsünk, ilyen volt: a Közigazgatási változások

Veszprém megyében című cikk Retz Bálintné statisztikus tollából. Ezen túl az Emlékezés című alkalmi rovatban jelent meg az azóta elhunyt Molnár Jánosné veszprémi helytörténész írása Dr. Fenyvessy Ferenc főispán halálának 100. évfordulójára (mindkét cikk 2003-ban) – a szerk. kiegészítése.

A magyar önkormányzatiság tanúja: a Comitatus folyóirat

Születésnap i köszöntő

„Szólítsd, mint méla borjúsáj
a szorgalmas szegényeket -
rágd a szívükbe - nem muszáj
hősnek lenni, ha nem lehet.”

(József Attila)

A rendszerváltás idején megpezdült az egész magyar társadalom, a politika a hétköznapi élet szerves részévé vált. Az érezhetően szabadabb légkörben csaknem mindenki elhitte, hogy ő is beleszólhat abba, milyen hazát szeretne építeni országából és milyen otthont lakóhelyéből. Ehhez olyan új fogalmakkal kellett megismerkednie, mint a demokráciával, a piacgazdasággal vagy az autonómiával, továbbá ezek térbeli vetületével, az önkormányzás jogával.

Létrejöttek a helyi és területi önkormányzatok, és fellendült a társadalmi önszerveződés, a civileknek kurázsija, a politikából *res publica*, közügy lett.

„...én kérem ideológiailag nem vagyok elég képzett”

Ebben a jó értelemben vett liberális közegben alakult meg 1991. május 23-án Balatonalmádi-Vörösberényben a Comitatus Társadalomkutató Egyesület, amelynek egyik deklarált célja, hogy saját folyóiratot alapítson, és ahhoz megnyerje a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségét (MÖOSZ-t) is. A MÖOSZ az 1991. június 29-i lengyelvótói találkozóján hozott döntés értelmében fogadta el a felkérést.

Az alapító szerkesztőbizottság – dr. Zongor Gábor elnök, dr. Agg Zoltán felelős kiadó és szerkesztő, dr. Hudi József, prof. dr. Mandel Miklós, prof. dr. Nemes Nagy József, Oláh Miklós, prof. Pálné dr. Kovács Ilona és prof. dr. Szilágyi István szerkesztők munkájának köszönhetően – a folyóirat első száma 1991. július 15-én jelent meg a Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája kiadásában. Ez az időpont tekinthető az új, első esztendőben kéthavi, majd 2010-ig havilapként jelentkező periodika születésnapjának, amely a megyei és a helyi önkormányzatok problémáinak, lehetőségeinek középpontba állításával egy fontos missziót vállalt fel: ideológiai, szellemi, szakmai muníciót adott az újszül-

lött demokratikus intézményrendszernek, és elindította a felnőtté válás útján.

„A torkánál ragadta meg a kérdést...”

A Comitatus indulása után csakhamar tekintélyt vívott ki magának azzal, hogy egyszerre szolgált időszerű témákkal és információkkal a helyhatóságok működéséhez, illetve biztosított megjelenési lehetőséget a szektor történetét feldolgozó tanulmányoknak. A jelen és a múlt tudatos összekapcsolásával adott jövőképet, perspektívát az önkormányzatiságnak.

A folyóirat állandó rovatokba szerkesztette a publikációkat. Az elsők a tanulmányok, a civil társadalom és az önkormányzati múlt címűek voltak, amelyek a változó igényekhez alkalmazkodva újabbakkal – kitekintés, idegenforgalom, műhely és kistérség – gyarapodtak. A bennük megjelent írások zöme különösen értékes, a hazai önkormányzatiság szakirodalmának megkerülhetetlen darabja.

„Menet közben kell az önbizalmat megszerezni!”

A Comitatus pályája töretlenül ívelt felfelé, Fertő László (1998-2002), majd a mindenkori MÖOSZ elnök vezette szerkesztőbizottságok működése alatt egyaránt. A belbecs mellett a külcsín is vonzóbb lett: egyre nagyobb terjedelem, különszámok, a millennium évétől színes borító.

A minden szempontból látható professzionalitás azt eredményezte, hogy a Comitatus az önkormányzatok szakmai lapjából tudományos folyóirattá vált. Különösen a történelem, a geográfia, továbbá

a közigazgatás-, illetve regionális tudományok alkalmazták mércének repertóriumát, citálták kútfőként tartalmát.

„Egyszer majd kérni fogunk magától valamit...”

A Comitatus működésének első évtizedében méltán kivívott szakmai elismerését elsősorban annak köszönhetette, hogy egyrészt szakmai érveknek, másrészt minden világnézetnek adott teret, és nekik is csak abban az esetben, ha kiegyensúlyozottan tették mindezt. Ez – mint annyi minden más a hazai politikai, majd társadalmi-gazdasági életben – 2002-ben változott meg.

Az ország politikai értelemben történő kettészakadása ekkortól váltott nagyobb sebességbe. Ennek a törésnek az egyik leginkább kézzel fogható megjelenési formája éppen a területi – az országos kormányzati és a megyei önkormányzati – szintek között mutatkozott meg. A 2002-es és 2006-os országgyűlési választások eredménye a listás győzelmet besöpítő szocialista-liberális pártok által alkotott kormányzat és a jobboldali-polgári pártszövetség vezette megyei önkormányzatok egyre fokozódó ellentéte lett. A kormányzati területi politika a megyei közgyűlésekben, a megyei törekvések pedig a parlamentben maradtak kisebbségben. A kormányzatnak kapóra jött az uniós tagságunkkal „együtt járó” regionalizáció, amely a források elosztásánál azokat a NUTS 2-es és 4-es – régiós és kistérségi – szinteket részesítette előnyben a NUTS 3-as besorolású megyékkel szemben, amelyeknek irányítását *delegáltak* végezték utóbbiak *választott* testületeivel szemben. Ennek a dichotómiának

az egyenes következménye az lett, hogy a területfejlesztési források elosztásánál a kormányzati akarat érvényesült.

A magukat a kormányzati politika kárvallottjainak tekintő megyei önkormányzatok az intézményi struktúrájuk működtetése, na meg a kormányzattal szembeni először passzív, majd később igencsak aktív rezisztencia kimutatása érdekében banki hiteleket vettek fel, kötvényeket bocsátottak ki, és így egy fenntarthatatlan adósságcspadába kerültek. Ez a „*minél rosszabb, annál jobb*” taktika politikai értelemben tökéletesen bevált: a közvéleménnyel sikerült elhitetni, hogy az ilyen mértékű hitelfelvétel nemhogy felelőtlen, hanem egyenesen hazafias cselekedet, a haza, és „*az 1000 éves megyerendszer*” megmentésének egyetlen lehetséges módja. Ezt a motívumot erősítette és kitűnően összefoglalta „*haza nem lehet ellenzékben!*” szlogen.

A Comitatus ebben az egyre erőteljesebb küzdelemben érthető módon a kenyéradó gazdája oldalára állt. A folyóirat szakmai jellege megmaradt ugyan, de tartalmának belső arányai változtak, a személyes hangvételi, inkább aktuálpolitikai véleményeket tartalmazó esszék, interjúkat nyertek az értekezésekkel, elemzésekkel szemben. A 2010-es választások közeledtével már-már apokaliptikus közeli állapotok tükröződtek vissza az írásokon, amelynek csaknem mindegyike az „*elmúltnyócév*” kritizálására épült, a megoldások felvázolására már kevésbé.

„Itt valami tényleg nem stimmel!”

A balliberális kormány népszerűségvesztése a kettős állampolgárságról szóló nép-

szavazással (2004) kezdődött, az őszi beszéd kiszivárgása (2006), a szociális népszavazás (2008) és a gazdasági világválság kirobbanása (2008) után pedig lavinaszerűvé vált. Nem csak választási vereséget szenvedtek, hanem azóta is a megmaradásukért küzdenek. Ők legalább annyira hozzájárultak a „*centrális politikai erőter*” kialakításához, mint amennyire a fogalom ötletgazdája.

A kormányváltással aztán pontosításra kerültek azok a megyerendszerrel kapcsolatos fogalmak, amelyeket mindenki úgy értett, ahogy szerette volna, nem pedig úgy, ahogyan kellett volna. Ezek közül a legfontosabb, hogy az 1000 éves megyerendszer nem tudott megmenekülni, mivel a jelenlegi 19 megyés felosztás, ezen egységek határai, székhelyei kisebb korrekciókat leszámítva, nem Szent István, hanem Mátyás korában születtek, nem a 10., hanem a 20. században (pontosabban 1950. február 1-től), és nem nyugati, hanem keleti mintára. A megyei önkormányzatok 2012. január 1-jével megszabadultak az adósságtehertől, és egyúttal az addig jellegadó intézményfenntartói szerepüktől, de a vagyonuktól is. Üres (tárcájú) megyéből, vajh, miként is lehet tartalmas Comitatus?

„Hát Isten veletek, fiúk! Aztán egy mukkot se!”

A Comitatus egy őszinte és nyílt küzdelmet vállalt fel akkor, amikor a megyerendszer védelmében kapcsolatos véleményeknek az egyik legfontosabb menedéke, sőt szószólója lett. Álláspontja világos, szándéka tiszta volt, és lehetett is az, hiszen a 3. magyar köztársaság

egyik legfontosabb pillére a területi önrendelkezés, aminek megóvása egyúttal a demokratikus eszmerendszer és be rendezkedés mint alapvető paradigma tiszteletét is jelentette. A vélt és a valós célok nem az ő gondolataiban és cselekedeteiben váltak szét, nem az ő véleménye változott meg, nem ő szaladgált ide-oda a damaszkuszi úton. Éppen ezért került győztes pozícióból vesztes helyzetbe.

Ezek után nem csoda, hogy a Comitatus folyóiratról lemondtak, hiszen „*nem moralizálni kell, hanem cselekedni*”. Nem megszüntette, hanem elhagyta, ezáltal lassú sorvadásra, elmúlásra ítélte. Így aztán, ha megkérdezi valaki, hogy „*és mit csináljunk a halálsikolyokkal, a csontzenével meg egyebekkel?*”, akkor arra azt lehet válaszolni, hogy „*hát azok maradhatnak*”, meg egyébként a „*statuálás a lényeg*”. A „*haza nem lehet ellenzékben*” szlogen értelmezési tartománya olyannyira kiterjedt, hogy már-már a fordítotja is igaz.

„Narancs! Az új magyar narancs.”

Ezekkel a mondatokkal bő négy évtizede sem lehetett játszadozni, és ma sem illendő. Mindenki úgy érti a „*kicsit sár-gább, kicsit savanyú, de a mienk*” kijelentést, ahogy akarja, de mi ebben az esetben csak a mai megyerendszer sajátosságait szeretnénk vele illusztrálni.

Ez a citrom külsejű narancs (vagy narancs külsejű citrom?) csaknem annyira definiálhatatlan, mint a mai megyerendszer. A magyar közigazgatás-történetből ismert ötféle – királyi, nemesi, törvényhatósági, tanácsai, önkormányzati – megyetípus egyikének sem megfeleltethető. Noha

az 1990-től létező önkormányzati megyéből sarjadt ki, intézményrendszer híján a közszolgáltatások ellátásának lehetősége, a minimális finanszírozás és bevételi forrás miatt pedig az önálló gazdálkodás esélye, mint az önkormányzás kritériumai sem adóttak. Ezért a mai megye – annak ellenére, hogy választott képviselőkkel álló közgyűléssel rendelkezik – önkormányzatnak már aligha nevezhető. Ezzel párhuzamosan a kiépült kormányhivatali rendszer a központi kormányzat megnyújtott kezeként nem választás, hanem kinevezés útján alkalmazott kormánytisztviselőkkel áll. A mai megyerendszer tehát már két hivatali struktúra párhuzamosságát mutató, nehezen tipizálható területi egység, amely se nem 1000, se nem 66, de még csak nem is 26 éves. Mondhatnánk úgy is: kortalan szépség.

„Hát gratulálok, magát rehabilitálni fogják!”

A filmbéli válasz („*Inkább tessék akasztani!*”) helyett, mi azért kívánjunk mást! Először is azért, mert nem érdemel büntetést, másrészt pedig azért, mert néhány évet már ártatlanul leült. Közben idősebb, bölcsebb lett, a benne megfogalmazott gondolatok továbbra is hasznára válnának a hazai közigazgatás-tudománynak, helytörténetnek, terület- és településfejlesztési politikának.

Éppen ezért jó lenne, ha a magyar önkormányzatiság fiatal felnőtt tanúja tovább élne velünk, és csak arra kérhetjük, hogy „*ne tessék megöngyilkolni magát! Inkább tessék egy kis szemináriumot tartani, amiből legalább megtudom, hogy miről van szó!*”

Isten éltesse sokáig a 25 éves Comitatus folyóiratot!

S amikor e jókívánásokat mondom, tudom, hogy mások legszívesebben kerülnének mindenféle pátoaszt a Comitatussal kapcsolatban, és legszívesebben ezt üzennék: „*Na mit romantikázik itt! Tűnjön el, mert még dühbe gurulok!*”

NÉMETH SÁNDOR

Irodalom

Agg Zoltán: Miért van szükség a COMITATUS-ra? COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE V.:(3.) p. 79. (1995) Uő: Megyevita a Comitatusban – az első évek. COMITATUS XXI.:(201.) pp. 16-30. (2011)

Fogarasi József: Húsz év: lépcsőfok vagy állomás? COMITATUS XXI.:(201.) pp. 31-38. (2011)

Oláh Miklós: A „Veszprémi Műhely” – A Comitatus kutatócsoport és szerkesztőség születéséről, e számunkban.



Zongor Gábor és Agg Zoltán

A 25 éves COMITATUS köszöntése

2012 végén, a COMITATUS 211. számának címlapjára az Ózdi Fűvógépház épületének – díjnyertes - fotója került, amelyet a 19-20. század fordulóján az Ózd központját képező Törzsgyár keleti részébe telepítettek, a kohótelepre. Akkor még csak terv és álom volt a városba, illetve az említett, komoly felújításokra szoruló épületbe tervezett Nemzeti Filmtörténeti Élménypark, amely az Ózdi Gyártörténeti Emlékpark és Élménykomplexum részeként 2016 júniusától már fogadja a látogatókat. Beérni látszik tehát egy folyamat, amelynek háttérét országos szakmai fórumon ebben a folyóiratban vázoltunk fel akkor egy alpolgármesteri interjú, illetve egy társadalmi háttérvizsgálat során. A következő, 212. szám ugyanakkor a lap rendszeres megjelenésének végét vizionálta, amelyben felelevenítettük főszerkesztő úrnak a COMITATUS Ózdon tartott nyilvános lapbemutatójához intézett szavait. Ennek kiragadott részlete maradandó: „Tudom, hogy nehéz vidéken értelmiséginek lenni, hiszen még olyan kiváltságos helyen, mint Veszprémben is akadályokba és meg nem értésbe ütközünk. Tudom, hogy Ózdon százszor nehezebb, de kérem, hogy semmiképp se adják fel és minél többször hallassák hangjukat.”

...Hallattuk és sok ember dolgozott azon, hogy az egykori iparváros kitérés ponthoz jusson. Hallattuk környékének „hangját” is, mert erre lehetőséget kaptunk. Így jelenhetett meg publikáció több ízben is a rendszerváltozás hatásai kapcsán magáról a városról (2008), Domaházáról (2003), Hódoscsépányról (2006), vagy éppen Farkaslyukról (2014). Az „Önkormányzati múlt” rovat jelentőségét ne a helytörténetben keressük elsődlegesen. A közigazgatás, az önkormányzatiság, illetve a településfejlesztési kutatásokkal kapcsolatos írások mögött látni kell a történeti előzményeket is, így a lap történetét szinte végig kísérő, sokáig Hudi József által szerkesztett, olykor részletekben közölt dolgozatokat magában foglaló blokk szerepe kiemelten fontos. Bekerülhettünk a „Területfejlesztés” rovatba is és

– ahogy korábban utaltunk rá többször is – Észak-Borsodból sokszor egyedülként adhattunk tudósítást a sokak által nem ismert pozitív irányú változásokról (is).

Többnyire társadalomtörténeti és szociológiai jellegű írásaim ugyanakkor a valóság megragadására törekedve próbálták bemutatni Ózd és környéke társadalmának változásait, a rendszerváltozást követő tendenciákat, a rétegződés, a foglalkoztatás és az oktatás (szakképzés) területén megfigyelhető valós, az életmód és életszínvonal alakulását nagyban befolyásoló jelenségeket. A COMITATUS nem egyszer nyújtott kiindulási alapot, alapvető szempontokat egy-egy tanulmány megírásához. Rálátást biztosított – olykor tematikus számokon keresztül - egyes országrészek fejlődésére, összehasonlító elemzésekkel és nemzetközi kitekintésekkel nem csupán

hazai, hanem sokszor nemzetközi, olykor globális képet igyekezett rajzolni, közölt könyvismertetőivel, recenzióival pedig megfelelő szakirodalmat ajánlani az érdeklődő szakmai közönség számára.

„Mi lesz veled vármegye? - Hogyan tovább városfejlesztés?” – tette fel 1991-ben, a COMITATUS alapítása évében, önálló kötetének címében a kérdést Agg Zoltán. A megyei önkormányzatok szükségessége mellett érvelő szerző és egyetemi oktató az átszervezendő, mind feladataiban, mind szervezetében megújulandó megyei önkormányzat régió és a városfejlődését elősegítő funkcióját hangoztatta. Két évtizeddel később csalódnia kellett: 2011 nyarán a tervek arról szóltak már, hogy a megyék, az új önkormányzati törvény hatálybalépése után, a területfejlesztési munkákat vennék át a regionális területfejlesztési tanácsoktól. A Világgazdaság akkori információi szerint több kérdés merül fel az átszervezéssel kapcsolatban, főként a megyei tulajdonú intézmények sorsával kapcsolatosan. A csődvészély elől menekülve több megye is a bezárás, eladás vagy összevonás mellett döntött, mások megpróbálták menteni a kulturális, oktatási, szociális intézményeket. Utóbbira jó példa volt 5 évvel később, amikor Budaörs önkormányzata nem kívánta átengedni jól működő általános iskoláit állami működtetés alá, félve a színvonal romlásától. Az ok talán nem véletlen: 2008-ban az ún. vásárlóerő-index mutató alapján legtehetősebb, a főváros agglomerációjába sorolt magyar település az addigi iskolai ellátás szintjének biztosítását látta veszélyben, az ország több pontján tapasztaltak szerint vélhetően nem is általánosan.

„Hogyan tovább megye és területfejlesztés?” – tehetjük fel a kérdést napjainkban is, egy még mindig le nem zárt folyamat közepette. A szerepkörök „kiüresedése” vitatott téma. A Széchenyi 2020 Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) leíthatóvá váló forrásai a megye számára előnyös és optimális felhasználására irányulnak, a felhasználásáról pedig a megyei önkormányzatok dönthetnek. A megyék területfejlesztési stratégiáinak, programjainak ugyanakkor illeszkedniük kell a Nemzeti Fejlesztés 2030 dokumentum célkitűzéseire, illetve ezen keresztül számos egyéb tervhez (pl. Darányi Ignác terv, Magyar Terv). Mindezeket felül szomorú megállapítás, miszerint „2012-ben a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörük nagy részét elveszítették, jelenleg is helyüket keresik és tény, ami tény, befolyásuk is jelentősen csökkent.”¹ A 2011. évi, többször módosított Alaptörvény ráadásul szintén nem az önkormányzatok megerősítésére törekedett, így megszűnt azok alapjogi védettsége. A területfejlesztési rendszer 1990 óta történt legújabb átalakítását Agg Zoltán egyenesen a rendszerváltozás előtti tanácsrendszerhez közelítette, amelynek kiemelten erős centralizáltsága szinte valamennyi kontrolltényezőt kiiktatott.²

A fentiekkel párhuzamosan a COMITATUS „eredeti” szakmai küldetése is nehezen tartható fenn. Társadalomtudományi fórumként azonban fontos a fennmaradása, átalakítása. A kézbe vehető, nyomtatott példányok költséges előállításuk ellenére is értékteremtők. A „címeres”, a „kék”, majd a „zöld és sárga” COMITATUS eddig megjelent közel 220 száma

szimbolikus. Az online felületen elérhető digitalizált archívum és a – remélhetőleg – újonnan készülő számoknak a világhálón való elérhetősége ugyanakkor korkövetelmény. Ennél is fontosabb lehetne azonban egy olyan régi és új szakmai közösségformáló, átvitt értelemben iskolateremtő kezdeményezés, amely a korábban már ötlet szintjén felmerült Comitatus Akadémia néven gyűléseket, konferenciákat, szakmai találkozókat rendezve folytatná az alapítók egykori szándékát, a Comitatus Társadalomkutató Egyesület célkitűzéseit.

Negyed évszázad... 25 esztendő. Több éve a végleges leállás árnyékában is folytatták elkötelezett munkájukat azok, akik irányt adtak a többieknek is. Köszönet illeti őket azok nevében, akik saját kutatási eredményeik ismertetésével tudták gazdagítani a hazai társadalomtudományok szakirodalmát, azok nevében, akik tanulmányaik során ezeket hasznosítani tudták és azok nevében is, akik számos elkészült és itt közölt interjúban fejthették ki sokszor fontos támpontot és tanácsot adó véleményüket.

2015 februárjában együtt mentünk Agg Zoltánnal a Pannon Egyetem Modern

Filológiai és Társadalomtudományi Kara akkori, 2016 áprilisáig létező Társadalomtudományok és Nemzetközi Tanulmányok Intézetének épületébe. Az újabb ózdi címlappal megjelenő aktuális szám mellett korábbi kiadványok egész sora várja, hogy a főszerkesztő felhívására valaki „fogadja örökbe” a példányokat. Nem gondolom, hogy egy ilyen nagy múltú szakmai periodikának ez lenne a végjátéka. Megfelelő szakmai háttérrel és lakóhelytől függetlenül, egy elhivatott aktív közösséggel továbbvihető ez a 25 év. A COMITATUS így éljen meg még legalább ugyanennyit, hiszen több, mint folyóirat. Egy csatlakozójuk biztosan lesz...

ALABÁN PÉTER

¹ Bujtor Klára - Vincze Anna Réka: A megyei önkormányzatok szerepének változása a rendszerváltástól napjainkig. In: Kodifikáció és Közigazgatás IV. évf. 2015/1. szám p. 88.

² Agg Zoltán: Centralizáció és decentralizáció az államszervezésben, magyar fejlemények. In: COMITATUS XXIV. évf. nyár-ősz, 217. szám p.82. (2014)



Tanulmányok

Az állam szerepe a gazdasági életben

Az állam, gazdasági életet befolyásoló szerepe elengedhetetlen, amit – többek között – a közgazdasági modellek is bizonyítanak. A különböző gazdaságtörténeti korszakok közgazdasági modelljei kizárólag a teljes társadalom jólétét írják le. Egy adott nemzetgazdaság másikkal folytatott versenye is az optimális termelési szerkezet kialakítását segítette elő, a rendelkezésre álló szűkös erőforrások maximális kihasználásával.

A tanulmányban a szerzők a téma szakirodalmi összehasonlító feldolgozásán és a hazai aktuális tényadatok bemutatásán keresztül hangsúlyozzák az állam és az Unió gazdasági szerepét. Az alapvető nézetkülönbség a szakma művelőiben az, hogy vagy a piac mindenhatóságát - a „láthatatlan kéz”- minden gazdasági problémát megoldó szerepét, vagy az állam, gazdaságba beavatkozó és irányító szerepét preferálják-e. A kis- és középvállalkozások és a multinacionális vállalkozások egymást kiegészítve, kell(ene), hogy végezzék a gazdasági tevékenységüket, amiben az állam szabályozó szerepe rendkívül fontos.

A klasszikus közgazdaságtan és lehetséges értelmezései

Az egyes nemzetgazdaságok, termelésben létrejött szakosodása az adott áruk és szolgáltatások előállítására, a rendelkezésükre álló termelési tényezők optimális kihasználása érdekében történik. A klasszikus kapitalista közgazdasági modell addig jól modellezte a gazdaság működését amíg, egyrészt az adott országban csak az adott ország vállalkozásai működtek, másrészt addig, amíg a kínálat meg nem haladta a keresletet, azaz addig, amíg a piacokat nem kellett kiterjeszteni az országhatárokon kívülre is.

A klasszikus közgazdászokra (pl. Adam Smithre) többször hivatkoznak mértékadó liberális gazdaságpolitikusok, miszerint a kormányzat szerepe korlátozódjék a törvény és a rend fenntartására, az ország védelmére, valamint azon közjavak nyújtására, amelyek termelésére a magánvállalatok nem vállalkoznak (pl. közegészségügy, köztisztaság). Azonban ez csak részben igaz, ugyanis többek között maga Adam Smith

is úgy vélte, hogy: „A természetes szabadságnak néhány egyén részéről történő olyan alkalmazását, amely veszélyeztetheti az egész társadalom biztonságát, minden kormányzat törvényeinek korlátoznia kell.” (Smith, A. 1776). Vagyis szerinte az egyéneknek úgy kell követniük személyes érdekeiket, hogy azok ne legyen károsak a közösség számára, de nemcsak a törvény, hanem az erkölcs, a vallás és a szokások terén sem. Véleménye szerint egyetlen olyan társadalom sem lehet elégedett, amelyben a többség szegénységben él. Smith, miközben hangsúlyozta a piac jótékony működésének szerepét, rámutatott az aktív állam szerepére és felelősségére is. Azonban nem csak Smith gondolatai, hanem a világ valamennyi lényeges közgazdasági elmélete is előtérbe helyezi a teljes lakosság érdekeit, szemben az egyének, vagy különböző társadalmi csoportok parciális érdekeivel szemben. Ezek a megállapítások nyomon követhetők valamennyi domináns közgazdasági modellben. Így a merkantilizmusban (Ballagi, 1989), a fiziokratizmusban (Navratil, 2007), a klasszikus közgazdaságtanban az ab-

szolút előnyök elmélete (Smith, 1776), a relatív előnyök elmélete (Ricardo, 1821), a neoklasszikus modellben (Marshall, 1890), a marxi közgazdaságtanban (Marx, 1961). Megemlítendő még Heckscher-Ohlin modellben (Heckscher, 1919), (Ohlin, 1933), a Leontief-paradoxonban (Leontief, 1953), a Keynesianizmusban (Keynes, 1936) valamint Friedman (Friedman, 1968) monetarista modelljében is.

A főbb gazdaságpolitikai eszközök összehasonlítása

A 20. század közepétől egyre nagyobb teret nyert a közvetlen állami beavatkozás, amelynek fontosságát egyébként Keynesi is hangsúlyoz a modelljében. Ennek legfontosabb eszközei az ipari kapacitások növelését szolgáló állami megrendelések, az állami tulajdonú vállalatok és a rövid- és közép-távú gazdaságfejlesztési tervek voltak. A felzárkózó országokban az iparpolitika a Rostowi take-off (Rostow 1952) szolgálatába állt, és szigorú politikai ellenőrzés mellett fejlesztette a kijelölt iparágakat. Ez így volt az állam-szocialista országokban, de Dél-Koreában is (Chang 1994). A második világháború után Nyugat-és Kelet-Európát, valamint a dinamikus fejlődő kelet-ázsiai kapitalista országokat egyaránt szektorális iparpolitikák és jelentős állami szerepvállalás jellemezte. Nyugat-Európában nőtt az állami tulajdonú vállalatok és az állami gazdasági-koordináció szerepe. Amíg azonban Nyugat-Európában és Kelet-Ázsiában az állami gazdaságirányítás túlnyomórészt a magántőkét koordinálta, addig Kelet-Európában mindent államosítottak.

Ebben az időszakban a katonai és gazdaságfejlesztési szempontból egyaránt stratégiai jelentőségű acél- és nehézszevegéipar sok nyugat-európai országban – például Franciaországban, Olaszországban és Ausztriában is – állami kézbe került. A nehézipart állami tulajdonú vállalatok határozták meg, de a magántulajdon által meghatározott iparágak fejlődését is diszkrecionális állami beavatkozások – szubvenciók, vámok és különféle szabályozók alkalmazása – befolyásolták. Az állami ipart a 80-as és 90-es években privatizálták, az egységes versenyjogi szabályozással pedig igazából kiiktatták a nemzeti iparpolitikát (Török 2002).

A tőke- és árupiaci globalizáció valamint az 1997-98-as regionális pénzügyi válság következtében Kelet-Ázsiában is csökkent a közvetlen állami beavatkozás tere. A „nemzeti bajnokok” multinacionális vállalatokká váltak (Moran 1998), a chaebol-ok és keiretsu-k pedig az állami gazdaságirányítás elvárásai helyett a piaci erőknek kezdtek engedelmessé válni. A klasszikus intervencionista iparpolitika ma már nem működik szinte sehol a világban.

A fejlesztő állam koncepciójának első megfogalmazója Chalmers Johnson (1982) volt, aki a fejlesztéspolitika sikerével magyarázta Japán sikeres és látványos második világháború utáni ipari fejlődését. Mindez tudatos tervezésen alapult: a fejlesztő állam, ahelyett, hogy a piaci erőkre bízta volna a gazdasági fejlődés folyamatát, aktívan beavatkozott abba. Magát a fejlesztő államot egy magas színvonalon képzett, meritokratikus alapon szervezett, erős belső kohézióval rendelkező állammapparátus biztosítja.

Az érintett távol-keleti országokban szigorú vizsgákhoz kötik az állami szolgálatba lépést, amire az állami elitegyetemek legkitűnőbb teljesítményt nyújtó diákjainak van csak igazi esélyük. Az állami bürokrácia csúcshintézményeiben szinte kizárólag a legjobb állami egyetemeken végzeteket foglalkoztatnak, akiket így egy sajátos közösségi tudat is összeköt. Peter Evans (1995) ezt a bonyolult viszonyrendszert nevezi társadalmilag beágyazott autonómiának. Szerinte a gazdasági szereplőkkel való folyamatos kapcsolata nélkül az állam nem képes a gazdaságfejlesztő szerepének betöltésére és a folyton változó gazdasági környezetre való megfelelő válaszadására. A társadalmilag beágyazott autonómia fogalmával Evans két koncepciót egyesít: Mark Granovetternek (1985) a gazdasági tevékenységek társadalmi beágyazottságára vonatkozó elméletét és Theda Skocpol-nak (1985) az állam autonómiájára és kapacitásaira vonatkozó neoweberianus elgondolását. Skocpol állami autonómia alatt az államnak azt a képességét érti, hogy képes a többi társadalmi szereplő érdekeitől eltérő, saját érdekeinek megfogalmazására és az ennek megfelelő politika kialakítására. Állami kapacitások alatt pedig azt, hogy ezt a politikát meg is tudja valósítani.

A távol-keleti gazdaságfejlesztő állam autonómiájának megőrzésében és kapacitásainak ki-

építésében fontos szerepet játszott a külföldi működő tőke befektetések erőteljes korlátozása. A kormányzat komoly szubvenciókat és szabályozási kedvezményeket nyújtott a vezető ágazati és piaci pozíciót betöltő, hazai tulajdonú cégeknek, miközben az export erőteljes támogatása mellett gyakran korlátozta az importot. A dél-koreai és a tajvani kormányoknak aktív befektetés-szabályozó politikájukkal azt is sikerült elérniük, hogy az FDI befektetők növeljék a helyben előállított hozzáadott értéket, emeljék az exportteljesítményt. Eközben a korábban a FDI által leginkább dominált, technológia-igényes elektrotechnikában is domináns helyzetbe került a koreai és a tajvani tőke (Haggard 1990).

Ez volt a fejlesztő állam klasszikus időszaka, amely azonban a kilencvenes évekre lezárult. Az említett országok nemzeti cégei a technológiai fejlődésben általában lemaradtak a multinacionális vállalatok leányvállalatai mögött, így romlott a nemzetük gazdasági versenyképessége. A vezető hazai cégekkel kapcsolatos további probléma, hogy világpiacon pozícióik javítása érdekében alkalmazkodniuk kell külföldi versenytársaik stratégiájához. (Moran 1998). Az 1997-es kelet-ázsiai pénzügyi válság kitérésében meghatározó szerepet játszott a kormányzati és az üzleti elitök összefonódása, ami nagyban hozzájárult a pénzügyi közvetítő rendszer fizetésektelenségének kialakulásához. A gazdaságfejlesztésért és az erőforrások elosztásának szabályozásáért felelős kormányzati elitök társadalmi beágyazottsága így egy csapásra erényből tehetetlenné vált (Benczes 2002). Ezért az elodázhatalan reformok – a pénzügyi közvetítőrendszer és a veszteséges állami nagyvállalatok konszolidálása – érdekében elkerülhetetlenné vált a politikai és az üzleti élet közötti összefonódás gyengítése. (Beeson 2003).

Az állami beavatkozás szerepe

Az állam az adott vállalkozásoknak nyújtott segítséggel (kamattámogatás, vissza nem térítendő támogatás, fejlesztési hitel, stb.) erősíti, versenyképessé teszi azt. Ennek hosszú távú következménye – éppen a verseny lényege miatt – az, hogy versenyelőnye miatt, vállalkozásának valamennyi értéktérmető tevékenységében előnyre tesz szert, más vállalkozásokkal szemben. Mivel a nagy

cégméret preferálandó több vonatkozásban is, a kihasználtság, a hatékonyság, a feladatok megfelelő differenciálása és ezek megfelelő szintű el látása érdekében az államnak többek között úgy kellene segíteni a kisvállalkozásokat, hogy azok ne egyedül, hanem más, lehetőleg közeli, hasonló státuszú, nagyságú és tevékenységű kis vállalkozásokkal együttműködve fejlődjenek. Ezt tudatos gazdaságpolitikával lehet elérni. A lényeg, hogy az állam úgy és addig preferálja a hazai vállalkozásokat, hogy azok a hazai piacokon megerősödvé, versenyképesen tudjanak nemzetközi piacra lépni. A kooperációjuk által létrehozott cégforma ugyanolyan versenyképes multinacionális céggé is fejleszthető, mint amilyenek ma uralják a piacokat. Ha ők nem tudják kielégíteni a saját országuk piacának keresletét, akkor kell más régióbeli (de hazai), majd ezután a külföldi cégeket beengedni a hazai piacokra, előre deklarált feltételrendszerrel. Ha belegondolunk, így tesz és így tett mindig is minden nyugati ország is, mivel így tudtak nemzetközi viszonylatban is érvényesülni. Lényeges megjegyezni, hogy pénzügyi szemmel nézve is olcsóbb lenne a kooperálódott vállalkozások egységes, együttes állami támogatása, mint külön-külön.

Minden államnak alapvető érdeke, hogy első sorban a hazai vállalkozások elégségek ki a belső piac igényeit, ez jellemzi a fejlett országok gazdasági gondolkodásmódját és működését is. Természetesen ezek is nyitottak a liberális elveken alapuló gazdaságpolitikai eszközökre, nevezetesen a szabad tőke-munka áramlásra, a „láthatatlan kéz” elvén való gazdasági működésre, azonban addig preferálják, támogatják saját vállalkozásaikat, hogy azok megerősödvé, nemzetközi piacra úgy léphetnek, hogy a hazait szinte teljesen uralják. Ezen felül az alapvető stratégiai intézmények működtetését, közszolgáltatások végzését - teljesen érthetően – az állam látja el.

Az állam szerepvállalását a nagy, főként multinacionális vállalatok hosszú távon fenntarthatatlan működése is indokolja. A fenntarthatóság több szempontból is kétséges ezen cégek esetében.

Társadalmi szempontból fenntarthatatlan. Ugyanis egy adott vállalati méret és árbevétel felett egy cég már monopolhelyzetbe kerül a legkülönbözőbb területeken: többek között a beszerzéshez és értékesítéshez kapcsolódó szerződések

kialakításában, amely pozíciót mások számára előnytelenebb megkötése, egyoldalú befolyás-megszerzése, árkartellek kialakítása. Ilyen esetekben megtörténhet, hogy a kis-és középvállalkozói szektor hátrányba kerül direkt vagy indirekt módon több, például a – bérek kialakításában, a munkalehetőségek és – munkafeltételek terén.

Gazdasági szempontból fenntarthatatlan, mert: A sok felesleges kiadás, a túlzott marketing költségek miatt a határhason egyre kisebb, ugyanakkor ezeknek az ökolábnyma egyre nagyobb lesz. A felesleges igények keltése és nélkülözhető termékek gyártása és értékesítése szintén ebbe az irányba hat. Sok a felesleges kiadás, többek között az államtól kapott adókedvezmények, a vissza nem térítendő támogatások. A vállalkozások forgalomcsökkenéséből, vagy csődjükből adódó munkahely megszűnések, az ebből adódó közteher befizetések csökkenése, vagy megszűnése szintén a gazdasági fenntarthatatlanságukat igazolja. A megszünt munkahelyek következményeként pedig növekedik a munkanélkülieknek folyósított állami pénz, segély kifizetése is.

Környezeti szempontból a fenntarthatatlanságukat igazolja a tevékenységük miatt növekedő ökolábnym – mint egyik legfontosabb környezeti mérőszám – mellett a nem megfelelő hulladékgazdálkodásuk, növekedő káros anyag kibocsátásuk. Mindezek mellett említhető még a gyakran nem megfelelő csomagolásuk, szállításuk, logisztikájuk, technológiájuk alkalmazásának környezetre gyakorolt negatív hatásai.

A kis-és középvállalkozói szektor jelentősége

A vállalkozások gazdasági szerepét többek között az árbevétel, az elért eredmény nagysága, a beruházási aktivitás és a foglalkoztatottak létszáma jelzi. Az értékesítés során realizált árbevétel összege függ a vállalkozás méretétől, az eladott termékek és szolgáltatások értékétől. A kibocsátás és a folyó termelő-felhasználás különbségéből származtatott bruttó hozzáadott érték a gazdálkodás eredményességét mutatja. A nyereséges működés biztosítja ugyanis a vállalkozások hosszú távú fennmaradását. A forgalom növelése, a hatékonyság és a termelékenység javítása, a fogyasztói igények és a minőségi elvárások maradékta-

lan teljesítése a befektetett eszközök folyamatos megújítását igényli. A beruházások volumene és összetétele emiatt befolyásolhatja a vállalkozások gazdasági teljesítőképességét. Mindezek meghatározzák a sikeres működéshez szükséges foglalkoztatott létszám nagyságát, ami az üzleti lehetőségek és a végzett tevékenység alapján jelentősen különbözik.

Az állam kiemelt szerepe a kkv támogatásában két szempont miatt is lényeges. Az egyik, hogy ebben a szektorban nagyon jelentős a kényszervállalkozások száma. Magyarországon 2013-ban a becslések szerint 1 millió 700 ezer működő mikro-vállalkozás van, amely az összes vállalkozás 97 százaléka. Ebbe beletartoznak az egyéni vállalkozók és az östermelők is. Ugyanakkor a működő mikro-vállalkozások 57 százaléka kényszervállalkozás (nem önszántából alakult, célja az önfenntartás, nem növekednek (Global Entrepreneurship Monitor, 2012). Emiatt – is – rendkívül sok pénzt takarítanak meg az államháztartásnak, hogy mint önfenntartók, megpróbálnak a saját munkájukból megélni, nem pedig az államhoz fordulni ellátásért. A másik szempont pedig az, hogy a kkv szektor alkalmazza a legtöbb munkavállalót.

A Magyarországon működő vállalkozások döntő része a legfeljebb 249 főt foglalkoztató kis-és középvállalkozások kategóriájába tartozik. Szerepük jelentős az ország jövedelemtermelésében, a beruházásokban valamint a foglalkoztatásban is. 2012-ben 644 ezret tartottak nyilván az országban. A működő kkv-k 97%-a mikro-vállalkozásnak minősült (azaz kevesebb, mint 10 fős létszámmal működött), 4,0%-a 10–49 fővel tevékenykedett, míg a középvállalkozások (50–249 fős) aránya nem érte el az 1%-ot (0,7%). A 2012-ben működő kkv-k 61%-a társas, 39%-a egyéni formában tevékenykedett. Országosan a társas formában működő kkv-k 93, az egyénié 99%-a a mikro-vállalkozások közé tartozott. A legalább 10 fős kisvállalkozások körébe előbbieket 6,3, utóbbiakat 0,5%-a sorolódott. A társas vállalkozások közül 4543, az önállóak közül csupán 35 szervezet minősült középvállalkozásnak.

2012-ben 27 867 külföldi érdekeltségű kis-és középvállalkozás működött az országban. Emellett mindössze 462 nagyvállalat volt külföldi tulajdonban. A 18 573 milliárd forint külföldi tőke

nagyobb része (több mint 60%-a), 11 281 milliárd forint a kkv-szektorban koncentrált, a legalább 250 fős cégek – a szervezetek között képviselt súlyuknál nagyobb arányban – 6842 milliárd forinttal rendelkeztek. A külföldi tőkével rendelkező kkv-k méretstruktúrájában az átlagosnál gyakrabban fordulnak elő a nagyobb szervezetek: 85%-uk 10 fő alatti mikro-vállalkozás, további egytizedük 10–49 fővel, 4,7%-uk pedig legalább 50 fős létszámmal működött. A kkv-k külföldi tőkéjének 45%-a a középvállalkozások, 44%-a a mikro-vállalkozások, fennmaradó egytizede a 10–49 fős cégek működését szolgálta. A külföldi érdekeltségű kis- és középvállalkozások negyötöde kizárólag külföldi tőkével működött, 11%-uk többségében külföldi, 9,4%-uk nagyobb részben belföldi tulajdonban volt. A teljes egészében külföldi irányítás alatt álló cégek Közép-Magyarországon voltak a leghangsúlyosabbak (81%). A külföldi tőkével működő kkv-k 82%-a szolgáltató tevékenységet folytatott. A legtöbb szervezet a kereskedelemben (8400), valamint az ingatlanügyletekben (6348) működött. Számuk jelentősebb még a tudományos és műszaki tevékenység területén (2822), illetve a termelő ágazatok közül a feldolgozóiparban (2638).

2012-ben a kis- és középvállalkozások együttesen 44 634 milliárd forint nettó árbevételért értek el Magyarországon, a teljes vállalkozási szektor által realizált összeg 58%-át. A kis- és középvállalkozások átlagos árbevétele jóval kisebb az összes vállalkozásra jellemzőnél, illetve a szervezeti struktúra különbségeiből adódóan területileg is jelentősen szóródik. 2012-ben egy kkv 70 millió, ezen belül egy társas vállalkozás 112 millió forint árbevételért el. Előbbi mutató az összes vállalkozásának mindössze hattizedét tette ki. Annak ellenére, hogy a kis- és középvállalkozások között a legfeljebb 9 főt foglalkoztató mikro-vállalkozások túlsúlya mutatkozott, az árbevétel mindössze 36%-át realizálták. A kkv-k 0,7%-át képviselő középvállalkozások súlya a mikro-méretűekhez hasonló, a szervezetek 4,1%-át kitevő 10–49 fős kisvállalkozásoké pedig 28%-os.

Magyarországon 2012-ben a kkv-k árbevételének 63%-át szolgáltatások nyújtásával foglalkozó, egyharmadát ipari, építőipari tevékenységet folytató, 3,9%-át pedig mezőgazdasági termeléssel foglalkozók könyvelték el. Az

egyszemélyes vagy néhány alkalmazottal rendelkező vállalkozások túlnyomó részben szolgáltatásokra specializálódtak, a létszám növekedésével azonban az árbevétel mind nagyobb hányada kötődött az ipari szervezetekhez. A középvállalkozások árbevételének közel fele ipari tevékenységből keletkezett. A kis- és középvállalkozások 2012-ben 7897 milliárd forint bruttó hozzáadott értéket hoztak létre, ez az országban előállított GDP 33,6%-a. Ebből az összegből 796 000 Ft az egy lakosra, 12 319 000 Ft pedig az egy kkv-ra jutó hozzáadott érték. Az árbevételhez hasonlóan a kkv-k hozzáadott értékének 36%-át a mikro-vállalkozások termelték meg. A mikro-vállalkozások eredménye **döntő részben** a szolgáltatási ágakban keletkezett, a vállalkozások méretének növekedésével ugyanakkor a jövedelem mind nagyobb hányada származott termelő tevékenység, azon belül is javarészt ipari termékek gyártásából és értékesítéséből. Országosan a kkv-k jövedelmének mindössze 4,4%-a származott a mezőgazdaságból. A hazai kis- és középvállalkozások 2012-ben az általuk létrehozott bruttó hozzáadott érték 18%-át, együttesen 1450 milliárd forintot fordítottak új beruházásokra. Országosan 2012-ben egy lakosra 146 ezer forint befektetés jutott. A kkv-k fejlesztései a teljes vállalkozói kör ráfordításainak 46%-át tették ki. 2012-ben egy kkv átlagosan 2,3 millió forintot fordított beruházásokra. A mutató az egy nagyvállalatra vetített teljesítményérték töredékét (0,1%-át) mutatta.

Az egyes kkv-k által megvalósított beruházások nagysága függ a forgalomtól, és a szervezetméret növekedésével a bevétel emelkedéséhez hasonlóan nő. Az 1–9 fős mikro-vállalkozások átlagosan 794 ezer forintot fordítottak beruházásokra, a 10–49 fős kisvállalkozások már ennél húszszor nagyobb összeget, több mint 16 millió forintot szántak fejlesztésekre. A középvállalkozások körében ismét nagyságrendi ugrás figyelhető meg: az 50–249 főt foglalkoztató szervezetek 119 millió forintot fordítottak beruházásokra. A kkv szektor 2012-ben összesen közel 2 millió munkavállalót foglalkoztatott, ami a vállalati szektor létszámának 73%-át jelentette. A vállalkozások mérete alapján számbeli dominanciájukból következően minden régióban a legfeljebb 9 főt foglalkoztató mikro-vállalkozások szerepe

a leghangsúlyosabb, a kkv-knál alkalmazott létszám több mint felének (összesen egymillió főnek) ugyanis ők biztosítottak kereseti lehetőséget. Míg a 250 főnél nagyobb létszámmal működő nagyvállalatok döntően ipari – illetve Közép-Magyarországon szállítás és raktározási, valamint kereskedelmi – profillal rendelkeznek, addig a kis- és középvállalkozások tevékenysége ennél sokkal szerteágazó volt. 2012-ben a magyarországi kkv-k összesen 1981 ezer munkavállalót foglalkoztattak, ami 2,7-szer több a nagyvállalatoknál dolgozók számánál.

Több mint egymillió fő áll a mikro-vállalkozások alkalmazásában, azaz olyan szervezetnél, amely jellemzően egy-két fővel végzi tevékenységét. A kkv-k foglalkoztatottai közül a legtöbben, 262 ezren a kereskedelem, gépjárműjavítás ágazatba sorolt mikro-vállalkozásoknál dolgoztak, további 117 ezren pedig ugyanezen területen tevékenykedő 10–49 fős kisvállalkozásoknál. Az ipari középvállalkozások 195, a kisméretű szervezetek 122 ezer munkavállalónak biztosítottak kereseti lehetőséget az országban. A felsoroltakon kívül két terület emelhető ki: a mikro-vállalkozások a szakmai, tudományos, műszaki tevékenységben 159 ezer, az építőiparban 105 ezer főt foglalkoztattak. Az Eurostat 2011. évi adatai alapján az Európai Unióban (EU-28) a működő vállalkozások túlnyomó része a magyarországihoz hasonlóan a kis- és középvállalkozások közé tartozott. Hányaduk átlagosan 99,8%-ot tett ki. Az arány – az adatot nem közlő hat tagállam kivételével – mindenütt elérte, vagy meghaladta a 99,5%-ot. A foglalkoztatottakat illetően fordított a helyzet, a kkv-k súlya átlagosan 67%-os, miközben hazánkban felülmúlta a héttizedet (ksh.hu).

Több iparág kellene, hogy sikeresebb legyen a GDP-ben és az exportban, és nemcsak azok az iparágak, amelyek jelenleg dominálnak – például az autó és egyéb elektronika, összeszerelés, gyógyszergyártás stb. – hanem olyan cégek és tevékenységek létrehozása, működtetése, amely értéket teremt, de az alapszintű tudás birtokában levőknek is megfelel és kivitelezhető. Kicsi a hazai kkv-k részesedése az exportban: mindössze 23%, ami Európai viszonylatban is nagyon alacsony, okai: kevés töké, alacsony színvonalú HR, tudás, ismeretek, oktatás hiánya, a külföldi

lehetőségek, piacok, működések ismeretének, a megfelelő tervezés és tervek hiánya stb., amik magukban hordozzák a versenyképességtelenséget. Fontos lenne a vállalkozóvá válás, az önfoglalkoztatás segítése: jellemzőbb a kényszer motiválta vállalkozás, alacsony vállalkozási hajlandóság. Fontos ösztönző a vállalkozói környezet. Vállalkozói képzés – a szokásos, iskola-rendszerű, általános, közép és felsőfokon szerzett képzés, és a valóban – az adott szakterület, gyakorlatias valóban vállalkozóvá, szakemberré képzése.

A vállalkozások kiemelt problémája a finanszírozási forrásokhoz való hozzájutásuk nehézsége. A kínálati oldal problémája: a KKV-k finanszírozási forrásai gyakran bonyolult, átláthatatlan struktúrában állnak rendelkezésre. A második a keresleti oldal problémája: a KKV-k széles köre nem rendelkezik elégséges pénzügyi ismeretekkel és menedzsment kultúrával ahhoz, hogy a rendelkezésre álló forrásokat hatékonyan képes legyen felhasználni. A hitelkínálati oldalon legalább két tényező szerepe meghatározó. Egyrészt óvatosabbá váltak a hitelnyújtók, így a KKV-k nehezebben jutottak külső forrásokhoz. Másrészt a tagállamok és az Unió a pénzügyi szabályozás szigorításával válaszolt a pénzügyi válságra (elsősorban tőkekövetelmények emelésével). A KKV Stratégiának az EU2020 célkitűzései mellett szorosan kell kapcsolódnia az Európai kisvállalkozói intézkedéscsomaghoz, amit a Kormány 1121/2013. (III. 11.) Korm. határozata is megerősít. Az Európai Unió kis- és középvállalkozási politikáját meghatározó dokumentum a Kisvállalkozói intézkedéscsomag (Small Business Act) amely a 2000 júniusában elfogadott Kisvállalkozói karta helyére lépett. Ezek mindegyike a KKV szektor erősödését hivatott segíteni. Az uniós forrásokon „túlmutató” és meghatározó hosszú távú stratégiai dokumentum a Nemzeti Fejlesztés 2020. A koncepció a Kormány 1254/2012. (VII. 19.) Korm. határozata (a területfejlesztési politika megújításáról, az új Országos Területfejlesztési és az új Országos Fejlesztési Koncepció kidolgozásáról) alapján készült. A dokumentum egyrészt hosszú távú (2030-ig) célokat és középtávú (2014-2020) üzeneteket fogalmaz meg, amelynek célja szintén a kkv pozícióba juttatása.

Az állam gazdaság-szabályozó szerepe – múlt, jelen, jövő

A multinacionális cégek érdekeit védő, kiszolgáló, illetve kiszolgálni akaró liberális piaci erők működését lehet és kell is állami eszközökkel szabályozni. Polányitól (1997) tudjuk, hogy a kapitalista piacok 18-19. századi létrehozása is állami fellépést igényelt. Egyes közgazdászok szerint nem kellene éppen most állami ellenőrzés nélkül hagyni őket, amikor ők maguk is erősen igénylik az állami koordinációt (Evans 1997, Randeria 2003). A liberalizált tőkemozgások és a nemzetközileg is elfogadott jogállami normák miatt igazából nem is lehet államilag irányítani vállalkozásokat. A távol-keleti sikeres országok által alkalmazott stratégiák mára már szinte működésképtelenné váltak, vagy pedig legalábbis erősen megkérdőjelezhetőek (Moran 1998). Az állami szerepvállalás egyik lehetséges alternatívája a megfelelő gazdaság-fejlesztési stratégia kialakítása. Erre jó példa az alábbi – jórészt – Ázsiában megvalósított modell. Lall (2002) szerint háromféle gazdaság-fejlesztési stratégiát különböztethetünk meg, amelyek különböző módon viszonyulnak a globális piaci erőkhöz, és különböző állami szerepfelfogásokkal párosulnak.

Az állami gazdaságpolitika törekedhet a globális piaci erők – mindenekelőtt a külföldi működő tőke (FDI) – szerepének korlátozására. Ezt Lall „autonóm stratégiának” nevezi, és utal arra, hogy ezt csupán két ország – Dél-Korea és Tajvan – vitte sikerre az utóbbi évtizedekben. Mindkettő azonban jelentős mennyiségű külföldi tőkét alkalmazott, ami a fejlődés kezdeti kritikus időszakban segítyek és kedvezményes hitelek formáját öltötte (Stallings 1990). Ezzel ellentétben állnak a FDI iránt nyitott, azzal szemben többé vagy kevésbé függő helyzetet eredményező fejlődés alternatívái. Ezek között Lall megkülönböztet passzív és célzott FDI - alapú gazdaságfejlesztési stratégiákat. Az előbbi a beáramló tőke mennyiségének maximalizálására és a piaci koordináció érvényesülésére, a „deregulációra”, azaz a korlátozó bürokratikus akadályok lebontására törekszik. Ez az egyszerűbb -- bár nem mindig egyszerű -- stratégia. A másik, jóval bonyolultabb állami gazdaságfejlesztési szerepet feltételező le-

hetőség az FDI célzott alkalmazása, amely saját fejlesztési elképzelései szolgálatába igyekszik állítani a globális tőkebeáramlást. Ehhez azonban szükséges az állam megfelelő és előrelátó gazdaságfejlesztési célokat megfogalmazni tudó képessége. A passzív FDI - alapú stratégia nem válogat a befektetők között, hanem az ország létező tényező-adottságait felkínálja és rájuk bízva azok hasznosítását. A célzott FDI - függő alternatíva azonban lehetőség szerint megválogatja, hogy milyen típusú befektetőktől tegye függővé a gazdasági fejlődést, és nem statikus, hanem dinamikus szemléletben tekint a tényezőadottságokra. Olyan befektetőket próbál tehát keresni – vagy a meglévőket próbálja olyanná tenni --, amelyek a fejlesztéspolitikai elképzeléseknek megfelelően módosítják a tényezőadottságokat.

A fejlesztő állam szerepe és lehetőségei napjainkban

A gazdasági fejlődésben meghatározó szerepet játszó országok és térségek jórészt az államilag kezdeményezett és végrehajtott politikák segítségével érték el sikereiket, keleten és nyugaton egyaránt (Chang 2002). Evans (1995) a távol-keleti fejlesztő állam társadalmilag beágyazott autonómiájának európai megfelelőjét is kimutatta a nyugat-európai hagyományban. A huszadik századi állam-szocialista felzárkózási kísérletek két kulcs-országa, Oroszország és Kína egyaránt erősen intervencionista gazdaságpolitikát követ.

Az állami kapacitások – mint a gazdasági, társadalmi folyamatokba való képesség és beavatkozási lehetőség – lényege és jelentősége is fontos. Az állami kapacitások fogalma a bürokratikus szervezett állami intézmények közpolitika alkotási- és alkalmazási képességére vonatkozik (Polidano, 2000). Ebbe az iparpolitikától az oktatás- és szociálpolitikán át a bűnüldözésig valamennyi az állam feladataként értelmezett. A kelet-ázsiai fejlesztő államok a huszadik század második felében kiemelkedő állami kapacitásokat hoztak létre a gazdaságfejlesztés területén (Chang—Evans, 2000; Beeson 2004). Az állami beavatkozás a társadalmi és gazdasági folyamatokba természetesen nem mindig és csak kellő mértékben kívánatos és hasznos, azonban nagyon is hasznos és eredményes lehet az országának

fejlődése érdekében. Fontos megemlíteni még a közpolitikák koordinációjának minőségét, amelyet jól jellemez az állampénzügyek egyensúlya és átláthatósága (Csaba, 2005).

A szükséges állami autonómia (Evans et al., 1985) elérésének vizsgálatakor az alapkérdés az, hogy az állam tevékenysége a különféle társadalmi csoportérdekek eredőjeként határozódik-e meg, avagy a bürokratikus és a politikai elitnek önálló, magukat más társadalmi érdekektől megkülönböztetni képes szereplőkként jelennek meg. Az európai típusú fejlődés főáramát a társadalmilag nagyon is autonóm, formális jogintézményeken és szakképzett hivatalnokai karon alapuló, racionális államszervezetek jellemzik (Weber, 1970.). A gazdasági szerkezetváltás során mindig is kulcskérdés, hogy az ezt a politikát végrehajtó állam kellő autonómiával rendelkezik-e az ellenérdekelte társadalmi csoportokkal szemben (Bates— Kruegereds., 1993).

Hazai és nemzetközi makrogazdasági és pénzügyi folyamatok

A Nemzetközi Valutaalap szerint a világgazdaság teljesítménye 2014-ben – az előző évihez hasonlóan – 3,3%-kal nőtt. Ez az adat azért is lényeges, mert ugyanebben az időszakban Magyarország teljesítménye 3,5%-kal emelkedett, az Amerikai Egyesült Államoké 2,4, Kínáé 7,4 %-kal emelkedett, míg Japáné stagnált. Az EU-28 együttes teljesítménye elmarad ez alatt, hiszen ez a mutató ott csak 1,4, míg Németország – mint az Unió legnagyobb nemzeti gazdasága – csak 1, 7%-kal nőtt 2014-ben. Ezzel a gazdasági teljesítménnyel hazánk az uniós tagországok rangsorában az élmezőnyben helyezkedik el. Az emelkedés kiemelten a mezőgazdasági és – a járműgyártás és a hozzá kapcsolódó beszállítói ágazatok termelésbővülése miatt – az ipari teljesítmény növekedésének köszönhető (KSH, 2015).

Ha a statisztikai mutatókat megnézzük – főként a 2008-2014 időszakot – akkor elég jól látható a legtöbb esetben, hogy a gazdasági folyamatokba beavatkozó állam szerepének köszönhetően nagyon sok gazdasági mutató jó irányban halad. 2014-ben a nemzetgazdasági ágak döntő többségében emelkedett a beruhá-

zási teljesítmény, köztük a legnagyobb beruházónak számító feldolgozóiparban 13%-kal. Az export euró értéke 3,9, az importé 4,3%-kal bővült. A külkereskedelmi mérleg 2014-ben 6499 millió eurós többlettel zárt, 56 millió euróval kevesebbel, mint egy évvel korábban. Az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi szemléletű, konszolidált hiánya a Nemzetgazdasági Minisztérium részletes adatai alapján 826 milliárd forint volt 2014-ben, 107 milliárd forinttal kevesebb, mint 2013-ban. Az államháztartás központi alrendszerének egyenlege idén januárban is javult, a deficit 54 milliárd forintot tett ki, 22 milliárd forinttal kevesebbet, mint 2014 januárjában. A mérleg javulása 2014-ben és 2015 januárjában egyaránt a központi költségvetésben végbement folyamatok hatására következett be. A Magyar Nemzeti Bank előzetes adatai szerint 2014 végén a háztartások pénzügyi eszközei 37,0 billió forintot tettek ki, 8,1%-kal többet az egy évvel korábbinál. A kötelezettségek értéke 9,1 billió forint volt, az egy évvel ezelőttinél 0,8%-kal kevesebb. A két tényező különbségeként előálló nettó pénzügyi vagyont 27,9 billió forint volt, 11%-kal több a 2013. év véginél.

A kötelezettségek között megjelenő devizahitelek állományi értéke (4,2 billió forint) 4,7%-kal elmaradt az egy évvel korábbitól. A háztartások nettó finanszírozási képessége 2014-ben 1882 milliárd forint volt, ami a GDP 5,9%-ának felelt meg. A foglalkoztatottak közül 4 millió 70 ezren tartoztak a 15–64 évesek korcsoportjába, az előző évihez képest 210 ezer fővel (5,4%-kal) többen, foglalkoztatási arányuk pedig 3,7 százalékponttal, 61,8%-ra emelkedett. A munkanélküliek száma – 2014-ben és a 15–64 évesek körében – 343 ezer fő volt, 98 ezerrel (22%-kal) kevesebb, mint 2013-ban, míg a munkanélküliségi ráta 2,4 százalékponttal, 7,8%-ra esett vissza. 2014-ben a teljes munkaidőben alkalmazásban állók nemzetgazdasági szintű havi bruttó átlagkeresete 237 700, ennek – családi kedvezmény nélkül számított – nettó összege 155 700 forint volt. A fogyasztói árak 2014-ben összességében 0,2%-kal maradtak el az előző évitől. Az év folyamán az infláció fokozatos lassulása, majd megszűnése elsősorban a rezsiszükséglettel szembe fordított, bár – a szeszes italok, dohányárak, valamint a

szolgáltatások kivételével – minden főcsoportban kisebb-nagyobb mértékben csökkentek az árak (KSH, 2015).

Állami támogatások szerepe

Az állami támogatások széles tárházát vehetik igénybe a kis- és középvállalkozói szektor szereplői (pályázatiszemle.hu,2015).

A kormány egyre nagyobb hangsúlyt helyez a gazdaság élénkítésére, ezen belül is a foglalkoztatottság bővítésére és a vállalkozások versenyképességének javítására. Ennek egyik, komoly közérdeklődésre számot tartó eszköze a kkv-k támogatása, hiszen ez a szektor adja a működő vállalkozások 99,8 százalékát, munkahelyet biztosít a versenyszférában dolgozók 70 százalékának és a GDP több mint 50 százalékát állítja elő. A kkv-szektor a hazai gazdaság meghatározó szegmense, működése, versenyképessége kihat a nemzetgazdaság teljesítményére és meghatározó módon befolyásolja a foglalkoztatást. A hazai kkv-k jövedelemtermelő képessége azonban mindössze egytizede az EU15-ök átlagának. A vállalkozásoknak csupán 20-22 százaléka bankképes, miközben az uniós arány 70-85 százalék. Az egyik legnagyobb probléma, hogy a magyar kkv-k teljesítménye (árbevétele), tőkeereje, vagyona lényegesen elmarad az EU átlagától. A lausannai székhelyű IMD (Institute für Management-Entwicklung) vezetőképző és gazdasági kutatóintézet értékelése alapján a vizsgált uniós országok közül hazánkban a legalacsonyabb a kkv szektor hatékonysága, és az egyik legkedvezőtlenebb a hitelhez jutás lehetősége. A kormány a kkv-k erősítését évek óta kiemelt versenyképesség javító tényezőként kezeli, fejlesztéseiket, finanszírozási forráshoz jutásukat a gazdaságpolitika egyre aktívabban támogatja.

2010-ben az Új Széchenyi Tervben fogalmazta meg fejlesztéspolitikai célkitűzéseit és kkv-fejlesztési programját. Stratégiájában a támogató szabályozási környezet kialakítását, az intézményrendszer egyszerűsítését, a támogatások kihelyezésének egységesítését és gyorsítását, a kkv-k részére rendelkezésre álló források bővítését és a pótlólagos forráshoz jutást biztosító pénzügyi rendszer kialakítását tűzte ki célul. A vállalkozások kedvezményes finanszírozása az

operatív programokban szereplő vissza nem térítendő támogatások mellett a mikrohitel kamattámogatási lehetőségeinek kínálatában, a banki hitelek igénybevételét elősegítő garanciavállalásokban, továbbá tőkebefektetések nyújtásában valósul meg.

Az új pénzügyi konstrukciókban az állami támogatás egyrészt a hitelek kedvezményes feltételeiben, másrészt abban testesül meg, hogy a banki szempontból nem hitelképes, vagy magas kockázatú vállalkozások is pénzügyi forrásokhoz juthatnak garanciák és tőkejuttatások révén. Az UMFT, GOP, ROP, TÁMOP és TIOP alapokról szóló 1298/2010. (XII. 21.) Korm. határozat módosította a GOP és ROP 2009-2010. évi akciótervét növelve a kkv-kat támogató uniós forrásokból (JEREMIE program) biztosított pénzügyi kereteket. A kkv-k eredményesebbé tétele érdekében átalakították a hitelre, tőkére és garanciára vonatkozó programokat és új termékeket is bevetettek. A Fejlesztési Stratégia a kkv-k fejlesztését, forráshoz jutását - többek között - az alábbi államilag támogatott pénzügyi eszközökkel is segíti. Ezek között megemlítendő a kedvezményes kondíciójú mikro hitel, az állami tulajdonú visszaforgó alapok, az MFB Zrt. és az Eximbank közvetlenül, vagy ügynökök útján nyújtott kedvezményes kondíciójú hitelei, az állami kezességvállalás, a kamattámogatás, a refinanszírozás valamint az állami kockázati tőkealapok.

Államok feletti gazdaságsszabályozás – Magyarország fejlesztése Európai Uniós forrásokból

Nagyon sok lehetősége van az országnak a fejlesztésre, fejlődésre az Uniós források segítségével. Az alábbiak a lényegesebb lehetőségeket tartalmazzák (ezüstkincs.com, 2015);

2014–2020 közötti uniós költségvetési időszakban a hazai társfinanszírozással együtt összesen 7480 milliárd forint jut majd a fejlesztési programokra, erre még ráakódik a vidékfejlesztési és a területalapú támogatásokból származó pénz. Ennek legalább 15 százaléka közvetlenül a KKV-k számára lesz fenntartva. 2014 és 2020 között 8,6 milliárd euró lesz elérhető kifejezetten a kkv-k számára a 2007–

2013-as korábbi fejlesztési időszakhoz képest 30 százalékkal növelt, folyóáron 77 milliárd eurós európai központi kutatás-fejlesztési kereten belül. Az elindult új tervezési időszakban a források 60 százalékát közvetlenül gazdaságfejlesztésre szeretné fordítani Magyarország, míg a 2007–2013-as időszakban csak a források 16 százaléka jutott erre. A legtöbb forrás várhatóan mintegy 1100 milliárd forint a foglalkoztatás ösztönzésére jut 2014 és 2020 között. A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program lesz a legnagyobb operatív program 2740 milliárd forintos kerettel; a források jelentős részét kkv-k fejlesztésére fordítják, de fontos lesz a kutatás-fejlesztés, az innováció, az infokommunikációs szektor fejlesztése is. Érdemes kiemelni, hogy Magyarország 700 milliárd forintot költött energiahatékonysági beruházásokra 2014–2020 között, ami kétszerese a most záruló hétéves ciklusban rendelkezésre álló EU-támogatási keretösszegnek. 2013-ban több vállalkozás használta ki a pályázat adta lehetőségeket, hiszen a projekt által megvalósuló korszerűsítéssel csökkenteni tudják a havi rezszi kiadásukat.

Az előző ciklusban a legnagyobb gondot az okozta, hogy hiányoztak a prioritások a programból, például, hogy 2007 tájékán sok vállalkozó még csak kiegészítő lehetőségnek látta az uniós forrást, ezért inkább olcsó hitelekben adósodott el, amelynek kamata viszont jócskán megugrott. Így később már a túlélésért használta az uniós forrásokat a vállalkozói kör. A cégek nem azt nézték, hogy saját működésük racionalizálásához milyen beruházásra van szükségük, hanem azt keresték, hogy milyen célra tudnak pályázati pénzt lehívni. Jogos elvárása vállalkozásuktól, hogy a kiindulási évhez képest emelkedjen az árbevétel és a fejlesztések révén olyan körülményeket teremtsenek a vállalkozások, amelyek új emberek felvételét teszik lehetővé. 2015-ben már mintegy 2100 milliárd forintnyi uniós támogatást fizettek ki a magyar hatóságok, így a kifizetési számláló már 8800 milliárd forint felett jár. Decemberben 1500-1800 milliárdnyi új EU-pályázat nyílik meg felhívások formájában. 2015-ben eddig 26 pályázatot írtak ki kkv-k számára a Gazdaságfejlesztési- és Innovációs Operatív Program (GINOP) összesen 2700 milliárd forintos keretéből, és még az idén

további 26 pályázat jelenik meg, amelyből öt, összesen több mint 32 milliárd forint értékben kifejezetten a mikro-, kis- és középvállalkozásokat célozza meg.

Magyarországon 2014-ben 3,7 százalékos volt a gazdasági növekedés, és idén is 3 százalék várható. 2014-ben 6800 milliárd forint értékű beruházás valósult meg az országban, és rekordösszegű, 1850 milliárd forintnyi uniós támogatást fizettek ki. A munkahelyek száma folyamatosan nő, 2010 óta több mint 550 ezer állás jött létre, ebből több mint 300 ezer a versenyszférában. A kormány döntése szerint az új hétéves ciklus forrásainak több mint 60 százalékát gazdaságfejlesztésre fordítja. a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) idei évre vonatkozó éves pályázati menetrendje, ami 662 milliárd forintnyi pályázat még idei meghirdetését írja elő. Ez tehát az 1600 milliárdos, év végéig érkező keretnek jelentős részét teszi ki. Összesen 1200 milliárdért várhatók infrastruktúra (út, közút) fejlesztési pályázatok megjelentetése is rövid távon. Év végéig a TOP-ból 456 milliárd forintot írnak ki a megyék, 206,5 milliárdot pedig a megyei jogú városok számára.

A 2014-20-as költségvetési periódusban Magyarország összesen 25 milliárd euró fejlesztési forrást használhat fel. Ezen összeg vissza nem térítendő (VNT, kb. 90%) és visszatérítendő (VT; kb. 10%) forrásokat egyaránt tartalmaz. A gazdaságfejlesztésre szánt, sokszor hangoztatott „60%-ot” a GINOP, TOP, VEKOP Operatív Programok együttes keretösszege alkotja. A visszatérítendő források jórésze a GINOP pénzügyi eszközök prioritásán keresztül lesz elérhető, mely közel 714 milliárd forint nagyságú összeget, de a VEKOP is tartalmaz pénzügyi eszközök formájában visszatérítendő forrásokat. Tekintettel arra, hogy a 2014-2020-as ciklusban várhatóan meghatározó szerep hárul a hitelintézetekre a visszatérítendő támogatások elosztásában, a bankok számára vonzóbbá, piacképessé kell tenni a támogatások közvetítését, és az ahhoz kapcsolódó egyéb kiegészítő tevékenységeket. Fontos lenne, hogy megvalósulhassanak olyan kvalitatív célkitűzések is, mint a pályázóknak történő tanácsadás, proaktív javaslattétel projektötletekre, az elérhető támogatások megszerzésére, és menedzselésére.

Következtetések

Az állam beavatkozásának szükségszerűségét már a nagy közgazdasági klasszikusok is – például Adam Smith – hangsúlyozták részben a gazdaság optimális működése miatt, részben pedig azért, hogy a társadalom szociális, jóléti különbségeit csökkentse. A mai globalizált világban azonban egyes érdekcsoportok saját céljaiknak megfelelően, sokan félreértelmezik ezeket az elméleteket. Az állam szerepe az egész gazdaság szempontjából fontos, de a kkv számára különösen, hiszen az ő eszközeik, tőkéjük, szakmai, piaci ismereteik egyébként is nagyon szerények ahhoz, hogy fenntartható módon tudjanak eredményesen működni. Az állami segítségnek több formája is lehet: Ilyen például a kis- és közepes vállalkozások együttműködésének ösztönzése, az együttműködési formák kialakításának támogatása pénzügyi forrásokkal, illetve a működéshez szükséges szakmai tudás és kompetenciák elsajátításában. Mindez alapvető érdeke az államnak, de az egész társadalomnak is, hiszen, mind a GDP előállításában, mind a foglalkoztatásban az egyik domináns gazdasági szereplő a kkv szektor. Természetesen az állam beavatkozása nemcsak a kkv szektor, hanem valamennyi, így a nagyobb hazai vállalkozások számára is lényeges.

Ezenkívül – a méretükből adódó erő és piacfölényüket gyakran fel és kihasználó – a nagy nemzetközi gazdasági vállalkozások működése okán is szükségszerű a megfelelő állami szabályozás. A cikkben bemutatott keleti és nyugati példák, minták megfelelően alátámasztják, hogy az állam különböző beavatkozási módjai a gazdasági életbe sok esetben nemcsak hasznosak, hanem elkerülhetetlenek és triviálisak. Ezek közül ki kell emelni a XX. század második felében felzárkózó országok iparpolitikáját, az állami tulajdonú vállalatokat, amelyek nemcsak Kelet – Ázsiában, hanem Nyugat – Európában alkalmaztak. Ezenkívül meg kell említeni a chaebol-ok és keiretsu-k jelentőségét. Az egyes államok a gazdasági dominanciájuk megőrzése érdekében külföldi tőkét vagy korlátozták, vagy pedig általa irányítottan és csak megfelelő módon, összegben, helyen engedte működni. Manapság az államnak kiemelkedő szerepe lehet(ne) a vállalkozóvá válás, az önfoglalkoztatás, a finanszírozási forrás-

sokhoz való hozzájutásának – legyen az Uniós, állami, regionális, vagy településszintű – segítségével. Ide tartoznak még a különböző állami fejlesztési programok, támogatások, az ezekkel kapcsolatos fiskális politika, de már önmagában az állam gazdasági, gazdaságfejlesztési koncepciói, különböző intervallumú stratégiái, mindegyike a GDP, a foglalkoztatottság, az életszínvonal, ezáltal a társadalmi jólét növelése irányába mutatnak.

MOLNÁR TAMÁS – VANCSIK JÁNOS

Abstract: The state's role is essential for influencing economic life, which - to prove that the economic models that can - among other things. The economic models of different eras in economic history only to describe the overall welfare of society. Compete with another for a given national economy also helped in finding an optimal production structure, maximum utilization of available scarce resources. **Keywords:** Economic policy, small and medium-sized enterprises, competitiveness, cooperation, government intervention, social responsibility, success

Irodalomjegyzék

Ballagi Aladár: Colbert I-II. kötet (Magyar Tudományos Akadémia, 1889, Budapest)

Bates, Robert H. – Anne O. Krueger eds, (1993): Political and Economic Interaction in Economic Policy Reform, Evidence from Eight Countries, Cambridge, MA and Oxford: Blackwell.

Beeson, Mark (2004): The rise and fall(?) of the development state: The vicissitudes and implications of East Asian interventionism. In: Linda Low ed. Developmental States. Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?, New York, Nova Science Publishers.

Beeson, Mark (2003): Japan's reluctant reformers and the legacy of the developmental state. In: Anthony Cheung and Ian Scott eds., Governance and Public Sector Reform in Post-Crisis Asia: Paradigm Shift or Business as Usual?, London, Curzon Press.

Benczes István (2002): A fejlesztő állam válsága Ázsiában. Külgazdaság, Vol. 46. No. 5, május.

Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem Books.

Chang, Ha-Joon – Peter Evans (2000): *The Role of Institutions in Economic Change*, Paper prepared for the meetings of the Other Canon group, Venice, Italy, 13-14 January, 2000 and Oslo, Norway, 15-16 August, 2000.

Chang, Ha-Joon (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, London, Macmillan.

Csaba, László (2005): *The New Political Economy of Emerging Europe*, Budapest, Akadémiai Kiadó.

Csaba, László (2003): *Globalisation and economic systems: a homogeneity test*. In: A. Krizsán and V. Zentai eds., *Reshaping Globalization*, New York and Budapest, CEU Press, pp. 197-214.,

Evans, Peter B (1997): *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization (Az állam hanyatlása? - Vélemények az államosságról a globalizáció világában.. World Politics*. 50, October 1997.

Evans, Peter B (1995): *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Evans, Peter B. – Dietrich Rueschemeyer – Theda Skocpol eds. (1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.

Friedman, M. (1968): *The Role of Monetary Policy*, *American Economic Review*, March

Granovetter, Mark (1985): *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, *American Journal of Sociology*, Vol 91, No. 3 (November), pp. 481-510.

Haggard, Stephan (1990): *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca and London, Cornell University Press.

Heckscher, E.E. (1919): *The Effects of Foreign Trade on the Distribution of Income*, *Ekonomis Tidskrift*. Vol. 21.

Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.

Keynes, J.M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. MacMillan, London – New York. Magyarul is: (1965): *A fog-*

lakoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

Kis és közép vállalkozások stratégiája (2014-2020) http://2010-2014.kormany.hu/download/1/c2/e0000/KKV_strat_t%C3%A1rsadalmi_egyeztet%C3%A9sre.pdf

Lall, Sanjaya (2002): *Transnational corporations and technological flows*. In: Deepak Nayyar: *Governing Globalisation – Issues and Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 78-107.

Leontief, W.W. (1953): *Domestic Production and Foreign Trade: The American Position Re-examined*, *Proceeding of the American Philosophical Society*. Sept.

A kkv gazdasági helyzete, 2012-ben, a KSH 2014-es jelentése, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/gyorkkv12.pdf>

A kkv szektor adatai, *Global Entrepreneurship Monitor*, 2012.

http://hvg.hu/enesacegem/20131212_100_kerdes_a_mikrovallozasok_uzletiva

Magyarországi gazdaságstatisztikai adatok 2014 évről, www.ksh.hu

Magyarország fejlesztési lehetőségei, elképzelései: <http://www.ezustkins.com/palyazati-hirek/a2014-2020/>

Magyarország kkv szektorának pénzügyi helyzete, kormányzati támogatása, <http://www.penzugyiszemle.hu/vitaforum/allami-tamogatas-a-magyar-kkv-szektorban-mibol-mennyi-jut>

Marshall, A. (1890), (Repr.: 1930, 8th edition), *Principles of Economics*. Macmillan & Co., London

Marx, K. (1961), *A tőke*. I-III. Kossuth Könyvkiadó, Budapest

Moran, Theodore H. (1998): *Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*, Washington DC, Institute for International Economics.

Navratil, A.: *Régi igazságok és új elméletek a közgazdaságtanban*. Magyar Közgazdasági

Klasszikusok sorozat. A bevezetőt írta és a szövegeket válogatta Hild Marta. 2007.

Budapest, Aula

Nemzeti Fejlesztés, 2020. <http://www.kormanyhivatal.hu/download/9/9b/60000/Nemzeti%20Fejleszt%C3%A9s%202020%20-%20>

Orsz%C3%A1gos%20Fejleszt%C3%A9si%20%C3%A9s%20Ter%C3%BClfejleszt%C3%A9si%20Koncepti%C3%B3.pdf

Ohlin, B. (1933), *Interregional and International Trade*. Cambridge, Mass

Polidano, Charles (2000): *Measuring public sector capacity*, *World Development*, Vol. 28, No. 5, pp. 805-822.

Polányi Károly (1997): *A nagy átalakulás*, Budapest, Mészáros Gábor kiadása

Randeira, Shalini, (2003): *Between Cunning States and Unaccountable International Institutions: Social Movements and Rights*. In: A. Krizsán and V. Zentai eds., *Reshaping Globalization*, New York and Budapest, CEU Press, pp.101-133;

Ricardo, D. (1821, illetve 1887, új kiadás): *Principles of Political Economy and Taxation*, London. Magyarul is (1954): *a politikai gazdaságtan és az adózás alapelvei*, Akadémiai Kiadó, Budapest

Rostow, Walt Whitman, (1952): *The Process of Economic Growth*, New York, Norton. 1952.

Skocpol, Theda (1985): *Bringing the State Back In*. In: Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press

Smith, Adam (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Mac Culloch, Edinburgh

Smith, Adam (1937): *The Wealth of Nations*, (Canan, E.ed), Random House, New York

Török Ádám (2002): *A hazai (nagy) vállalkozások helyzete és stratégiája*, *Vezetéstudomány*, Vol. 33 (különszám)

Vancsik János (2010): *A KKV szektor versenyképessége*. Szakdolgozat. *Modern Üzleti Tudományok Főiskolája*. Tatabánya

Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Weber, Max (1970): *Állam, politika, tudomány*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Address: 10-Egyetem Street, Veszprém, H-8200 Phone: +36 88 624644

Email: molnar.tamas@gtk.uni-pannon.hu

János Vancsik, Ph.D student, University of Pannonia, Veszprém

Address: 10-Egyetem Street, Veszprém, H-8200 Phone: +36 88 624644

Email: vancsik.janos@gmail.com

A szerzők

Dr. Tamás Molnár Ph.D, associate professor, University of Pannonia, Veszprém

A többszintű kormányzás negyedszázada

Mérlegen egy „túlfeszített” koncepció

Az Európai Unió működésével kapcsolatos tudományos megközelítések közül talán egy sem kapott akkora figyelmet az elmúlt negyed század során, mint a többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) koncepciója. Népszerűsége leginkább azzal magyarázható, hogy stabil, bizonyos mértékig leegyszerűsített, ugyanakkor kellőképpen rugalmas értelmezési keretet adott egy sajátos, „sui generis”, kvázi-politikai rendszer mindennapi működének leírásához. A szupranacionálistól a regionálisra át a lokálisig terjedő, vertikális és horizontális logika alapján szerveződő „Európa Ház” lakói (egyének és intézmények) felhatalmazásuk, érdekeik alapján, vagy éppen az adott uniós közpolitika szabályozásából adódóan különböző szinteken találnak otthonra. Mindez döntéshozatali fórumokat és közpolitikai tereket biztosít a változatos (nemzetállami, területi, funkcionális) érdekek és értékek artikulálására és versengésére, lehetőséget ad az integráció „többsebességű” előre haladására, az egyes szintek közötti szoros összekapcsolódás formális és informális eszközeinek kiépítésével pedig megteremti a közös döntéshozatal és átfogóan a működés koherenciájának feltételeit.

A fentiekből adódóan az MLG koncepciójának számos értelmezése és alkalmazása alakult ki, amelyek egymástól jól elkülöníthető „generációi” ráadásul időben is folytonosan változnak és alakulnak. A koncepció első megfogalmazása és publikálása vitathatatlanul Gary Marks nevéhez fűződik (Marks, 1993), de ezt követően folyamatosan jelennek meg összefoglaló, összegző kötetek, tanulmányok (Bache and Flinders, 2004, Conzelmann and Smith, 2008, Piattoni, 2009, Enderlein, Walti and Zürn, 2010, Stephenson, 2013, Ágh, Kaiser and Koller 2014). Az MLG gyökeret vert a politikatudomány valamennyi altípusában, elmaradhatatlan teoretikus kerete és eszköztára lett az európai integrációs, kormányzati és a regionális tanulmányoknak.

Az MLG koncepciójával szemben ugyanakkor számos kritika is megfogalmazódott, amelyek főként az előrejelzésekre alkalmas tartalmi kidolgozottság hiányára, valamint az ok-okozati összefüggések magyarázatának alacsony mértékére

hívták fel a figyelmet (Diez and Wiener, 2004, Peters and Pierre, 2005, Bevir, 2010). A bírálatok ugyan többnyire megelégednek arról, hogy mindez – különösen az alacsony fokú előrejelző képesség – az európai integráció „nagy elméleteire” is igaz, de kétségtelen, hogy az MLG értéke és népszerűsége leginkább arra vezethető vissza, hogy jól áttekinthető és könnyen befogadható keretbe helyezve írja le az EU bonyolult, komplex döntéshozatali folyamatait, valamint az uniós és tagállami intézmények interaktív viszonyrendszerét. A népszerűség átka azonban az MLG-t is elérte abban a formában, amit a neves politológus, Giovanni Sartori máig ható érvényességgel a koncepció „túlfeszítésének” és „utaztatásának” vélt nevezett (Sartori, 1970). Kétségtelen, hogy ma már az európai integráció és a kormányzás témakörében írott tanulmányok szinte kötelező elemévé vált, hogy a szerző kutatásának tárgyát és hipotézisét az MLG-vel kapcsolatos álláspontja és viszonyulása mentén pozicionálja. Ennek

révén elvileg újabb és újabb értelmezési keretek nyílhatnak meg a koncepció előtt, ami azonban magában hordozza azt a lehetőséget, hogy a téma jellegétől függő mértékben eltávolodhat korábbi jelentésétől és a hozzá kapcsolódó kutatási módszerektől, vagy legalábbis kérdésessé teszi azok alkalmazhatóságát. Az MLG segítségével egyre több, az EU-val kapcsolatos kutatási terület fogható át, de ez egyben azzal a veszéllyel jár, hogy valójában kevesebbet tudunk mondani az adott problémáról, és azt is kevésbé megalapozva és alátámasztva. E gondolati és kutatási spirál végén könnyen elérkezhetünk oda, hogy lényegében minden komplex és sokrétű társadalmi-politikai jelenség leírható az MLG logikájával és fogalmi kereteivel.

A fentiekből akár az is következhet, hogy búcsút kell vennünk az MLG-től, mint empirikus alapú, valid eredményeket produkáló kutatások koncepcionális keretétől. Magunk részéről azonban ezt csupán egy lehetséges opciónak tartjuk. A jelen tanulmány alapfeltevése szerint az MLG fejlődésének szakaszai és generációi azt mutatják, hogy az alapkoncepció szűkebb értelmezésével létrehozott altípusok sikeresen kerültek ki a „túlfeszítésből” és az „utaztatásból” adódó csapdavezeteket. Ugyanakkor az MLG túlzott mértékű általánosítás, a globális kormányzás dimenziójában történő alkalmazása már olyan mértékben eltávolít az alapkoncepciótól, hogy alkalmazhatatlanná válik a vizsgált jelenség lényegi vonásainak megragadására, adatokkal való alátámasztásra és mérhetőségére. Márpedig egy koncepció nem lehet pusztán egy átfogó elméleti rendszer – esetünkben az európai integrációval foglalkozó nagy elméletek – része, hanem egyúttal az adatgyűjtés eszköze is, amely egyfajta adat-konténerként is szolgál, ennek megfelelően saját fogalmi és módszertani eszköztárat hoz létre.

Mindezek alapján a tanulmány három részre tagolódik. Először az MLG koncepciójának az európai integráció „nagy elméleteihez” való viszonyrendszerét vizsgáljuk a koncepció-tágítás- és utaztatás nézőpontjából. Ezt követően az MLG fejlődésének legfontosabb korszakait, „generációit” tekintjük át, azzal érvelve, hogy az egyes szakaszok egyben az alapkoncepció részletesen kidolgozott altípusainak tekinthetők, amelyek alkalmasak empirikus alapú megközelítésekre és

mérésekre. Ezt az állítást a harmadik részben, a makro-régiók esetében kibontakozó területi kormányzás gyakorlatának bemutatásával kívánjuk alátámasztani. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg az MLG továbbfejlesztésének perspektíváiról.

Az MLG és az európai integrációs „nagy elméletek” viszonyrendszere

Az MLG az EU megalakulását követően fokozatosan részévé vált a politikatudomány valamennyi alterületének. Habár az MLG-t a nemzetközi tudományos közösség mai napig nem sorolja az európai integráció „nagy elméletei” közé, mégis, mint koncepciót kezdetől fogva belőlük eredezteti, vagy legalábbis hozzájuk viszonyítja. Kiindulópontunk szerint a „túlfeszítés” és az „utaztatás” lehetősége alapvetően ide nyúlik vissza.

Az EU működésének megértése érdekében az európai integrációval foglalkozó tanulmányok alapvetően három különböző modellt állítottak fel. Az egyik az államközpontú vagy kormányközi modell, amely szerint a tagállamok (pontosabban: a tagállami kormányok) határozzák meg az EU fejlődésének irányát és dinamikáját, a politikai döntések a kormányközi alkuk és szerződések eredményeként születnek meg. E nézet szerint az uniós intézmények, valamint a területi és funkcionális szereplők csak korlátozott jelentőséggel bírnak. A második megközelítés a *szupranacionális* modell, ami a föderalizmus és a neo-föderalizmus nevében azt hangsúlyozza, hogy az európai integráció valójában folyamatos államépítésként értelmezhető a közösségi jog fejlődése révén. Ennek egyik változata a funkcionalista-neofunkcionalista elmélet, amely szerint az integráció a nem-kormányzati szereplők bevonásával újabb és újabb közpolitikai területekre terjed ki (ez az ún. spill-over hatás), ami szükségszerűen új, a nemzetállami szintet meghaladó politikai intézmények kiépítését hívja elő.

A *harmadik modell* az MLG, amelynek kibontakozására az 1990-es évek közepén, az egyre jelentősebbé váló európai regionális (fejlesztés) politika (regional policy) működése kapcsán figyeltek fel a kutatók. Ebben az összefüggésben az integráció és regionalizáció (regionalizmus) két, egymással összekapcsolódó folyamatként

jellemezhető. Az *MLG alapkonceptiója* abból indul ki, hogy az Európai Unió első pillére körül szerveződő döntéshozatali mechanizmust – mint kialakulóban lévő politikai rendszert – szubnacionális (területi), állami és szupranacionális politikai terek között formálódó horizontális és vertikális kapcsolatok hálózatai szövik át, ahol a hatáskörök és kompetenciák megoszlanak a területi és funkcionális alapon tagolódo döntéshozatali szintek között. Ezzel pontosabbá tehető az EU sui generis politikai rendszerének leírása, valamint a kormányközi együttműködés és a közpolitikai hálózatok (policy network) típusainak átfogó értelmezése.

Az *MLG* koncepciójának és gyakorlati működésének egyik legfontosabb újítása, hogy egységes keretben integrálja a korábban erőteljesen elkülönülő belpolitika és a nemzetközi kapcsolatok folyamatait. Megjelenése komoly kihívást jelentett az európai integráció csaknem valamennyi elmélete irányába, különös tekintettel az egymással hagyományosan rivalizáló kormányközi és neo-funkcionalista megközelítésekre. Ez azonban nem azok teljes mértékű elutasítását, sokkal inkább – az alapkonceptió határait rugalmasan feszegetve – azok pragmatikus beépítését vonta maga után.

Az *MLG* osztja a neo-funkcionalizmus alapvetését, miszerint a szupranacionális szereplők és az érdekcsoportok erőteljes hatást gyakorolnak az EU döntéshozatalára. Ugyanakkor egyetért az ún. liberális kormányközi felfogással abban, hogy a nemzeti kormányok, mint rugalmasan működő „kapuőrök” (flexible gate-keepers) átfogóbban pedig a nemzeti politikai terek megkerülhetetlenek az uniós szintű döntéshozatal és a közpolitikák végrehajtása során, jóllehet a hazai belpolitika erőviszonyai és determináció erőteljesen meghatározzák az európai politikai térben alkalmazott stratégiáikat és döntéseiket (Bache, 1998).

A *föderalista felfogás* és az *MLG* közötti kapcsolat az alapkonceptió mentén természetesnek mondható. A német politikatudomány képviselői már az 1980-as évek végén párhuzamot vontak az Európai Közösség és a német típusú kooperatív föderalizmus működése között, majd ezt követően is meghatározó szerepet játszottak az *MLG* értelmezési kereteinek alakításában (Scharpf, 1988, Kohler-Koch and Eising, 1999, Börzel, 2010).

Az *MLG* föderalista jellegű értelmezése egy évtizeddel később az EU jövőjéről folytatott vitákat is erőteljesen tematizálta a „többszintű alkotmányosság” koncepciójának bevezetésével, amit konkrét tervezetek formájában vezető politikusok is felkaroltak.¹ A föderalizmus alkotmányos keretei a német tartományok által az 1990-es évek elején elindított „Régiók Európája” kezdeményezést is áthatották, különösen annak radikálisabb, a közösségi, nemzetállami és területi szint egyenrangúságán alapuló „Háromszintű Európa” változatát² (Jeffery, 2000, Bauer and Börzel, 2010).

Az *MLG* koncepciójának alakulását a „nagy elméletek” mellett nagymértékben meghatározta a „governance”-fogalmi rendszere³. Ezt az irányít főként az angolszász politikatudomány képviselte, amely az EU-t a minősített többséget igénylő döntéshozatali eljárások bevezetése és az Európai Parlament jogköreinek kiterjesztése óta sokkal inkább egyfajta sajátos politikai rendszernek, semmint integrációs folyamatnak látta (Hix, 1999, Marks et.al 1996, Bache and Flinders, 2004, Marks and Hooghe, 2004). A governance-megközelítésű *MLG* fejlődésében fontos szerep jutott a közösségi és nemzeti politikai terek és intézmények interaktív viszonyrendszerének, amely valójában egy másik, az *MLG*-vel lényegében párhuzamosan kialakuló koncepció, az „európai-záció” kulcseleme és problematikája (Knill-Lehmkuhl, 1999, Börzel and Risse, 2003, Bulmer and Radaelli, 2004). Az *MLG* és az európaizáció egymáshoz való viszonya mai napig tisztázatlan, a kutatásokban gyakran egymás szinonimájaként jelennek meg, kapcsolatuk ténylegesen a koncepció-utaztatás minősített esetének tekinthető.

Az EU-t politikai rendszerként értelmező megközelítések közül kiemelkedő jelentőséggel bír az Európai Unió Gary Marks és szerzőtársai által felrajzolt két modellje, amely a megjelenésének huszadik évfordulóján aktuálisabb, mint valaha (Marks et. al., 1996). A kormányközi elméletre nagymértékben támaszkodó állam-központú modell kiindulópontja, hogy az állami szuverenitás megőrzése és erősítése legjobban az uniós tagságon keresztül érvényesíthető. Az integrációt a tagállami kormányok között a legkisebb közös többszörös megtalálásáért folytatott alkufolyamatok működtetik. Ebben a

modellben a szupranacionális szereplők önálló, a tagállamoktól független hatása csekély, feladatuk elsősorban a nemzeti kormányok támogatása és a döntéshozatal elősegítése.

Az állam-központú felfogás *alternatíváját alkotja a tulajdonképeni többszintű kormányzás modellje*, amelyik az integrációt intézményépítő folyamatnak fogja fel, amelyben a hatáskörök és a döntéshozatal során érvényesülő befolyás megszűnik a területi (szubnacionális), nemzetállami és szupranacionális szintek között. Marks és szerzőtársai ezzel nem kérdőjelezik meg, hogy a nemzetállami szereplők és politikai terek változatlanul a legfontosabb szereplők az EU politikai rendszerében, ugyanakkor azt állítják, hogy immár nem képesek monopolizálni a szupranacionális döntéshozatalt, valamint teljes körű ellenőrzést gyakorolni a területi és más érdekcsoportok európai színrelépése fölött.

Az európai integráció állam-központú és többszintű modellje azonban a kormányzás (governance) állam- és társadalomközpontú felfogásában is elhelyezhető (Peters and Pierre, 2005, Stumpf, 2014). *A társadalom-központú kormányzás* – kisse leegyszerűsítve – a társadalom önkormányzási képességét fejezi ki a piaci elvek és közpolitikai hálózatok (policy network) logikája alapján, ahol a kormányzat nem emelkedik a többi szereplő fölé, hanem együttműködik azokkal. Mindez a hagyományos kormányzati feladatok és erőforrások jelentős részének más szektorokba történő „kiszervezésével” jár együtt, ami előbb az állami kapacitások fokozatos „kiürítését” (hollowing out of the state), majd ennek bázisán a kormányzat nélküli kormányzás (governance without government) kialakulását vonja maga után. *A kormányzás államközpontú-megközelítése* a társadalom-központú megközelítés alternatívájának tekinthető. Elutasítja az állam „kiürítését”, az állami kapacitások és kormányzati képességek gyengülését. Ezzel szemben alapvetésnek tekinti, hogy a kormányzati stratégiákban meghatározó jelentőségű marad az államhatalom gyakorlása, amit az is mutat, hogy a kormányzás kiterjedtsége és mérete folyamatosan növekvő értékeket mutat. Az államok arra töreksenek, hogy növeljék kormányzati kapacitásaikat, egyrészt az állami intézmények megerősítésével, másrészt a társadalom szerelőivel való partnerségi kapcsolatok kialakításával (Bell and Hindmoor,

2011). Mindezek alapján az MLG modelljei – legáltalában a Marks és szerzőtársai által felállított kategóriák értelmében – a governance-felfogások két végpontja közötti „szürke zónában” helyezhetők el, ahol az aktuálpolitikai determinációk és globális folyamatok, továbbá az egyes közpolitikák szabályozottsága szerint „utaztathatók”.

Megítélésünk szerint azonban mindez – az MLG fejlődéstörténetét áttekintve – mégsem jelenti a koncepció alkalmazhatóságának parttalanságát, tartalmának felhígulását. Az MLG fejlődésének szakaszai és generációi azt mutatják, hogy az alapkoncepció szűkebb értelmezésével létrehozott altípusok sikeresen kerültek ki a „túlfeszítésből” és az „utaztatásból” adódó csapdahelyzeteket.

A többszintű kormányzás korszakai és generációi

Az 1990-es évek első felében megjelent *MLG-kutatások első generációja* a területi középszintek szerepének felértékelődését („szubnacionális mobilizáció”) állította a középpontba. A kezdetben domináns „Régiók Európája” gondolat jegyében elsősorban arra kerestek választ, hogy a régiók milyen külső és belső, intézményes és informális csatornákon keresztül tudják alkotmányos pozícióikat és érdekeiket képviselni a „hazai” és az „európai” belpolitikában. Másrészt azt vizsgálták, hogy az EU regionális politikája milyen mértékben és milyen feltételrendszer mellett képes ösztönözni a decentralizációt, különös tekintettel az új tagállamok csatlakozási folyamatát meghatározó kritériumokra és elvárásokra (Hughes, Sasse and Claire, 2004, Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005).

Mivel a „Régiók Európája” gondolat valós politikai háttere hiányzott, valamint a regionális politikában megerősödött a tagállami kormányok „kapuőr funkciója, ezért a területi dimenzió az új évezred első éveiben némiképpen visszaszorult. Ezzel egyidejűleg azonban fokozatosan kibontakozott az *MLG-kutatások második generációja*. Ebben a meghatározó szerepet már nem a hierarchikus struktúrák, hanem egyrészt az EU közpolitikai rendszerének, közpolitikai hálózatainak és az ún. nyitott koordináció gyakorlatának megszerződése és működése (az ún. „governance turn”), másrészt a hatékonyság és a demokrácia kérdésköre (az ún. „normative turn”) alkotta (Peters and

Pierre, 2004, Kohler-Koch and Rittberger, 2006). Az első esetben a hangsúly arra irányult, hogy a hagyományos közösségi módszerek (community method) és a „kemény” jog alkalmazása során felmerülő hatékonysági és legitimitációs deficitek miképpen csökkenthetők a szerepét hangsúlyozó az „új kormányzási mód” (new mode of governance, NMG) eszközrendszerének („puha jog”, önkéntes együttműködési és szabályozási formák, közpolitikai hálózatok, nyitott koordináció) alkalmazásával. A második kérdéskör pedig a szakirodalomban „fausti ajánlat”-nak nevezett problémakört állítja középpontba, nevezetesen azt a dilemmát, hogy a hatékonyabb működés és koordináció érdekében helyettesíthetők-e újjakkal a demokratikus felhatalmazás és legitimitáció hagyományos eszközei. Más szóval a nemzeti politikai közösségnek megfelelő „európai démosz” híján a demokrácia mely elemei alkalmazhatók a nemzetállami kereteken kívül, illetve a nem-állami szereplők fokozott bevonása vajon tényleg hozzáadott értéket jelent-e az EU legitimitása szempontjából?

Az új évezred első évtizedének végén, a Lisszaboni szerződés hatályba lépését követően jelent meg az *MLG-kutatások legújabb, harmadik generációja*. Kiindulópontját az jelenti, hogy az MLG a „jó európai kormányzás” egyik pilléréként az EU alapvető politikai céljait szolgálja, azonban nem jogi eszközként, hanem rugalmasan értelmezhető „cselekvési tervrajz”-ként, ami a hatékonyság és a részvétel elemek egyidejű erősítésével a hagyományos „közösségi módszer” széleskörű partnerségen alapuló kiegészítője. Az MLG koncepciójának megújítását a korábban kialakult értelmezési keretek integrálása jelenti. Egyrészt fokozatosan megszűnik az MLG és az NGM egymástól elkülönült értelmezése, másrészt ebben az átfogóbb értelemben az *MLG egyre fontosabb szerepet tölthet be az EU intézményi reformjában*, valamint közpolitikai és külkapcsolati stratégiáinak megújításában.

Ebben az összefüggésben azonban megjelent az a gondolkodás is, amely szerint az MLG-t ki kellene emelni a jelenlegi, elszigetelt, háromszintű, „eurocentrikus” kereteiből, alkalmassá téve arra, hogy a globális kormányzás (global governance) meghatározó koncepciója és elemzési eszköze legyen (Stephenson, 2013: 829). Ez azonban már az az absztrakciós szint, ami teljes mértékben szétfelezíti és empirikus kutatásokra alkalmatlanná teszi

az MLG-t. A globális környezetben megvalósuló kormányzásnak ugyanis legalább két előfeltétele van: az egyes szinteknek (az EU-felettieknek is) saját autoritással és politikai felhatalmazással kell bírni, továbbá közöttük egyfajta munkamegosztást feltételező, széles körű koordinációs folyamat alakul ki. E két feltétel közül jelenleg egyik sem áll fenn (Stephenson, 2013: 830).

Amennyiben tehát kontextusa továbbra is az EU marad, akkor is tekintetbe kell venni, hogy az MLG nem alkalmazható valamennyi közpolitikára, és az egyes esetekben sem alkot homogén modellt (Faludy and Peyrony, 2011, Pálné, Scott and Gál eds., 2013) Ezért a kutatásoknak fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen feltételek mellett és milyen sikerességgel érvényesül az MLG a konkrét esetekben. Az MLG működésében változatlanul kiemelt jelentőséggel bír a regionális (újabb néven kohéziós) politika, és általában a területi dimenziót érintő újabb kihívások. Ehhez kapcsolódóan a fenntartható fejlődéshez, az energiabiztonsághoz és a klímaváltozáshoz kapcsolódó vonatkozásai révén a környezetpolitika is egyre inkább az MLG modelljén keresztül valósul meg. A 2014-2020 közötti programidőszakban központi szerepe lesz a fenti, új problémáknak, amelyek uniós szintű kezelése kiemelt prioritássá válik. Mindez azt jelzi, hogy nem csupán a kohéziós politika végrehajtási modelljének expansziója kezd megvalósulni, de – miután az ügyek komplexitása meghatározza és formálja az intézményi berendezkedést – az újonnan jelentkező feladatok bázisán az EU kormányzási rendszerének új formái is megjelennek, amelynek szükségessé teszik az MLG működésének folyamatos elemzését, megújítását és finomra hangolását.

Az MLG térségi, regionális dimenziója, mint területi kormányzás

A kohéziós politika a 2014-2020 közötti programidőszakot előkészítő folyamatban is az EU jövőbeni közpolitikai rendszerét fejlesztő és egyben tesztelő „kísérleti laboratórium”-nak bizonyult, akár a mindenkori versenyképességi stratégiához (a „lisszaboni évtized” és az utána következő Európa 2020) való viszonyát. akár a költségvetés méretét, fő sarokszámait, akár a kohéziós támogatások eszköz-és célrendszerének

kialakítása mentén lehetséges forgatókönyveket vesszük alapul. Az előkészítés folyamata ezúttal a szokásosnál is jobban összekapcsolódott a tag-államok kizárólagos hatáskörébe tartozó területfejlesztési politikák összehangolásával és egy közös, az 2013 utáni kohéziós politikát megalapozó stratégia létrehozásának szándékával. A megváltozott környezetben jelentkező kihívásokra adott válaszok és új paradigmák egyrészt a térhasználat újraszabásának („rescaling”) szükségességére, ebből fakadó állami és közigazgatási határon átlépő határ-menti és makro-régiós együttműködési igényekre, másrészt a globalizációs versenyképességgel összefüggő új problémák (éghajlatváltozás, migráció, energiabiztonság) kezelésének „testre szabott”, a térségi adottságokat feltáró és mobilizáló innovációs kényszereire vezethetők vissza. Az új, *területi-alapú* („*place-based*”) *fejlesztéspolitikai paradigma* legfontosabb pillérét, és egyben a versenyképesség és a szolidaritás legfontosabb érintkezési felületét a Lisszaboni Szerződés révén a közösségi joganyag részévé vált területi kohézió koncepciója jelentette (Faludy, 2007, Medeiros, 2011, Mendez, 2012).

A *területi kohézió* mibenlétéről folytatott viták erőteljesen meghatározták a 2013 utáni kohéziós politika tervezésének folyamatát, ugyanakkor a mindvégig nyitva maradt a kérdés, miként fog megjelenni a területi dimenzió az EU 2020 stratégia megvalósításában, vagy éppen a „lisszaboni évtized” első felében megnyilvánuló „jóindulatú elhanyagolás” fog érvényesülni, függetlenül ennek jól ismert következményeitől és korrekciós mechanizmusaitól. Annak ellenére, hogy a 2013 utáni kohéziós politika tervezése 2007-ben repülőstartot vett, és szorosan összekapcsolódott az európai területfejlesztési stratégia felülvizsgálatának előrehaladásával, úgy tűnik, mégsem tudott megfelelő hatást gyakorolni az Európa 2020 kialakítására, ráadásul a területi dimenzió a korábbiakhoz képest jóval differenciáltabb formákban jelentek meg a releváns jogszabályokban (Böhme et. al., 2011, Doucet, Böhme and Zaucha, 2014). Az európai területi együttműködés stratégiai szempontként önálló célkitűzést alkot, de viszonylag csekély méretű költségvetés és számos tekintetben felülről vezérelt, „top-down”-szemléletmód alapján. Részen ehhez a célkitűzéshez kapcsolódva jelennek meg

a *funkcionális makro-régiók*, amelyek „kinn is vagyok, benn is vagyok” pozíciója önmagában is leképezi a *differenciált integráció* számos elemét, a megvalósítás tekintetében pedig az MLG újabb, koordinációra és együttműködésre alapozott új formáját alakítják ki.

A makro-régiók létrehozása szervesen illeszkedik az új területpolitikai paradigmába, amelynek lényeges eleme a közigazgatási határokon átlépő funkcionális és integrált megközelítés. Intézményi formáját legadekvátábban a tér „újraszabásának” hullámain megújuló MLG fejezi ki, amelynek működésében a kormányzati és közigazgatási szinteket összekapcsoló vertikális kapcsolatrendszer mellett egyre nagyobb szerepet kap a horizontális dimenzió, ami a szektorok és térségek közötti együttműködések mellett a több-csatornás partneriségek széles skáláját foglalja magába (Ágh, Kaiser and Koller, 2014). Ugyanakkor a makro-régiók létrehozásával és működtetésével kapcsolatban a Bizottság „három nem” („3NO”) alapján kialakult álláspontja (nincsenek új pénzügyi eszközök, jogi keretek és intézmények) azt is egyértelművé tette, hogy meghatározó jelentősége lesz az adott térségekben már korábban működő intézmények, pénzügyi és emberi erőforrások, kapcsolatok és fejlesztések összehangolásának.

A makro-régiók vonatkozásában különösen fontos választ adni arra a kérdésre, hogy az MLG milyen formában és milyen feltételek mellett válhat az integrált megközelítés új, innovatív intézményi tervrajzában. Az alkalmazni kívánt koncepció kialakításához kiindulópontnak *Hooghe és Marks ismert tipológiáját választottuk, amely különbséget tesz az MLG két típusa között (Marks and Hooghe, 2004)*. Az első típus („*Type1*”) a föderális be rendezkedés logikáját követi a korlátozott számú, világosan elkülöníthető általános hatáskörökkel rendelkező, hosszú távon is stabilan, lényeges változások nélkül működő hatalommegosztás alapján. Ez a modell három, egymásba kapcsolódó „partnerségi háromszöggel” is jellemezhető, ahol az első az EU, a nemzetállam és a régió, a második a központi kormányzat és a társadalmi, területi szereplők kapcsolatára utal, míg a harmadik a regionális kormányzás belső és külső, vertikális és horizontális kormányzati szintjeit fejezi ki. A második típus („*Type2*”) ezzel szemben olyan komplex, rugalmasan működő, feladatspecifikus

kormányzási rendszert alkot, amely viszonylag nagyszámú döntéshozatali szint, továbbá az egymást átfedő, a változó igényekhez alkalmazkodó hatáskörök működésére épül. Ebben a típusban a feladatok és hatáskörök megosztása kevésbé állandó, magában hordozza a változás és az innováció lehetőségét, a figyelem középpontjában a földrajzilag körülhatárolható térségekkel szemben a funkcionális terek, rugalmasan működő közpolitikai hálózatok kialakítása, speciális közpolitikai problémák megoldása kerül. A magunk részéről ezt a második típust a funkcionális térségek intézményi struktúráját leképező, többszintű területi kormányzásnak (territorial governance) nevezzük. Az első szintet az érintett országok régiói jelentik, a másodikat az országok, a harmadikat maga a stratégia megvalósításának földrajzi kerete, a funkcionális (egyben transznacionális) makro-regió, míg a negyedik szint az EU 2020 stratégiában megfogalmazódó törekvések intézményi, jogi és pénzügyi keretei az EU globális versenyképességének erősítése jegyében.

Mindezek alapján amellet érvelünk, hogy a területi kormányzás nem csupán az MLG egyik alváltozata, hanem az integrált megközelítés és a területi hatások becslésének révén hozzáadott értéket jelent az általánosan elfogadott kormányzás koncepciójához és narratíváihoz képest. A területi kormányzás ebben az értelemben a területi kohézió megvalósításának eszköze, amelynek során egyszerre érvényesülnek az erősen intézményesült hierarchikus, valamint a lazább, hálózatos jellegű koordinációs kormányzati formák. Összességében a területpolitika mindig is az EU egyfajta „kísérleti terepnek” számított az EU közpolitikai rendszerében, ami alkalmas az MLG alapkonceptiójának új, jobban áttekinthető és mérhető altípusainak kialakítására.

Következtetések

Az MLG-t nem tartozik ugyan az európai integráció fejlődését leíró „nagy elméletek” közé, ezzel szemben magas presztízsű, elemzésre és gyakorlati alkalmazásra egyaránt alkalmas koncepció. Az MLG konceptuális keretei azonban még nem mondhatók véglegesnek, mivel elméletben és gyakorlatban egyaránt számos megközelítése és formája létezik. A gyakorlati alkalmazás fo-

lyamatában ezért fontosnak tartjuk az MLG-vel kapcsolatban megfogalmazódott kritikák és alternatívák tanulságainak összegzését és továbbgondolását.

Az MLG arra hívja fel a figyelmet, hogy a modern társadalmak komplex problémáinak kezelése hasonlóan sokrétű alrendszerek kiépítését teszi szükségessé. Működésük az érintettek bevonására épül, amelynek során a hatáskörök gyakorlása megoszlik a különböző szinteken elhelyezkedő, esetenként más-más közpolitikai szektort képviselő szereplők között. Az uniós döntéshozatal kontextusában az MLG vertikális és horizontális típusú, partnerségi jelegű kormányzást jelent, amely a közösségi jog alkalmazása révén jelentős mértékben befolyásolja a tagállami és regionális intézményrendszerek működését. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az MLG koncepciója elfogadja a központi kormányzatok fontosságát az EU döntéshozatali folyamatában, elismeri, hogy politikai és alkotmányos értelemben vannak erősebb és gyengébb regionális szereplők, valamint az egyes közpolitikák különböző intézményi-jogi formában és jelentőséggel bírnak a döntéshozatali folyamat egyes szakaszaiban. Az MLG jelentőségét az is mutatja, hogy az európai integráció természetének megértésére irányuló analitikus keretek és eszközök rendszeréből fokozatosan egyfajta irányadó modellé vált.

A valódi kérdés azonban az, hogy alkalmas-e az MLG az egyre komplexebbé, válságokkal és reformkényszerekkel terhelt EU működésének leírására és megértésére. Sartori kiindulópontja szerint egy koncepció „túlfeszítésének” legfőbb kiváltó oka, hogy a kutatók könnyen hagyják magukat eltéríteni attól, hogy választ keressenek arra, hogy „valójában mi is az alapprobléma”, ehelyett számos, könnyebben kvantifikálható rész kérdést fogalmaznak meg. Márpedig a differenciált integráció bázisán formálódó „többemeletes Európa” megvalósítása, a megkerülhetetlen intézményi reformok, a 2020 utáni programidőszak előkészítése még számos bizonytalanságot és törésvonalat rejt magában. A megváltozott környezetben jelentkező új kihívások egyrészt a tér „újraszabását”, a közigazgatási határokat rugalmasan kezelő új, transznacionális együttműködések és intézményi struktúrák kialakulását vetik

elő, másrészt arra is rávilágítanak, hogy a „több Európát” jelszava egyszerre követel radikális politikai és közpolitikai átalakulást, Politikai Uniót és Okos Európát. Ebben a környezetben különösen fontos szem előtt tartani, hogy a koncepciók nemcsak részei egy átfogó elméleti rendszernek, hanem egyúttal egyfajta „adat-konténerként” is szolgálnak. Másként fogalmazva, az adatok koncepcionális keretekbe ágyazódva nyerik el értelmüket és teljesítik ki alapvető funkcióikat. Az empirikusan jól megalapozott kutatások révén válik a koncepció megbízható, szilárd, tényekre alapozott, azokat szisztematikusan gyűjtő „kon-ténerre”.

Mindezek alapján megítélésünk szerint – Marks és Hooghe Type I és Type II kategóriának kombinációja alapján - az *MLG további fejlődésének négy olyan forgatókönyve különböztethető meg, amely képes reagálni az EU előtt álló feladatokra*. Ugyanakkor az alapkoncepció részlete-sen kidolgozott altípusainak tekinthetők, amelyek alkalmasak empirikus alapú megközelítésekre és mérésekre, más szóval a „túlfeszítés” csapdájá-nak elkerülésére.

A *„minimalista” forgatókönyv* a gyenge Type II és a gyenge Type I kombinációjára épül, amelyben a nemzeti szintű központi kormányok dominanciája mellett az uniós támogatások és szakpolitikák jelentős mértékű csökkenése és tagállami hatáskörbe történő visszakerülése érvényesül. Ez a megközelítés elég közel áll a „meta-kormányzás” koncepciójához, amelyben a központi kormányok töltik be a „stratégiai kez-deményező”, a „főszervező”, valamint a „leg-felső bíró” szerepkörét. A területi középszintek – beleértve a funkcionális makro-régiókat - eb-ben a forgatókönyvben nem játszanak lényeges szerepet, a „többszintűség” az eleve adott alkotmányjogi és államszervezési kereteken belül (leginkább a föderális és a regionalizált unitári-us, legkevésbé a centralizált unitárius országok esetében jut kifejezésre).

A *„területi vakság” forgatókönyve* a magas szintű Type II és az ágazati dominanciájú, ám a kohéziós politika s területi dimenzióját tekintve gyenge Type I kombinációjára épül. A területi szempontok csupán bizonyos ágazatok esetében (környezetvédelem, energia, közlekedés) ját-szanak fontos szerepet, ám jelentősége háttérbe

szorul a közszolgáltatások fejlesztése mögött. Ez a forgatókönyv a „kapcsolt kormányzás” (who-le-of-governance) koncepciójához áll közel, ami a kormányzati struktúrák fragmentáltságával szemben az ágazatok közötti együttműködések megerősítését, a megfelelő koordinációs struktú-rák kiépítését szorgalmazza. A területi középszin-tek és funkcionális makro-régiók ebben a megkö-zelítésben sem játszanak fontos szerepet, előtérbe kerülhet ugyanakkor a nagyváros környéki térsé-gek fejlesztése.

A *„területi érdekű” forgatókönyv* az erős Type I és a relatíve gyenge Type II kombináci-óját vetíti elő. Ebben az esetben az erős régiók meghatározó szerepet játszanak az integrált meg-közelítés fejlesztéspolitikai paradigmájára épülő kohéziós politika megvalósításban, pozícióik ennek hatására alkotmányos-jogi tekintetben is megerősödnek. A területi középszintek és funk-cionális makro-régiók ebben a megközelítésben már fontos szereplők, ám a működésüket biztosít-ó, transznacionális jellegű koordinációs platfor-mokban és döntéshozatali testületekben változat-lanul a kormányközi együttműködések logikája és a „top-down” megközelítés dominanciája ér-vényesül.

A *„teljeskörű ellátás” (all inclusive) for-gatókönyv* tekinthető az MLG legkiterjedtebb megvalósításának, ami egyesíti a Type I és a Type II előremutató vonásait, meghatározó sze-repet biztosít a régióknak a kohéziós politikán keresztül az Európa 2020 stratégia megvaló-sításában. A területi dimenzió uniós szintű meg-erősödése új impulzusokat ad a tagállamokon belül zajló decentralizációs folyamatoknak, ami hozzájárul a „top-down” és „bottom-up” meg-közelítések közötti optimális egyensúly kialaku-lásához. A kiterjedt területi együttműködés eb-ben a forgatókönyvben a legerősebb, amelynek révén az EU és a szomszédos országok között az együttműködések változatos, intézménye-sült formái alakulnak ki. Ebben meghatározó szerepet játszanak a funkcionális nagytérségek, makro-régiók, amelyek intézményi struktúrája a kormányközi együttműködések és a helyi, terü-leti, civil szereplők közötti „integrált egyensúly” logikájára épül.

KAISER TAMÁS⁴

Felhasznált irodalom

- Ágh, Attila, Kaiser, Tamás, Koller, Boglárka (2014): New forms of Multilevel Governance in the European Union and Hungary: Conceptual framework and theoretical summary of research (2010-2014). In: In: Attila Ágh, Tamás Kaiser, Boglárka Koller (eds.): *Ten years after: Multi-level governance and differentiated integration in the EU*. Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund Business School, Budapest, pp. 11-31.
- Bache Ian (1998): The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, *Contemporary European Studies Series*, Sheffield: UACES/Sheffield Academic Press.
- Bache, Ian and Flinders, Matthew (eds.) (2004): *Multi-level Governance*; Oxford: Oxford University Press
- Bauer, Michael and Börzel, Tanja (2010): Regions and the European Union. In: Enderlein, Henrik, Walti, Sonja, Zurn, Michael (eds.): *Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar Publishing, pp. 253-263.
- Bell, Stephen and Hindmoor, Andrew (2011): *Rethinking Governance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bevir, Mark (2010): *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press
- Böhme, Kai, Doucet, Philippe, Komornicki, Tomasz, Zaucha, Jacek, Swiatek, Dariusz (2011): How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy. Report based on the Territorial Agenda 2020. Prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Warsaw, September
- Börzel, A., Risse, T. (2003): Conceptualising the Domestic Impact of Europe. In: The Politics of Europeanisation, Featherstone, K. – Radaelli, C., (eds.), Oxford University Press, pp. 57-83.
- Börzel, A. Tanja (2010): *Governance without Government. False Promises or Flawed Promises?* SFB-Working Paper Series, No.23, Research Center (SFB) 700, Berlin, March
- Bulmer, S. J. – Radaelli, C. (2004): The Europeanisation of National Policy, In: Queen's Papers on Europeanisation, No.1.
- Conzelmann, Thomas and Smith, Randall (eds.) (2008): *Multi-Level Governance in the European Union. Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden, Nomos
- Diez, Thomas and Wiener, Antje (eds.) (2004): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press
- Doucet, Philippe, Böhme, Kai & Zaucha, Jacek (2014): Eu territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration. *European Journal of Spatial Development*, January
- www.nordregio.se/Global/EJSD/debate201401.pdf Accessed 15 July 2016
- Enderlein, Henrik, Walti, Sonja, ZURN, Michael (2010): *Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar Publishing, 2010
- Faludi, Andreas (2007): Territorial Cohesion, Policy and the European Model of Society. *European Planning Studies*, Vol.15., Issue 4., May, pp.567-583
- Faludy, Andreas and Peyrony, Jean (2011): *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion-Future Scenarios*, European Journal of Spatial Development, No. 43, September
- Hix, Simon (1999): *The political system of the European Union*. London: Macmillan Press
- Hughes, James, Sasse, Gwendolyn, Gordon, Claire (2004): Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe; Palgrave Macmillan
- Jeffery, Charlie (2000): Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38., Issue 1., March, pp. 1-23.
- Knill, Ch.-Lehmkuhl, D. (1999): How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, in: *European Online Papers*, Vol.3., No.7.
- Kohler-Koch, Beate and Eising, Robert (eds.) (1999): *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge
- Kohler-Koch, Beate and Rittberger, Berthold (2006): The 'Governance' Turn in EU Studies. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44., Annual Review, pp. 27-49.
- Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, Alan and Rosenthal, Glenda (eds): *The State of the European Community Vol.2.: The Maasricht Debates and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner, Harlow: Longman pp. 391-410.

Marks, Gary, Hooghe, Liesbet, Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3., September, pp. 341-378.

Marks, Gary and Hooghe, Liesbet (2004): Contrasting Visions of Multi-Level Governance. In: Bache, Ian and Flinders, Matthew (eds.): *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 15-30.

Medeiros, Eduardo (2011): Territorial Cohesion: a conceptual analysis. Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT) Lisbon University, Portugal

http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_PAP_EM_Territorial_Cohesion.pdf Accessed 15 July 2016

Mendez, Carlos (2012): The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative. *Journal of European Public Policy*, Volume 20, Issue 5, pp. 639-659.

Pálné, Iлона Kovács, James Scott, James Gál, Zoltán (eds) (2013): Territorial Cohesion in Europe. For the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs

Peters, Guy and Pierre, Jon (2004): Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In: Bache, Ian and Flinders, Matthew (eds.): *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.75-89.

Peters, Guy – Pierre, Jon (2005): *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Basingstoke: Palgrave, 2005

Piattoni, Simiona (2009): Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 31:2, pp. 163-180.

Stephenson Paul (2013): Twenty years of multi-level governance: 'Where Does it come from? What Is It? Where Is It Going?', *Journal of European Public Policy*, 20:6, pp. 817-837.

Sartori, Giovanni (1970): Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, Vol. 64., No. 4., pp. 1033-1053.

Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (2005): *The Europeanization of Central and*

Eastern Europe. Cornell University Press, Ithaca, NY.

Scharpf, Fritz (1988): The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, Vol. 66. Autumn, pp. 239-378.

Stumpf István (2004): *Erős állam-alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó

¹ Példaként említhető Joschka Fischer egykori külügyminiszter 2000 májusában közzétett Európa-tervezete („Humboldt-tézisek”), majd egy évre rá Gerhard Schröder elképzelése. A többszintű alkotmányosság az Alkotmányszerződést előkészítő Európai Konvent munkájában is napirendre került.

² A „Háromszintű Európa” koncepció – ami látzólag az EU továbbfejlődésének ideáltipikus, a három szint egyenrangúságon alapuló, föderalista szemléletű foratókönyve, valójában azt a célt szolgálta, hogy a német tartományok, más regionális szereplőket is mozgósítva, visszaszerezzék és alkotmányos garanciákkal kompenzálják a szakpolitikák közösségi szintre emeléséből származó hatáskör- és kompetenciavesztéseiket.

³ A kormányzás (governance) a hagyományos kormányzati (government) struktúrák és módszerek megújítását célzó új paradigma, ami eredendően társadalmi partnerség, valamint az állam és a magánszféra közötti horizontális együttműködés gyakorlatából alakult ki. Megmarad azonban a kormányzat (government) meghatározó szerepe, ami integrálja a kormányzás működésének lazább, partneri szerkezetét. A rendkívül gazdag, számos irányzatra és iskolára bomló governance-irodalom fő képviselőinek felsorolásától jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt eltekintünk.

⁴ Dr. Kaiser Tamás, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államkutatási és Fejlesztési Intézet, tudományos igazgató

A geopolitika a társadalomtudományok rendszerében

1. A geopolitika megjelenése és történetisége

A nemzetközi viszonyok térbeli és földrajzi jellegzetességeinek tanulmányozása, a politika, továbbá a földrajz, a természeti környezet, a demográfia és az államilag szervezett társadalom kapcsolatának, egymáshoz való viszonyának vizsgálata a tizenkilencedik század végén került a tudományos érdeklődés előterébe. Új tudományágak születtek: a geopolitika és a politikai földrajz, amelyek fogalmi a politikatudomány és a földrajztudomány szemléletmódjának, módszertani hagyományainak, kutatási területeinek összekapcsolására irányultak. A társadalmi problémáknak ez az új típusú megközelítése sajátos eredménnyel járt. A Friedrich Ratzel (1844-1904) és a Rudolf Kjellen (1864-1922) nevével fémjelzett irányzat az organikus állam koncepciójának megfogalmazásával a szociáldarwinizmus veszélyes vizeire tévedt. Mindketten a természettudományos vizsgálatok tapasztalatait, a természettudományban megfigyelhető jelenségek számszerűsíthető mozgástörvényeit alkalmazták a társadalomra és a társadalom egyik legfontosabb intézményének, az állam „viselkedésének” leírására. Ratzel az állam földrajzi dimenziója, és az állam magatartása, cselekvése közötti összefüggések feltárására koncentrált. A német tudós ezért politikai földrajzról beszélt. A svéd Kjellen a társadalomtudományok felől közelített a földrajzi jelenségek vizsgálatához, ezért ő a geopolitika elnevezést használta.¹

Elméletüket Karl Haushofer (1896-1946) fejlesztette tovább és állította a hitleri Harmadik Birodalom szolgálatába. Ezen okok miatt a második világháborút követően egészen az 1970-es évtizedig, a Franciaországban és az Egyesült Államokban megjelenő új geopolitikai iskola színre lépéséig a nemzetközi társadalomtudományi, politikatudományi és történettudományi

szakirodalom divatjamúlt, kártékony és diszkreditált elméletnek tekintette a geopolitikát.² Erre utalnak és ezt a fajta jogos bizalmatlanságot és kételyt fogalmazzák meg Gombár Csaba és Szilágyi István 1980-as években megjelent írásai. „A geopolitika ugyanis a politikai szókincsnek nem valamely semleges, technikai értelmű darabja- olvashatjuk - ...ez egy határozott szemléletet jelent és állapotot minősít. Amikor a <<geopolitikai realitások>> kifejezés valahol felbukkan, akkor ott mindig új állam alakulásáról, határok változtatásáról vagy változtathatatlanságáról, valamilyen szuverenitástorzulásról, egy állam cselekvőképességének korlátozásáról van szó. Mégpedig úgy van szó, hogy mindez az akaratlan vagy rosszhiszemű <<tudományosság>> elfedi.” (Gombár, 1984: 101–102)

Szilágyi István az 1960-1970-es évtized új típusú latin-amerikai katonai diktatúráinak jellegzetességeit vizsgálva hívja fel a figyelmet a nemzetbiztonság doktrínája, a geopolitika elmélete, valamint a szociáldarwinista társadalom felfogás összefonódására. „A nemzetbiztonság doktrínájához a legszorosabban kapcsolódik a latin-amerikai hadseregek katonai akadémiaiban kidolgozott geopolitika elmélete is. Ez a szociáldarwinizmus jegyében az államot biológiai organizmusnak fogja fel, s a földrajzi-éghajlati viszonyokból és körülményekből von le a társadalmi-politikai berendezkedésre, valamint az egyes emberfajták és civilizációk sajátosságaira, alsóbb és felsőbbrendűségére vonatkozó következtetéseket.” (Szilágyi, 1983: 146–147).

Geoffrey Sloan és Colin Gray: **Geopolitics, Geography and Strategy**³ (**Geopolitika, Földrajz és Stratégia**) című munkájuk első fejezetében a geopolitika az 1970-es évtizedében megnövekedett népszerűségét és az USA-ban történő ismételt előtérbe kerülését a következőkkel magyarázzák: „A geopolitikai elméletnek 1945-től napjainkig tartó népszerűsége leginkább a női szoknya hosszára emlékeztet; a divat

szeszélyes változásának megfelelően csökken vagy nő. A jelenlegi divatirányzat 1979-hez, Kissinger: **Fehér Házi évek** című memoárkötete első részének megjelenéséhez köthető. Ennek jelentőségét a geopolitika fogalmának folyamatos használata adta. Ez két ok miatt volt fontos: először azért, mert Kissinger azt az amerikai liberális idealizmus politikájával szemben folytatott küzdelem elemzési módszereként használta; másodsor azért, mert azt a konzervatív anti-kommunista ideológiával szembeni alternatíva megjelenítésének eszközeként vetette be. Kissinger a geopolitikát a globális egyensúly és az állandó nemzeti érdekeknek tekintett világméretű hatalmi egyensúly szinonimájaként fogta fel.” (Gray-Sloan, 1999:1) Kissinger szavaival: „... geopolitikán én az egyensúly követelményeit figyelembe vevő megközelítést értem” (Kissinger, 1979:194)

Geoffrey Sloan és Colin Gray is megfogalmazta a saját geopolitika felfogását. „A geopolitika - olvashatjuk - lényegét tekintve olyan kísérlet, amely a politikátörténeti minták bizonyos földrajzi meghatározottságának fontosságára hívja fel a figyelmet. Ez a térbeli viszonyok és a történelmi okság elmélete....A geopolitika egyik célja annak hangsúlyozása, hogy a politikai uralom nem csupán a humán és az anyagi erőforrások függvénye, hanem azon földrajzi körülményeké is, amelyek között a hatalmat gyakorolják.”(Gray- Sloan,1999:1–2). Bevezető tanulmányukban Geoffrey Sloan és Colin Gray Mackinder 1942-ben megjelent **A Földrajz mint művészet és filozófia**⁴ című tanulmányára hivatkozva kiemelik a geopolitika, a földrajz és a politikai stratégia közötti összefüggések fontosságát és e tudományterületek egymástól elválaszthatatlan jellegét.

Peter Taylor és Colin Flint a politikai földrajzról írott nagy jelentőségű munkájukban⁵ a világrendszer és világmodellek kapcsán szintén foglalkoznak a geopolitika eltűnésének és újbóli megjelenésének kérdésével és a geopolitika háttérbe szorulásának a politikai földrajz fejlődésére gyakorolt negatív következményével. „A geopolitika második világháború utáni eltűnése és ismételt megjelenése kétségkívül egyedi jelenség. – írják – A geopolitika hosszú időn át ki volt rekesztve az akadémiai közbeszédből; e

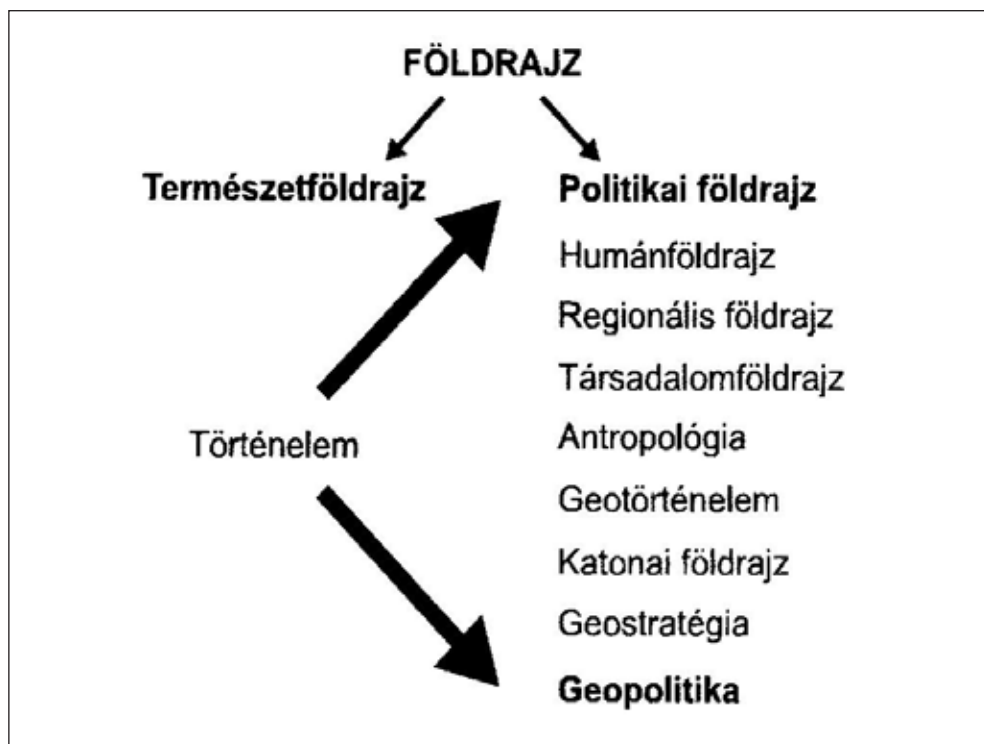
tény egyik következménye a politikai földrajz elszakítása volt az olyan <<alapító atyák>> jeles szellemi örökségétől, mint amilyen a német Friedrich Ratzel, a brit Sir Halford Mackinder és az észak-amerikai Isaiah Bowman voltak.” (Taylor- Flint, 2002:53)

Taylor és Flint a geopolitika három formában megvalósuló újjászületéséről írnak. Geoffrey Sloanhoz és Colin Grayhez hasonlóan ők is a kissingeri fellépést tekintik a geopolitika újbóli megjelenése egyik formájának. A volt amerikai külügyminiszter működését és a geopolitika fejlődéséhez való hozzájárulását elméleti szempontból azonban „a világpolitikai rivalizálás vulgáris leírásának tekintik.”A geopolitika újjászületésének második formáját megítélésük szerint a tudomány világában kereshetjük. Taylor és Flint itt négy kutatási irányt különböztetnek meg. A történeti jellegű kutatások a korábbi geopolitikai szerzők (Ratzel, Mackinder, Bowman stb.) tevékenységének revíziójára irányulnak. A politikai földrajzot művelők másik csoportja a nemzetközi viszonyok földrajzhoz kapcsolódó témaköreivel kezdtek el foglalkozni. Voltak olyanok is, akik a geopolitika vizsgálódási területei közé beemelték a közgazdasággal és a politikai hegemoniával összefüggő problémákat. Megszületett végezetül a kritikai geopolitikai iskola. „Annak ellenére, hogy e közelmúltbeli eredményeket képviselők között számos interaktív együttműködés jött létre, nyilvánvaló, hogy a jelenkori geopolitikai tanulmányokból hiányzik a kohézió.”(Taylor- Flint, 2002:54) – írják. A geopolitika újjászületése harmadik megjelenési formájának a szerzők a militarista és neokonzervatív körök „hidegháborús geopolitikai retorikáját” tekintik. Ők a geopolitikáról úgy nyilatkoznak, mint ami „általános értelemben véve a nemzetközi viszonyok realista hagyományának részeként alakult ki.”(Taylor- Flint, 2002:56).

A geopolitika lényegét „A hatalom államok közötti földrajzi megoszlásának, valamint a legfontosabb hatalmak közötti világversengésnek a tanulmányozásában” (Taylor- Flint,2002:416) látják.

A brazil Therezinha de Castro: **Geopolítica: Princípios, Meios e Fins (Geopolitika: Elvek, eszközök és célok)** című művében⁶ a földrajz, a politika, a történelem társadalmi és fizikai té-

1. ábra - A geográfiától a geopolitikáig vezető út



(Forrás: Therezinha de Castro: *Geopolítica: Princípios, Meios e Fins*. Colégio Pedro II., Rio de Janeiro, 1986, 24. o.)

nyezőinek összekapcsolása révén a geográfiától a geopolitikáig vezető út elemeit a következőképpen ábrázolja (1. ábra):

Therezinha de Castro különbséget tesz a természetföldrajz (física) és a politikai földrajz (política) között. Ez utóbbi mezőben található a humánföldrajz (humana), a regionális földrajz (regional), a társadalomföldrajz (social) az antropológia (antropogeografia), a geotörténelem (geohistoria), a katonai földrajz (militar) és a geostratégia (geostrategia). Mindezek a tudományterületek a történelem közvetítésével, a történelem által nyújtott keretek között csatlakoznak a geopolitikához.

Megítélésünk szerint a geográfia és a geopolitika között a közvetlen, kölcsönös és egye-

nes vonalú kapcsolatot a történelem és a gazdaságtörténet biztosítja. Egyetlen jelenségsor, vagy eseménysor vizsgálata sem nélkülözheti a történeti és a gazdaságtörténeti megközelítés szempontjait. Nem tekinthető véletlennek, hogy a huszadik század kilencvenes évtizedében a geopolitika fogalom szinonimájaként, vagy az azt felváltó irányzatként megjelent a geoökonómia, a geogazdaság elmélete. A politikai elemek úgyszintén nélkülözhetetlen részhalmozát képezik a geopolitikai elemzéseknek. A politika földrajzi, valamint a fizikai-természetföldrajzi alkotórészek legfontosabb körének felvázolásával a Therezinha de Castro által megrajzolt összefüggérendszer továbbfejlesztett változata a Geográfia (Földrajz), Történelem, Gazdaság,

Geopolitika tengely mentén az alábbi alakot ölti (2. ábra).

Geopolitika

A geopolitikai vizsgálódások másik, **geostratégiai** megközelítését az Alfred Thayer Mahan, Sir Halford Mackinder, Nicholas Spykman, Alexander de Seversky, Henry Kissinger, Georg Kennan, Zbigniew Brzezinski, Saul Bernard Cohen, John Agnew, Colin Flint, Colin S. Gray, Geoffrey Sloan, Geoffrey Parker, Everett Dolman stb. nevével fémjelzett angolszász iskola

mint a nemzetközi viszonyok elmélete térbeli és részben földrajzi aspektusaival foglalkozó multidiszciplináris társadalomtudománynak a fejlődéséhez, továbbá átvették, alkalmazták, saját körülményeikre adaptálták és továbbfejlesztették azt, az angolszász szakirodalomban ennek a ténynek alig találjuk nyomát. Nem olvashatunk erről sem Nicholas Spykman, sem Alexander de Seversky, sem Henry Kissinger, sem Zbigniew Brzezinski, sem Saul Bernard Cohen, sem Gearóid Tuathail, sem John Agnew írásában. Az Egyesült Államok és az angolszász országok felsőoktatási intézményeiben és a ku-

2. ábra - A földrajztól a geopolitikáig vezető út elemei

GEOGRÁFIA (FÖLDRAJZ)		
FIZIKAI TÉNYEZŐK	Ö T	POLITIKA ELEMEEK
Klíma	K Ö	Emberi tényezők
Folyók és völgyek	O R	Regionális tényezők
Tengerek és szigetek	N T	Társadalmi tényezők
Hegyek	O É	Antropológiai tényezők
Vegetáció típusai és sivatagi zónák	M N	Geotörténelem
Államhatárok	I E	Katonai erő
Államok alakja	A L	Geostratégia
	E	
	M	

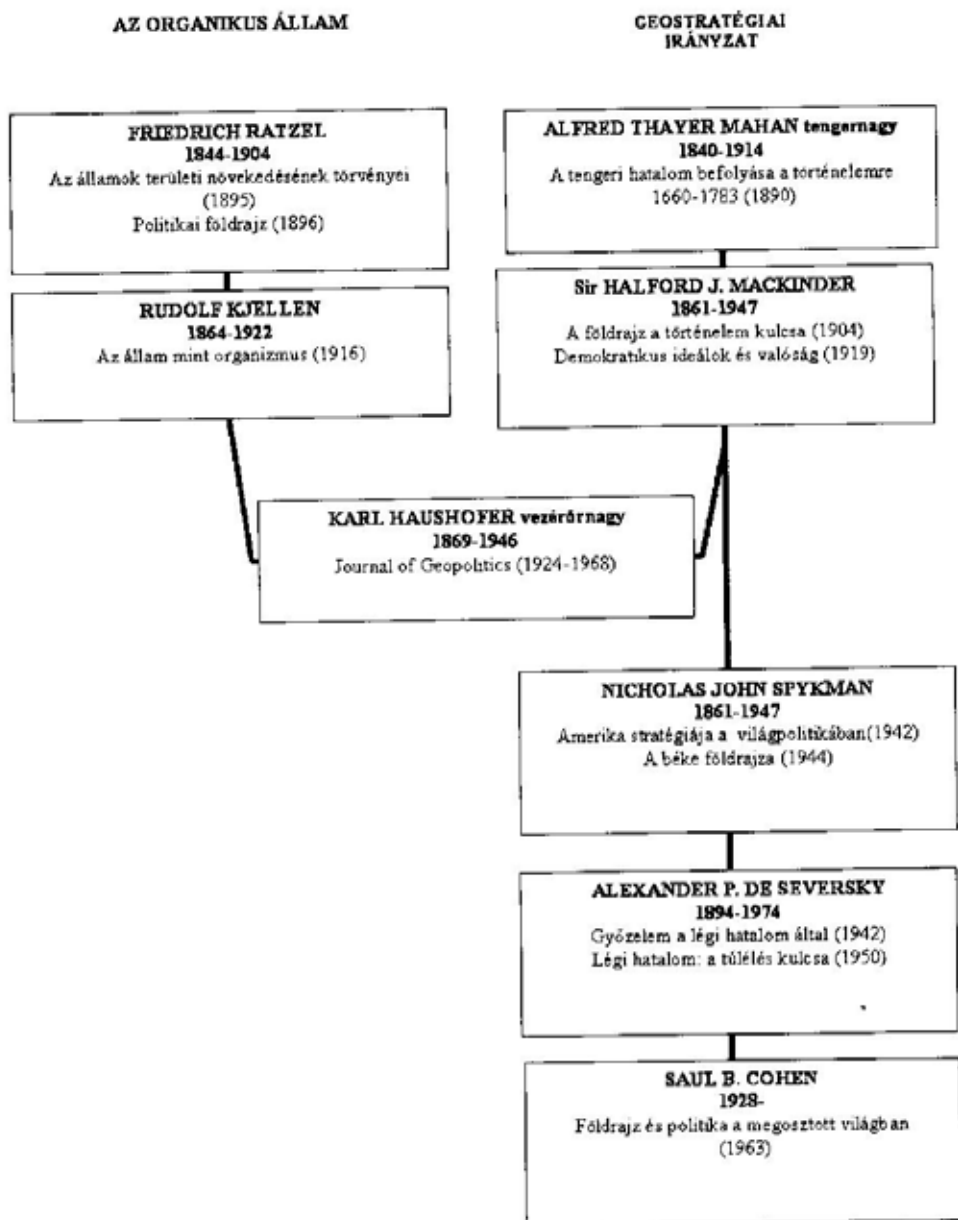
képviseli.⁷ Az említett megközelítés jellemzi az új francia, német, valamint a portugál-spanyol nyelvű térségek geopolitikai iskoláit is. Ez az irányzat a politikai tevékenység és területi környezete kapcsolatrendszerének alakulása alapján fogalmazza meg következtetéseit és mentes a szociáldarwinista felhangoktól. A huszadik század második felében – írják Joan Nogué Foní és Joan Vicente Ruffi: **Geopolítica, identidad y globalización** című munkájukban⁸ – világszerte ez az irányzat vált a geopolitikai vizsgálódások uralkodó paradigmájává.

Annak ellenére, hogy a szélesebb értelemben vett mediterrán térség gondolkodói jelentős mértékben hozzájárultak a **geopolitikának**,

tatók széles körében általánosan elfogadottá vált az az álláspont, mely szerint Karl Ernst Haushofer (1869-1946) tábornok volt az, aki a szociáldarwinista és a geostratégiai irányzat egyesítőjeként járult hozzá a geopolitikai gondolkodás fejlődéséhez. A jelzett térségekben ezért használják és alkalmazzák a 3. ábrán vázolt alábbi modellt:

A angolszász tradíciókra épülő modell jelzett hiányosságának leküzdése érdekében a 2013-ban megjelent Geopolitika⁹ című könyvünkben ezért az esettanulmány szintjét meghaladó, önálló fejezetet szentelünk az ibér világ sokszínű és invenciózus geopolitikai gondolkodása és gyakorlata elemző bemutatásának¹⁰

3. ábra – A geopolitikai gondolkodás fejlődése



(Forrás: Glassner J. Martin - Harm J. De Blij: *Systematic Political Geography*. New York, John Wiley and Sons, 1980. 333. o.)

A geopolitikai vizsgálódások múlt század hetvenes évtizedében jelzett újjáéledése kapcsán a kérdéssel foglalkozó szakértők jelentős csoportjának azonban az a véleménye, hogy a geopolitika sohasem került tetszhalott állapotba. A Csipkerózsika-álomról szóló fejtegetések csak félrevezető, jól hangzó, az érdeklődés permanens fenntartását szolgáló mítoszok. Az 1990-es években megjelenő **kritikai geopolitikai megközelítés** sem tette azonban fölöslegessé a geopolitika fogalmának, valamint a társadalomföldrajz, a politikai földrajz, a közgazdaságtan és más társadalomtudományokhoz való viszonyának tisztázását.

José Pedro Teixeira Fernandes: **Da Geopolítica clássica à Geopolítica pós-moderna: entre a ruptura e a continuidade (A klasszikus geopolitikától a posztmodern geopolitikáig: a szakítás és a folyamatosság között)** című tanulmányának záró mondatában Robert Harkavy kommentárját idézi, mely szerint: „A geopolitika kifejezést olyan sokféle összefüggésben használják, hogy egyáltalán nem világos, mit is jelent...Egyfelől majdnem mindent magában foglal, másfelől szinte semmit.” (Teixeira Fernandes, 2002:186)

A fenti megközelítések is mutatják, hogy a geopolitika mibenlétére vonatkozóan különböző nézetekkel, értelmezésekkel és megközelítésekkel találkozunk. Az értékelések és a reflexiók sokfélesége mellett e tudományterületet diszkreditáló minősítéseket is olvashatunk.

Minden ellenkezés, ellenézés és averzió ellenére az egyre markánsabban jelentkező és megnyilvánuló geopolitikai jellegű kutatások tárgyuk és vizsgálati módszereik következetes érvényesítése, fejlesztése és megerősítése révén egy új tudományterület megjelenéséhez vezettek. Napjainkban általánosan elfogadott álláspont szerint a geopolitika a realista-neorealista és az idealista- institucionalista paradigma mellett a nemzetközi kapcsolatok, a nemzetközi viszonyok rendszere kutatásának harmadik, ma már ugyancsak klasszikusnak számító elméleti irányzatává vált.

A geopolitika a földrajzi-természeti tér politikai szempontú vizsgálódásával foglalkozó tudomány, mely etimológiailag két ógörög szóra vezethető vissza. A **geosz** (Föld) és a **politikosz**

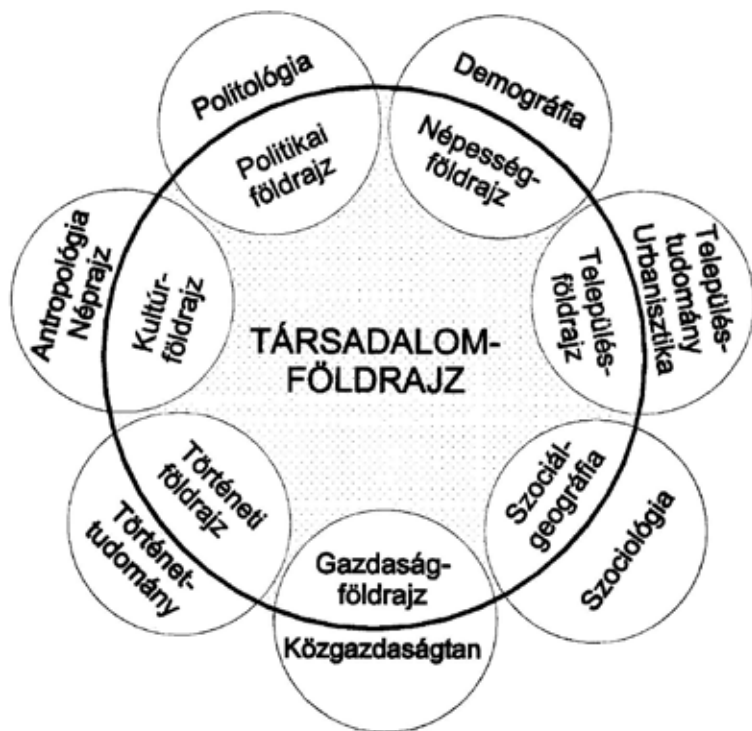
(közösség) a földrajzi térben valamely politikailag relevanciával bíró szervezet (a klasszikus geopolitikai megközelítésben az állam) által megvalósuló hatalomgyakorlásra utal. A geopolitika a tér és az állam közötti kapcsolatrendszer tanulmányozása révén a történelmi fejlődés során szintén változó tartalmú, kiterjedésű és jellegű tér fölött egy adott politikai szervezet révén megvalósuló potenciális ellenőrzés perspektíváit igyekszik feltárni, annak minden elemével és lehetséges összefüggésrendszerével együtt.

A geopolitika szorosan kapcsolódik a jóval nagyobb történelmi és diszciplináris múltra visszatekintő földrajztudományhoz, politikai földrajzhoz, a társadalomföldrajzhoz, a humán földrajzhoz, a történelemtudományhoz, a közgazdaságtudományhoz és a társadalomtudományokhoz. **A geopolitika a nemzetközi viszonyok elemzésével foglalkozó multidiszciplináris jellegű társadalomtudomány**, amely ezernyi szállal kötődik a fent említett tudományterületekhez. Sémászerű megjelenítésére ezért úgyszólván lehetetlen vállalkozásnak tűnik.

A szóban forgó diszciplinák vázolt, bonyolult, társadalomföldrajz köré szerveződő, a geopolitika jelenlétét még nélkülöző kapcsolatrendszere Kovács Zoltán által közzétett kördiagram alapján a következőképpen ábrázolható (4. ábra):

A geopolitika különösen szoros kapcsolatban áll a történeti földrajzzal és a politikatudományal. A legközvetlenebb rokonság azonban a politikai földrajzhoz fűzi. A két tudományterület ugyanakkor legalább hat elem tekintetében különbözik egymástól. A geopolitika multidiszciplináris társadalomtudományként a politikatudomány egyik ágának tekinthető. A politikai földrajz a geográfia része. A klasszikus geopolitika jövőre orientált jelleggel az állam politikai, gazdasági, történeti fejlődését vizsgálja, míg a klasszikus politikai földrajz az általában vett állam adott történelmi pillanatban meghatározott térszerveződési struktúráját mutatja be. A geopolitika számára az alapot a politikai földrajz adja. A politikai földrajz bázisul a társadalomföldrajz szolgál. A geopolitika dinamikus és érzékeny tudomány. A politikai földrajz a viszonylagosan statikus jelenségek világát testesíti meg. A geopolitika az állam (vagy bármely politikai entitás) tevékenységét befolyásoló történelmi, gazdasági,

4. ábra - A társadalomföldrajz és a rokontudományok



(Forrás: <http://geoportal.files.wordpress.com/2009/07/politikai-foldrajz-ea-pdf>)

politikai, identitásbeli, kulturális, földrajzi stb. tényezők elemzése révén von le az állami működést segítő és magyarázó politikai jellegű következtetéseket. A politikai földrajz a geográfiai teret tekinti az társadalmi közösségi szerveződés keretének.

A klasszikus geopolitikai megközelítés az állam politikai vezetése számára nyújt elméleti támogatást. A politikai földrajz az általában vett állam múltját és jelenét tanulmányozza. Nagy figyelmet fordít az etnográfiai, a vallási, a nyelvi, a kulturális, a választási, a kormányzati kérdésekre, valamint a politikai hatalom megosztásának és szervezetének stb. vizsgálatára.

A modern politikai földrajz és a geopolitika között azonban már számos tematikai hasonlóság mutatható ki. A már említett Peter J. Taylor és Colin Flint által jegyzett Politikai földrajz

című könyv spanyol nyelvű változata három szóból álló alcímet tartalmaz. Ezek: világgazdaság, nemzetállam, lokalitás. Az eredeti angol verzióban a cím egységes egészet alkotott a következőképpen: **Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality**. Tehát a címben foglalkozott mindazokkal a témákkal, amelyek az újjászületett geopolitikai vizsgálódások részét képezik.

A monográfia címénél azonban sokkal fontosabbak annak tartalmi elemei. A nyolc nagy fejezetből és huszonnyolc alfejezetből álló könyvnek csupán a második fejezete foglalkozik az újjászületett geopolitikával. A gazdasági-társadalmi komplexitásra törekvő és történelmi szempontoknak is megfelelni kívánó geopolitikai elemzés azonban nem tekinthet el a kötetben bemutatott világregszerek változásának, az államok terüle-

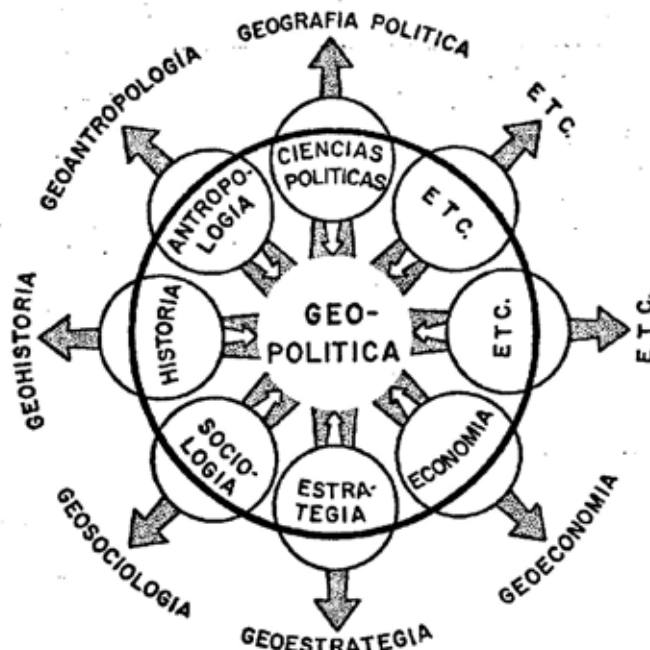
ti berendezéseinek, a nemzeti identitások és civilizációk jellegzetességeinek, a lokalitások és a globalizáció problémakörének elemzésétől. A modern politikai földrajz és a modern „kritikai geopolitika” ezért ugyanolyan joggal sorolható a multidiszciplináris jellegű társadalomtudományok, mint a politikatudományok - a politikai földrajz esetében pedig a földrajztudomány - körébe.

A geopolitikával rokon tudományok kapcsolatát vázoló 4. számú ábra a társadalomföldrajzot állította a kördiagram középpontjába. Ugyanez a geopolitika és a politikatudományok viszonyrendszerére vonatkoztatva Augusto Pinochet tábornok összeállításában az 5. ábra segítségével a következőképpen szemléltethető:

politikatudományhoz, az antropológiához, a történelemhez, a szociológiához, a stratégia tudományához, a közgazdaságtanhoz, más társadalomtudományokhoz és azok geo előtagú változataihoz.

Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle ábrája a harmadik megközelítést kínálja. A spanyol szerző 2011-ben megjelent művében a politikatudomány és a kartográfia tengelyen elhelyezkedő nemzetközi viszonyok elmélete és a politikai földrajz találkozásának metszéspontjában találja meg a geopolitika helyét és értelmezési tartományát. Az ekképpen elhelyezhető interdiszciplináris szemléletmódú tudományterületet a nemzetközi viszonyok szociológiája, a diplomácia- és nemzetközi viszonyok története, a geostratégia/katonai földrajz, a demográfia/népességföldrajz,

5. ábra- A geopolitika és a politikatudományok

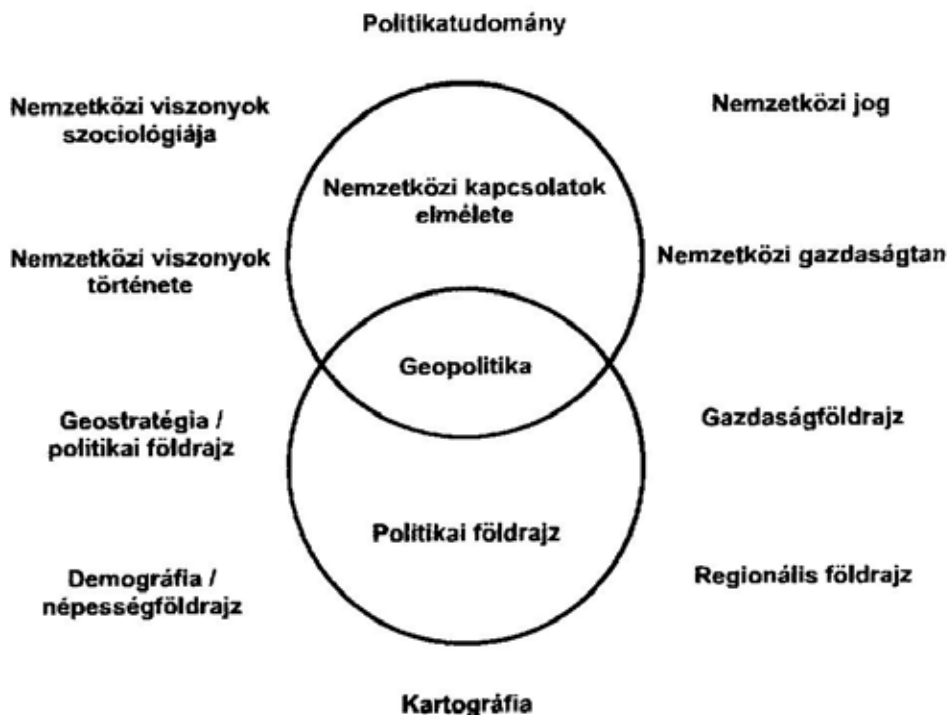


(Forrás: Augusto Pinochet Ugarte: *Geopolítica*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1974. 34. o.)

Ennek az ábrának a középpontjában a geopolitika áll, amely számos politikatudományi diszciplína irányában nyitott. Szoros a kapcsolódása a

a nemzetközi jog, a nemzetközi gazdaságtan, a gazdaságföldrajz és a regionális földrajz veszik körül (6. ábra).

6. ábra – A geopolitika és a rokontudományok



(Forrás: Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle: *El nuevo mapa geopolítico del mundo*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011. 16. o.)

A geopolitika és a politikai földrajz tehát dinamikus, állandó mozgás és átalakulás állapotában lévő olyan tudományterületeknek tekinthetők, amelyek egyre változó és állandóan gyarapodó ismerethalmazt foglalnak magukban.

2. A geopolitika fogalmi tartománya

A geopolitika fogalmának megteremtője Rudolf Kjellen svéd társadalomtudós. A kifejezést Kjellen először 1899-ben az *Ymer* című svéd földrajzi folyóiratban megjelent cikkében használta. Az írás Svédország határainak kérdésével foglalkozott. Ekkor már napirendre került Norvégia függetlenné válásának, Svédországtól történő elszakadásának az ügye. Másodszor egy évvel később, 1890 nyarán a Göteborgi Egyetemen tartott **Bevezetés Svédország földrajzába (Inledning**

till Sveriges Geografi) című nyilvános előadásában említette a geopolitika fogalmát. Akkorra már egyre jobban kiéleződött az 1814-ben kezdődött vita Norvégia szuverenitásának kérdéséről. A függetlenné válás a gyakorlati megvalósulás szakaszába lépett. Kjellen előadásában határozottan ellenezte a Svédországtól történő elszakadást.

A geopolitika mint az állam, a földrajzi tér és a politikai hatalom viszonyát sajátos nézőpontból és módszertani arzenállal vizsgáló tudomány 1916-ban nyerte el nagykorúságát, lépett az önállóság útjára és vált a nemzetközi viszonyok elemzésének egyik meghatározó paradigmájává. Ekkor jelent meg Rudolf Kjellen: **Az állam mint létforma (Staten som Lifsform)** című műve, amely 1917-ben már német nyelven is olvasható volt. Az első kiadást hamarosan, 1924-ben követte a második, annál a cégnél, amely ugyanab-

ban az évben a Karl Haushofer nevéhez köthető **Zeitschrift für Geopolitik** című folyóiratot is megjelentette.

Rudolf Kjellen meghatározása szerint „A geopolitika az államnak, mint földrajzi szervezetnek és térbeli jelenségnek az elmélete; vagyis azt vizsgálja, hogy az állam mint tér (ország), terület, uralom vagy attól jelentős mértékben különbözve mint birodalom hogyan működik. Mint politikatudomány mindig az állam egységét tartja szem előtt. A geopolitika az állam mint földrajzi organizmus térbeli megnyilvánulásának a tudománya.” (Kjellen, 1917:34-35.) Kjellen tehát térben elhelyezkedő élő szervezetnek tekintette az államot. A geopolitika elméletét pedig tudomány rendszertanilag a politikatudomány részét képező államelméletnek tartotta.

Friedrich Ratzel felfogása szoros rokonságot mutat a svéd tudóssal. Ratzel szerint „A geopolitika a földrajzi feltételeknek és sajátosságoknak, különösképpen pedig a nagy terek **államok életére** gyakorolt hatásának a tudománya; az egyén és az emberi társadalom lakott tértől való függését vizsgálva állítja, hogy a földrajz törvényei a meghatározóak. Hozzájárul a politikai viselkedés és kormányzás földrajzi értelemben vett meghatározásának szükségességéhez.” (Ratzel, 1975:36)

Rudolf Kjellen és Friedrich Ratzel a geopolitikai vizsgálódás tárgyát képező államot földrajzi térben elhelyezkedő jelenségnek és élő szervezetnek fogják fel.¹¹

A geopolitikai gondolkodás atyjának tekintett Kjellen és Ratzel szellemi öröksége és hatása az 1960-as, 1970-es évek portugál-spanyol nyelvű szakirodalmának, geopolitikai iskoláinak és szerzőinek műveiben is felismerhető. Természetesen nem lehet fel az eredeti alap gondolat és annak megfogalmazása az eredeti formában, mivel a megállapítások illeszkedtek a megváltozott konkrét történelmi körülményekhez és országai politikai elitjének állandó és konjunkturális nemzeti célok formájában megfogalmazott stratégiájához.

Ez a szociáldarwinista irányzat mindenekelőtt az argentinai, a brazil és a chilei geopolitikai gondolkodás fejlődésének bizonyos szakaszaiban volt megfigyelhető. Ezt alkalmazott geopolitikának is nevezhetjük. Ezekben az esetekben a geopolitikai megközelítésekre a földrajzi szemlélet és a morfológiai jellegzetességekből levont bio-

logizáló-determinisztikus típusú civilizációs-kulturális szemléletmód a jellemző.

Ennek az irányzatnak a két jellemző képviselője Everardo Backheuser és Jorge Atencio voltak. Everardo Backheuser a brazil geopolitikai iskola 1920-1930-as évtizedeinek vezető teoretikusa volt. Megfogalmazása szerint „a geopolitika a földrajzi feltételekkel harmonizáló politikatudomány.” (Backheuser, 1926:38). Jorge Atencio argentin geopolitikus. Backheuserhez hasonlóan ő is a politikai és a geográfiai tényezők közötti összhangra helyezi a hangsúlyt. A geopolitika társadalmi gyakorlatban játszott szerepéről azt optimistán túlbecsülve, a következőket írja: „A geopolitika az a tudomány, amely a politikai jellegű következtetések levonása céljából az államok életére és fejlődésére ható földrajzi tényezőket tanulmányozza. Vezérfonalul szolgál az állam bel- és külpolitikáját irányító államférfi számára és orientálja a nemzetvédelem katonai felkészülését és a stratégiai vezetést; a földrajzi realitások viszonylagos állandósága alapján megkönnyíti a jövőbe látást, lehetővé teszi e realitással összhangban lévő következtetések levonását, a kitűzött célok elérését, a politikai és stratégiai irányítás számára a megfelelő eszközök alkalmazását.” (Atencio, 1982:419).

Sajátos átmenetet képez a földrajzot más (társadalom)tudományokkal ötvöző nézőpont és az előzőekben említett szemlélet között Augusto Pinochet Ugarte tábornok, a Santiago de Chilei Katonai Akadémia geopolitika professzora, aki az 1973. szeptember 11. és az 1989. decembere közötti periódusban előbb a hatalomra jutott és uralkodó katonai junta vezetőjeként, majd „választott” államfőként írta be nevét országa történelmébe. 1974-ben második kiadásban megjelent **Geopolitika** című könyvében a következőképpen fogalmaz: „A geopolitika a politikatudományok egy ága, amely a földrajzi, szociológiai, gazdasági, stratégiai és katonai ismereteken alapul, ismeri a múltat és a jelent, együttesen vizsgálva egy meghatározott területen a szervezett embertömeg életét és fejlődését, elemzi sokoldalú és kölcsönös hatásukat (vér-föld), hogy következtessen céljaikra, tanulmányozza terveiket, a nép jövőbeni nagyobb jóléte és boldogsága céljából.” (Pinochet Ugarte, 1974.:44)

Pinochet könyvében a klasszikus geopolitikai hagyományoknak megfelelően, részben a ratzeli, szociáldarwinista hagyományok alapján az állam

mint élő szervezet tevékenységének vizsgálatára koncentrál. Ezért kiemelten foglalkozik az államot létrehozó, alkotó és az állami tevékenységhez kapcsolódó olyan tényezőkkel, mint a terület, a népesség, a szuverenitás, az államfejlődés és államátalakulás. Másfelől hangsúlyt fektet a földrajzi környezet, a földrajzi feltételek, a geográfiai jellegzetességek, a klíma, valamint a politikai és demográfiai tényezők bemutatására, kölcsönhatásuk elemzésére is. Elemzései szinte kizárólag az államra vonatkoznak. Vizsgálódásai nem terjednek ki a geopolitikai viszonyok más szereplőire, sem az ötdimenziós térrel kapcsolatos új fejleményekre. Kézikönyvnek tekinthető műve ezért nélkülözi a huszonegyedik századi korszerű geopolitikai gondolkodás látásmódját és szempontrendszerét.

Jaime Vicens Vives 1961-ben második kiadásban megjelent **A geopolitika általános elmélete (Tratado General de Geopolítica)** című klasszikus munkájában általános körképet nyújt e tudomány történetéről, szellemi előzményeiről, irányzatairól és fő témáiról. Bemutatja és elemzi a német a svéd és az angol geopolitika megteremtőinek munkásságát. Figyelme kiterjed a történeti földrajz, a politikai földrajz és a geohistoria, a nemzetközi feszültségek, a történelmi szakaszok kérdéseinek vizsgálatára is. Jaime Vicens Vives egyértelműen a geostratégiai irányzat képviselői közé sorolhatjuk. A geopolitikát földrajztudománytól elváló önálló diszciplinának tekinti. A katalán származású szerző szerint „A geopolitika az élettér doktrínája. A történeti földrajz és a politikai földrajz eredményeit magyarázó szintézis keretében összegezve a jelenkori politikai és diplomáciai folyamatok magyarázatára törekszik. Nem tartozik a szó szoros értelmében vett geográfia tudományhoz.” (Vicens Vives, 1961:76)

A szociáldarwinista és a geostratégiai irányzat szempontrendszerét összegző és egyesítő Karl Ernst Haushofer szerint a „Geopolitika az állam új nemzeti tudománya...a politikai folyamatokat meghatározó térbeliség doktrínája, amely széleskörű földrajzi megalapozottságon, elsősorban politikai földrajzi bázison nyugszik.” (Hennig, 1931:99)

A második világháború előestéjén Derwent Whittlesey amerikai politikai földrajz professzor

is foglalkozott a geopolitika meghatározásával. Szerinte a geopolitika nem más, mint „...olyan dogma,...amely azon a hiten alapszik, hogy az államnak öröktől fogva létező helye van a nap alatt.”(Whittlesey, 1939:8).

A politológus Edmund Walsh a geopolitikát olyan nemzetközi megalapozottságú doktrínának tekinti, „amely egyesíti a társadalomföldrajz és az alkalmazott politikatudomány elemeit... és amelynek eredete Arisztotelész, Montesquieu és Kant munkásságához nyúlik vissza.” (Walsh, 1944:129). Geoffrey Parker szerint a geopolitika nem más, mint „a nemzetközi viszonyok térbeli vagy földrajzi perspektívából történő tanulmányozása.” (Parker, 1998:59)

John Agnew definíciója is a nemzetközi viszonyok és a földrajzi tényezők összekapcsolására irányul. Véleménye szerint a geopolitika vizsgálódásának tárgya „...a földrajzi feltételek, megjelölések és értelmezések világpolitika alakulására gyakorolt hatásának elemzése” (Agnew, 1985:2). 2005-ben spanyol nyelven az új geopolitikáról megjelent munkájában kissé másként fogalmazva a következőket hangsúlyozza: „Geopolitika alatt a nemzetközi viszonyokban uralkodó földrajzi tartalmú gyakorlatok kifejeződését értjük.”(Agnew, 2005: XVIII).

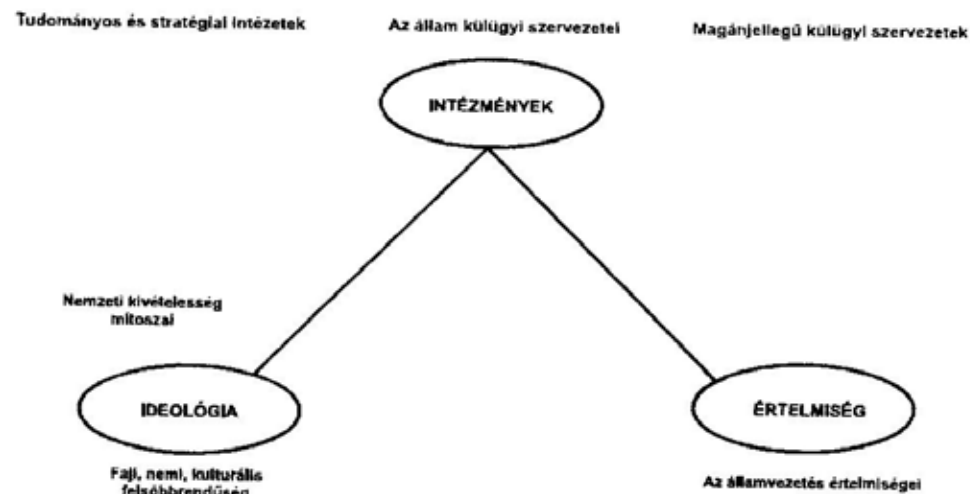
Gearóid Ó Tuathail, a kritikai geopolitikai iskola képviselőjének érvelése szerint „...a geopolitika nem egyszerűen egy mindent magában foglaló fogalom vagy identitás... hanem a kulturálisan és politikailag változó olyan utak leírása, amelyek megjelenítése és elemzése a földrajzról és a nemzetközi politikáról szól.” (Ó Tuathail, Dalby, Routledge, 2003:3).

A 2003-ban megjelent mű tizenegyedik oldalán már a kritikai geopolitikai megközelítés szempontrendszerét is bevonja a fogalmi és értelmezési keretbe. „A geopolitika e kötet szerint nem egy cél és nem egy ismeretelméleti tudásforma. Az egy diszkurzív jellegű, hatalommal/ ismerettel kapcsolatos eljárás, amely azzal is foglalkozik, hogy az értelmiség, az intézmények és az ideológiák miképpen hoznak létre az államon belüli hatalmi struktúrákat. Jelen könyv vázolt megközelítéséből fakadó kihívás alapján arra törekszünk, hogy bemutassuk a hatalmi viszonyok geopolitikai diskurzusainak látható és megnyilvánuló formáit.”(Ó Tuathail, Dalby, Routledge,

2003:11). Ha a geopolitikáról, mint a hatalomról/ tudásról szóló eszköz, vagy eljárás képi megjelenítéséről gondolkodunk azt az intézmények, az ideológia és az értelmiség által alkotott egyenlő oldalú háromszög elemeiként ábrázolhatjuk. Az intézményi oldalhoz a tudományos és stratégiai intézetek, az állam külügyi szervei és a magánjellegű külügyi kérdésekkel foglalkozó szervezetek tartoznak. Az ideológiát a nemzeti kivételességet, egységiséget megjelenítő mítoszok, valamint a faji, nemi és kulturális magasabbrendűséget kifejező elemek, az értelmiséget az állami vezetés testesíti meg. Az adott történelmi korszak geopolitikai diskurzusait e három elem egymáshoz való viszonya alkotja – állítja Gearóid Ó Tuathail (6. ábra).

utalva megjegyzi: „A nyolcvanas évtized végén John Agnew és én a geopolitika koncepcióját szélesebb körűen értelmeztük. Az 1992-ben publikált tanulmányban¹³ abból a foucaultii premisszából indultunk ki, mely szerint a földrajz a hatalomnak/ ismeretnek egy sajátos formában megnyilvánuló diskurzusa. Ez azzal a következménnyel járt, hogy a geopolitikát a nemzetközi politika területi aspektusaival foglalkozó intellektuális államvezetés diskurzív gyakorlatként határoztuk meg, ezáltal a világot különböző partikuláris helyek, népek és drámák megnyilvánulásának tekintettük. Értelmezésünkben a geopolitika tanulmányozása a nemzetközi politika nagyhatalmak és hegemon államok által történő térbeli megnyilvánulásainak vizsgálatát jelentette.” (Ó Tuathail, 1996: 59-60)

6. ábra – A kritikai geopolitikai diskurzus elemei



(Forrás: Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby és Paul Routledge: *The Geopolitics Reader*. Routledge, London and New York, 2003.8. o.)

Gearóid Ó Tuathailnak azonban már 2003 előtt is egyre többször vissza kellett térnie a kritikai geopolitikai iskola tartalmi kérdéseinek megvilágítására. 1996-ban megjelent **Critical Geopolitics**¹² (**Kritikai Geopolitika**) című könyve második fejezetében az egy évtizeddel korábban írott reageni „új geopolitikára”, valamint az 1992-ben John Agnew-val közösen megjelentetett tanulmányára

Ezt a kiindulási pontot Tuathail szerint Agnew és a szerző négy tétellel egészítették ki. Azt állították, hogy: 1.- a geopolitika nem korlátozó-dik néhány, a klasszikus geopolitika nyelvezetét beszélő „bölc ember” aktivitására; 2.- két különböző geopolitikai érvelés létezik. A pragmatikus és a nem formális, nem hivatalos megszólalás; 3.-a geopolitika a térbeliség figyelembe vételét

jelenti, ezért a kérdést egy partikuláris állam földrajzi ismereténél és gyakorlatánál sokkal szélesebb értelemben, világrendszer keretei között kell vizsgálni; 4.-a hegemonia kontextusába helyezett geopolitikai ésszerűség és érvelés a gramscii felfogás alapján a nem állami szereplők tevékenységének szintjén is vizsgálendő. Összességében „...a globális tér problematikájának ismételt áttekintése a huszadik század végén, és a kritikai geopolitika fejlődésének és vizsgálódási területeinek végigmondolása a huszonegyedik században arra figyelmeztet bennünket, hogy a geopolitika komplex, sokszínű jelenség, amely áthatja a jelenkori államok és az azzal hosszú távon összefonódott militarizmus hatalmi hálózatait. A geopolitikát, amint azt a bevezetőben megjegyeztük, nem egyszerűség, hanem a többrétegűség jellemzi; a huszonegyedik századi konstelláció legáltalánosabb problémáját a geo-hatalom fogalomköre jeleníti meg, amely összekapcsolja a földrajzi ismereteket a modern állam hatalmi apparátusával... A kritikai geopolitika egyike azoknak, a földrajz ellenállását megtestesítő kultúráknak, amelyek az imperialista igazságokkal, államkapitalista ismeretekkel és fegyverkezéssel szembe helyezkednek. Ez egy kis része annak a hatalmas, a szívárvány minden színét felvonultató küzdelemnek, amely földrajzi képzeletünk elidegeníthetetlen részeként annak dekolonizációjáért harcol, és amely egy más geo-gráfiában és egy másik lehetséges világ létezésében hisz.” (Ó Tuathail, 1996: 256)

Ó Tuathail meglehetősen himnikusra sikeredett 1996-os végszava után a Simon Dalbyval és Paul Routledge-vel társszerzőségben megjelentetett és már idézett *Geopolitics Reader* című könyvben tért vissza ismét a geopolitika és a kritikai geopolitika fogalmának meghatározásához és értelmezéséhez. Amint azt a 6. ábra kapcsán bemutattuk, a kritikai geopolitika az ideológia, az intézmények és az értelmiség hármasságát és egymáshoz való viszonyát tekinti a megértés kiindulási pontjának. **A kritikai geopolitikát a térben megnyilvánuló és megjelenő hatalmi viszonyokhoz kapcsolódó sajátos kulturális diskurzusnak fogja fel.** Felfogása közeli rokonságot mutat a nemzetközi viszonyok elméletének konstruktivistá iskolájával. Elmozdulást jelent ugyanakkor a geo-economia koncepciója irányá-

ba is annyiban, amennyiben a globális gazdaság és a globális gazdasági szereplők magatartását és viselkedésmódjának vizsgálatát is bevonja a kritikai geopolitika elemzési körébe. Ó Tuathail és a kritikai geopolitikai gondolkodás képviselői látható módon küzdenek a klasszikus geopolitika gondolati és módszertani hagyományaival. Az általuk alkalmazott sajátos stílusú és tartalmú közbeszéd, narratíva és kritikai attitűd ellenére rendszeresen visszakanyarodnak a klasszikus geopolitika kérdésfelvetéseire. Ezen nem kell csodálkoznunk. Ezt természetesnek kell tartanunk, mivel a geopolitika felfogásunk szerint a nemzetközi viszonyok elméletének térbeli és földrajzi aspektusaival foglalkozó társadalomtudomány, politikatudomány. Ezért elsősorban és mindenekelőtt a társadalmi jelenségekre és azok részeként, az azoktól elválaszthatatlan kulturális aspektusok vizsgálatára is koncentrálnak. A hagyomány és az újszerűség, a tradíció és az innováció viszonya, új paradigma kialakulásához vezető szaktudományos összekapcsolása nem egyszerű és nem könnyű feladat. Amint azonban Saul Bernard Cohen¹⁴, Yves Lacoste¹⁵ és John Agnew¹⁶ utóbbi években megjelent könyvei is bizonyítják, nem lehetetlen feladat. A kritikai geopolitikai gondolkodás 2013-ban még a szintézisteremtés időszakában van. Képviselői és az irányzathoz közel álló kutatók állandóan új szempontok és nézőpontok felvetését vállalják magukra.

A kritikai geopolitika újszerű törekvései, interpretációja és innovatív megközelítései ellenére Francis P. Sempa agyonhasznált fogalomnak tartja a földrajzhoz, a térbeli jelenségek tanulmányozásához és a történelemhez szervesen kapcsolódó geopolitikát. Az általa adott meghatározás szerint „A geopolitika az államok és a birodalmak között sajátos földrajzi körülmények keretében megvalósuló interakcióval foglalkozik.” (Sempa, 2002:5)

João Vieira Borges portugál geopolitikus szerint „A geopolitika mint multidiszciplináris tudomány a politika és a tér közötti kapcsolatok vizsgálatával foglalkozik....felöleli a nemzetközi viszonyok különböző szereplőinek hatalmi relációit....Egy szereplők sokasága és globális fenyegetések által uralt nemzetközi rendben a geopolitika elemei fontos eszközét képezik a nemzetközi viszonyok jobb megértésének, a

biztonságnak és a védelemnek.” (Vieira Borges, 2005: 19-209. Colin Flint a fenti definíciókkal összhangban, hagyományos értelemben, de a hatalom változó jellegét hangsúlyozva használja a fogalmat. „A geopolitika - olvashatjuk – a terek és a helyek fölötti ellenőrzés és a hatalom megszerzéséért folytatott küzdelem, avagy az a képesség, hogy az ellenféllel vagy az ellentétes alternatívákkal szemben a saját célokat elérjük. A tizenkilencedik században és a huszadik század elején a geopolitikai gyakorlat és a hatalom egyszerűen az országok nemzetközi viszonyokban betöltött súlyához kapcsolódott....A késő huszadik században a geopolitikai hatalom fogalma..... számos kritériummal bővült, ország specifikus jelleggel az ipari kapacitás erejéhez, a lakosság oktatási színvonalához és a katonai képességhez kapcsolódott. A hatalom meghatározása az adott állam más országokkal szembeni hadviselési alkalmasságához társult.” (Flint, 2007:28).

Yves Lacoste a második világháború utáni francia geopolitikai iskola 1976-os megalapítója 2009-ben spanyol nyelven megjelent könyvében a következőket írja:

„A geopolitika kifejezést napjainkban sokféle értelemben használják; jelölnek vele a gyakorlatban minden, a riválisok között a hatalomért vagy meghatározott területekért és lakosságáért folyó küzdelmet: ez magában foglal minden - nem csupán az államok, hanem politikai mozgalmak, vagy többé-kevésbé illegális fegyveres csoportok közötti - kisebb vagy nagyobb területek fölötti uralom megszerzéséért és ellenőrzéséért folyó hatalmi típusú vetélkedést. A geopolitikai érvelések segítséget nyújtanak az ilyen vagy olyan konfliktusok okainak jobb megértéshez az államon belül vagy az államok között, ily módon felmérhetőkké válnak ezeknek a harcoknak a következményei közeli, vagy távoli országok, esetleg a világ más részein bekövetkező események esetében is.” (Lacoste, 2009:89). Yves Lacoste meghatározása Colin Flinthez hasonlóan a hatalmi-uralmi viszonyokra és a rivalizálásra helyezi a hangsúlyt. Golbery do Couto e Silva a brazil geopolitikai gondolkodás egyik nemzetközileg legismertebb képviselője a politikatudományi aspektust hangsúlyozza. A geopolitikát a politikatudomány egyik ágának tartja. Ezért az állandó és átmeneti nemzeti célokhoz kapcsolva

a hatalomgyakorlás sajátos művészetének tekinti. E felfogás azért nem meglepő, mert számos politikatudós a politika lényegét nem egyszerűen a különböző társadalmi csoportok, rétegek és elitek közötti intézményesült viszonyrendszerben, hanem az össztársadalmi értelemben véve szűkösen rendelkezésre álló javak konfliktusos elosztási módjának meghatározásában vagy a lehetőségek és az alternatívák közötti választásban látja. A politikatudományt ezért a felmerülő és a létező alternatívák közötti választás művészetének tartják.

Couto e Silva a geopolitikáról mint a politikához, különösképpen a stratégia és a nemzetbiztonság kérdéséhez, a politikailag szervezett térben élő emberiség földrajzi keretek között megvalósuló tevékenységéhez kapcsolódó művészetéről beszélt. Ez elmélet és gyakorlat is egyben, amely azonban nem azonosítható a politikai földrajzzal. A geopolitika az eszmék központi magja, amelyben 1959-től a politikai akció és a geográfiai elemek összekapcsolódása került előtérbe. „Számunkra – olvashatjuk a Brazília geopolitikája című könyv 64. oldalán – a geopolitika nem más, mint a politikai cselekvés irányának geográfiai megalapozása....mindenekelőtt a koncepcióknak alapjául szolgáló **tér (espaço) és a hely(zet) (posição)** vizsgálata révén. Ez a politika egyik, kjelleni elképzelések által definiált ága, amelyet magunk között mesterünk Backheuser szavaival <<a földrajzi feltételek és a politikai valóság egybeesése>> formulával írhatunk le.

Nem lenne jogos tehát összekeverni a geopolitikát a politikai földrajzzal, de kettős jellegének tagadása sem állja meg a helyét. Nem beszélhetünk a társadalom nélküli tudomány koncepciójáról és alapjairól, sem a gyakorlatot nélkülöző művészetéről, mivel ezek együttesen alkotják a politikát magát. Éppen ezért a földrajzi és a politikai realitás elemzése, főként ha az a nemzeti törekvések és érdekek formájában jelenik meg, számunkra csupán akkor képvisel valós értéket, ha a geopolitika brazil jelleget ölt.” (Couto e Silva, 1981: 64). Végezetül hivatkozunk Saul Bernard Cohen vezető amerikai geopolitikus 2009-ben megjelent monumentális művére, melyben a következőképpen fogalmaz: „A geopolitika meghatározása ebben a kötetben egyrészt a földrajzi környezet és földrajzi perspektívák, másrészt a politikai folyamatok közötti interakciók elemzését jelenti.

A környezetet földrajzi jellegzetességek, minták, és különböző típusú régiók alkotják. A politikai folyamatok nemzetközi szinten tevékenykedő és hazai környezetben fellépő erők együttesét jelentik, amelyek befolyást gyakorolnak a nemzetközi magatartásra. A földrajzi környezet és a politikai folyamatok egyaránt dinamikus jellegűek és kölcsönösen hatnak egymásra. A geopolitika ennek az interakciónak a címzettje.” (Cohen, 2009:12).

A különböző értelmezések és fogalmi magyarázatok áttekintése és csokorba gyűjtése után összességében a megközelítések és a meghatározások három nagy csoportjáról beszélhetünk.

Találkozhatunk olyan szerzőkkel, akik a geopolitika szociáldarwinista felfogását képviselik. Az államot élő szervezetnek, a geopolitikát államtudománynak vagy politikatudománynak tekintik. Ide sorolhatjuk a geopolitikai gondolkodás korai klasszikusait: Friedrich Ratzelt és Johan Rudolf Kjellént.

Vannak olyan szerzők is, akik a geopolitikát erős földrajzi orientációval rendelkező alkalmazott politikatudománynak tartják. Esetükben még jól kimutatható Ratzel és Kjellén hatása. Ide sorolható Everardo Backheuser, Jorge Atencio és részben Augusto Pinochet, valamint Jaime Vicens Vives is.

A geopolitikusok harmadik és legnépesebb csoportját a geopolitikát a földrajz és más, - elsősorban - társadalomtudományok együttes alkalmazásából létrejött, illetve létrehozott tudománynak, illetve tudományterületnek tekintik. Ebből a nézőpontból a **geopolitika mindenekelőtt a nemzetközi viszonyok rendszerében szerepet játszó, azt alakító módon befolyásoló, különböző típusú, szintű és szervezetszerű szereplők változó tartalmú földrajzi térben zajló interaktív hatalmi küzdelmeinek és kapcsolati hálójának vizsgálatával foglalkozik.**

A geopolitikai elemzésben kiemelt jelentősége van a tér, a hely, a helyzet, a szereplők, a határok, az identitások, a civilizációk, a geopolitikai minták és kódok, a világregszer modellek, a globalizációs folyamatok, valamint a geopolitika skála változó értelmezésének. **A geopolitika, mint a nemzetközi viszonyok elméletének térbeli és részben földrajzi aspektusaival foglalkozó multidiszciplináris társadalomtudomány, a politikatudomány része.** Szorosan kapcsolódik a politikai földrajzhoz, a történeti földrajzhoz, a társadalomföldrajzhoz, a kulturális földrajzhoz, a regionális tudományhoz, a történettudományhoz, a közgazdaságtanhoz és más, e fejezetben jelzett politikai jellegű társadalomtudományokhoz. A geopolitikai doktrínák egyik jellemző tulajdonságát (nagy)hatalmi érdekekhez kötöttségük és történeti jellegük jelenti. A geopolitika más tudományokhoz hasonlóan saját korának terméke. Definíciója és tartalma ezért alapvető lényegének megtartása mellett a nemzetközi viszonyok rendszerében és a világgazdaságban bekövetkező átalakulásoknak megfelelően történelmi korszakokként változik. **A klasszikus geopolitika kategória rendszerét és fogalmi tartományát napjainkban ezért már nem csupán a kritikai, hanem a posztmodern geopolitikai gondolkodás is átértelmezi.**

SZILÁGYI ISTVÁN

¹ Részletesen lásd: Geoffrey Parker: *Geopolitics: Past, Present and Future*. London, Pinter, 1998. 11-25. o.

² A geopolitikai gondolkodás újjáéledésére az 1970-es évtizedben került sor Franciaországban a *Hérodote* című folyóiratot megjelentető Yves Lacoste jóvoltából. Az Egyesült Államokban az első lépést Saul Bernard Cohen: *Földrajz és politika a megosztott világban* című 1963-ban napvilágot látott könyve, a fordulópontot pedig Henry Kissinger 1979-ben kiadott *Fehér Házi évek* című memoárkötetete jelentette.

Az azóta eltelt fél évszázad alatt a geopolitika elmélete gyors fejlődésnek indult. Tematikai bázisa kiszélesedett, térfelfogása ötdimenzióssá vált. A hagyományosnak tekinthető szárazföldi, tengeri, és a légi megközelítés mellett megjelent az asztropolitika formáját öltő űrtér vagy világűr, valamint a szélesebb értelemben vett információs szféra részét képező cybertér vizsgálata is. Eljött az idő a geopolitikai gondolkodás eddig megtett útjának felvázolására, a történeti és elméleti szintézis megteremtésére.

³ Colin S. Gray- Geoffrey Sloan: *Geopolitics, Geography and Strategy*. Frank Cass. London-Portland, 1999. 289. o.

- ⁴ Halford John Mackinder: *Geography, an Art and a Philosophy*. *Geography*, 1942. num. 27. 122-130.o.
- ⁵ Peter J. Taylor- Colin Flint: *Geografía Política*. Trama Editorial, Madrid, 2002.
- ⁶ Therezinha de Castro: *Geopolítica:Princípios,-Meios e Fins*. Colégio Pedro II. Rio de Janeiro, 1986.
- ⁷ A Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby és Paul Routledge által szerkesztett, 2003-ban megjelent *The Geopolitics Reader*. Routledge, London and New York, 315. o. című dokumentum kötet, a Csizmadia Sándor, Molnár Gusztáv és Pataki Gábor Zsolt szerkesztésében publikált magyar nyelvű *Geopolitikai Szövegyűjtemény* (Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Budapest, 1999. 535. o.) valamint elsősorban az ibér-világhoz kapcsolódó saját kutatásaink megalapozzák állításunkat.
- ⁸ Részletesen lásd: Joan Nogué Foní és Joan Vicente Rufi: *Geopolítica, identidad y globalización*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001. 247.o.
- ⁹ Szilágyi István: *Geopolitika*. IDRResearch Kft./Publikon Kiadó, Pécs, 2013. 254. o.
- ¹⁰ Részleten lásd: Szilágyi István: *Geopolitika*. IDRResearch Kft./Publikon Kiadó, Pécs, 2013. 153-199.o.
- ¹¹ Elméletük részletes elemzésére *Geopolitika* című könyvünk második részében térünk ki.
- ¹² Gearóid Ó Tuathail: *Critical Geopolitics*. Routledge, London, 1996. 314. o.
- ¹³ Lásd: Gearóid Ó Tuathail- John Agnew: *Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy*. *Political Geography* 11.(1992). 190–204. o.
- ¹⁴ Saul Bernard Cohen: *Geopolitics: The Geography of International Relations*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. New York, 2009. 457. o.
- ¹⁵ Yves Lacoste: *Geopolítica. La larga historia del presente*. Editorial Síntesis, Madrid, 2009. 333. o.
- ¹⁶ John Agnew: *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. Trama Editorial. Madrid, 2005. 176. o.
- Agnew, John: *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. Trama Editorial, Madrid, 2005. 176.o.
- Atencio, Jorge: *¿Qué es la Geopolítica?* Editorial Plamear, Buenos Aires, Argentina. 1982.
- Backheuser, Everardo: *Una estructura política de Brasil*. Mendoca, Machado y Cia, Rio de Janeiro, Brasil. 1926.
- Cohen, Saul Bernard: *Geopolitics: The Geography of International Relations*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. New York, 2009. 457. o.
- Couto e Silva do, Golbery: *Conjuntura Política Nacional o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio, 1981.
- Csizmadia Sándor, Molnár Gusztáv és Pataki Gábor Zsolt: *Geopolitikai Szövegyűjtemény* Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Budapest, 1999. 535. o.
- De Castro, Therezinha: *Geopolítica:Princípios,-Meios e Fins*. Colégio Pedro II. Rio de Janeiro, 1986.
- Gombár Csaba: *Újjászületik a geopolitika fogalma?* In: *Egy állampolgár gondolatai*. Kossuth, 1984. 245.o.
- Gray, Colin S - Sloan, Geoffrey: *Geopolitics, Geography and Strategy*. Frank Cass. London-Portland, 1999. 289. o.
- Glassner, J. Martin – Harm, J. De Blij: *Systematic Political Geography*. New York, John Wiley and Sons, 1980.
- Flint, Colin: *Introduction to Geopolitics*. Routledge. London and New York, 2007.
- Hennig, Richard: *Geopolitik: Die Lehre vom Staat als Leben*. Leipzig, Hirzel, 1931.
- Kjellen, Rudolf: *Der Staat als Lebensform*. Leipzig: Hize, 1917.
- Kissinger, Henry: *The White House Years*. Boston, Little Brown, 1979.
- Lacoste, Yves: *Geopolítica. La larga historia del presente*. Editorial Síntesis, Madrid, 2009. 333. o.
- Mackinder, Halford John: *Geography, an Art and a Philosophy*. *Geography*, 1942. num. 27. 122-130.o.
- Méndez Gutiérrez del Valle, Ricardo: *El nuevo mapa geopolítico del mundo*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

Felhasznált irodalom

Agnew, John: *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*. St. Martin's, New York, 1985.

Nogué Foní, Joan és Rufí, Vicente Joan: *Geopolítica, identidad y globalización*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001. 247. o.

Ó Tuathail, Gearóid-Agnew, John: Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy. *Political Geography* 11. (1992). 190-204. o.

Ó Tuathail, Gearóid: *Critical Geopolitics*. Routledge, London, 1996. 314. o.

Ó Tuathail, Gearóid -Dalby, Simon és Routledge, Paul: *The Geopolitics Reader*. Routledge, London and New York, 2003.

Sempa, Francis P: *Geopolitics. From the Cold War to the 21st Century*. Transaction Publishers, - New Brunswick (USA) and London (U.K.), 2002.

Parker, Geoffrey: *Geopolitics: Past, Present and Future*. London, Pinter, 1998.

Pinochet Ugarte, Augusto: *Geopolítica*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1974.

Ratzel, Federico y otros: *Antología Geopolítica*. Editorial Pleamar. Buenos Aires, Argentina, 1975.

Szilágyi István: A nemzetbiztonság doktrínája és a geopolitika elmélete a chilei fasiszta rendszer ideológiájában. *Witman Tibor Emlékkönyv. Acta Historica*, Tomus, LXXVII. Szeged, 1983. 146-147. o.

Szilágyi István: Geopolitika. IDResearch Kft./Publikon Kiadó, Pécs, 2013. 254. o.

Taylor, J.Peter- Flint, Colin: *Geografía Política*. Trama Editorial, Madrid, 2002.

Teixeira Fernandes, José Pedro: Da Geopolítica clássica à Geopolítica pós-moderna: entre a ruptura e a continuidade. *Política Internacional* no.26, Outono-Inverno 2002,.

Vicens Vives, Jaime: *Tratado General de Geopolítica*. Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1961.

Vieira Borges, João: Prefácio. En: Carlos Manuel Mendes Dias: *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinos*. Lisboa, 2005. 19-20. o.

Walsh, Edmund: Geopolitics and International Morals. In: *Compass of the World*. (ed: H.W. Weigert and v. Stefansson). Macmillan, New York, 1944.

Whittlesey, Derwent: *The Earth and the State*. Holt, New York, 1939.

Vita

A geopolitika – tudomány!

Szilágyi István Geopolitika című könyve még 2013-ban jelent meg, Pécssett. Régi adósságunkat törlesztjük azzal, hogy írunk róla.

Különös aktualitását az adja megszólalásunknak, hogy az Élet és Irodalom 2016. július 16-i számában az „Egyetem Felcsúton” című cikkben a neves szerző mintha kétségbe vonta volna a geopolitika tudományosságát. Ezt írja Kenesei István:

„A tudományterületek képlékenységét már a pécsi Földtudományi D(oktori)I(skola) esetében is emlegettem előbb hivatkozott *ÉS*-cikkekben. A természettudományok közé besorolt diszciplínán belül ugyanis gond nélkül elindították a „Geopolitika, geoökonómia és politikai földrajz közép-európai perspektívából” nevű társadalomtudományi programot, amelyet nemcsak hogy adoptált, de névadójához méltón szűznemzéssel hozott létre az MNB gründolta Pallas Athéné alapítványok hálózata.”

A híres nyelvész professzor úgy tűnik mintha nem értené, hogy mi köze van a természettudományokhoz – és azon belül is a földtudományokhoz –, ennek a témakörnek. Eláruljuk. A földtudománynak, amint azt a professzor úr bizonyára tudja, része a földrajztudomány is. (Bár a geológusok néha tréfásan megjegyzik, hogy a földrajz nem tudomány, ami a nevéből is látszik: geográfia, ami nem -lógiára végződik, szemben például a biológiával, a teológiával, a szociológiával vagy épp a politológiával. Igaz, hogy ilyen alapon a matematika, a fizika és a kémia sem tudomány, de ez már nem zavarja a tréfamestereket.) A geográfia két fő ága a természetföldrajz és a társadalomföldrajz, bár már létrejött már külön környezetföldrajzi és regionális földrajzi tanszék is. Sőt!

Bár a 20. század második felében évtizedekig eltagadták létét, de létezik olyan tudományág is, mint a politikai földrajz. E

tudományterület újbóli elismerését részben Sárfalvi Béla professzornak, részben Tóth József professzornak köszönhetjük. Az ELTE Természettudományi Kar Regionális Földrajz tanszékének korábbi vezetője sajnos már nem érthette meg A globális világ politikai földrajza című, nagyszerű egyetemi tankönyv megjelenését (alkotószerkesztő: Bernek Ágnes és a szerzők között nem csak földrajztudósok, hanem közgazdász, jogász, filozófus és társadalomkutató is szerepel). Köztük van a két recenzensek közül az idősebbik, e kötetben lokális világról szóló fejezet társszerzője, aki ezért ilyen jól értesült.

A néhai Tóth József professzor által alapított Pécsi Földtudományi Iskola pedig annyiban különleges, hogy itt indulhatott el egy külön doktori program a politikai földrajz témakörében. (Ő ösztönözte Szilágyi István professzort, hogy írja meg Geopolitika című monográfiáját.)

De most már tényleg ideje megfejtenünk, hogyan kapcsolódik a földrajzhoz a geopolitika. „A nemzetközi viszonyok térbeli és földrajzi jellegzetességeinek tanulmányozása, a politika, továbbá a földrajz, a természeti környezet, a demográfia és az államilag szervezett társadalom kapcsolatának, egymáshoz való viszonyának vizsgálata a tizenkilencedik század végén került a tudományos érdeklődés előterébe. Új tudományágak születtek: a geopolitika is a politikai földrajz, amelyek fogalmai a politikatudomány és a földrajztudomány szemléletmódjának, módszertani hagyományainak, kutatási területeinek összekapcsolására irányultak. A társadalmi problémáknak ez az új típusú megközelítése sajátos eredménnyel járt. A Friedrich Ratzel (1844-1904) és Rudolf Kjellen (1864-1922) nevével fémjelzett irányzat az organikus állam koncepciójának megfogalmazásával a szociáldarwinizmus veszélyes vizeire tévedt. Mindketten a természettudományos vizsgálódások tapasztalatait, a természettudományban megfigyelhető jelenségek számszerűsíthető mozgástörvényeit alkalmazták a társadalomra és a társadalom egyik legfontosabb intézményének, az állam „viselkedésének” leírására. Ratzel az állam földrajzi dimenziója, és az állam megtartása, cselekvése közötti összefüggések feltárására koncentrált. A német tudós ezért politikai földrajzról beszélt. A svéd Kjellen a társadalomtudományok felől közelített a földrajzi jelenségek vizsgálatához, ezért ő a geopolitikai elnevezést használta.”

Erről már a Comitatus 2012. november-decemberi számában is olvashattunk. (2)

A szerző tehát a geopolitikát és politikai földrajzot egymás szinonimájaként használja. El is hangzott egy konferencián, hogy Magyarországon az utóbbi években csak ez az egyetlen, geopolitikával foglalkozó kötet jelent meg. Szemben Moszkvával, ahol egy jelentősebb könyvesboltban polcokat tölt meg az ezzel foglalkozó kötetek. Ennél azért árnyaltabb a helyzet, hiszen Szenes Zoltán professzor nyugállományú vezérezredes valószínűleg csak a hely szelleme miatt mondta Veszprémben, hogy „egyedül az önök korábbi dékánja írt erről a témáról könyvet”. Az említett politikai földrajzi kötetre hivatkozott például Bárdos-Féltoronyi Miklós is, Bevezetés a geopolitikába című könyvében.(2)

E témában tehát valóban egy alaplőről van szó, melyben a szerző korábban említett tankönyvnél is részletesebben ismerteti a geopolitikai gondolkodás klasszikusait. Nem csak a szociáldarwinista és a geostratégiai irányzatot különbözteti meg, hanem külön foglalkozik például a légi hatalom elméletével is. Az Új Világrend felé című alfejezetben pedig ismerteti a „felforgató hatalom” és a Peremövezet (Rimland) elméletét is. A kötet következő nagy fejezete a Hidegháború geopolitikája címet visel, s ezt olvasva egy nyelvész valóban azt gondolhatja, hogy ez már nem földrajz, hanem a történelem.

Bizony, a tér és az idő a mi világunkban szorosan összekapcsolódik. Minden történelmi esemény térben játszódik és a politikai földrajz nagy része a történelmi események térbeli vonatkozásait vizsgálja. Szilágyi István professzor nem fél ettől a fogalomtól, hogy história. Hiszen a következő fejezet címe, Geopolitika az új törté-

nelmi korszakban. Az alfejezetek címeiből kitűnik, hogy a geopolitika a nemzetközi tanulmányokkal is összefügg, s mivel ez a témakör a tágabb értelemben vett politikai tudományok része, kiderül, hogy valóban interdiszciplináris tudományról van szó.

Magyarországon ezt a tudományt gróf Teleki Pál honosította meg. Az ő ez irányú munkásságáról szintén az említett politikai földrajz tankönyvben olvashatunk. (3) Teleki Pál valóban közismerten politikai földrajz tudós volt. A nemzetközi híró Cholnoky Jenő korábbi tanítványaként, akkor már barátjaként és tudóstársaként, az Amerikai Egyesült Államokat is megjárta a Földrajzi Világkongresszus alkalmából. (4)

Szilágyi István az Ibér világ nemzetközi híró szakértője, így egy külön fejezet szentel az Ibér világ geopolitikájának. Magyarországon kevés figyelmet fordítanak, feltehetően nyelvtudás hiányában, a portugál és spanyol nyelvű szakirodalomra, pedig az Ibér világ tudományos élete semmivel sem alább való, mint az atlanti angol, amerikai angol, francia vagy német nyelvűé. Csak egyetlen érdekességet említünk: A chilei geopolitikai iskolát maga Pinochet tábornok alapította, aki a hadtudományok területén is komoly tudományos tekintély volt, s részben ezzel alapozta meg katonai karrierjét. Sajnos a CIA által ösztönzött katonai puccs idején, a várakozásokkal ellentétben, ő nem állt félre, hanem épp élére állt a zendülésnek, s így ma már – a szabad világban – tudományos tekintélyként sem tisztelhetjük, hiszen mint véreskező katonai diktátor lerombolta azt.

A kötet gazdagon illusztrált, ábrák, táblázatok és térképek tucatjait tartalmazza.

A Függelékben eredeti nyelven lehet olvasni a geopolitika alapműveit.

Kiválóan alkalmas tehát a kötet oktatási célra. Ugyanakkor egy önálló, tudományos monográfia is, amit érdemes lenne továbbfolytatni. Az alaposan feldolgozott Ibér világ mellett ma különösen aktuális lenne az arab-, török-, perzsa világ feldolgozása. Geostratégiai értelemben például napjaink legizgalmasabb kérdése a kurd-kérdés, ahol felvetődik a geoetika problémája is.

* * *

Mint azt a közelmúlt eseményei is megmutatták, napjainkban egy adott országnak a geostratégiai elhelyezkedése igen nagy jelentőséggel bír a nemzetközi kapcsolatok rendszerében, hiszen döntően befolyásolja a komplex politikai környezet jövőjét. A földrajzi adottságok nem változtathatóak, pusztán politikailag lehet befolyásolni az érdekszféra behatárolásával és kapcsolati hálózattal.

Ezért helyeződik nagy hangsúly a változó kor erkölcsi szokásainak vizsgálatára, a geológiai-geográfiai tulajdonságok, mint változatlan tényezők figyelembe vételével (a geomorfológiai módosulások szempontjait jelen esetben nem vizsgáljuk). Ennek vizsgálatára szolgál a geoetika tehát, mint az ember tudatos tevékenységeinek, valamennyi szociális, gazdasági és kulturális következménye, az eleve meglévő geológia viszonyok környezetében. Az emberi magatartásra gyakorolt hatása, annak állandó változékonysága miatt, csak más természet- és földrajztudományi ágakkal együttesen vizsgálható,

mivel mint a természet-, úgy a földrajz-tudományok is egyaránt, napjaink egyik legfontosabb, a megértést szolgáló és leíró tudományterületei. Ezért is, a geopolitikai kutatások, amiről jelen esetben is szó van, elmaradhatatlan segítséget nyújtanak a folyamatok megértéséhez. Az ezáltal vizsgált földrajzi potenciálok, így a stratégiai fontosság, a térbeli és időbeli elhelyezkedés, annak hatása a társadalmi, politikai, így a globális térhálózatra, valamint annak hatásai: a gazdaság, a policy network, a 'balance of power', a jog és hatalom színterén adja a lehetőséget egy alapos etikai skála felállítására, amelyből meghatározhatjuk egy adott közösség, térség, majd ország arculatát, ezzel felkészülve a várható reakciókra és akciókra. Így lehetséges, hogy a forrongó Közel-Kelet problémái és az ott generálódó konfliktusok feloldhatók legyenek.

Egyes országok belső etikusságából – ami a jogrendszer működéséből vizsgálható első kutatási felületként, mint általános feltérképezési módszer –, levezethető a politika bizonyos körülményekre adott reakciója, és kiterjeszhető az a várható hosszú távú eredményekre. Legyen az pozitív, avagy negatív kimenetelű, mint a kurd-kérdés esetében, amely alapjaiban határozza meg a stratégiai tárgyalásokat az Európai Unió és Törökország között. Olyan belső etikai, s mindezt ideológiai szempontok mögé bújtatott kérdések merülnek fel az európai uniós színre/szintre lépni kívánó államban, amely egy erős és egységes szintézis nélkül további nemzeti degradációhoz vezet. Ennek első lépése a nemzeti kérdés felülvizsgálata, amit – mint a kurdok által legnagyobb lélekszám-

ban lakott államnak –, meg kell tenni saját jövője érdekében.

Egy fejlődő, geopolitikailag jelentős és egyre jelentősebbé váló ország nem engedheti meg a belső polgárháborús állapotokat, illetve egy demokratikus államban elkövetett állampuccs-kísérletet. A geoetika, megoldás lehet a kurd válság kezelésére, annak identitás-, jogi-, integráló-, földrajzi és gazdasági kérdéseinek etikai vizsgálatával. A politikai földrajz és a geopolitika ebből láthatóan is egyre nagyobb mértékben fontossá váló tudományterület.

* * *

Néhány kritikai megjegyzés a Geopolitika c. kötet kapcsán:

Valószínűleg a magyar egyetemi és tudományos könyvkiadás támogatásának hiányának „köszönhető”, hogy a kézirat a szokásosnál is apróbb betűkkel került kinyomtatásra. A már említett, igen gazdag, térkép- és ábraanyagot sem sikerült minden ízében megfelelően reprodukálni. Míg a többször hivatkozott „A globális világ politikai földrajza” című kötetben még sikerült elérni, hogy néhány oldalas, fényes papírú, jó képminőségű, színes betét kerüljön elhelyezésre, addig a Publikon Kiadónak feltehetően nem volt elegendő „budget”-je minderre. A kötetben ugyanis nem találtuk nyomát a szponzoroknak. Remélhetőleg a következő, bővített kiadásban ezeket a problémákat is sikerül majd orvosolni.

Az igen olvasmányos, jó stílusú kötetet nem csak egyetemi oktatóknak, doktoranduszoknak, mester- és alapszakos hall-

gatóknak, hanem a téma iránt érdeklődő, igényes olvasóközönségnek, köztük akár nyelvészeknek, orvosoknak és matematikusoknak is ajánljuk. Nem beszélve természetesen a téma iránt leginkább érdeklődő rétegről, a hadtudományok elméleti és gyakorlati képviselőiről, valamint a külpolitikával foglalkozókról. Tessék bátran felvenni az olvasószemüveget!

AGG ZOLTÁN – GÁSPÁR ANIKÓ

¹ Szilágyi István: Geopolitika a Mediterráneumban – elmélet és gyakorlat, Comitatus Önkormányzati Szemle XXII. (212) 2012. november-decemberi szám (2013) 15-17. pp.

² Bárdos-Féltoronyi Miklós: Bevezetés a geopolitikába. L Harmattan Kiadó, Budapest, 2006.

³ A Teleki Pálról szóló fejezetet Kőrösi Mária írta ld Gróf Teleki Pál és a politikai földrajz in.: A globális világ politikai földrajza (alkotószerkesztő: Bernek Ágnes, szerzők: Agg Zoltán, Bernek Ágnes etc.) Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp. 2002, második kiadás 2003. 102-126. pp

⁴ Cholnoky Jenő: Utazásom Amerikában Teleki Pál gróffal Bp., é. n. (valószínűleg 1942)



Agg - Zongor - Nemes Nagy József - Oláh Miklos - id. Csalogovits Megvan

Kitekintés

A Raggi-jelenség

2016 júniusában az 5 Csillag Mozgalom jelöltjét, Virginia Raggi választották az olasz főváros főpolgármesterévé. Ez az első alkalom, hogy nő irányítja Rómát. A jogász végzettségű Virginia Raggi azt ígérte, hogy Róma főpolgármestereként biztosítani fogja a város pénzügyeinek átláthatóságát, és Róma életében egy „új korszak” kezdetét jelentette be. A tanulmány Raggi politikai pályáját és a római főpolgármester-választáson való részvételét elemzi.

Politikai karrierjének kezdete

Virginia Raggi 1978. július 18-án született Rómában, 26 éves koráig az olasz főváros San Giovanni kerületében lakott, néhány kilométerre a Colosseumtól. Az Isaac Newton líceumban érettségizett, majd a Roma Tre Egyetemen jogot tanult. Az ügyvédi pályára készülve 2003 és 2006 között Silvio Berlusconi egyik legközelebbi munkatársa, Cesare Previti ügyvédi irodájában dolgozott gyakornokként. 2006 őszén ügyvéd lett, szerzői jogra, szellemi tulajdonra és új technológiákra szakosodott. 2007-ben a római Foro Italico Egyetem tudományos munkatársává nevezték ki. Jóllehet a társadalmi munkában való részvétel nem állt távol tőle, *semmi nem utalt arra, hogy valaha is politikus lesz belőle.*

Raggi egyszerű kisgyerekes családjánaként 2011-ben kezdett aktívan politizálni. Amikor gyermeke születése után a baba-kocsival közlekedett, *egyre jobban zavarta a Rómát eluraló közlekedési káosz és az utcákon tornyosuló szeméthyegyek.*

Ekkor határozta el, hogy csatlakozik a humorista Beppe Grillo 2009-ben alapított, a hagyományos bal- és jobboldal felosztást elutasító, elitellenes civil mozgalomhoz, az 5 Csillag Mozgalomhoz (M5S).¹ „Nem akarom, hogy a kisfiam egy mocskos városban nőjön fel”² – fogalmazta meg Raggi a politikai pályakezdés személyes hangvételű programadó gondolatát, amely már önmagában is kellőképpen alkalmas arra, hogy számos, gyermekeinek jobb világot akaró római választópolgárt emocionálisan megszólítson. A közvetlen demokrácia bevezetését szorgalmazó, antiglobalista, euroszeptikus mozgalom politikai szárnyalása az 2013-as olasz parlamenti választások időszakában kezdődött, az 5 Csillag Mozgalom ekkor jutott be a parlamentbe. Raggi a 2013-as helyhatósági választáson aratta első politikai sikerét: beválasztották a római közgyűlésbe. A képviselőtestület tagjaként azonban alig hallatta hangját: „csak egyszer keltett fel-tűnést, amikor 2015 májusában a hivatalban lévő elnöknek a plénum előtt »teljes alkalmatlanságot« vetett a szemére”.

A római képviselő-testületben eltöltött évek ellenére Virginia Raggi 2016 februárja előtt, amikor az 5 Csillag Mozgalom római főpolgármester-jelöltjévé választották, még az olasz fővárosban is kevesen ismerték, Ottavia kerület lakóit kivéve, ahol Raggi 26 éves kora óta él.

Róma a szakadék szélén

2013-ban Rómában Ignazio Marino, a balközép Demokrata Párt (PD) jelöltje nyerte meg a főpolgármester-választást. *A balközép vezetése alatt a szervezett bűnözés mélyen befészkelte magát az olasz főváros intézményeibe:* a római városháza a korrupció, a hivatali visszaélések melegágyává vált. 2015 novemberében maga Ignazio Marino is lemondásra kényszerült egy korrupciós botrány miatt. Az olasz fővárost ekkor a 2016 júniusában esedékes önkormányzati választásokig Francesco Paolo Tronca kormánybiztos, korábbi milánói prefektus irányítása alá helyezték.

A római városházát behálózó korrupciós-sikkasztásos bűnügyekben nyomozók *maffiafőváros* néven kezdték emlegetni Rómát, mígnem a *Mafia Capitale* kifejezés ráragadt az olasz fővárosra. „Tavaly november óta biztonságilag megerősített bíróságokon tucatnyi volt városi tisztviselő és üzletember pere folyik korrupció és hűtlen kezelés vádjával, a kár több százmillió euró. Az ügyészek szerint – a migránsközpontok vezetésétől a szemétyűjtésig – a város irányításának szinte minden területét beárnyékolta a befolyással üzérkedés.”⁷³ A *Mafia Capitale* elnevezés és a mögötte meghúzódó színlelt szerződéses ügyek lényegi változást jeleznek: a koráb-

ban Szicíliára, Reggio Calabriára, Nápolyra jellemző szervezett bűnözés immáron Rómát is átszövi.

A hanyag gazdálkodás és a korrupció miatt az olasz főváros hatalmas adósságot görget maga előtt. Róma adóssága 2016 első felében elérte a 13–16 milliárd eurót, amely magában hordozta azt a kockázatot is, hogy bármikor csödbe mehet.⁴

A római tömegközlekedés a működésképtelenség határára sodródott. A járművek előregedtek, megbízhatatlanok. A főváros közlekedési káoszát azonban nemcsak a lerobbant állapotban lévő tömegközlekedési eszközök, hanem jelentős részben a temérdek kátyú okozza.

„Ezek már régóta biztonsági rizikót jelentenek a városban engedélyezett 1,8 millió autónak és főleg a 400.000 mopedet és motort vezetőnek. Az utolsó hivatalos közlekedési áldozatokra vonatkozó statisztika 2012-ből származik és évente 16.000 személyi sérüléssel járó balesetről szól, valamint 154 halottról. Az elküldött polgármester, Marino arról panaszkodott, hogy a városházára való érkezésekor a 4800 kilométernyi városi úthálózat fenntartására 25 millió euró volt a költségvetésben, ami a kezelendő utak 3 százalékára elegendő. Tronca kormány megbízott időközben kiderítette, hogy a tönkrement utak javításánál alvállalkozókat feketemunkában és hamisított dokumentumokkal foglalkoztattak. Ezenkívül nyomoznak városi alkalmazottak megvesztegetése miatt, akik tulajdonképpen a minőségi ellenőrzést végezték volna. Tronca kormánybiztos javított olyan utakat, amelyek három éven belül használhatatlanná váltak, de ezzel a város

központi helyeit blokkolták a szent év kellős közepén.

Ha Róma városában az ingatlanok és utak problémáját felületesen kezelték, akkor a föld alatt természetesen még rosszabb a helyzet, mint például a lyukas vízhálózattal, ami rendszeresen alámossa az utakat és járdákat, ezzel lyukakat okozva. Egyre kevesebbet tettek az évek során a patkányok ellen is, mígnem elszaporodtak a kórházak pincéiben és a Forum Romanum egy részét a kasszáknál le kellett zárni patkányirtás miatt. 6 millió patkány van állítólag Rómában, kétszer annyi, mint a lakosok száma.⁵

A káoszt csak fokozza, hogy *Róma a dugók mellett szeméthegekben is fuldoklik*. A római köztisztasági hivatal működésképtelensége lehetetlenné teszi a hulladék-szállítási problémák megoldását.

Raggi sokat ígérő kampánya

A főpolgármesteri választási kampányban Virginia Raggi az élhető város koncepcióját, Róma megújításának, újbóli világvárossá tételének programját helyezte előtérbe. Vagyis: a fiatal ügyvédnö kiváló politikai érzékeléssel olyan helyi problémákra összpontosította kampányát, amelyek a legtöbb rómaikat bosszantják.⁶

Raggi legfőbb konkrét ígéretei közé tartozott az *olasz főváros pénzügyeinek átvizsgálása*, Róma megszabadítása az adósságtól. Tervei szerint – amelyeket később, főpolgármesterként adott első interjújában is megerősített – egy alapos könyvvizsgálatot követően újra akarja tárgyalni Róma adósságát, emellett tárgyalni akar a 2008-ban megállapított kamatokról is. Azt az évi

1,2 milliárd eurót pedig, amelyet a korábbi római vezetés elpazarolt, a továbbiakban közszolgáltatásokra akarja fordítani.⁷

A Raggi által ígért radikális változások közé tartozott a *római köztisztasági hivatal átszervezése és a korszerűtlen tömegközlekedés modernizálása*. Felvetései között szerepelt az elhanyagolt városi infrastruktúra megújítása, új, környezetbarát autóbusz-flotta forgalomba állítása, buszsávok és kerékpársávok kialakítása, az ingyenes kerékpárkölcsonzés bevezetése. Ragginak számolnia kell azzal, hogy a tömegközlekedés modernizálása mélyreható probléma, ehhez sok pénzre lesz szüksége: „A városi közlekedési üzemek a jegyeladással még a felét se fedezik az 500 milliós bérköltségnek. 1,5 milliárd euró tartozást halmoztak fel és ezért a többszörösen csődveszélyben lévő vállalkozásnak senki nem akar új buszokat szállítani.”⁸

A Matteo Renzi miniszterelnök vezette olasz balközép kormány 2014 decemberében hivatalosan bejelentette, hogy Róma is pályázni fog a 2024-es nyári olimpiai és paraolimpiai játékok megrendezésére. A főpolgármesteri választási kampányban – amikor már eldőlt, hogy Boston, Hamburg és Toronto visszalép a 2024-es nyári olimpiai pályázattól⁹ – a *római olimpiai pályázat is vitatémává vált*. Míg a balközép római főpolgármester-jelöltje, Roberto Giachetti támogatta az olimpiai kandidálást, addig Raggi a város krónikus pénzügyi és infrastrukturális problémáira hivatkozva kampányában végig határozottan ellenezte a római olimpiai pályázatot.¹⁰ Raggi is tudta, hogy az olimpiarendezés vonatkozásában hatalmas állami támogatások és rengeteg munkahely forog kockán, mégis

kitartott amellett, hogy *a római olimpiából csak a maffia profitálna*. Nyilvánvalóvá tette, hogy ő nem folytatná a projektet, de az 5 Csillag Mozgalom demokratikus alapelveinek megfelelően, Bostonhoz és Hamburghoz hasonlóan népszavazást tartana Rómában az olimpiarendezésről.

Raggi a szervezett bűnözés elleni küzdelem és az olimpiarendezés elutasítása mellett egy Vatikánnal kapcsolatos problémát is beemelt választási kampányában. A fiatal politikusnő katolikus, de *a katolikus egyház túlhatalmát kritizáló* 5 Csillag Mozgalom tagjaként figyelemmel kíséri a Rómába városállamként ékelődő, hivatalosan 800 lakosú teokrácia Rómát érintő ügyeit. Róma megtisztításának programjába belevette azt is, hogy a Vatikánnak meg kell fizetnie az egyház ingatlanjai és más vagyontárgyai utáni – mintegy 250-400 millió eurós – adókat.¹¹

Hogyan lett római főpolgármester?

A 2016-os olaszországi helyhatósági választásokat – amelyek több mint 1300 települést érintettek – június 5-re írták ki. Új polgármestert és önkormányzati testületet kellett választani a négy egymillió lakosnál nagyobb lélekszámú olasz nagyvárosban is: Rómában, Milánóban, Nápolyban és Torinóban.

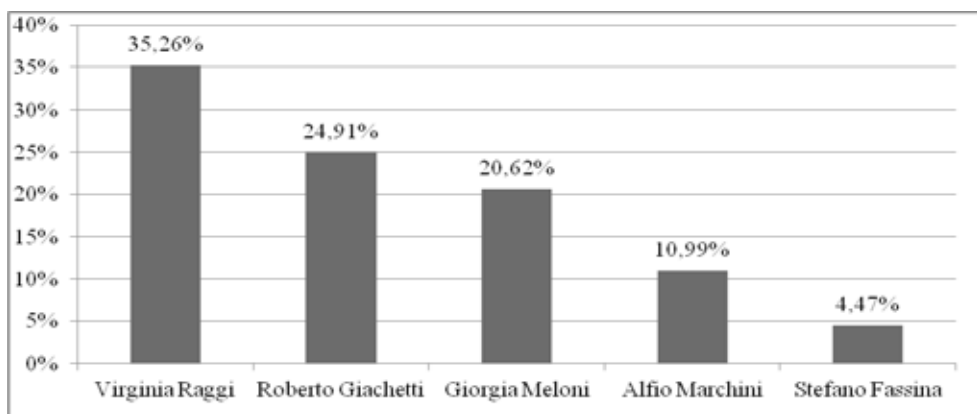
Az olasz főváros vezetésére öt jelölt pályázott. A 2014 februárjában választások nélkül hatalomra került Matteo Renzi bal-közép Demokrata Pártja (*Partito Democratico*, PD) Roberto Giachetti újságíró jelölte. Az Olasz Szocialisták (*Socialisti Italiani*, SI) és a Baloldal Környezet Szabadság (*Sinistra Ecologia Libertà*, Sel)

Stefano Fassinát küldték harcba a római főpolgármesteri székért. Az olasz jobboldali ellenzéki pártok nem állítottak közös jelöltet. A szélsőjobboldali Olasz Testvérek (*Fratelli d'Italia*, FdI) az Északi Liga (*Lega Nord*, LN) támogatásával Giorgia Melonit, Silvio Berlusconi jobb-közép pártja, a Hajrá Olaszország (*Forza Italia*, FI) Alfio Marchini dúsgazdag üzletembert jelölte Róma polgármesterének. Az ellenzéki 5 Csillag Mozgalom (*Movimento 5 Stelle*, M5S) – a római tagok előzetes internetes szavazása alapján – a harminchét éves Virginia Raggi jelölte a főváros főpolgármesterének.

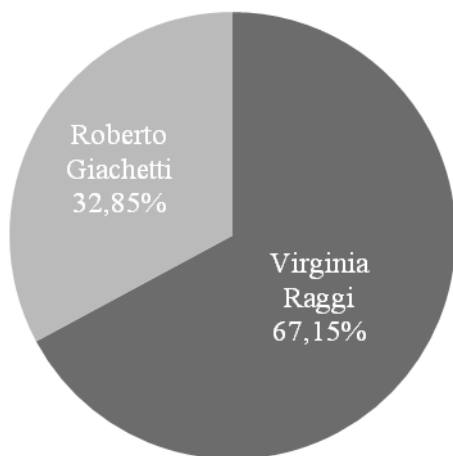
A 2016. júniusi római főpolgármester-választás első fordulójában a szavazásra jogosult 2.363.776 római választópolgár 57,02 százaléka szavazott. A főpolgármesteri posztért vívott küzdelem első fordulója Virginia Raggi győzelmével zárult, az ügyvédnő a rómaiak szavazatának 35,26 százalékát szerezte meg. A második helyen a balközép kormánypárt jelöltje, Roberto Giachetti végzett, a fővárosi szavazók 24,91 százalékának támogatását nyerte el. A jobboldal jelöltjei kiestek a versenyből. (1. ábra)

A római főpolgármester-választás második fordulójában – ahová az első fordulóban az első két helyen végzett jutott be –, a szavazásra jogosultak 50,14 százaléka voksolt. A két jelölt közül Virginia Raggi a szavazatok 67,15 százalékával nyerte meg a választást, és foglalhatta el a római főpolgármesteri széket. A Demokrata Párt (PD) jelöltje, a Matteo Renzi miniszterelnök által támogatott Roberto Giachetti csak a szavazatok 32,85 százalékát szerezte meg.

1. ábra A római főpolgármester-választás első fordulójának eredménye (2016. június 5.)¹²



A római főpolgármester-választás második fordulójának eredménye (2016. június 19.)¹³



Az 5 Csillag Mozgalom támogatottsága jelentősen növekedett Rómában. Ezt Virginia Raggi győzelme mellett az is jelzi, hogy az olasz fővárosban a 14 kerületi önkormányzatból 12-ben szintén az 5 Csillag Mozgalom került többségbe. Az olaszországi helyhatósági választásokon az 5 Csillag Mozgalom Rómán kívül számos más olasz városban is si-

kert aratott: összesen 20 városban állított polgármester-jelöltet, ebből 19-ben megszerezte a polgármesteri széket. Ebben az eredményben – még ha a választások helyi szinten zajlottak is és nem a kormányról kellett dönteni – bizonyos mértékig az olasz választópolgárok Matteo Renzi kormányával való elégedetlensége is kifejeződött.

Miért Ragginak állt a zászló?

Az utóbbi két évtizedben a római főpolgármester-választásokon *a balközép és a jobbközép jelöltjei versengtek egymással* az olasz főváros vezetéséért, ez a folyamat azonban 2016-ban megszakadt. A 28 évszázados múltra visszatekintő Örök Város élére az 5 Csillag Mozgalom jelöltje került, aki Róma első női és egyben a legfiatalabb polgármestere. *Virginia Raggi földcsuszamlásszerű választási győzelmének* okait elsősorban a „törvényesség és az átláthatóság” ígéretében és a közállapotok rendbetétele melletti határozott kiállásában kell keresnünk. Jól ismerte fel, hogy *a római választópolgárok korrupció- és maffiaellenesek, aggódnak az ország gazdasági helyzete, a növekvő munkanélküliség, a tömeges bevándorlás miatt.* A fiatal ügyvédnőnek *a tisztakezűség új korszaka* üzenettel több mint 770.000 római szavazót sikerült maga mellé állítania.

Győzelmében jelentős mértékben közrejátszott, hogy választási kampányában *képes volt a politikai spektrum bal- és jobboldalát egyaránt megszólítani,* az első forduló előtt inkább a baloldali szavazók meggyőzésére összpontosított, a második előtt a jobboldaliaknak is küldött hívószavakat. Raggi abból az ellene intézett támadásból is politikai tőkét tudott kovácsolni, hogy nem tüntette fel hivatalos életrajzában a Cesare Previti ügyvédi irodájában töltött éveket.¹⁴ „A kampányban baloldali ellenfele kiderítette, hogy Raggi egy Berlusconi-közeli ügyvédi irodában volt gyakornok, ahol Berlusconi korrupciós védelmi miniszterét is védte. E balos támadás azonban jól jött Ragginak, elvégre a job-

bos szavazók szemében nem éppen bűn egy forzáltaliást védeni. A hatvan százalékos feletti győzelmét Raggi tehát nagyban köszönheti annak, hogy a Rómában hagyományosan erős neofasiszta táborból is számosan őt választották. A jobboldali populisták Északi Liga elnöke, Matteo Salvini egyenesen azt mondta, hogy »kínzások hatására se« szavazna a balközép kormány jelöltjére – a jobboldali szavazók megértették az üzenetet. Raggi pedig igencsak akart tetszeni nekik. Ezért nem csak a korrupciót kritizálta, de a menekültkérdésben vagy az Európai Unióhoz való viszonyban is sokszor csúszott a neofasiszták mellé.”¹⁵

Mindemellett *Raggi győzelméhez megnyerő, rokonszenves személyisége is hozzájárult.* Kedves arcú, nyílt tekintetű, szelíd mosolyú, fiatal nő, aki legtöbb honfitársától eltérően három idegen nyelven: angolul, franciául és spanyolul is beszél. Kifejezetten precíz és határozott nő hírében áll. Elegánsan, de igen visszafogottan öltözködik. A sokak által kedvelt francia író, Saint-Exupéry rajongója.¹⁶ Volt tehát mivel belopnia magát a rómaiak szívébe.

Minden más lesz?

Olaszországot a 21. század második évtizedének közepén az *erősödő elitellenesség, a hagyományos pártok iránt érzett bizalmatlanság, az azokból való kiábrándulás jellemzi.* A júniusi önkormányzati választásokon a hagyományos pártpolitikát elutasító 5 Csillag Mozgalom kimagasló eredményt ért el, s ezzel a helyi választásokon súlyos vereséget szenvedett kormányzó Demokrata Párt első számú ellenfeleként lépett elő. A római főpolgár-

mesteri székért folytatott verseny, amelyben a jobboldali pártok rendhagyó módon külön jelölteket indítottak, rámutatott a *jobboldali erők közötti szakadék mélyülésére, a jobboldal átstrukturálódására*. Silvio Berlusconi pártja súlyos vereséget szenvedett, Rómában a Hajrá Olaszország jelöltje a második fordulóig sem jutott el.

A helyhatósági megmérettetés országos politikai tesztnek is tekinthető, amelyen a politikai pártok világos irányjelzést kaptak Olaszország választóitól. Politikai elemzők rámutatnak, hogy jelentős mértékben Raggi római főpolgármesterségének sikerén vagy sikertelenségén múlhat az 5 Csillag Mozgalom sorsa a 2018-ra tervezett parlamenti választásokon: ha emelkedő pályára tudja állítani Rómát, az tovább növelheti az 5 Csillag Mozgalom vonzerejét, ha kudarcot vall, az a párt bukásához is vezethet. Raggi nem elég tapasztalt politikus és hiányzik belőle az idősebb politikus generációra jellemző dörszölség, ezért a legfőbb kérdés az, hogy lesz-e ereje a régi, megkövesedett struktúrák feltörésére és pénze az olasz főváros problémáinak kezelésére, vagy elnyelik a római politikai világ bugyrai.¹⁷

KALMÁR ZOLTÁN

¹ Az 5 Csillag Mozgalom elnevezésében az öt csillag a mozgalom politikai programjának öt vezérfogalma: Környezet, Víz, Fejlődés, Kapcsolat, Közlekedés (Ambiente, Acqua, Sviluppo, Connettività, Trasporti). Lásd: *Manifesto*. Elérés: <http://www.beppegrillo.it/listeciviche/>

² Dési András: „*Elegem lett az egész mocsokból*” (2016. június 18.) Elérés: <http://nol.hu/kulfold/elegem-lett-az-egesz-mocsokbol-1620107>

³ Keresztes Imre: *Ahogy a csillag megy az égen*. In: *Heti Világgazdaság* 2016. június 23., 32.

⁴ “*We’ll start from scratch*”: the first interview of Rome’s first female mayor. (22/06/2016) Elérés: <http://www.euronews.com/2016/06/22/virginia-raggi-rome-s-first-female-mayor-talks-to-euro-news/>

⁵ Piller, Tobias: *Doppelt so viele Ratten wie Einwohner*. (05.06.2016) Elérés: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/rom-verloert-virginia-raggi-hat-die-besten-chancen-14268339.html>

⁶ Kirchgaessner, Stephanie: *Virginia Raggi faces five key tests if she becomes Rome mayor*. (19 June 2016) Elérés: <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/19/virginia-raggi-faces-five-key-tests-if-rome-mayor-five-star-movement>

⁷ “*We’ll start from scratch*”: the first interview of Rome’s first female mayor. (22/06/2016) Elérés: <http://www.euronews.com/2016/06/22/virginia-raggi-rome-s-first-female-mayor-talks-to-euro-news/>

⁸ Piller, Tobias: *Doppelt so viele Ratten wie Einwohner*. (05.06.2016) Elérés: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/rom-verloert-virginia-raggi-hat-die-besten-chancen-14268339.html>

⁹ Rómán kívül Párizs, Los Angeles és Budapest maradt versenyben a 2024-es nyári olimpia megrendezéséért.

¹⁰ Butler, Nick: *Referendum to be held on Rome 2024 Olympic bid if 30,000 signatures gained calling for one*. (22 April 2016) Elérés: <http://www.insidethegames.biz/articles/1036690/referendum-to-be-held-on-rome-2024-olympic-bid-if-30000-signatures-gained-calling-for-one>

¹¹ Kirchgaessner, Stephanie: *Virginia Raggi faces five key tests if she becomes Rome mayor*. (19 June 2016) Elérés: <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/19/virginia-raggi-faces-five-key-tests-if-rome-mayor-five-star-movement>

¹² *Elezioni 2016, Comune di Roma*. (Ministero dell’Interno) Elérés: <http://elezioni.interno.it/comunali/scrutini/20160605/G120700900.htm>

¹³ *Elezioni 2016, Comune di Roma*. (Ministero dell’Interno) Elérés: <http://elezioni.interno.it/comunali/scrutini/20160605/G120700900.htm> Virginia Raggi 770.564, Roberto Giachetti 376.935 szavazatot kapott.

¹⁴ Virginia Raggi 2013. október 16-i hivatalos életrajzát lásd: https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Raggi_CV.pdf (Hozzáférés: 2016. július 12.)

¹⁵ Techet Péter: *Elitellenes polgármestere lett Rómának.* (2016. június 20.) Elérés: <http://mno.hu/kulfold/a-korrupcio-es-az-olimipa-ellen-elitellenes-polgarmestere-lett-romanak-1348136>

¹⁶ Старцев, Сергей: „*Это только начало*”: *Вирджиния Раджи стала первой женщиной-мэром Рима.* (21.06.2016) Elérés: <http://ria.ru/world/20160621/1449404751.html>

¹⁷ További információk a mai olaszpolitikai életről magyar nyelven: Molnár Anna könyvében, illetve cikkeiben! (Ld. irodalom – a szerk.)

Irodalom

Butler, Nick: *Referendum to be held on Rome 2024 Olympic bid if 30,000 signatures gained calling for one.* (22 April 2016) Elérés: <http://www.insidethegames.biz/articles/1036690/referendum-to-be-held-on-rome-2024-olympic-bid-if-30000-signatures-gained-calling-for-one>

Dési András: „*Elegem lett az egész mocsokból*” (2016. június 18.) Elérés: <http://nol.hu/kulfold/elegem-lett-az-egesz-mocsokbol-1620107>

Elezioni 2016, Comune di Roma. (Ministero dell'Interno) Elérés: <http://elezioni.interno.it/comunali/scrutini/20160605/G120700900.htm>

Keresztes Imre: *Ahogy a csillag megy az égen.* In: *Heti Világgazdaság* 2016. június 23., 32-33.

Kirchgaessner, Stephanie: *Corruption and rubbish top agenda for unlikely Rome mayoral favourite.* (23 March 2016) Elérés: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/23/corruption-garbage-top-agenda-rome-mayor-raggi-five-star-movement>

Kirchgaessner, Stephanie: *Virginia Raggi faces five key tests if she becomes Rome mayor.* (19 June 2016) Elérés: <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/19/virginia-raggi-faces-five-key-tests-if-rome-mayor-five-star-movement>

Кульянов, Андрей: *Рим проголосовал против Олимпиады.* (20.06.2016) Elérés: http://www.gazeta.ru/sport/2016/06/20/a_8318291.shtml

Molnár Anna: *Olaszország története a második köztársaság idején,* Budapest: Áron Kiadó, 2011. Molnár Anna: *Az olasz politika viharai. Úton a harmadik köztársaság felé?*, In: Szerk.: Ferwagner Péter Ákos, Szerk.: Garaczi Imre, Szerk.: Kalmár Zoltán Mediterrán perspektívák. Budapest: Stratégiakutató Intézet, 2015. pp. 249-283.

Осипов, Антон: *«Именно горожане будут управлять Римом»* (22.06.2016) Elérés: <http://www.vedomosti.ru/politics/characters/2016/06/22/646396-radzhi>

Piller, Tobias: *Doppelt so viele Ratten wie Einwohner.* (05.06.2016) Elérés: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/rom-verloert-virginia-raggi-hat-die-besten-chancen-14268339.html>

Rómában az 5 Csillag Mozgalom nyerte az önkormányzati választások első fordulóját. (2016. június 6.) Elérés: <http://www.vajma.info/cikk/kulfold/56272/Romaban-az-5-Csillag-Mozgalom-nyerte-az-onkormanyzati-valasztasok-elso-fordulojat.html>

Spalinger, Andrea: *Eine Fee aus dem Wunderland.* (20.6.2016) Elérés: <http://www.nzz.ch/international/europa/roms-neue-buergermeisterin-eine-fee-aus-dem-wunderland-ld.90188>

Слободян, Елена: *Новый мэром Рима Вирджиния Раджи.* (20 июня 2016) Elérés: http://www.aif.ru/dontknows/file/novyy_mer_rima_vir-dzhiniya_radzhi_dose

Старцев, Сергей: „*Это только начало*”: *Вирджиния Раджи стала первой женщиной-мэром Рима.* (21.06.2016) Elérés: <http://ria.ru/world/20160621/1449404751.html>

Techet Péter: *Elitellenes polgármestere lett Rómának.* (2016. június 20.) Elérés: <http://mno.hu/kulfold/a-korrupcio-es-az-olimipa-ellen-elitellenes-polgarmestere-lett-romanak-1348136>

“*We'll start from scratch*”: *the first interview of Rome's first female mayor.* (22/06/2016) Elérés: <http://www.euronews.com/2016/06/22/virginia-raggi-rome-s-first-female-mayor-talks-to-euro-news/>

Abstract

In June 2016 Virginia Raggi, the candidate of the 5 Star Movement, was elected mayor of the capital of Italy. It is the first time that the head of Rome becomes a woman. Virginia Raggi, a lawyer by profession, has promised that as the mayor of Rome, she will ensure transparency of finance of the city, and announced the beginning of a „new era” for Rome. The study analyzes the political career of Raggi, and her participation in the elections of the mayor of Rome. **Keywords:** Virginia Raggi; Italy; Rome; local elections

Műhely

Munkaerőpiac – helyi önkormányzatok – innováció?

Az ezredforduló előtti évtizedekben, döntően az 1990-es évek előtt a kialakult/kialakított társadalmi hatalom-, munka- és felelősség-megosztás eredményeként a helyi önkormányzatok meghatározó szerepet játszhattak a munkaerőpiacon. A kisebb településeken sok esetben ők voltak a legnagyobb helyi foglalkoztatók, de a nagyobb városokban is számottevő volt a súlyuk, hiszen a közsféra tetemes része tartozott hozzájuk (ld. oktatás, egészségügy, közművelődés). A megyei önkormányzatok szerepköre is nagyobb volt, s nemcsak mint foglalkoztató szervezeté, hanem a térségszervezésben, a területfejlesztésben vállalat feladatuk révén is.

Aztán az utóbbi években, évtizedekben a helyzet gyökeresen megváltozott.¹

A helyi önkormányzatok a munkaerőpiacon természetesen ma is megjelennek mint munkáltatók, bár közvetlen és állandó foglalkoztatottaik létszáma lényegesen kisebb, főként az önkormányzati hivatalra korlátozódik. Ennél nagyságrenddel több a közcélú / közhasznú foglalkoztatásban játszott szerepük, valamint időlegesen speciális támogatású programokban, projektekben is részt vesznek, melyeknek ugyancsak van munkaerő-megtartási vagy –bővítési hatása. Mindemellert ne feledkezzünk meg a gazdaságfejlesztési, település- és területfejlesztési feladataikról sem, melyek révén egyrészt közvetetten, pl. a helyi adópolitika, egyéb kedvezmények révén tudják támogatni a vállalkozásokat, másrészt részt vehetnek olyan együttműködési programokban, mint az ún. foglalkoztatási paktumok.

Közcélú / közhasznú foglalkoztatás / közfoglalkoztatás

2011 előtt a közfoglalkoztatás alapvetően három formában (közhasznú munka, közmunka-program és közcélú munka) létezett Magyarországon, amelyek tartalmilag, azaz az elvégzett munka jel-

legét tekintve alig különböztek egymástól, finanszírozásban és az irányító, felügyelő intézmény tekintetében viszont igen.

Az 1991-től működő **közhasznú munkát** a munkaügyi kirendeltségek szervezték és működtették a regisztrált munkanélküliek kiközvetítésével, akik munkaviszony keretében jellemzően egy évig végezhettek a **települések közfeladatait érintő** munkákat. A bérköltségek és egyes közvetlen költségek (pl. munkaruha, utazás) – megétől függően – 50–70%-át (2002 óta romák, illetve 45 éven felüliek foglalkoztatása esetén 90 százalékát) vállalta át a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészenek megyékre decentralizált része. Ezen alapot a munkáltatók által befizetett (3%-os) munkaadói járulék képezte. A közhasznú munka forrásai 2009-től jelentősen lecsökkentek, szerepét a közcélú foglalkoztatás vette át.

A **közmunka-programokat** főleg a nagyarányú munkanélküliség állami kezelésének egyik lehetséges módszereként 1996-tól kezdődően hirdették meg, többnyire ár- és belvízvédelmi rendszerek helyreállítási és fenntartási munkáira, a közúthálózat karbantartására, környezetvédelmi munkákra, később pedig kulturális, szociális közfeladatok segítésére is. A közmunka-programok finanszírozása éves pályázati rendszeren

keresztül történt, a pályázatokat a szaktárca, illetve 2003-tól a Közmunka Tanács írta ki. A lebonyolításra jelentkezhetnek önkormányzatok vagy egyéb szakigazgatási szervek (pl. vízügyi igazgatóság, erdészetek, nemzeti parkok). A költségeket az évente elkülönített közmunka alap állta. 2008 augusztusától a közmunka-programot elnyerő szervezetnek vállalnia kellett, hogy az általa foglalkoztatott személyek közül min. 40% a rendszeres szociális segélyezettek közül kerül ki.

A **közcélú foglalkoztatást** a szociális törvény 1999. évi módosítása során, a 2000. évtől vezették be. Bevezetésének célja a rendszeres szociális segélyre jogosultak átmeneti munkába vonása, munkaképességük fenntartása volt. A segélyrendszer későbbi átalakításai (2009-től a rendelkezésre állási támogatás, későbbi nevén a bérpótló juttatás, illetve foglalkoztatást helyettesítő támogatás) során végig megmaradt az a feltétel, hogy a segélyezettnek közmunkát kell végeznie.

A három közfoglalkoztatási forma közül a közcélú foglalkoztatás finanszírozása volt a legkedvezőbb az önkormányzatok számára, alapesetben a bérköltségek és járulékok 90%-át fedezhette a Munkaerőpiaci Alap. A közcélú foglalkoztatás központi támogatását a Magyar Államkincstár adminisztrálta, illetve folyósította az önkormányzatok számára. A közcélú foglalkoztatást – hasonlóan a közhasznú és a közmunkához – települési önkormányzatok, azok társulása, vagy az általuk megbízott szervezetek szervezték és működtették.

A települési önkormányzatoknak korábban is feladata volt a közcélú foglalkoztatás megszervezése. Az aktív korúak ellátásáról szóló jogszabály módosítások érintették a közcélú foglalkoztatás szabályozását is – ide tartozik a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló, többször módosított 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) közcélú foglalkoztatására vonatkozó rendelkezése is.²

A közcélú foglalkoztatás esetében a munkáltatói jogkör gyakorlására vonatkozóan, a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményét érintő törvények módosításáról és egyéb, munkaügyi szempontból szükséges intézkedésekről szóló 2009. évi XXXVIII. törvény záró rendelkezésében 2009. június 1-jétől módosította az Szt. 36. § (5) bekezdését. Ennek alapján 4 esetet különböz-

tethetünk meg a munkáltatói jogkör gyakorlását illetően:

- Első esetben a **települési önkormányzat** végzi a közcélú foglalkoztatást, azaz minden ezzel összefüggő tevékenységet ő végez, úgymint a munkaszerződés megkötését, módosítását, megszüntetését, valamint a munkabér kifizetését.
- A második esetben több település aktív korúak ellátására jogosult lakosát érintően a közcélú foglalkoztatást önkormányzati társulás végzi. Ebben az esetben a munkaszervezést is, és a munkáltatói jogkör gyakorlását is a társulás döntéshozó szerve gyakorolja. A munkavégzés helye így lehet maga a társulás székhelye, de lehet az abban résztvevő települések területe is.
- A harmadik esetben a **közcélú munka megszervezésével megbízott szervezet** látja el a közcélú foglalkoztatást, így pl. vagyongazdálkodási kht., közfoglalkoztatást szervező munkaszervezet.
- A negyedik esetben **maga a közfoglalkoztatást ellátó szervezet a munkáltató**, a teljes munkáltatói jogkört gyakorolva.

A települési önkormányzat nemcsak az önkormányzati törvény alapján előírt kötelező feladatok elvégzésére alkalmazhatott közcélú foglalkoztatottat, hanem az önként vállalt feladatai teljesítésére is (így pl. időkothona működtetése, más szociális szolgáltatások). A települési önkormányzat megállapodás alapján közreműködhet olyan állami vagy helyi önkormányzati feladatellátásban, amelyekben a helyi önkormányzat kötelezett pl. megyei önkormányzatok közfeladatai (bentlakásos szociális intézmények, oktatási, közművelődési, egészségügyi feladatok), vagy állami feladatok elvégzésében (pl. környezetvédelem).

Közcélú munkavégzés történhet mindazokon a helyeken, ahol a közfeladatok ellátásához szükséges feltételek megteremtésére, azokat javító tevékenységre kerül sor, így pl. az önkormányzati törvény szerint a „településfejlesztés, településrendezés” érdekében növénytermelésben (virágpalánta, facsemete gondozás). Ilyen a „szociális alapellátás” keretében biztosított étkeztetés megszervezése, a köztéhtetés biztosítása érdekében alapanyagok (zöldség,- gyümölcs termesztés, be-

főzés) előállítására, a „közbiztonság helyi feladatainak” ellátása érdekében a polgárórség munkájának segítése, vagy pedig „az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése” érdekében rendezvényszervezés, szórólapok eljuttatása. Látható, hogy a törvény igen tág teret engedett a közcélú foglalkoztatásnak, de nem tette lehetővé, hogy nyereséget termelő vállalkozás keretében kerüljön sor a foglalkoztatásra, még akkor sem, ha erről a települési önkormányzat rendeletet alkot.³ A piaci viszonyok között működő vállalkozások ugyanis az állami támogatással kerültek volna hátrányba.

2011. január 1-től megszűnt a korábbi három közfoglalkoztatási forma, és azt az „**egységes közfoglalkoztatás rendszere**” váltotta fel. Az új rendszerben csak a munkaügyi kirendeltségek által kiközvetített álláskereső lehetnek közfoglalkoztatottak. A változások a közfoglalkoztatás támogatási rendszerét és feltételeit is alapjaiban érintették. Az új rendszerben az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet a belügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatáskörébe utalta a közfoglalkoztatást.

A közfoglalkoztatás 2011-től kezdődő új rendszerének rendeltetése, valamint elsődleges célja, hogy a közfoglalkoztatás értéket teremtsen, megújításának fontos eleme a költséghatékonyság fejlesztése, emellett kiemelt cél a területi aránytalanságok felszámolása. A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló **2011. évi CVI. törvény** (a továbbiakban: Kftv.) meghatározza a lehetséges **közfoglalkoztatók** körét. Ide tartoznak a **helyi és nemzetiségi önkormányzatok, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulásai**, a költségvetési szervek (pl. vízügyi igazgatóságok, erdőgazdaságok, nemzeti parkok). Továbbá az egyházi jogi személyek, a közhasznú jogállású szervezetek, a civil szervezetek, az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezetek, a vitzársulatok, az erdőgazdálkodók), a szociális szövetkezetek, a vasúti pályahálózat-működtető szervezetek, valamint a kötelező önkormányzati feladat ellátásában közreműködő, törvény alapján kijelölt közérdekű szolgáltatók.

A közfoglalkoztatás keretében végezhető tevékenységek a Kftv. szerint a következők:

- a Kftv.-ben meghatározott feladat, továbbá törvény által előírt állami feladat, vagy
- a *helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat*, vagy
- a nemzetiségek jogairól szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat,
- a helyi vagy azon túlmutató közösségi – így különösen – az egészség-megőrzési, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, kulturális örökség megővése, műemlékvédelmi, természet-, környezet- és állatvédelmi, gyermek- és ifjúságvédelmi, sport, közrend és közlekedésbiztonsági, ár- és belvízvédelmi célú, közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó szükségletek kielégítését szolgáló feladat, vagy
- a Kormány által meghatározott közösségi célok megvalósítását elősegítő feladat.⁴

A közfoglalkoztatási jogviszonyra a Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény szabályai az irányadóak.

2015 és 2016 évben a közfoglalkoztatási program) deklarált célja továbbra is az volt, hogy lehetőséget adjon a munkavégzés és képzés összekötésével a munkavállalók könnyebb visszajutására a munkaerőpiacra, ezért is működik úgy, hogy a program (jellemzően) regisztrált (álláskereső) számára kínál lehetőséget. A közfoglalkoztatási program keretében önkormányzati, illetve állami feladatok ellátására van lehetőség (a támogatási időszakok az egyes közfoglalkoztatási programok tekintetében legfeljebb 12 hónap lehet a 375/2010. (XII.31. Korm. rendelet alapján). A közfoglalkoztatási programokban foglalkoztatóként megjelenhetnek az állami költségvetési szervek, az önkormányzatok, vagy azok társulásai, olyan közhasznú társulások, ahol önkormányzati, illetve állami feladatok ellátása a munkavégzés tárgya, valamint olyan gazdálkodó szervezetek, ahol a tevékenység önkormányzati és/vagy állami vagyongazdálkodásra terjed ki.⁵

Az ország elmaradott térségei, települései felzárkóztatásának elősegítésére a Belügyminisztérium a **hagyományos közfoglalkoztatási formák** támogatása mellett jelentős mértékű forrást

biztosított 2016-ban is a **kistérségi mintaprogramok** keretében a helyi igényeken alapuló feladatellátás megvalósítására, a járási startmunka mintaprogramok elindítására, melyek lebonyolítása során a hangsúly a hátrányos helyzetű kistérségek és települések támogatására helyeződött. (Mindezek mellett számottevők a nem önkormányzati szféra közreműködésével megvalósuló országos közfoglalkoztatási programok, melyek esetében az álláskereső és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek közfoglalkoztatása támogatható elsősorban.)

A közfoglalkoztatás eredményeit a munkaerőpiac megmozdulása szempontjából sok szakember megkérdőjelezi: a 2015. év sem hozott drasztikus változást a munkaerőpiacon az új munkahelyek vonatkozásában. A közfoglalkoztatás továbbra is uralja a piacot, hiszen az új munkahelyek 74,7 százaléka állami támogatásnak köszönhetően jött létre, s ezeknek a döntő része jellemzően a közfoglalkoztatás valamely eszközére, formájára vonatkozik. „A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat korábbi tájékoztatását alapul véve biztosan kijelenthető, hogy **a támogatással létrejövő állások 80 százaléka közmunkás pozíció, vagyis 441 544 ilyen lehetőség jött létre tavaly. Tehát az összes új állás 59,8 százaléka közmunka volt, vagyis 5-ből 3 munkahely.**”⁶

Nagyobb gond lehet, hogy nem remekeltek a cégek sem – a piac által létrehozott új munkahelyek száma közel 6800-zal 186 068-ra esett vissza. A csökkenés már csak azért sem túl előnyös, mert így még távolabb került a piac a válság előtti szintjétől: 2008-ban ugyanis több mint 251 ezer álláslehetőséget teremtettek a cégek.

A foglalkoztatottság, a munkanélküliség kezelése – lehet állami feladat, melyet az állam megoszt más szervezetekkel, így az önkormányzatokkal. Figyelembe kell ugyanakkor venni, hogy szétválasztandó: kik azok, akik még reálisan visszavezethetők a munkaerőpiacra, s kik, akiknél nem a jövedelmezőségi szempont a meghatározó a közfoglalkoztatás során.

Speciális programok – néhány példa

A fiatal korosztály tapasztalatszerzése a munka világáról meghatározó jelentőségű.

A Nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 6. § (4) bekezdése kimondja, hogy a „közéiskola elvégzését közvetlenül követő érettségi vizsgaidőszakban az érettségi vizsgák megkezdésének feltétele **ötven óra közösségi szolgálat** elvégzésének igazolása, a felnőttoktatásban résztvevő, illetve a sajátos nevelési igényű tanulók kivételével.”⁷

Ez a rendelkezés azokra vonatkozik, akik 2016. január 1-je után érettségiznek, tehát 2012 szeptemberében vagy később kezdték el a középsiskolát. Az ötven órát három év alatt, a 9-11. osztályban kell teljesíteni: a munkát „tömbösítve” is el lehet végezni, és – ha az iskola engedélyezi – a nyári szünetben is lehet dolgozni. Csak olyan tevékenység számít, amelyért a diákok nem kapnak fizetést, társadalmilag hasznos és valamelyik közösség javát szolgálja. Ez lehet egészségügyi, szociális és jótékonyági, oktatási, kulturális és közösségi, környezet- és természetvédelmi, polgári és katasztrófavédelmi munka, illetve közös sport és szabadidős tevékenység óvodáskorú, sajátos nevelési igényű gyermekekkel, idős emberekkel. az az intézmény, szervezet, ahol a diák a közösségi szolgálatot teljesíti. A szolgálat megvalósulhat iskolán, intézményen belül és kívül – utóbbi esetben pl. önkormányzatnál, civil vagy nonprofit szervezetnél, állami, egyházi intézménynél, szervezetnél, illetve magánszemélynél is szervezhető (ekkor az iskola, egy erényöszervezet vagy egy egyéb koordináló szervezet lehet a fogadóintézmény).

A Nemzetgazdasági Minisztérium 2016-ban is meghirdeti a **Nyári diákmunka** programot 1,9 milliárd forintos támogatási összeggel; a program keretében mintegy 20 ezer, 16-25 év közötti diák kaphat a területi, települési önkormányzatoknál vagy önkormányzati fenntartású intézményeknél munkalehetőséget. A program „már diákkorban elő kívánja segíteni a fiatalok munkához jutását és ezzel nemcsak a korai munkatapasztalat megszerzését, hanem a jövedelemszerzés lehetőségét is biztosítja a fiataloknak”, a nyári munkavégzéssel „élesben” szereve ismereteket a hazai munka világáról.

A program a béreket támogatja, a százszázalékos támogatás legfeljebb két hónapra adható, július 1. és augusztus 31. között, maximum napi hat órás időtartamra. A támogatás a minimálbér,

illetve a garantált bérminimum időarányos részének felel meg, így a szakképzettek esetében 96 750 forint, a szakképzettséggel nem rendelkezők esetében 83 250 forint lehet személyenként és havonta a támogatás.

„A nyári diák munka a tapasztalatok alapján a hátrányosabb helyzetű megyékben - mint Borsod-Abaúj-Zemplén vagy Szabolcs-Szatmár-Bereg - népszerűbb, így nagyobb összeget és létszámot tervezett az NGM.”⁸

Ösztönző – koordináló – katalizátor szerepök

Az önkormányzatok bizonyos mértékben saját eszközeikkel is tudják – közvetetten – ösztönözni a helyi foglalkoztatást, beleértve az önfoglalkoztatást is. Ezekben az esetekben alapvetően a vállalkozások letelepedésének, működésének támogatásáról van szó pl. kedvezményes telephely-biztosítással, adókedvezményekkel.

Részvétel a térségi koordinációban: **foglalkoztatási paktumok, együttműködések**⁹

A Kormány a Partnerségi Megállapodásban célul tűzte ki a megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, foglalkoztatás ösztönzés és társadalmi együttműködések támogatását. A cél elérését a Kormány a megyei önkormányzatokkal, a megyei jogú városok önkormányzataival, a helyi önkormányzatokkal, a kormányhivatalokkal, illetve a foglalkoztatás-fejlesztésben érintett helyi és megyei egyéb szereplők korporatív együttműködésével tervezi megvalósítani.¹⁰

Fontos, hogy a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok vezetésével, az egyes megyékre kiterjedően létrejövő és/vagy már működő foglalkoztatási együttműködések, partnerségek (paktumok) hozzájussanak azon forrásokhoz, melyek segítségével – a kialakított stratégiájuk mentén – képzési és foglalkoztatási programjaikat megvalósíthatják. Ezen intézkedésével a Kormány támogatja a **megyei és helyi szinten kialakult foglalkoztatási együttműködések**, partnerségek azon tevékenységeit, melyek „munkaerő-piacuk bővítéséhez, célcsoportjaik képzéséhez, elhelyezkedéséhez és a szereplők együttműködésének erősítéséhez szükségesek. A megvalósított fejlesztések kapcsolódnak a Partnerségi Megállapodásban foglalt célokhoz, a területi sajátosságokon alapuló fejlettségbeli

különbségek mérsékléséhez és a foglalkoztatási szint emeléséhez.”¹¹

Az intézkedés hosszú távú célja, hogy az Európa 2020 Stratégia által a foglalkoztatás területén megfogalmazott célkitűzések megvalósulásához térségi és helyi szintű foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési programok kidolgozásával és megvalósításával járuljon hozzá.

A fejlesztések kétszintű beavatkozás keretében kerülnek megvalósításra: megyei és helyi / megyei jogú városi szinten. A támogatás célja, hogy megyei szinten átfogó, országos paktum-rendszer jöjjön létre, melynek alapjait a helyi megállapodások alkotják.

„Az Európai Unióban már évtizedek óta legjobb gyakorlatként számon tartott **területi foglalkoztatási-gazdaságfejlesztési megállapodások** (paktumok) a szubszidiaritás elve mentén, a lehető leghatékonyabb eredményeket biztosító helyi szinten létrejött többszereplős együttműködések, melyek elsődleges célja az adott térség gazdaságának fellendítése, foglalkoztatási szintjének növelése és a lakosság életszínvonalának növelése. A területi kohézió, legtöbb magas szintű stratégiai dokumentumban deklarált célját egyrészt a munkaerő minőségének és foglalkoztathatóságának javításával, illetve munkaerő-piaci hátrányainak csökkentésével, másrészt a régiók fejlődési potenciálját biztosító munkaerőminőség és tudás fejlesztésével kívánjuk megvalósítani. A területi sajátosságokon alapuló fejlettségbeli különbségeket legtöbb esetben a helyi (gazdasági, önkormányzati és civil) szereplők összefogására építő, vagy azok bevonásával előkészített és végrehajtott komplex programokkal, a munkaerő-piaci részvételben és jövedelmekben megmutató különbségeket a munkaerő foglalkoztathatóságának, minőségének, termelékenységének és versenyképességének javításával kívánjuk csökkenteni. A munkaerő-piaci helyzet és a foglalkoztatási lehetőségek tekintetében megnyilvánuló igen jelentős különbségek miatt fontos, hogy kellő mozgástér legyen a helyi munkaerő-piaci viszonyokra szabott stratégiák és programok kialakítására. Magyarországon a foglalkoztatás-gazdaságfejlesztési kezdeményezések/paktumok létrehozása megteremtette azt a platformot, amelyen a gazdasági élet helyi, a térségi viszonyokat legjobban ismerő szereplői, az állam, ön-

kormányzat és a vállalkozások, valamint a civil szféra képviselői egyeztetetik, összhangba hozzathatják stratégiai céljaikat, ezáltal közös mederbe terelhetik és multiplikálhatják erőfeszítéseiket a gazdaság és a munkaerő-piac fellendítése érdekében.¹²

Az intézkedés közvetlen célja megyei, illetve térségi foglalkoztatási együttműködések (paktumok) képzési és foglalkoztatási programjainak támogatása, tevékenységi körük, eredményességük, hatékonyságuk növelése, továbbá a foglalkoztatás helyi szintű akciótervek megvalósításával való bővítése, az álláskereső munkához juttatása – ez lehet a hatékonyság jelzésére egyfajta indikátor.

A megyei szintű foglalkoztatási együttműködés a megye egészére kiterjedő célokkal és tevékenységekkel jellemezhető, ugyanakkor ösztönzi, előkészíti, segíti a helyi foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési kezdeményezéseket, ernyőszervezeti feladatokat lát el, és biztosítja a megyei szintű koordinációt, monitoring tevékenységet végez a helyi paktumok vonatkozásában. Releváns szereplők bevonásával megyei partnerséget hoznak létre, megyei szintű gazdaság- és foglalkoztatás-fejlesztési helyzetelemzést készítenek, majd stratégiát alkotnak, megyei paktum-programot készítenek és valósítanak meg. Megyei gazdaság- és foglalkoztatás-fejlesztési koordinációt végeznek, összehangolják a megyében elérhető gazdaságfejlesztési szolgáltatásokat, aktív kapcsolatot tartanak a munkaerőpiac szereplőivel, különösen a foglalkoztató és képző szervezetekkel, támogatják a szociális gazdaság fejlődését, kidolgoznak és megvalósítanak, munkaerő-piaci, képzési és foglalkoztatási programokat.

Közreműködnek stratégiai jelentőségű megyei vállalkozási fejlesztések munkaerő-igényének kielégítésében, ami lehet egy kiemelt megyei ágazathoz, vagy több helyszínen megvalósuló fejlesztésekhez kapcsolódó projekt, vagy egy kiemelt jelentőségű, nagy foglalkoztatás igényű pontszerű fejlesztés támogatása is.

Hol tartunk most?

A megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok és a járási központok és még néhány települési önkormányzat – konzorciális együttműködés

formájában – a tervezés „lázában ég” – a városoknak augusztus 31-ig, a megyéknek december 31-ig kell a kidolgozott Megvalósíthatósági Tanulmányt is tartalmazó pályázatukat benyújtaniuk. Tény, hogy ez nemcsak a foglalkoztatottság javítására ad egyfajta esélyt, hanem a helyi értékek és érdekek megjelenítésére, az önkormányzatok társadalmi-gazdasági szerepének növelésére, a szubszidiaritás elvének kisebb-nagyobb mértékű érvényesítésére is – csak bízhatunk benne, hogy szigorú követelmények támasztásával és azok következetes betartásával a célok elérhetőek lesznek. (A pályázati felhívások részletesen tartalmazzák, hogy mely szervezeteknek kötelező részt venniük a konzorciumban (ld. megyei kormányhivatalok), s melyek a potenciális egyéb közreműködők.)

Ehhez az is szükséges, hogy az önkormányzatok valóban innovatívak legyenek, hogy megfelelő szakemberek bevonásával, jó példák mutatásával ösztönözzék a munkaerőpiac pozitív változását, segítsék a kreativitás kibontakozását. Amint az Innovatív Önkormányzatok Klubja 2013-ban már megfogalmazta: „Az alapítók meggyőződése, hogy a települések jövője nem az ott élők számától, hanem cselekvőképességétől függ. Attól, hogy képesek-e felismerni és megbecsülni saját értékeiket, képesek-e mindezt felmutatni függetlenül az aktuális politikai-, gazdasági helyzetétől, és a finanszírozási rendszerektől.”¹³

Míndeközben nem lehet megfeledezni a kulturális szint és az egészségi állapot javításáról, a gazdasági információkhoz való jutás gyorsításáról, illetve további demokratizálásáról sem.

NAGY ÉVA MÁRIA

¹ Jelen cikknek nem tárgya a folyamat részletes ismertetése.

² Szabó Melinda: Tájékoztató a közcélú foglalkoztatáshoz kapcsolódó munkajogi szabályozáshoz. nfsz.munka.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_utamunkahoz_kezik_DrSzabo

³ Kovács Ibolya: Tájékoztató a közcélú foglalkoztatás új szabályairól a szociális törvény 2009. június. 1. módosításáról. nfsz.munka.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_utamunkahoz_kezik_Tajekoztato

⁴ Tájékoztató a közfoglalkoztatás rendszeréről. http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatasi

⁵ <http://www.aktualitasok.hu/kozmunkaprogram-igy-valtozik-a-rendszer.html>

⁶ Székely Sarolta, http://mfor.hu/cikkek/makro/5_bol_3_uj_munkahely_kozmunka_volt_tavaly.html

⁷ <http://www.kozossegi.ofi.hu/Contents/ShowContentByTitle?title=T%C3%B6rv%C3%A9ny%20h%C3%A1tt%C3%A9r>

⁸ <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/munkaeropiaci-es-kepzesi-allamtitkarsag/hirek/kezdodik-a-nyari-diakmunka-program-az-onkormanyzatoknal>

⁹ www.palyazat.gov.hu

¹⁰ Uo.

¹¹ Uo.

¹² Uo

¹³ <http://www.keresesikeresztal.hu/content/innovat%C3%ADv-%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatok-klubja>



Oláh, Zongor, Agg

25 éve helyi adózunk

A helyi adótörvény és helyi adóztatás alakulása 1991-től napjainkig egy kisváros, Bük példáján

A rendszerváltás óta fontos szerepet tölt be a helyi adóztatás az önkormányzatok gazdálkodásában. 1991. január 1. óta vezethetnek be a települések helyi adókat. A tanulmány a helyi adórendszer szabályozásában az eltelt 25 évben történt változásokat mutatja be, illetve a helyi adóztatási lehetőségek kihasználásának eredményeit egy turisztikai kisváros, Bük példáján keresztül.

Magyarországon a XX. század második felében az egységes, hierarchizált államigazgatás keretében tanácsrendszer alapú közigazgatás működött, melyben nem érvényesült a hatalom-megosztás és a demokrácia elve. Az önkormányzatiság kialakítása iránti igények már az 1980-as években felmerültek a társadalom egyes rétegeiben. Radikális változásra azonban csak az 1990-ben megtartott első demokratikus választás után került sor, amely megteremtette a többpártrendszeren alapuló politikai struktúrát. 1990. szeptember 30-án ugyanis a rendszerváltás alapvető pilléréként, a közhatalom demokratikus decentralizációja érdekében visszaállították az önkormányzati igazgatást a tanácsrendszer helyett. A helyi közösségek önkormányzathoz való alapjogait az Alkotmányban rögzítették, az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel pedig kialakították az önkormányzatok működésére vonatkozó részletes szabályozást.

A rendszerváltás után létrejött helyi önkormányzati modellben az önkormányzati jogokkal a települések lettek felruházva, ami a feladatellátásban elaprózottságot eredményezett, a települések széles feladat- és hatáskörrel rendelkeztek. Település-centrikus, kiadásorientált, nagy önállósággal rendelkező, ám ugyanakkor átfogó felelősségen alapuló önkormányzati struktúra jött létre.

Az önkormányzati autonómia magas fokú biztosításának egyik fő eleme a helyi adórendszer lett, melynek alapvető célja az önkormány-

zatok bevételeinek növelésén keresztül a kormányzattól való függetlenedésük elősegítése. Ahhoz, hogy az önkormányzatok hatékonyabban és felelősségteljesebben működjenek, ezáltal biztosítva a helyi közösségek önállóságát és megfelelő működését, meg kell teremteniük a szükséges forrásokat, melyeket nagyrészt a helyi adók kivetésén keresztül érnek el. A helyi önkormányzatok forrásszabályozásában a helyi adóztatás meghatározó szerepet tölt be, a költségvetés finanszírozásának garanciális eszköze. 2016-ban a 3179 magyar helyi önkormányzat közül mindössze 26 nem vetett ki egyetlen helyi adónemet sem¹. Az országos adóbevételeknek az elmúlt évek átlagában az 5%-át és a helyi önkormányzati bevételeknek több mint a negyedét a helyi adóbevételek teszik ki, így a helyi adónemek jelentősége korántsem elhanyagolható².

A helyi adókról szóló törvény

A helyi adórendszer szabályozását az Országgyűlés által 1990. december 28-án elfogadott, 1990. évi C. törvényben (továbbiakban: Htv.) rögzítették. A helyi önkormányzatok szabadon alakíthatják saját helyi adóztatási rendszerüket. Zárt listás adó-megállapítási módszert alkalmazva, vagyis magasabb szintű jogszabályok által megszabott keretek között maguk választhatnak, hogy bevezetik-e vagy sem a Htv.-ben felsorolt adókat, illetve milyen feltételekkel (Kecsó, 2013). A helyi adók bevezetése a tele-

pülési képviselő-testület át nem ruházható hatásköre, helyi adórendeletekben határozza meg az adókra vonatkozó rendelkezéseket, melyeket a következő évre szabadon módosíthat, vagy hatályon kívül helyezhet.

A helyi adókon belül megkülönböztetünk három adótípust: a vagyoni típusú adókat, a kommunális jellegű adókat, illetve a helyi iparüzési adót. Az adótípusokon belül az önkormányzat többféle adónem bevezetésére jogosult. A vagyoni típusú helyi adók körében a helyi hatóságok a telekadót és az építményadót vehetik ki. A kommunális jellegű adók közé a magánszemélyek kommunális adója tartozik jelenleg, valamint a tartózkodás után fizetendő idegenforgalmi adó. A vállalkozók kommunális adója, amelynek alapját az adóalany által az önkormányzat illetékességi területén foglalkoztatottak korrigált átlagos statisztikai állományi létszáma képezte, 2011. január 1-jével megszűnt, a vállalkozások és a helyi adóhatóságok adminisztratív terheinek csökkentése indokán. Ugyancsak ekkor helyezték hatályon kívül az üdülőépületek után kivetett idegenforgalmi adót, amit az üdülő hasznos alapterülete után kellett fizetni. A helyi iparüzési adónem esetében állandó és ideiglenes jellegű iparüzési tevékenység egyaránt adóztatható.

Negyed évszázad hosszú idő, főként, ha adózásról beszélünk. Így nem csoda, hogy az adóalapok, adómentességek és adómértékek szabályozása folyamatosan változott. Ugyanakkor radikális változtatásokra mégsem került sor az elmúlt évek során a helyi adórendszerünkben, a vállalkozási kommunális adó és az üdülőépület utáni idegenforgalmi adó eltörlésén és a települési adó bevezetésén kívül.

Vagyoni típusú helyi adók szabályozása

Az építményadó kezdeti 300 Ft/m²-es hasznos alapterületre vonatkozó és 3%-os korrigált forgalmi értékre vonatkozó mértéke 2011. január 1-jétől már 1100 Ft/m²-re és 3,6%-ra emelkedett³, valamint több adómentességet is hatályon kívül helyeztek, mint például a lakások esetén mentesülő egyenesági hozzátartozónkénti 25 m². A 3179 magyar önkormányzat közül 884 vetett ki lakások után építményadót az idei évben (*1. táblázat*).

1. táblázat: Helyi adónemeket bevezető önkormányzatok számának alakulása 15 év távlatában

	2001	2016
<i>Helyi adót bevezető önkormányzatok száma</i>	3027	3153
Építményadó lakás után	337	884
Építményadó nem lakás után	697	23
Telekadó	390	521
Magánszemélyek kommunális adója	1981	2300
Vállalkozások kommunális adója	746	-
Idegenforgalmi adó vendégéjszakák száma alapján	410	792
Idegenforgalmi adó szállásdíj alapján	6	13
Idegenforgalmi adó építmény után	171	-
Helyi iparüzési adó	2354	2792
Települési adó	-	51

Forrás: saját szerkesztés az Állami Számvevőszék (2010) és az Adó Online (2016) adatai alapján

A telekadó maximális mértékei 20 éve változatlanok, ugyanis 1996. január 1-jétől emelkedett meg a hasznos alapterület utáni adózás esetén 100 Ft/m²-ről a duplájára, míg korrigált forgalmi érték után 1%-ról 3%-ra. Jelenleg 521 önkormányzatnál adókötelesek a telkek.

Kommunális jellegű helyi adók szabályozása

A magánszemélyek kommunális adójának magasabb mértékét először 3000 Ft-ban állapították meg, majd 2011. november 30-ától lépett érvénybe a jelenlegi, 17000 Ft-os maximális adómérték. Ez a második leggyakrabban bevezetett helyi adónem Magyarországon, mely a könnyű adminisztrálhatóságának és viszonylag egyszerű adóellenőrzésének köszönhető. A belőle származó bevételek azonban alacsonyak, 2012-ben alig

több mint 2%-át jelentették az összes helyi adóbevételeknek (1. ábra).

1. ábra: Helyi adóbevételek megoszlása 2012-ben



Forrás: saját szerkesztés a Magyar Államkincstár adatbázisa alapján

A vállalkozók kommunális adójának felső értékhatára 2000 Ft/fő összegben volt meghatározva, a belőle származó adóbevételek azonban csupán a helyi adóbevételek kevesebb, mint fél százalékát tették ki országos szinten. Emellett az adónemhez kapcsolódó adminisztrációs feladatok is alapos indokot szolgáltattak az adónem megszüntetéséhez, melyek mind az adóhatóságok, mind a vállalkozások esetén fennálltak.

1991-ben az idegenforgalmi adó alapját a 48 órát meghaladóan megkezdett vendégéjszakák számában, valamint az üdülőépület hasznos alapterületében határozták meg 100 Ft/fő/éj és 300 Ft/m² adómérték-határokkal. 1993-tól már a megkezdett második és további vendégéjszakák száma utáni adóztatás kiegészült ezen vendégéj-

szakákra eső szállásdíj adóztatásának lehetőségével, mellyel a szállásdíj legfeljebb 4%-a lehet az adómérték, illetve megmaradt az üdülőépület utáni idegenforgalmi adó is. Az adómértékek 1996-ban változtak utoljára, vendégéjszakák száma szerinti adóztatás esetén 300 Ft/fő/éj-re és üdülőépületek után 900 Ft/m²-re, a szállásdíj szerinti 4%-os mérték a mai napig nem változott. Az adóment kivető önkormányzatok száma az elmúlt 15 évben megduplázódott, azonban elmondható, hogy számottevő bevételt csak a kifejezetten turisztikai jellegű városokban és településeken keletkezett az idegenforgalmi adó. A települések idegenforgalmi adóbevételeit nagyban meghatározza emellett az adott település turisztikai jellege, ugyanis eltérő lehetőségekkel bírnak a fürdővárosaink, mint például Bük, a fővárosunk, a történelmi múlttal rendelkező városaink és a vidéki falvak. Az összes helyi adóbevételek mindössze 1-1,5%-a származik idegenforgalmi adóból, mely nem tűnik nagy jelentőséggel bíró bevételnek, ám az idegenforgalommal rendelkező települések költségvetésében mégis meghatározó szerepe van ennek az adónemnek.

Helyi iparüzési adó szabályozása

A helyi iparüzési adó esetében az adóalap kezdetben a nettó árbevétel volt, amelyhez 3 ezrelékes maximális adómérték társult, 1993-tól azonban már csökkenteni lehetett az eladott áruk beszerzési értékével és az alvállalkozói teljesítésekkel, 2000-től már az anyagköltségekkel is, az adómérték-határát pedig folyamatos emelkedést követően 2000-ben 2%-ban állapították meg. Adómentességet a bolti kiskereskedelem és a piaci értékesítés élvezett egészen 1995. december 31-ig. Az ideiglenes jelleggel végzett iparüzési tevékenység napi adóátalánya mindvégig 5000 Ft maradt az eltelt 25 évben. 1998-tól a piaci és vásároló kiskereskedelmi tevékenység is az ideiglenes iparüzési adó hatálya alá tartozott egészen 2010. december 31-ig, ám ma már csak az építőipari tevékenység, természeti erőforrás kutatás és a székhellyel vagy telephellyel sehol sem rendelkező vállalkozó minden egyéb bevétel-szerző tevékenysége adóköteles. Az iparüzési adó a legdominánsabb helyi adó, mind a bevezettségét, mind az adóbevételek közti arányát tekintve. 2016-ban összesen 2792 helyi adóhatóság vetett ki iparüzési adót, ami az önkormányzatok

88%-át jelenti, az iparüzési adóból befolyt bevételek pedig a helyi adóbevételek szignifikáns részét, az elmúlt évek átlagában több mint 80%-át képviselik. Az egy főre jutó iparüzési adóerő-képesség alapján a főváros szedi be a legtöbb iparüzési adót (2014-ben több mint 45 eFt), ezt megközelítik a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek, míg a városok (28,6 eFt-tal), a nagyközségek (17 eFt-tal) ettől kicsit elmaradnak, és végül a községek zárják a sort 14,5 eFt-os egy főre jutó iparüzési adóval (Berczik, 2016).

Települési adó

A Htv. 1. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzatok 2015. január 1-jétől települési adókat is kivethetnek, minden olyan adótárgyra, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya, nyílt listás adó-megállapítási módszerrel, vagyis szabadon alakíthatják ki az adóalapra, adómértékre és egyéb szempontokra vonatkozó szabályozásukat. A települési adó fogalmának hangzatosága és a szinte korlátlan adókivetési jog ellenére 2015-ben csupán 16 helyi önkormányzat alkalmazott települési adót. Főként az önkormányzati rendszerben végbemenő folyamatos változtatások és a még kiforratlan reformok miatt az önkormányzatok a kiválasztás taktikáját választották. Az adónem gyenge próbálkozásnak tekinthető a feladatfinanszírozási rendszerben fellépő hiányok, rések kitöltésére, ebből számottevő bevételre aligha lehet számítani az eddigi tapasztalatok alapján. 2016-ban is mindössze 51-re nőtt azoknak az önkormányzatoknak a száma, amelyek települési adóról rendelkeztek. A „legnépszerűbb” adónem a termőföldekre kivetett földadó lett, de alkalmaznak magas épületek adóját is, járműadó, vízi járművek adóját, valamint külterületi adót⁴.

Bük város helyi adórendszere

A Vas megyei Bük nagyközség 2007-ben emelkedett városi rangra, amely annak a tudatos településfejlesztésnek és fejlődésnek köszönhető, ami a települést jellemezte egészen a gyógyfürdőjének 1962-es megnyitásától kezdődően. A rendszerváltáskor kialakított önkormányzat költségvetésének fontos eleme volt már 1991-től a helyi adókból (ekkor még csak idegenforgalmi és iparüzési adóból)

származó bevétel. A helyi adóbevételek összességében a költségvetés bevételi oldalának 20-25%-át teszi ki. Az önkormányzat összes helyi adóbevétele folyamatos növekedést mutatott az évek során, az utolsó pár év leforgása alatt pedig megduplázódott, 2009-ben alig volt több fél milliárd forintnál, 2015-ben viszont már az 1 milliárd forintot is meghaladta az átengedett központi adókkal (gépjárműadóval) együttesen számítva (2. táblázat).

Idegenforgalmi adó

A büki önkormányzat bevételi közt mindig kiemelt helyen szerepel az idegenforgalmi adó, az összes (megosztott adókkal együttesen számított) helyi adóbevétel 37%-át teszi ki az eltelt 25 év átlagát számolva. Az idegenforgalmi adóból származó bevételek az 1990-es évek elejétől napjainkig folyamatosan nőttek, ami javarészt annak köszönhető, hogy a településen eltöltött adóköteles vendégéjszakák száma az eltelt 25 év alatt megduplázódott (1992-ben közel 310 ezer vendégéjszakát adóztathatott a település, míg 2015-ben már több mint 630 ezret). Az adó mértéke Bükön 2010-től egységesen 410 forint vendégéjszakánként, amit az ezt megelőző években a város meghatározott övezeteire, valamint a különböző szálláshelytípusokra differenciáltan határozta meg. Ennek alapján eltérő adómértékek szerint tettek eleget adófizetési kötelezettségeiknek a Bük vagy Bükfürdő területén lévő szállodákban, kempingben és panziókban, magán szálláshelyeken vagy vállalkozói fizetővendéglátó helyeken üdülő vendégek. Az adómérték 2010-es változásából, egységessé válásából kifolyólag emelkedett meg hozzávetőlegesen 40%-kal a 2009. évi 179 millió forintos idegenforgalmi adóbevétel 2010-re közel 254 millió forintra, mely összeg az adóbevételek több mint 40%-át jelentette.

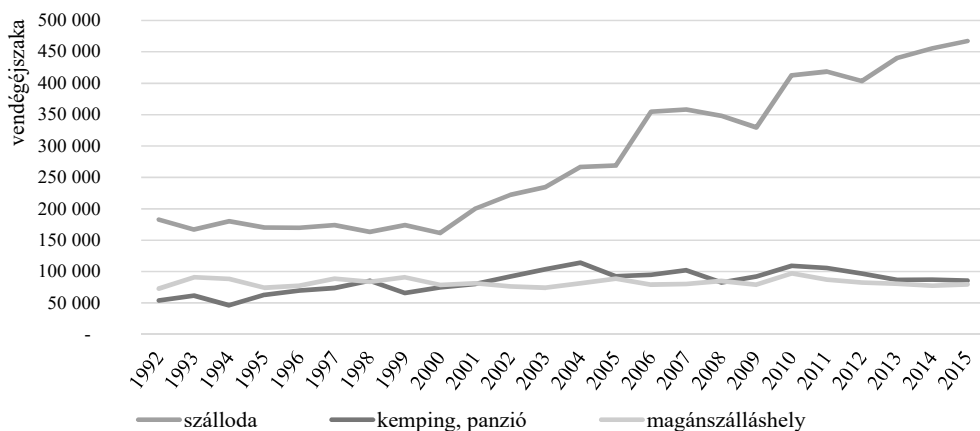
Ahogy a 2. ábrán is látható, a vendégéjszakák száma a szállodákban mutat erőteljes növekedést, mely amellet, hogy a településen több új szálloda is megnyitott az elmúlt évtizedekben, annak is köszönhető, hogy a magánüdülőket visszaszorítva, a kereskedelmi szálláshelyek forgalma fokozatosan növekedett. Az adónem működtetésének hatékonyságát több tényező is eredményezi, mint például a turisztikai fejlesztések, helyi TDM szervezet működtetése és a folyamatos adóellenőrzés.

2. táblázat: Helyi adóbevételek és adómértékek Bükön

Év	Adónem	Bevétel (eFt)	Adómérték
1991	idegenforgalmi adó	13 493	70, 30 Ft/fő/éj
	iparüzési adó	3 354	3 ezrelék
	összesen	16 847	
1995	idegenforgalmi adó	28 090	100, 80, 60 Ft/fő/éj
	iparüzési adó	37 880	8 ezrelék
	összesen	65 970	
2000	idegenforgalmi adó	75 501	300, 250, 200, 170, 120 Ft/fő/éj
	iparüzési adó	189 270	12/1997. (XII.1.) rendelet szerint
	építményadó	3 395	450 Ft/m ²
	összesen	268 166	
2005	idegenforgalmi adó	129 505	300, 270, 210, 150 Ft/fő/éj
	iparüzési adó	341 791	2%
	építményadó	14 366	600 Ft/m ² , 90 Ft/m ² ,
	összesen	485 662	
2010	idegenforgalmi adó	253 622	410 Ft fő/éj
	iparüzési adó	291 538	2%
	építményadó	28 981	200 Ft/m ²
	összesen	574 141	
2015	idegenforgalmi adó	259 304	410 Ft/fő/éj
	iparüzési adó	671 421	2%
	építményadó	67 075	300 Ft/m ²
	összesen	997 800	

Forrás: saját szerkesztés Bükü Város Önkormányzatának helyi adórendeletei és zárszámadásai alapján

2. ábra: Vendégéjszakák számának alakulása Bükön



Forrás: saját szerkesztés a Bükü Közös Önkormányzati Hivatal adónyilvántartásai alapján

Iparüzési adó

A helyi adók közt, mint az ország legtöbb helyi önkormányzatánál, Bükön is az iparüzési adó dominál a bevételek nagyságát tekintve már 1994 óta, az adóbevételeknek közel 60%-át teszi ki a negyed évszázad adóbevételeinek átlagában számítva. Az adómérték meghatározásánál mindig a törvényileg megengedett maximális mértéket alkalmazta a település. A település iparüzési adóérőképesége nagyon kedvező (2016. évben 462 eFt), annak ellenére, hogy egy kisvárosról van szó mindössze körülbelül 3500 fős lakossággal. Ennek természetesen hátránya is van, hiszen a központi támogatások és a pályázatok esetében javarészt az adóérőképeség figyelembe vételével állapítják meg a támogatások mértékét.

Az iparüzési adó rendkívül fontos bevételi forrása a településnek, azonban nem lehet megfeledkezni arról sem, hogy az adó nem nagymértékben függ a gazdasági ingadozásoktól, így váratlan fordulatok is bekövetkezhetnek az adóbevételek nagyságára vonatkozóan, melyet az adóbevételek tervezésénél figyelembe kell venni. Az adóbevételek stabilitásának fenntartása és összegének növelése érdekében fejleszteni kell a helyi ipart és lépéseket kell tenni a bővítés irányába, vagyis a településre kell vonzani további vállalkozásokat.

Építményadó

Bükön a 2000. évtől vezették be az építményadó 450 Ft/m² adómértékkel a lakás és nem lakás céljára szolgáló építmények után, amit 2003-ban felemeltek 600 Ft/m²-re, ám még így sem lépte túl a bevétel a helyi adóbevételek 2%-át. 2005 és 2009 között az üzleti célt szolgáló építményekre alacsonyabb adókulcsot állapítottak meg, az adómérték egységesítésére (200 Ft/m²) pedig csak 2010-ben került sor, ami 10 millió forintos többletbevételt eredményezett. 2011-től kezdve 300 Ft/m²-ben határozták meg az adómértéket, mellyel 2015-ben már közel 70 millió forintra nőtt az építményadó-bevétel, ezzel elérve a helyi adóbevételek 7%-át.

Az adó alól az életvitelszerűen lakott lakások mentesülnek a velük egy helyrajzi számon lévő nem lakás céljára szolgáló építményekkel együtt. Az építményadó stabil bevételi forrást biztosít az

önkormányzatnak. Könnyen tervezhető és nem utolsó sorban konjunktúra-semleges, nincs kitéve a gazdasági ingadozásoknak, ellentétben az iparüzési adóval.

Következtetések

Az önkormányzatiság több mint negyed évszázados története alatt a helyi adóztatás mindvégig kulcsszerepet játszott a helyi önkormányzatok költségvetésében, melyet Bük példája is alátámaszt, ahol a bevételek jelentős része helyi adókból származik.

Az utóbbi években a közigazgatásban a centralizáció folyamata figyelhető meg, az önkormányzati rendszer átalakítására a Magyarország önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény hatályba lépésével került sor. A központosítási törekvések miatt a helyi adóztatás jövője korántsem végleges. Amennyiben azonban az önkormányzati gazdálkodás szabályozásában és a helyi adórendszer szerkezetében nem történik alapvető, radikális változás, az iparüzési adó dominanciája kétségtávolan fennmarad a helyi adónevek közt.

A helyi adóztatás alakulását tekintve Bük kiváló példát szolgáltat arra, hogy egy kisvárosi önkormányzat helyi adórendszere is lehet hatékony és teremthet elegendő forrást az helyi közfeladatokra és fejlesztésekre. Ehhez azonban nem csupán a helyi adóstruktúra körültekintő kialakítása szükséges, hanem megfelelő gazdálkodás a helyi ipar és turizmus fejlesztésének szem előtt tartásával, valamint a pályázati lehetőségek hatékony kiaknázása.

GRÓF KATALIN

Források:

- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- Adó Online adatbázisa a bevezetett helyi adókról (2016): <http://ado.hu/rovatok/ado/helyi-adok-2016-hol-mennyi> (utoljára letöltve: 2016.07.17.)
- Állami Számvevőszék (2010): *Jelentés a helyi adók rendszerében a hatékonyság és az*

eredményesség érvényesülésének ellenőrzéséről, 1031.

Berczik Á. (2016): *Az önkormányzatok finanszírozási és gazdálkodási rendszere*. Nemzetgazdasági Minisztérium, előadás. <http://www.bgf.hu/PSZK/Szervezeti-egyseink/oktatasiszervezetiesegyssegek/PENZUGYITANSZEK/dokumentumok/segedanyagok/Kozpenzugyi-alapok/2016.Onkormanyzatok...BGF-Berczik-Abel.pptx> (utoljára letöltve: 2016.07.20.)

Bük Város Önkormányzata Képviselő-testületének helyi adórendeletei 1991-től

Bük Város Önkormányzata Képviselő-testületének zárszámadási rendeletei 1991-2015

Büki Közös Önkormányzati Hivatal adónyilvántartásai

Kecső G. (2013): *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi tekintésben*. Új Magyar Közigazgatás, 6. évf. 2013/1, pp. 11-12.

Kilényi G. (szerk.) (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó, Budapest, 515 p.

Központi Statisztikai Hivatal adatbázisa: Fogasztói árindexek 1960-2015 http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf001.html (utoljára megtekintve: 2016.07.18.)

Magyar Államkincstár adatbázisa: Költségvetési információk: Éves költségvetések és beszámolók. <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/k11/2> (utoljára megtekintve: 2016.07.20.)

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Vigvári A. (2008): *Szubszidiaritás nélküli decentralizáció - néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez*. Tér és Társadalom, XXII. évf. 1. szám, pp. 141-167.

¹ Adó Online adatbázisa (2016)

² OECD internetes adatbázisa: http://www.oecd.org/ctp/federalism/table9_tax_rev_rs-tot_tax_rev.xls (utoljára megtekintve: 2016.07.20.)

http://www.oecd.org/ctp/federalism/table16_tax_revenue_na-log_rev_internal.xls (utoljára megtekintve: 2016.07.20.)

³ A tételes összegben megállapított adómértékek (épitményadó, telekadó, magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó) esetében a törvény a 2005. évtől lehetőséget biztosít a helyi adóhatóságoknak, hogy az adók törvényben meghatározott felső mértékétől az infláció követésével eltérjenek. Az adómértékek felső határai tehát minden évben indexálásra kerülnek az infláció 2003-tól kezdődő figyelembe vételével. 2016-ban a következőképp alakultak a maximális értékek: épitményadó: 1847 Ft/m², telekadó: 336 Ft/m², magánszemélyek kommunális adója: 28.539 Ft, idegenforgalmi adó: 504 Ft/fő/éj.

⁴ Adó Online adatbázisa (2016)



A kötelező közigazgatási továbbképzések hatékonyságának és eredményességének vizsgálata

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (12.0) megvalósításának egyik eleme a személyzet fejlesztése, azon belül a kötelező közigazgatási továbbképzési rendszer bevezetése volt. Egy fél éves tesztelést követően, 2014. január elsejétől bevezetett rendszer első képzési ciklusa a 2014-2018. közötti időszakra vonatkozik. A hatályos jogszabályok alapján a közigazgatásban dolgozók jelentős része számára kötelező a képzésben való részvétel. Az első képzési ciklus félidejénél járunk, időszerű annak vizsgálata, hogy a rendszer valóban hatékonyan és eredményesen működik-e. Doktorai iskolás kutatásaim középpontjában is ez a kérdés áll. A válaszokat két célcsoport bevonásával keresem: egyrészt magukat a köztisztviselőket kérdezem meg arról, hogy ők miként vélekednek a bevezetett képzési rendszer hatékonyságáról és eredményességéről, másrészt a közigazgatási intézmények ügyfeleinek elégedettségét vizsgálom, a változások tükrében. Jelen tanulmányban kutatásaim kezdeti lépéseit mutatom be.

Talán mindannyian egyetértünk azzal, hogy a XXI. században az erőforrások jelentős része a különféle szervezetek számára egyformán hozzáférhető. A versenyképesség hátterében ezért egyre jobban felértékelődik a megfelelően kiválasztott, és optimálisan képzett munkaerő. S talán azzal a véleménnyel sem szállunk vitába, mely szerint ez a megállapítás nem csak a profitorientáltan működő szervezetek és a gazdasági vállalkozások számára hordoz fontos információkat, hanem az üzleti szférán kívüli, úgynevezett non-biznisz területen működő szervezetek számára is.

Nehéz lenne pontos időponthoz vagy eseményhez kötni azt az alkalmat, amikor a menedzsment tudományok fejlődésének eredményeképpen elsőként tudatosult a különféle szervezetek munkáltatóiban, hogy tevékenységük eredménye (adott esetben szolgáltatásaik színvonala) jelentős mértékben függ munkavállalók képzettségétől, végzettségétől, valamint készségeitől és képességeitől, függetlenül attól, hogy az adott szervezet tevékenységének a fő mozgatórugóját a várható profit megszerzése adja-e, vagy sem. Az

viszont tény, hogy e felismerés elsőként az üzleti szférában nyert létjogosultságot, a non-biznisz területen, így a közigazgatás területén is hosszú évtizedeket kellett még várni a változásra.

Ez a fajta „késés” nem csak időben figyelhető meg az egyes szektorok között, hanem egyfajta földrajzi eredetű, területi „késés” is tapasztalható Európában, nyugat-kelet irányban. Magyarországot a változás szele a rendszerváltás idején érintette meg jelentősebben. Az állami vállalatok privatizációja, az újfajta gazdasági és piaci helyzet egy, a korábbi (bizonyos módon erőforrás-pazarlónak nevezhető) irányítástól eltérő, újfajta vezetési attitűdöt igényelt. A szemléletváltás – a nyugat-európai példát követve – elsősorban gazdasági területen indult meg, ám annak hatásai már a kilencvenes évek elején megjelentek a magyar közigazgatásban is.

Ennek egyik jól látható megnyilvánulása, hogy a Nyugat-Európában már széles körben teret nyert – **New Public Management** (Új Közmenedzsment) mozgalom áramlataihoz igazodóan egy, még napjainkban is zajló „többlépcsős reformfolyamat

indult el¹, mely folyamatnak – a kormányzati szándék szerint – egyik gondolati alappillére, hogy meg kell teremteni a közigazgatás rendszerének stabilitását ahhoz, hogy a magas színvonalon történő minőségi szolgáltatások nyújtásának feltételeit biztosítani lehessen. Azonban a jól meghatározott intézményi keretek, és a megbízhatóan működő rendszer önmagában még kevés a hatékonyság és a minőség garantálásához. (Balázs, 2011.) Kiemelt feladattá vált a megfelelő személyi állomány megteremtése (Verebélyi, 1998.), szakmai szempontok alapján.” (Darida, 2015. 25. o.)

A fentiek okán a közszolgálati dolgozók jogviszonyának szabályozása jelentősen megváltozott az elmúlt másfél-két évtizedben. Magyarországon 1992. óta beszélhetünk a közszolgálatot érintő reformokról, melyek több lépcsőben valósultak meg. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény életbe lépése óta megfogalmazódó, legújabbnak tekinthető kormányzati személyzetpolitika a nemzet és a közjó szolgálatát tűzte ki célként maga elé. Megkezdődött az állam újraráépítése, amelyben kulcsszerepe van a szaktudásnak és elhivatottságnak. A hatékony személyzetpolitika fejlesztésközpontú kell legyen – áll a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által kiadott tananyagban. (Balázs, 2014.)

Tervezett kutatásomban kiindulópont az az alapvetés, miszerint egy szervezet csak akkor lehet sikeres, ha hatékonyan tudja használni az embert, mint erőforrást. Ebből az alapvetésből következik, hogy a közigazgatás hatékonysága szoros összefüggésben kell álljon az emberi erőforrásaiban rejlő kihasznált és még kihasználatlan lehetőségekkel. De vajon a közigazgatási szervek minden tekintetben fel vannak-e készülve az erőforrásokkal való optimális gazdálkodásra? Vajon kellően ki tudják-e aknázni azokat a lehetőségeket, melyek a dolgozóban rejlenek? Részben e kérdések megválaszolása késztet arra, hogy jövőbeli kutatásomban vizsgálatom központi témájává a személyzet fejlesztését célul kitűző új rendszer vizsgálatát tegyem.

A kötelező közigazgatási továbbképzési rendszer

A kötelező közigazgatási továbbképzési rendszer életre keltésének és működtetésének jogszabályi

háttérét egyrészt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Kttv.) rendelkezései, másrészt pedig a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX.28.) kormányrendelet (továbbiakban: Rendelet) adják. A továbbiakban e jogszabályi hivatkozások alapján fogom a képzési rendszernek azokat az elemeit és sajátosságait bemutatni, melyek jelen tanulmány végén ismertett kutatás szempontjából relevánsak.

A képzésben részt vevők köre

A Kttv. 1. és 2. paragrafusában felsorolt közigazgatási szerveknél dolgozók köre érintett a kötelező közigazgatási képzésben való részvételben. A törvény első paragrafusa összefoglalja azoknak a kormánytisztviselőknek és köztisztviselőknek a körét, akik számára kötelező a közigazgatási továbbképzésben való részvétel, a következők szerint:

- a minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal (azaz központi államigazgatási szerv),
- a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szerve, a megyei, fővárosi kormányhivatal, továbbá a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv,
- a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemlémi szerv központi, területi és helyi szervei (az első három pont együtt: államigazgatási szerv) kormánytisztviselői
- a minisztérium közigazgatási államtitkára és helyettes államtitkára kormánytisztviselői, valamint
- a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala köztisztviselői, illetve
- egyéb, e törvény 2.§-ában név szerint említett intézmények köztisztviselői² számára kötelező a Rendelet szerinti képzésbe való bekapcsolódás.

Fontos megjegyezni, hogy a köztisztviselők és kormánytisztviselők (továbbiakban: tisztviselők) képzési kötelezettsége nem a kinevezéssel egy időben, hanem elsőként a közigazgatási alapvizsga letételének napjával nyílik meg.³ Kivételt képeznek ez alól azok a tisztviselők, akik az

alapvizsga letétele alól mentesültek⁴. Számukra a képzési időszak a próbaidejük leteltét követő napon kezdődik. (Rendelet 10.§)

A képzés intézményi háttere

A tisztviselők továbbképzése állami feladat. A közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter továbbképzéssel kapcsolatos feladatainak ellátását egy szakmai tanácsadó és véleményező testület, a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium (továbbiakban: KTK) segíti. A KTK elnöke a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (továbbiakban: NKE) mindenkori rektora.

A KTK munkája adja meg azokat a kereteket, melyeket a képzésben részt vevő intézmények töltenek meg tartalommal. A KTK jelöli ki a zsinórmértéket a közigazgatási továbbképzési programok minősítésével kapcsolatban. Jogában áll eldönteni, hogy mely képzések kerülhetnek be, és milyen feltételek mellett a továbbképzési programjegyzékbe, illetve, hogy azok milyen módon és mennyi ideig szerepelhetnek benne. A programjegyzékbe való bekerülés a képző intézmények számára azért bír különleges jelentőséggel, mert a tisztviselők a képzésben való részvételért kreditpontokat kaphatnak – erről a képzési rendszer bemutatása című fejezetben még részletesen írok majd – a kreditpontok beszámítására és jóváírására azonban csak akkor van lehetőség, ha a KTK által jóváhagyott, és a központi programjegyzékbe beemelt képzésről van szó.

A tisztviselők kötelező képzéseinek legjelentősebb szolgáltató intézménye az NKE. Szerteágazó feladatai közül azonban csak az egyik (bár vitathatatlanul jelentős) terület a képzések megszervezése és lebonyolítása. Az NKE hatékonyan közreműködik a KTK által meghatározott követelményrendszernek megfelelő tananyagok kidolgozásában, és minősítésre való benyújtásában, illetve maga is közreműködik a továbbképzési programok minősítésében (azokban az esetekben, amikor külső szolgáltató pl.: felnőttoktatási intézmény, vagy munkáltató nyújt be programot minősítésre.)

Továbbá az NKE:

- a továbbképzési programok minőségének biztosítása érdekében módszertani irányelveket határoz meg, részt vesz a minőségügyi

szabályozás előkészítésében, valamint minőségügyi ellenőrzéseket végez.

- Gondot fordít a továbbképzésbe bevont előadók és oktatók, valamint a számonkérésben részt vevő vizsgáztatók folyamatos továbbképzésére, ennek keretében gondoskodik a szakemberek szakmai továbbképzéséről, valamint a munkájuk eredményes ellátásához szükséges, korszerű oktatás-módszertani és felnőtt-oktatói ismeretek frissen tartásáról.
- Országos szinten fogja össze a képzések tervezési rendszerét, éves képzési tervet készít, melyeknek figyelembe vételével készíti el és hirdeti meg éves továbbképzési programját. Az oktatási év elteltével a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter részére jelentést készít a megvalósított képzésekről, valamint a megvalósításhoz szükséges források felhasználásáról.
- Biztosítja az országos képzési rendszer működtetéséhez (tervezés, szervezés, lebonyolítás, visszacsatolás), az elektronikus tananyagok eléréséhez és a vizsgák letételéhez, valamint a követelmények és eredmények nyilvántartásához szükséges központi informatikai rendszert, az un. Továbbképzési és Vizsgaportált (továbbiakban: TVP)⁵. Megjegyzendő, hogy a TVP-vel kapcsolatban az NKE nem csak üzemeltetői, hanem – a rendszer használatából fakadó tapasztalatait felhasználva – fejlesztői feladatokat is ellát.

Az NKE feladatai között említettük, hogy részt vesz más szolgáltatók által benyújtott képzések minősítésében. Az NKE-n kívüli felnőttoktatási intézményeknek, valamint maguknak a tisztviselőket alkalmazó intézményeknek is lehetőségük nyílik rá, hogy bekapcsolódjanak a kötelező közigazgatási továbbképzések rendszerébe, miután képzési programjaikat a megfelelő minősítési vagy nyilvántartásba vételi eljárásnak alávétve felvetették a programjegyzékbe. Ezeket a képzéseket nevezi a Rendelet un. belső képzésnek.

E fejezet összefoglalásaként elmondhatjuk, hogy a közigazgatási életpálya kidolgozásáért felelős miniszter, valamint a KTK által meghatározott kereteken belül az NKE és a „civil” élet egyéb felsőoktatási intézményei, valamint a tisztviselők munkáltatói – természetesen a megfelelő

minőségi követelményeknek eleget téve – olyan szakmai tartalommal tölthetik meg a képzések rendszerét, aminek segítségével hatékonyan és eredményesen fejleszthetővé válnak a tisztviselők készségei, képességei és szaktudása.

A képzési rendszer

A 2014. január elsejétől bevezetett, országos szintű, szervezett formában működő képzési rendszer két alapvető célt szolgál:

- egyrészt egy olyan közigazgatási kar kialakítását, melynek tagjai folyamatosan frissítik tudásukat annak érdekében, hogy feladataikat professzionális szinten ellátva álljanak ügyfeleik rendelkezésére;
- másrészt a köztisztviselői állománynak a haza (eredményes) szolgálatába állítását – folyamatosan frissülő ismeretek átadásával és a meglévő ismeretek bővítésével.

(Kiss Norbert és tsai, 2014.)

E célok megvalósítása érdekében került 2014. január elsejétől (egy fél éves tesztelési ciklust követően) bevezetésre a köztisztviselők kötelező közigazgatási továbbképzési rendszere. A négy éves ciklusokból álló folyamatba a köztisztviselők – mint azt korábban már említettem – a közigazgatási alapvizsga letételét követően léphetnek be.

A képzési ciklus négy éves, első ízben 2014. január 01-jétől 2017. december 31-ig tart. A tisztviselők kötelezettségeiket a továbbképzési programokban való részvétellel tudják teljesíteni. A teljes képzési időszakban részt vevőktől eltérően

- a képzési időszak kezdő dátumát követően belépő vagy
- részmunkaidőben dolgozó,
- a három hónapot meghaladóan fizetés nélküli szabadságot igénybe vevő, vagy táppénzen lévő, illetve
- tartós külszolgálatot teljesítő továbbá
- az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése előtt álló⁶

tisztviselők képzési kötelezettsége arányosan kevesebb.

A továbbképzési kötelezettség teljesítésének mérése tanulmányi pontrendszerrel (un. kreditpontok segítségével) mérhető.

A tisztviselők végzettségük függvényében eltérő követelményeknek kell megfeleljenek. A

felsőfokú végzettségű tisztviselők négy év alatt összesen 128, a középfokú végzettségű tisztviselők ugyanezen időtartam alatt 64 kreditpontot kell összegyűjtsenek.

A tisztviselők képződhetnek elektronikus tananyag segítségével (e-learning formájában), jelenléti képzést igénybe véve, vagy e kettő kombinációjával (un. blended képzésen való részvétellel.)

A programjegyzékben szereplő (és a korábbiakban már említett) NKE által tartott közszolgálati továbbképzési programok és/vagy az egyéb felnőttképzési intézmények által szervezett un. szakmai továbbképzések, és/vagy a közigazgatási szervek, mint munkáltatók által szervezett un. belső képzések közül lehet választani. A vezetők számára külön vezetői képzéseket ajánlanak, melyek a vezetők rendszeres képzését, a vezetők kiválósági képzését és a vezető utánpótlás kinevelését szolgálják.⁷

A tanulmányi pontok mértékét a programok minősítése vagy az egyszerűsített eljárásba való bevonása során az NKE, és a Rendelet 16.§ (2) és (3) bekezdésében szereplő feltételeknek megfelelő szakértők bevonásával a KTK állapítja meg. A továbbképzések pontértéke nem minden képzés esetén áll egyenes arányban a képzés során elsajátítható tudás megszerzéséhez szükséges idő- és energia ráfordítással, ezért a tisztviselők a választás során figyelembe kell vegyék mindkét aspektust (ti: ráfordított idő/megszerzett kreditpont mértékét).⁸

A pontok gyűjtésének menetét és az egyes években teljesíthető és teljesítendő mennyiséget a Rendelet pontosan szabályozza, a szabályozás részleteit jelen tanulmányban nem kívánom bemutatni.

A kreditpontok gyűjtése azonban felvet egy másik fontos kérdést, amiről feltétlenül beszélünk kell.

A képzések finanszírozása

Mivel kötelező a képzésben való részvétel, a hatályos jogi szabályozás védelmet nyújt a tisztviselők számára, azzal, hogy kinyilvánítja: a továbbképzésben való részvételhez a pénzügyi forrást – legalább az előírt tanulmányi kötelezettség teljesítésének mértékéig – a munkáltató közigazgatási szerv biztosítja.

A költségek megfizetésére évente kerül sor, ún. normatív hozzájárulás formájában, melyet a közigazgatási szervek két részletben fizethetnek meg (az első részletet január 31-ig, a második részletet június 30-ig utalva az NKE számára). A megfizetendő összeg megállapítása a tárgyév január 1-jén foglalkoztatott köztisztviselői létszámának alapul vételével történik. A normatív hozzájárulás számításának az alapja az illetményalap 73%-a tisztviselőnként. Ez az összeg 2014. és 2015. években (28.215,- Ft/fő/év)⁹

A közigazgatási szervek éves képzési tervet készítenek az egyes tisztviselők képzési terveinek összesítésével. A tisztviselők egyéni képzési tervének elkészítéséről a munkáltatói jogkör gyakorlója gondoskodik. Ezen a ponton kell tennünk egy kis kitérőt, és utalnunk kell a Magyar Zoltán programra (Magyary Program, 2012.), melynek egyik célkitűzése a közszolgáltatásban dolgozó humán erőforrásnak a fejlesztése, ezáltal a teljesítmény fokozása. A program céljainak megvalósítását támogatandó került bevezetésre a közigazgatás berkein belül egy újfajta teljesítményértékelési rendszer¹⁰ (továbbiakban: TÉR¹¹). E rendszer elsősorban a köztisztviselők által ellátott munkaköri feladatokra épülve állapítja meg az ellátandó feladatokhoz rendelt mérőszámokat. Az ellátandó feladatokon túl azonban figyelmet fordít a tisztviselők egyéni készségeire és képességeire, munkamagatartására is. A teljesítmény értékelés során így a szakmai és az emberi oldal is megmértetésre kerül. Az értékelésre félévente, az értékelés eredményeként a tisztviselő munkájának minősítésére évente egyszer kerül sor. A teljesítményértékelés során született megállapítások alapján az értékelő vezető az értékelt tisztviselő számára olyan képzésekben való részvételt írhat elő, mely a tisztviselő személyes és szakmai fejlesztését hivatott szolgálni. Itt kapcsolódik egybe a teljesítményértékelési és a kötelező közigazgatási továbbképzési rendszer: a teljesítményértékelés során előírt képzések – nagy valószínűséggel – megtalálhatók a kötelező közigazgatási továbbképzés programjegyében.

De kanyarodjunk vissza az eredeti témánkhöz, a finanszírozás kérdésköréhez. Onnan indulunk el, hogy a közigazgatási szervek éves képzési tervet készítenek, a tisztviselőik fejlesztésére. Dolgozók számára olyan képzések választását

ajánlhatják, melyeket a teljesítmény-értékelésük függvényében a munkakörük hatékonyabb ellátásához, vagy a személyes fejlődésükhöz szükségesnek ítélnek. Az éves képzési terv és a kötelező továbbképzés finanszírozása is összetetlalkozik ezen a ponton. Korábban már említettük, hogy a tárgyévben január 01-jén állományban lévő tisztviselők létszámának megfelelően kell a normatív hozzájárulást megfizetni.

Tudjuk, hogy a szervezetek létszáma, és nem csak a létszáma, hanem munkavállalóinak köre év közben több alkalommal is módosulhat. Ezek a változások az éves képzési tervet, és azzal együtt az NKE felé fizetendő hozzájárulást is befolyásolhatják. Az éves képzési terv módosítására – az év közben felmerülő változások követésére – a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult

Az egyéni továbbképzési tervek intézményi tervekké, a közigazgatási szervek éves intézményi továbbképzési terveit pedig országos képzési tervé állnak össze. A KSH adatai alapján (KSH, 2015.) hazánkban 2015. januárjában mintegy 112,9 ezer tisztviselő (78,1 ezer kormánytisztviselő és 34,8 ezer köztisztviselő) állt alkalmazásban. Pontos számításokat nem tudunk végrehajtani, mert a KSH adatai alapján azt nem tudjuk megmondani, hogy e tisztviselők közül hányan vannak, akiknek alapvizsga hiányában még nem nyílt meg a továbbképzési kötelezettsége, ezért csak becslésekre hagyatkozva, hozzávetőleges értékekkel számolhatunk. Ha feltételezzük hogy 5%-nyi tisztviselő nem rendelkezik alapvizsgával, és feltételezzük azt is, hogy ez az arány év közben nem változik jelentősen, akkor becsléseink alapján azt mondhatjuk, hogy az egyes közigazgatási szervek által normatív hozzájárulásként befizetett összegek együttesen hozzávetőlegesen 3 milliárd forintot tesznek ki éves szinten.

Ez egy olyan jelentős tétel, mely – véleményem szerint – bizonyos módon felszólít minket arra, hogy a felhasználásának hatékonyságát és eredményességét vizsgáljuk.

A képzési rendszer hatékonyságának és eredményességének vizsgálatára irányuló kutatásaim jelenlegi állása

Tervezett vizsgálatom több oldalról közelíti meg a témát. Egyrészt feltérképezem a rendszer kidol-

gozásakor alkalmazott alapelveket, valamint a rendszer bevezetésekor kitűzött rövid-, közép-, és hosszú távú célokat. Vizsgálom, hogy milyen elvárásoknak, követelményeknek, normáknak kell megfelelnie annak érdekében, hogy hatékonyan működönek neveztessek. A szakirodalom elemzésén túl interjúkat készítek a kötelező közigazgatási továbbképzési rendszer kidolgozásában részt vevő szakemberekkel.

Feltételezésem szerint a képzéseknek e rendszerét azért vezették be, hogy a köztisztviselők munkájukat hatékonyabban, eredményesebben, az ügyfelek nagyobb elégedettségére végezhessék. Arról azonban, hogy e célokat a rendszer valóban elérte-e, nincsenek adataink. Feltevésem szerint a képzésben részt vevő köztisztviselők, valamint az ügyfelek elégedettségéből tájékozódhatunk arról, hogy a képzésekbe befektetett idő, pénz és energia megtérül-e, valamint arról, hogy a képzések eredménye mérhető/kimutatható hatással van-e a közigazgatási rendszer működésében.

Miután a rendszer alapelveit és sajátosságait megismertem, valamint feltérképeztem, hogy a szakirodalom mit ír a közzsféra ügyfél-elégedettségéről (készült-e valaha ilyen kutatás, ha igen, az milyen eredményeket hozott), azt fogom közelebbről szemügyre venni, hogy azon tisztviselők számára, akik a képzési rendszerbe bekapcsolódtak, eredményes volt-e a képzés. Ezzel kapcsolatban elsőként azt fogom megvizsgálni, hogy az elévített tanfolyamok, illetve képzések mennyiben járultak hozzá egyrészt a köztisztviselők szakmai fejlődéséhez, másrészt személyes készségeik, képességeik kibontakoztatásához. Azt szeretném megtudni, hogy a központilag meghatározott és kötelezővé tett képzések sokasága milyen módon, és milyen mértékben járul hozzá a dolgozók szakmai és személyes fejlődéséhez? Valós szükségleteket és igényeket elégít-e ki az új képzési rendszer? Eléri-e a célját az új képzési rendszer bevezetése és valóban támogatja-e a nemzet és a közjó szolgálatában álló és egyre hatékonyabban váló közigazgatási rendszer kialakulását? Vizsgálni fogom, hogy mit gondolnak maguk a köztisztviselők arról, hogy a képzések miként járulnak hozzá az ügyfelek elégedettségéhez. Azt szeretném megtudni, hogy véleményük szerint

mely képzések állnak kapcsolatban az ügyfelek elégedettségével.

E vizsgálatba véletlenszerű mintavétellel jelelölöm ki a kutatásba bevonandó célszemélyeket, az országban található mintegy 3200 önkormányzat legalább közigazgatási alapvizsgálával rendelkező köztisztviselői közül 1000 főt kiválasztva¹².

Az ügyfelek tényleges elégedettségét egy külön vizsgálat során is elemzem. E – második – kutatás során kérőívek és interjúk segítségével összegyűjtött adatok tanulmányozása után igyekszem megtudni, hogy a képzések eredményének hatása milyen módon tükröződik vissza (illetőleg, hogy visszatükröződik-e) az ügyfelek elégedettségében.

A vizsgálati mintát a korábban már említett települési önkormányzatok ügyfelei adják. A vizsgálati időszakban az önkormányzatokat ügyintézési szándékkal felkereső állampolgárokat szólítom meg, és kérem a kérdőív kitöltésére. Retrospektív kutatást tervezek, szintén 1000 fős mintán, melyben azt vizsgálom, hogy az ügyfelek érzékelték-e változást az ügyintézés menetében, hatékonyságában, az ügyintézők szaktudásában, vagy hozzáállásában a kötelező közigazgatási továbbképzés bevezetése, azaz 2014. január elseje óta.

* * *

Jelen tanulmány bemutattam azt a fajta új képzési rendszert, melyet a kormánytisztviselők és köztisztviselők szakmai tudásának és személyes kompetenciáinak fejlesztése érdekében dolgoztak ki, majd vezettek be 2014. januárjában. Az új képzési metódus közel két éve működik, így már kellő mennyiségű gyakorlati tapasztalattal rendelkeznek annak megalkotói, szervezői, lebonyolítói és maguk a képzésben részt vevők is. Ezért elérkezettnek látom az időt arra, hogy összegyűjtsem a rendelkezésre álló tapasztalatokat (úgy a képzésben közvetlenül érintett tisztviselők, mint a szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek körében), a rendszer működésének hatékonyságával és eredményességével kapcsolatban. Kutatásaim fontos adatokkal szolgálhatnak a képzési struktúra és/vagy módszertan jövőbeli alakítását, esetleges korrekcióját illetően.

DARIDA ZSUZSA

Abstract

Research on the efficiency of obligatory civil servant training

One of the parts of the Zoltán Magyar Civil Service Development Programme is the development of the human skills of the civil servants. This includes the introduction of the obligatory educational system in the field of civil service. After half a year of testing the new system has been put into practice. The first period lasts from 2014-2018. According to the prevailing law this training has become obligatory to take part in for the people working in public administration. At the moment we are in the middle of the training cycle therefore it is due to examine the system at work. This question stood in the centre of my research during the postgraduation period, as well. I am looking for the answer with the assistance of two target groups. On the one hand I am questioning the public servants about their opinion of the efficacy of the implementing training system. On the other hand I am putting the customers' satisfaction under magnifying glass in the mirror of the present changes.

In this present study I am introducing the initial steps of my research for the interested reader.

A szerző:

PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, 9026 Győr, Egyetem tér 1., 20/261-4615, zsuzsa.darida@gmail.com

Felhasznált irodalom

Balázs István (2014): *Humán erőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest

Darida Zsuzsa (2015): A szociálterápiás szerepjáték új alkalmazási területe. in: Dr. Koncz István, Szova Ilona (szerk.) (2015.) *Közös Tudományos Sikerek. X. PhD Jubileumi Konferencia tanulmánykötete*, Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület, Budapest. Forrás: [http://www.peme.hu/userfiles/K%C3%B6z%C3%B6s%20tudom%C3%A1nyos%20%20sikerek%20\(1\).pdf](http://www.peme.hu/userfiles/K%C3%B6z%C3%B6s%20tudom%C3%A1nyos%20%20sikerek%20(1).pdf) (Letöltve: 2015. december 3.)

Dr. Kiss Norbert, dr. Princzinger Péter, Klotzt Balázs, Kisfaludy László, dr. Méhes Tamás szerk.

(2014.): *Közszolgálati továbbképzési program-katalógus 2014*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest

Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) (2012):*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltve: 2015. december 3.)

Verebélyi Imre (1998.): *Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a további tennivalókról*. In: *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 6. szám 321-336. o.

Verebélyi Imre (1998.): *Összefoglaló a Közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a soron következő feladatokról II*. In: *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 6. szám 414-421. o.

Internetes források

Közigazgatási alapvizsga

http://www.kormanyhivatal.hu/download/d/d2/c0000/V_Kozig_alap_20130909.pdf

letöltve: 2015. október 28.

A köztisztviselők és közalkalmazottak létszáma a költségvetési intézményekben

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli006.html

letöltve: 2015. október 28.

Hivatkozott jogszabályok jegyzéke

A közigazgatási és ügykezelői alapvizsgáról szóló 174/2011. (VIII.31.) kormányrendelet

A közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI.30.) KIM rendelet

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV törvény

A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX.28.) kormányrendelet

¹ A reformfolyamatnak első jelentős állomása a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.), a legutóbbi pedig a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) megalkotása volt. Mindkét törvény alapjában változtatta meg az addig életben lévő szabályozást.

² A Kttv. 2.§-ban felsorolt intézmények a következők: Köztársasági Elnöki Hivatal, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala, a Gazdasági Versenyhivatal, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Választási Iroda, az Országgyűlési Őrség és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala

³ A kinevezést követően a felsőfokú végzettségű tisztviselőknek egy, a középfokú végzettségű tisztviselőknek két év áll rendelkezésére az alapvizsga letételére.

⁴ A közigazgatási és ügykezelői alapvizsgáról szóló 174/2011. (VIII.31.) Korm.rendelet 11.§-a alapján

„(1) Nem kell közigazgatási alapvizsgát tennie annak, aki

a) jogi, közigazgatási, rendészeti képzési területhez tartozó szakon vagy e szakoknak megfelelően, korábban létesített szakokon felsőfokú végzettséget szerzett, vagy

b) a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán 2012. szeptember 1-jét követően katonai alap- és mesterképzésben szerzett végzettséget.

(2) Nem kell közigazgatási alapvizsgát tennie annak, aki a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program keretében sikeres záróvizsgát tesz.”

(kormanyhivatal.hu, 2015.)

⁵ TVP elérhetősége: <https://tvp.uni-nke.hu> A rendszer használata előzetes regisztrációhoz kötött.

⁶ A tisztviselők továbbképzési kötelezettsége megszűnik, ha a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatár eléréséhez kevesebb, mint öt év van hátra.

⁷ A programjegyzék elérhető a TVK-n (<https://tvp.uni-nke.hu>) és a Vezető- és Továbbképzési Intézet honlapján (www.vtki.uni-nke.hu)

⁸ Csak érdekesség képen, példálózó jelleggel, a programkatalógusból véletlenszerűen választva, és a helyzet bármínemű értékelésétől vagy minő-

sítésétől tartózkodva említem meg az alábbiakat, annak szemléltetésére, hogy a pontértékek megállapítása mennyire különböző lehet az egyes képzések esetén:

szervezeti kultúra e-tananyag: 4 óra – 4 pont

közigazgatási szakvizsga kötelező tárgy, jelenléti képzés: 40 óra – 25 pont

vezetői kommunikáció vegyes képzés: 20 óra – 40 pont

kormányablak ügyintéző vegyes képzés: 120 óra – 48 pont

⁹ Az illetményalap (2008 óta) 38.650,- Ft.

¹⁰ „Az új bázisra helyezett teljesítményértékelési rendszer alapvető célja a közszolgálati tisztviselők teljesítményének javítása révén, a munkájuk végzéséhez szükséges kompetenciák (ismeret, tudás, készségek, képességek, szociális szerepek, én-kép, személyiségvonások, motiváció) fejlesztésével a szervezet célkitűzéseinek eléréséhez hathatósan hozzájárulni, alapvető feladata pedig – az értékelési tényezők, valamint a mérési és az értékelési módszerek kombinált alkalmazásával – annak megállapítása, hogy a közszolgálati tisztviselő milyen mértékben és eredménnyel járult hozzá a szervezet céljainak eléréséhez.” (Magyari Program, 2012. 64. o.)

¹¹ Ld: A közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI.30.) KIM rendelet

¹² Kutatásaim során az önkormányzati közigazgatás területét vizsgálom, az államigazgatás területét nem.

„Parlamenti képviselő legyek, vagy inkább polgármester?”

Út a helyi politikai elitből az országos hatalomba

A politikai képviselet szereplőit vizsgáló politológusok és szociológusok hazánkban nagy szerepet tulajdonítanak a területiségnek. Egyre bővül a magyarországi választási földrajz és a választásszociológia irodalma. A vizsgálatok újabban mindinkább kiterjednek az emberi tényezőre is. Különösen nagy jelentősége volt, főként 1994 és 2014 között, a megyei jogú városi polgármesterek és megyei közgyűlési elnökök fellépésének és eredményességének az országgyűlési választásokon. Őket ugyanis a szakirodalomban is a politikai elit részének

tekintik. (1)

Az elmúlt több mint húsz évben politikusi karriernek épültek fel a helyi önkormányzati testületekben betöltött pozíciókra alapozva és viszont: országgyűlési képviselők indultak polgármesteri, megyei elnöki posztok elnyeréséért. Az ezredfordulót követően az országgyűlési képviselők döntő többségének volt valamilyen önkormányzati múltja.

Az elmúlt 20 évben tipikusnak volt mondható, hogy az országgyűlési képviselői jelöltséghez az önkormányzatokon keresztül vezetett az út. Több típust is megkülönböztethetünk:

A leghosszabb út az önkormányzati képviselőséggel kezdődik, ezt követi a polgármesterség, majd miután lehetővé vált a kettős tisztség, az országgyűlési képviselet. Volt olyan politikus, aki a rendszerváltást követően rögtön polgármester lett, és mivel ez korábban nem volt összeférhetetlen, a megyei önkormányzati közgyűlésben is képviselő lehetett. Ezt követően, megnyílt

az út a parlamentbe. Volt példa fordított útra is, amikor egy korábbi országgyűlési képviselő, sőt miniszter, pártja támogatottságának megszűnése miatt parkoló pályára került, és így megyei önkormányzati, közgyűlési képviselő, esetleg még alelnök is lehetett. Arra is volt példa, hogy a politikai életben listás parlamenti képviselőként bekerülő politikus, több ciklust követően vállalja el a megmérettetést polgármesterként is.

Ezt a jelenséget, ezt a térátlépési folyamatot, a helyi, területi és az országos politikai térben, elsősorban a Veszprém megyei politikusok sorsán keresztül kívánom modellezni az alábbi írásomban.

1994-től egészen a 2014-es önkormányzati választásokig, lehetőség volt a helyi polgármestereknek és a megyei közgyűlési elnököknek, parlamenti képviselői mandátumot vállalni. Az 1990-es választásokat követően ezt törvényben tiltották meg a polgármestereknek. Az 1994-ben hatalomra került koalíció első dolga volt, hogy ezt a törvényt hatályon kívül helyezze.

Az európai példák közül a francia minta szinte megköveteli a politikusoktól, hogy előbb valahol polgármesteri címet szerezzenek és csak ezt követően indulhatnak a parlamenti választásokon. Ott az országgyűlési képviselőknek, akkor kell lemondani mandátumáról, ha kormányzati szerepet vállal.

Nálunk, miniszter és politikai államtitkár lehet országgyűlési képviselő.

2010 után részben a kisebb parlament kezeltében, részben a hatalommegosztás elve miatt, egy politikus nem lehet egyszerre parlamenti képviselő és polgármester. Elvileg a hatalommegosztás miatt szükséges összeférhetlenség, valójában a 2010 utáni magyar önkormányzati rendszer, immár nem tekinthető önálló hatalmi ágának, így inkább politikai megfontolásból következik ez a döntés. A polgármesterek és a megyei közgyűlési elnökök parlamenti lobbija túlzottan erősnek bizonyult már 1994 óta, de ez igaz volt az 1998-2002-es időszakra is.

Mégis érdemes megvizsgálunk a politikusok pályaképét abból a szempontból, hogy honnan indultak.

Az 1990-es rendszerváltó parlamentbe értelemszerűen, csak kevés tanácselnök került be.

Természetesen más volt a helyzet egy községi polgármesteri posztnál, hiszen Mecseknádasd tanácselnöke, inkább az országgyűlést választotta, ahol az akkori, legnagyobb ellenzéki párt képviseletében, a parlament önkormányzati bizottságának elnöke, majd egy későbbi ciklusban az országgyűlés alelnöke lehetett.

2014-től a Fidesz képviselőinek kellett választani, hogy helyben vagy országosan kívának-e politizálni. Kósa Lajos, aki már 1990 óta a parlament tagja, 1998-tól, mint országosan ismert politikus lett egyben Debrecen polgármestere. Ő, Rogán Antallal együtt a parlamenti politizálást választotta, hiszen mint a párt legfontosabb vezetőjének egyike, nem vonulhatott vissza. Más a helyzet Pokorni Zoltánnal, aki a kerületi polgármesterséget választotta, ezzel is jelezve háttérbe húzódását.

Vizsgáljuk meg, hogy mi a helyzet Veszprém megyében!

Két, országosan is ismert, bár nem első vonalbeli politikus a Fidesz sorait erősíti. Ők ketten, két

különböző modellt testesítenek meg. Kovács Zoltán, Pápa polgármestere lett 1990-ben, miközben a pápai választókerület egyéni képviselőjének Kövér Lászlót választották meg. Már az 1994-es választásokon felmerült, hogy célszerűbb lenne a polgármestert indítani a választásokon. Egy helyi közvéleménykutatáson, még a korábbi képviselőt tartották esélyesebbnek a válaszadók. Ez nem jött be, ezért 1998-ban már a polgármester indult a választásokon és folyamatosan újja is választották mind a két posztján. Erről csak akkor mondott le, amikor a megyei kormányhivatal vezetője lett. 2014-től azonban, ez a két poszt is összeférhetlenné vált, de az egyéniben újjá választott parlamenti képviselőnek sikerült feljebb lépni. Jelenleg ő a területi közigazgatás felügyeletét ellátó politikai államtitkár.

Más utat járt be Bóka István, aki előbb Alsóörs polgármestere lett, majd később megyegyűlési képviselővé is vált. Az 1998-2002-es kormányzati ciklusban, törvényt hoztak e két poszt összeférhetlenségéről, így utóbbiról lemondott. 1998-tól parlamenti képviselő, majd 2002-től immár Balatonfüred város polgármestere is egyben. Kovács Zoltánhoz hasonlóan, nagy sikerrel lobbizott városa érdekében és ezért 2014-től inkább a polgármesteri posztot választotta. Bóka István 1998-tól a Balaton Fejlesztési Tanács, majd a Balaton Szövetség elnöke volt. 2014-től ismét ő tölti be a fejlesztési pénzek fölött is rendelkező, fejlesztési tanácselnöki posztját.

Veszprém megyében rajtuk kívül egy parlamenti ciklusban sikerült aktív polgármesternek, egyéni képviselő helyet elhódítani. Érdekesség, hogy a ma is ajkai polgármester, Béla a város utolsó tanácselnöke volt. 2002-ben indult a parlamenti választásokon az ajkai körzetben, ahol a falvak népe a második fordulóban leszavazta, viszont ugyanazon évben, Ajkán polgármesterré választották. A következő ciklusban sikerült bejutnia a parlamentbe.

A megyei közgyűlési elnökök közül 1994-ben többen próbálkoztak bejutni a parlamentbe. Ez azonban, lényegében csak a kormánypártiaknak sikerülhetett. Néhány esetben előfordult, hogy korábbi országgyűlési képviselők lettek, megyei közgyűlési elnökök, egy esetben az is előfordult, hogy pártjuk akarata ellenére. Sajátos a politikai útja Gyenesei Istvánnak, aki 1990-ben Somogy

megye „reformkommunista” tanácselnöke volt, de a rendszerváltó parlamentbe, mint független szeretett volna bekerülni. Ez nem sikerült neki, viszont megválasztották a megyei közgyűlés elnökének. 1994-ben ettől a poszttól, éppen korábbi szocialista alelnöke ütötte el, így 1998-tól Fidesz támogatásra lett ismét megyei elnök. Ehhez természetesen kellett az 1994-es választásra megszervezett egyesületének a támogatása, mely azóta is a legsikeresebb politikai szerepet vállaló civil szervezet. Mivel, 2002-ben egy új párt színeiben próbálkozott, újjáválasztása a parlamenti választási alku következtében a szocialisták támogatásával sikerülhetett. 2006-ban ugyancsak baloldali támogatással lehetett parlamenti képviselő. Pályafutása csúcspontján egy évig a második Gyurcsány-kormány önkormányzati minisztere lett.

Felvetődik a kérdés, hogy függetlenként vagy pártpolitikusként lehet-e jobban képviselni a helyi érdekeket. Az 1990-ben megválasztott megyei közgyűlési elnökök többsége, független szakembernek tartotta magát, hiszen főként korábbi megyei hivatali vezetők (végrehajtó bizottsági titkárok, pénzügyi, illetve műszaki főosztályvezetők) vállalták el ezt a posztot. Csak kevés nyílt pártjelölt volt az említett Borsod-Abaúj-Zemplén megye mellett, az MSZP jelöltje volt békési és a csongrádi elnök, az MDF-é a Győr-Moson-Sopron megyei és a Fejér megyei, az SZDSZ-é pedig a Nógrád megyei. Az 1985-90-es országgyűlési ciklusban, független képviselő volt a Zala megyei elnök, aki úgynevezett, spontán jelöltként került be a parlamentbe. Ő 1994-ben feladta „függetlenségét” és a KDNP színeiben került be a parlamentbe.

Az 1994-es megyegyűlési választásokon, már csak párt, illetve társadalmi szervezet listájáról lehetett bekerülni a megyei testületbe, ezért minden korábbi elnöknek, aki később is szerepet kívánt vállalni, színt kellett vállalni. A volt megyei végrehajtóbizottsági titkárok, a szocialistákat választották, közülük ketten, később a parlamentbe is bekerültek. Többen megkísérelték, hogy társadalmi szervezet jelöltjeként nyerjék el ismét ezt a posztot, így az említett somogyi mellett, így tett a baranyai és a Jász-Nagykun-Szolnok megyei elnök is. Az 1994-es ciklusban, a korábbi megyei tanácsi tisztviselők közül, civil szervezet jelöltjeként, egyedül Pest megyében választottak elnököt, az akkori ellenzéki pártok támogatásával.

Mint látható, 1994-re a pártpolitika eluralta a megyegyűléseket, maguk a parlamenti képviselők tettek meg mindent azért, hogy ne lehessen független jelöltet megválasztani, egy ilyen fontos posztra.

Az 1990-es években a politikai képviselet és az államigazgatási szerepkör, eléggé elvált egymástól, ritkán fordult elő, hogy politikus, közigazgatási, szakmai feladatot vállal, ritka kivételként a közigazgatási államtitkári posztot betöltőből lett politikus, illetve viszont. Eredetileg, a brit modellt célozták meg a pártok, lojális, de párton kívüli köztisztviselői gárdával. Később, az amerikai zsákmányelv vált általánossá, vagyis a vezető közigazgatási állásoknál, előbb előny, majd később elvárás volt, a politikai támogatás. Bár, már az 1990-es köztársasági megbízottak is áldozatul estek a pártok zsákmányszerző kedvének, ez az 1994-ben megyei szinten újjászerveződő közigazgatási hivatalokra már nem volt elmondható. A 2010-es választásokat követően, viszont kifejezetten előny volt a megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottaknál, hogy országgyűlési képviselői, illetve megyei közgyűlési elnöki stallummal rendelkeztek.

2014-től, viszont választani kellett az országgyűlési és az államigazgatási poszt között. Eredetileg, a járási hivatali vezetői feladatokat is szakembernek szánták, ám végül ez a pozíció is áldozatul esett a politikának. Így, végül a hatalommegosztás is csak látszólagos, hiszen pártpolitikus kerül minden fontos közigazgatási pozícióba.

Van-e lehetőség a helyi, illetve területi érdekek megjelenítésére a parlamentben?

Az 1990-es összeférhetetlenségi szabályok ezt nem tették lehetővé, később azonban 20 éven keresztül, egyre erősebbé vált az úgynevezett kettős képviselet. Az önkormányzatok elég erős lobbicsoporttal rendelkeztek egészen 2006-ig, amikor is a kormánypártok csúfosan elveszítették az önkormányzati választásokat. Csak kevés polgármester maradt bent a parlamentben, szocialista színekben. A korábbi megyei vezetők egy része a regionális fejlesztési tanácsokban kaptak szerepet, de a szűkülő pénzügyi lehetőségek miatt, nem tudták hatékonyan a parlamentben képviselni a területi érdekeket.

A korábbi időkben azonban komoly lobbierőt jelentett a parlamenti frakciókban a polgár-

mesterekből, illetve megyei közgyűlési elnökökből álló csoport. Az 1998-2002-es időszakban például blokkolni tudták a Fideszes megyei elnökök a közigazgatás regionalizálását, míg 2002-től a szocialisták többletforrásokat harcoltak ki az önkormányzatoknak. Ez a lehetőség szűnt meg 2006-tól és a várakozások ellenére 2010-ben sem nyílt meg újból. Az országgyűlési képviselők egyre kevésbé voltak a városok, illetve a megyék kijáró emberei, egyre inkább a kormánypárt katonáivá váltak. Mutatja ezt a megyei közgyűlési elnökök soraiban a 2010-től meginduló cserélődés, amire már ciklus közben is sor került.

Felvetődött több alkotmányjogász szervezetében, hogy a területi érdekeket egy külön parlamenti felsőház testesítse meg. Erre példa lehetne a Cseh Köztársaság szenátusa, ahol a szenátorokat a magyar megyéknek megfelelő területi egységekben választják. Nálunk a parlament második kamarájában több tervezet szerint, nem csak a területi, hanem a gazdasági és társadalmi érdekképviselőket, valamint az egyházak is szerepet kaptak volna, hasonlóképpen a két világháború közötti felsőházhoz, kivéve természetesen a főnemeseket. Ebből is látszik, hogy néhányan a területi önkormányzatokat önálló hatalmi ágnak képzelik, ez azonban ténylegesen sosem valósult meg. Az 1990 és 2010 között működő decentralizált közigazgatási modell sokkal inkább a települési önkormányzatok jogaira épült. A 2012 új önkormányzati törvény, viszont már egyértelműen a végrehajtó hatalmi ágon belül helyezi el az önkormányzatokat, hiszen mind a feladatuk, mind a hatáskörük lényegesen leszűkült az előző évtizedekhez képest. A pénzügyi pozíciói az önkormányzatoknak már 2010-ig is folyamatosan romlottak és lényegében egy adósságválságba sodródtak. Ebből a kormány az előző ciklusban kimentette az önkormányzatokat, ugyanakkor lényegében gyámság alá is helyezte azokat.

Karriermodellek

Az elmúlt 20 évben tipikusnak volt mondható, hogy az országgyűlési képviselői jelöltséghez az önkormányzatokon keresztül vezetett az út. Több típust is megkülönböztethetünk:

1. A leghosszabb út az önkormányzati képviselőséggel kezdődik, ezt követi a polgármesterség, majd miután lehetővé vált a kettős tisztség, az országgyűlési képviselő.
2. Volt olyan politikus, aki a rendszerváltást követően rögtön polgármester lett, és mivel ez korábban nem volt összeférhetetlen, a megyei önkormányzati közgyűlésben is képviselő lehetett. (Arra is volt példa, hogy tiszteletdíjas alelnöki posztot is vállalt az illető.) Ezt követően, megnyílt az út a parlamentbe.
3. Volt példa fordított útra is, amikor egy korábbi országgyűlési képviselő, sőt miniszter, pártja támogatottságának megszűnése miatt parkoló pályára került és így megyei önkormányzati, közgyűlési képviselő, esetleg még alelnök is lehetett.
4. Arra is volt példa, hogy a politikai életben listás parlamenti képviselőként bekerülő politikus, több ciklust követően vállalja el a megmérettetést polgármesterként is.
5. 2014-től az országgyűlési képviselő polgármestereknek választaniuk kell, vagy maradnak helyi politikusok vagy az országgyűlésben képviselik pártjukat. Utóbbi esetben előfordulhat, hogy megszűnik a háttországuk, ha például a polgármesteri posztot egy ellenzéki jelölt nyeri meg. Ugyanakkor, van kiugrási lehetőség is államtitkári, esetleg kormánybiztosi pozíció elnyerése révén. A polgármesteri posztot választók is kaphatnak jelentősebb beosztást, bár ezek száma elég korlátozott (önkormányzati szövetség vezetője, Fejlesztési Tanács elnöke).

A fenti életutaknak, lehet úgynevezett „retro” változata is, amennyiben a politikai múlt visszanyúlunk az 1990 előtti időszakra. Ez a rendszerváltó pártoknál (pl.: MDF, Fidesz) is előfordult, hiszen 1985-ben nem csak az MSZMP által támogatott tanácsstagok kerülhettek be az akkori testületekbe. Így ismerünk olyan példát, amikor egy nagyközségi tanács tagja, később az első szabadon választott polgármester, egyben megyei közgyűlési tag is lett, majd két ciklust követően a megyei közgyűlés elnökévé is megválasztották. Ezt követően lépett fel országgyűlési képviselő jelöltként (pártjának alacsony támogatottsága miatt, nem került be a parlamentbe). Kivételes életút volt az utolsó városi

tanácselnökből, az első, akkor még a testület által megválasztott polgármester példája, aki egy ciklust követően, pártjának listájáról jutott be a parlamentbe. (Ő nem vállalta a polgármesteri megmérettetést, ugyanakkor rövid ideig politikai államtitkár lehetett.)

Amint az 2016 nyarára kiderült, azok a kormánypárti politikusok, akik inkább a polgármesterséget választották, elveszítették korábbi politikai befolyásukat. (2)

Mivel 2014-től csökkent a parlament létszáma, ezért a korábbi politikusok – egyre nagyobb számba – állami feladatot is vállaltak. Volt olyan listás kormánypárti képviselő, aki a parlament helyett a megyei kormányhivatalt választotta. Nem csak megyei, hanem járási szintre is kerültek korábbi politikusok, volt, aki nem tartotta szégyennek, ha korábbi megyei (választott) funkcióját, járási hivatali (kinevezett) vezetői posztra cserélte fel.

Ezek az életutak, azt is bizonyítják, hogy az államigazgatási feladatok vezetői szinten politikusok irányítása alá kerülnek. Ez mind a megyei, mind a járási kormányhivataloknál azzal járt, hogy a vezető helyettesének egy nála szakmailag képzetesebb szakembert kellett kinevezni, ez néha konfliktusokkal is jár.

Maga a rendszer úgy tűnik, mint hogy ha a hatalmi ágak elválasztásának irányába mozdulnak, ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy a politikai szereplők egyre jobban elfoglalják a közigazgatási pozíciókat. Hasonlít a helyzet az 1980-as évek végén érvényesülő követelményrendszerhez, ahol az első szempont a politikai megbízhatóság, a második a szakmai felkészültség, a harmadik pedig az emberi és vezetői alkalmasság volt. Az előző politikai rendszer végét jelezte, amikor a politikai alkalmasság követelménye háttérbe szorult és a szakmai, illetve a vezetői képességek kerültek előtérbe. Korábban a politikailag nem megbízható szakemberek nem kerülhettek első számú vezetői pozícióba, de a vezető helyetteseként, igényt tartottak a munkájukra. A mai világban, amikor nyíltan működik az ellenzék ez természetesen, nem lehetséges, már a helyettes pozíciónál is elvárás a politikai megbízhatóság.

A közigazgatáson belül, politikai tisztogatásokra 2010 után a köztisztviselői törvény

módosítása adott lehetőséget, amikor is lehetővé vált az indoklás nélküli felmondás. Ezt a törvénymódosítást az alkotmánybíróság később ugyan megsemmisítette, de az elbocsájtott köztisztviselők nem térhettek vissza pozíciójukra, így az újonnan politikai alapon kinevezetteket védi immár a törvény. Ezt a lehetőséget később az önkormányzati köztisztviselőkre is kiterjesztették, de előbb megvárták az önkormányzati választások eredményét.

A közigazgatás kormányzati csúcspozícióiban jelentős létszámcsökkenés következett be 2010-ben. A miniszterek száma, azóta két fővel nőtt, miközben a politikai államtitkárok és a helyettes államtitkárok száma jelentősen megnövekedett, egyes tárcáknál megduplázódott. Ez csak részben magyarázható a politikai zsákmányrendszerrel, valójában a közigazgatás önmozgásából is következik. A politika mindig célként tűzi ki a közigazgatási apparátus létszámának csökkentését és ez kormányváltás idején egyben ürügyl is szolgál a politikai tisztogatásokra. Néhány év múlva kiderül, hogy a megnövekedett feladatokat nem lehet a korábbinál kisebb létszámmal elvégezni és ilyenkor, mint a gyík levágott farka, visszanő a közigazgatási apparátus. A közigazgatási apparátus érdekérvényesítő képessége miatt, növekszik a vezetői posztok száma is, elsősorban a minisztériumokban. Az apparátus létszámának csökkentését az alsóbb szinteken próbálják megoldani, így a járási hivatalok kevesebb embert foglalkoztatnak a korábbi jogelődöknél. Az önkormányzati hivatalok szabályozásánál is kevesebb hivatalt, kevesebb jegyzőt és kevesebb köztisztviselőt alkalmazhatnak helyi szinten.

Ez esetenként, a színvonal rovására mehet, például zsúfoltabbá válhatnak az okmányirodák, de az elektronikus ügyintézés kiterjesztésével, megpróbálják csökkenteni a munkaerő igényt. A legkisebb településeknél a feladatok egy részét a polgármestereknek kell átvenni, ezért ők különösen méltánytalannak találták, amikor 2014-től jelentősen csökkentették javadalmazásukat. Mivel a legkisebb településeknél a pártok jelenléte nem jellemző ezért, az érdekérvényesítési lehetőségük is korlátozott.

¹ Lengyel György szerint: „Az elit tagjának tekinthető az, aki társadalmi reprodukciós folyamatokat érintő kérdésekben kulcsfontosságú döntésekben személyes kompetenciával bír.” Idézi Rechnitzer János: *Elit a területi folyamatokban* in. TÉT 2010/1. szám p. 1.

² Vö. :[Polgármesterek véleménye index dull szabölcs elérhetőség: http://index.hu/belfold/2016/07/22/beszoltak_a_kormanyynak_a_budapesti_fideszes_polgarmesterek/](http://index.hu/belfold/2016/07/22/beszoltak_a_kormanyynak_a_budapesti_fideszes_polgarmesterek/)

„Az önkormányzatok érintő kormányzati lépéseket kritizálta két budapesti fideszes polgármester Tusványoson. A XVI. kerület polgármestere szerint visszafejlődnek az önkormányzatok, amiből nagy baj lesz.” „Az önkormányzatok a világpolitika viharában fantáziánévű beszélgetésen Kovács Péter, a XVI. kerület fideszes polgármestere egy nagyon is belpolitikai jellegű problémát hozott elő. Kovács szerint az önkormányzatok a politikai palettán ugyanolyan szerepet töltenek be, mint a családok a társadalomban: alapegységek, amelyekre lehet építeni a jövőt. Magyarországon azonban míg a kormány a családot nagyon támogatja, az önkormányzatok kimaradnak ebből. Szerinte az önkormányzatok „visszafejlődésére” jó példa az iskolák állami átvétele. Úgy látja, hogy ha ez a folyamat tovább folytatódik, „ugyanaz lesz a helyzet, mint amikor a család felbomlik”, és ha az önkormányzatok kiüresednek, „a politikai társadalom” nehéz helyzetbe kerül. „Értem, hogy a közigazgatás átalakítása nehéz és bonyolult, de örülnék, ha vége lenne 2017. január 1-jével” – üzent a kormánynak a fideszes polgármester, aki reméli, csak ő látja ilyen borúson a helyzetet. (...) Az utána felszólaló Karsay Ferenc, a XXII. kerület polgármestere hasonló gondolatot fogalmazott meg, egy másik hasonlaltal. Karsay szerint az önkormányzat olyan, mint a testben a sejt, amivel ha probléma van, az ember teljes egészsége rámehet. „Az önkormányzatok sokat kibírnak, tudnak alkalmazkodni, de ha felborul az egyensúly, az egész szervezet visszavonhatatlanul károsodik” - mondta Budafok fideszes polgármestere. Kovács Péter még egy érdekes kormányzati tervre is célzott, amelyről az utóbbi időben a nyilvánosság keveset hallhatott. A XVI. kerületi polgármester szerint „vannak hangok”, amelyek szerint csökkenteni kellene az önkormányzatok számát, például kevesebb budapesti kerületet kialakítani a mostani 23 helyett. Kovács

„főlőslegesnek” tartaná, ha összevonnák a kerületét bármelyik másikkal.”

Irodalom

Agg Zoltán: Választási rendszerek hatása a választási eredményekre COMITATUS-ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE továbbiakban csak COMITATUS 21:(3-4.) pp. 99-112. (2012) Uő.: Közigazgatás és önkormányzatok I.: Mi legyen a szerepe az önkormányzatoknak a közigazgatás rendszerében COMITATUS XXI.:(9-10) pp. 116-120. (2012) Uő.: Egy polgármester a kilencvenes évekből COMITATUS XXII.:(7-8.) pp. 115-117. (2012) Uő.: Közigazgatás és választások: Veszprém: Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, 2011. 130 p. Uő.: Adalékok a regionális politikai földrajzhoz I.: Megyegyűlési választások Magyarországon 1990-2010 COMITATUS XXI.:(1-2) pp. 40-54. (2011) Uő.: Húsz évesek az önkormányzatok COMITATUS XX.:(11-12) pp. 63-64. (2010) Uő.: Vita a választási rendszerről COMITATUS: XIX.:(10.) pp. 29-31. (2009)

Agg Zoltán (szerk.) **Közigazgatás - Térfelelosztás – Választások**, Veszprém: Comitatus, 2010. 152 p.

Agg Zoltán: **Alkotmányosság, közigazgatás, önkormányzat**; Veszprém: Comitatus, 2008. 106 p.

Agg, Zoltán: „Ti vagytok az ország!” In.: COMITATUS: I. : 2-3. szám, pp. 65-66. (1991) and Who Became County Chairmen COMITATUS: XXII.:(11-12) pp. 102-104. (2013) Uő.: Festő doktor elnök lesz: Egy megyei önkormányzati választás története COMITATUS: XVII.:(9.) pp. 38-43. (2007) Uő.: Adalékok a regionális politikai földrajzhoz I.: Megyegyűlési választások Magyarországon 1990-2010 COMITATUS: XXI.:(1-2) pp. 40-54. (2011) Uő.: Egy megsárgult fénykép: Az alapító megyei elnökökről COMITATUS: XXII.:(11-12) pp. 100-101.

Agg Zoltán, Oláh Miklós: **Legyen Veszprém Európa kulturális fővárosa: Interjú Porga Gyulával**, Veszprém megyei jogú város polgármesterével COMITATUS: XXV.:(219) pp. 57-62. (2015)

Agg, Zoltán: **Politikai térátlépések: helyi, regionális és országos szereplők Magyarországon** In: Géczi János, András Ferenc (ed.) **Térátlépések** . 380 p. Veszprém: Pannon Egyetem Modern

Filológiai és Társadalomtudományi Kar, 2015. pp. 11–17

Agg Zoltán: Van élet a polgármesterség után: Beszélgetés dr. Dióssy Lászlóval COMITATUS: XXV.:(219) pp. 48-50. (2015) Uő.: Interjú Debreczeni Jánossal, Veszprém város korábbi polgármesterével COMITATUS: XXV.:(219) pp. 51-56. (2015)

Nemes-Nagy József, Agg Zoltán: A politika térségi és helyi szintjei In: Bernek Ágnes (ed.)

A globális világ politikai földrajza. 436 p. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 2002. pp. 385-430.

Oláh, Miklós and Zongor, Gábor (ed.): **Hát én immár kit válasszak?** – Az 1994-es parlamenti választások Veszprém megyében, Comitatus, 1994., p. 372.

Zongor, Gábor: Kik alkotják a megyei közgyűléseket? COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE X. 2000. 1-2. pp. 41-53

Zongor, Gábor: A kettős képviselet vége... COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XIV.: (217) ősz, pp. 11-29. (2014).

Zongor Gábor: Ismétlők többségben; Önkormányzat XXIV.: negyedik negyedév pp. 7-11 (2014)



A fákat már kivágták!

Appendix

A member of the parliament or a mayor?

Political scientist and sociologists in Hungary who examine the political figures agree on the importance of the territorial factors. Hungarian literature on the geographical and social aspects of elections is constantly growing. The analyses extend to the human factor. The actions and success of the mayors and chairmen of the General Council in the parliamentary elections had a particularly large significance, especially between 1994- 2014.

In the past 20 years political careers have been built on the positions held in the local municipal council, while members of parliament entered the race for the position of mayor or for general council chairman. At the turn of the millennium, the majority of the members of parliament had had some kind of municipal work experience.

In the past 20 years it was typical to go through the municipal authorities in order to reach parliamentary candidacy. We can distinguish several types:

The longest way to take used to start at the municipal office, short interval at the mayor's office, ended up with parliamentary representation. In some of these cases a politician had become a mayor right after the regime changed, while simultaneously also had become a representative of the General Council. This had opened up the way to the Parliament. Meanwhile there were some opposite examples in the past when a previous parliamentary representative, in fact, a minister lost appeal and had been continued working as a municipal officer, member of the General Council, or even as a vice president. Sometimes a politician would have only accepted the task of being a mayor, following their election as parliamentary representative and with several political terms behind their back.

In my following paper I wish to model this phenomenon, the process of getting through as the local as the regional and the national landscape as well primarily through the fate of a politician of Veszprém county.

Dual mandate

From 1994, all the way to the municipal elections of 2003, local mayors and regional general

council chairmen were still able to carry out mandates as parliamentary representatives. After the elections of 1990 the law had specifically prohibited mayors performing both of the tasks. It was one of the highest priorities of the coalition coming to power in 1994 in order to repeal this law.

Among the European examples; in France it is almost obligatory for the politicians to foremost serve as a mayor, before running into the parliamentary elections. In France it is custom for the parliamentary representative to resign their mandate if they had previously accepted any role in the government.

Here in Hungary a minister and political under-secretary can become a parliamentary representative at the same time.

After 2010, in part due to the smaller parliament, in part due to the basic principle of the division of powers, a politician may no longer be able performing as a mayor and as a parliamentary representative simultaneously. After the years of 2010 in theory caused by the conflict in the division of power, in reality because of the municipal system in Hungary, an autonomous branch of power cannot be seen making decision as political consideration. The parliamentary lobby of the mayors and regional general council chairmen had been strong since 1994, but the same was true for the period of 1998-2002 as well.

However, the career path of these politicians might be of interest in regard to where they have been originated from. Only a small number of previous council chairmen had won entry to the transitional parliament of 1990. Of course the position of regional mayor is different in the pack of cards, as an example: the council chairman of Mecseknádasd chose parliament, only to become the one representing the largest opposition party at that time and as the president of the parliament's administrative board as in another term the chairperson of parliament.

After 2014 the representatives of Fidesz had to choose, whether they wanted to become a regional politician or to take a national role. Lajos Kósa, who has been Member of Parliament since 1990, became the mayor of Debrecen in 1998 as an already nationally well-known politician. He and Antall Rogán both have chosen parliamentary roles. As one of the foremost leaders of the party, resignation was not an option. Zoltán Pokorni had chosen the position of the district mayor, as a sign of getting into shade.

Let us take a look at the regional district of Veszprém!

Two nationally well-known politicians strengthen the Fidesz lines over there. The two of them embody two different models. Zoltán Kovács became the mayor of Pápa in 1990, when László Kövér was elected as an individual parliamentary representative of the electoral district of Pápa. Already during the election of 1994 some voices were addressed sending a mayor to the elections instead. A local public survey had ruled in favour of the previous local representative's chances. Turned out to be bad call, hence in 1998 a mayor ran for office at the elections, and was re-elected in both offices. He remained in this office until he became the director of the region's government offices. However, in 2014 the two offices became incompatible, but he has kept managing to climb the ladder as a re-elected member of parliament. Currently he is the State Secretary for overseeing the regional public administration.

István Bóka went a different route, becoming the mayor of Alsóörs first and only later as a representative of the regional council. During

the government term of 1998-2002 a right was passed on the incompatibility of these offices, which forced him to resign from one of them. He became Member of Parliament in 1998, only to additionally hold the mayor's office of the city of Balatonfüred from 2002. Similar to Zoltán Kovács, he was lobbying for his city and thus chose the mayor's office from 2014 on. István Bóka became the president of the Balaton Development Board in 1998, only to become later the president of the Balaton Association. 2014 he holds again the position of council chairman for development that is responsible for the development resources.

In the regional district of Veszprém there is only one other example for someone who wins as an independent Member of Parliament as an active politician during a government term. It's an interesting fact that the mayor of Ajka is also the last council chairman of the city. He has entered the race of the parliamentary elections in the district of Ajka in 2002, he lost in the second election round, but was re-elected as the mayor of Ajka the very same year, gaining admission to parliament during the upcoming term.

Regional district chairmen

In 1994 several regional district chairmen attempted to get into parliament. This however was a doomed enterprise, unless you were member of the governing political party. In some cases previous members of the parliament became regional district chairmen. In one particular case the plans of the party were crossed by. István Gyenesei's political endeavours are also unusual. In 1990 he had held the position of reform-communist council chairman, but wanted to be elected as an independent candidate. He did not succeed, but was re-elected as regional general council chairman. In 1994 he was dethroned by his former socialist vice-president, as consequence he became a regional district president with the backing of Fidesz in 1998. For this to work out, he naturally required the backing and support of his own organisation, which had been founded specifically for the 1994 elections, and which has since become a civil organisation that has been playing the biggest political role so far.

Because he had run under the colours of a new party in 2002, his re-election into parliament, due to the parliamentary election deal could only be successful with the backing and support of the Socialist Party. In 2006 he was successful in gaining membership again backed by the left wing. At the peak of his career he was minister for local government during the second Gyurcsány term.

The question arises, whether one can represent the local interests better than an independent candidate or a party candidate. The majority of the regional district chairmen, who were elected deemed themselves as independent experts, as the office was mostly accepted by former regional office directors (executive board secretaries, financial and technical heads of department). There were only a few other independent candidates apart from the mentioned regional district of Borsod-Abaúj-Zemplén. The chairmen of Békés and Csongrád were candidates of MSZP, Győr-Moson-Sopron and Fejér were of MDF, while the regional district of Nógrád was of SZDSZ. During the parliamentary term of 1985-90's the chairman from Zala county was an independent representative, who had entered the parliament as a "spontaneous candidate" He later renounced his independency and ran then won as a candidate of KDNP.

During 1994 regional council election you could gain admission to the regional district body, only if you were on a party list or on the list of a social organisation. As a result all former chairmen that wished to play a latter role had to show any of the colours. The former executive board secretaries of the regional districts elected the socialist representatives, two of whom later became members of the parliament. Several had attempted to get re-elected as a candidate of a social organisation: the mentioned ones are the chairman of the regional district of Somogy, but so have the chairmen from Baranya and Jász-Nagykun-Szolnok. During 1994 term the chairman from the district of Pest was the only officially elected one among the former district officials, he was elected as a candidate of social organisations and the support of the parties in opposition at that time.

It is obvious that the regional district meetings had become overrun by party politics by 1994.

The parliamentary representatives made it sure that no independent would be up for elections in the race for such an important office.

Politics and government

In the 90's the political roles had become rather separated from the administrative roles. Only few politicians ever took on administrative or specialised tasks. One of the few examples was: the permanent secretary could become a politician, and vice-versa. The parties originally kept the British model in mind: loyal, but independent administrative officers with. Later the American patronage system (or spoils system) became the general practice: in case of leading administrative positions political support was the advantage at first, only to later become a requirement. Although the representatives of the 1990's republic had already fallen prey to the predator-like actions of the parties, this was not true for the administrative offices reorganising in 1994 on the regional district level. Following the 2010 elections however, regarding the previous experiences as a parliamentary representatives or as chairmen of the district, only general meetings became engaging qualities in the eyes of the government officials leading the regional district government offices.

From 2014, parliamentary and government offices could no longer be fulfilled simultaneously. Originally, the provincial head offices in administration were intended for experts on the subject, sadly however, this position also has fallen victim to the politics. This made the division of power to a division in appearance only, since only party-friendly politicians ever filled important positions in the central administration.

Is there any meaning of representing either local or regional interests in the Parliament?

The 1990's regulations on interest conflict made it impossible, later on however the so-called "dual representation" gained popularity for the next 20 years. The local governments had had a strong lobby until 2006, until the governing parties lost severely in the municipal elections. Only a small number of socialist mayors were left in the parliament. A part of the former regional leaders received a place in

the regional development boards, but they were unable to represent effectively the local interests in the parliament, due to receding financial resources.

Previously the group of mayors and regional district chairmen had held a strong lobby in the fractions of parliament. Between the period of 1998-2002, they managed to block the administrative regionalisation attempts of Fidesz, while the socialists had began to win additional resources for the municipalities in 2002. This option was dissolved in 2006, and in spite of the expectation, was not reinvigorated in 2010. Fewer and fewer members of the parliament were the representatives of cities or villages, more and more they were only a puppet of the governing party. This can be only proven by the growing replacement of the regional district chairmen in 2010 that had already an occasion occurred during the previous term.

Several constitutional lawyers advocated in their drafts that the regional interests could be represented by an independent parliamentary upper house. The senate of the Czech Republic could be seen as an example to follow, where the senators are elected by regional units, which are very similar to the system of regional districts in Hungary. Several drafts had been planned not only for regional, but economic and social representation in the second chamber of parliament, as well as some representation for the churches, very similar to the upper house in-between the two World Wars, excepting the upper nobility, of course. This proves that some imagine the regional municipalities to be independent executive branches, but this concept in fact, was never implemented into reality. The model of decentralised administration in place between 1990 and 2010 had more respect for the rights of the regional municipalities. But the new municipality right in 2012 clearly placed the municipalities inside the branch of executive power, since their purpose and power were greatly decreased, compared to previous decades. The financial positions of the municipalities had already been on the decline in 2010, basically ending in a debt crisis. The government rescued the municipalities in the previous term, while also basically placing them under guardianship.

Career models

In the past 20 years it was typical to go through the municipal authorities in order to reach parliamentary candidacy. We can distinguish several types:

1. The longest route leads throughout municipal representation, then mayor, and finally due to the now days possible dual representation, the parliamentary representation.
2. There were some politicians who became mayor right after the regime has been changed, while also becoming a representative of the General Council, as this had not been a conflict of interest previously. (There were also examples of someone accepting an honorarium for an additional vice chairman position.) The straightway to the parliament were opened up by following that mode.
3. There were some opposite examples in the past when a previous parliamentary representative, in fact, a minister lost the support of his party and appealed then went on as a municipal officer, member of the General Council, or even as a vice chairman.
4. Sometimes a politician would only accept the task of a mayor, following the elections as parliamentary representative and with several political terms behind his back.
5. From 2014 the mayors who were also members of the parliament were forced to choose between staying a local politician while representing their party in the parliament. Latter it could lead to lose their support, in case of the mayor's position was won by a candidate of the opposition. Yet, there is an emergency exit in form of running for secretary or government commissioner. Those, accepting the position of mayor, could also receive some significant roles, but the options are quite limited (head of the municipal federation, chairmen of the Development Board.)

The career path, described above, has a retro subtype, where the political past goes beyond 1990's. We know well if someone starting as a member of the Greater Community Board, then becomes the first freely elected mayor and also a member of the regional district general meeting,

and in the end after two terms, gets elected as chairman of the regional district general meeting. Following this, he is run as a candidate for parliament (he failed to get into parliament since his party's support was too weak). The last city council chairman had led an exceptional way of life: he was the first mayor still had been elected by an organisation, and following one term, finally got into the parliament from his party's candidate list. (He did not accept the contest for the mayor's office, at the same time though, he did become political secretary for a short period of time.)

As the parliament's head count receded in 2014, more former politicians felt the need to accept some government tasks. One representative of the ruling party chose the regional district office instead of parliament. Former politicians are not only entered to the regional levels, but also to the provincial levels. Not everyone felt ashamed of switching their former regional office function to provincial executive position.

These career paths also prove that the government operations executive level had gradually slid under the control of politicians. This has led to a tendency of the executives seeking someone, more qualified in the specific field than themselves, to act as their deputy at the provincial government offices.

The system seems to be moving toward the separation of the branches of power, at the same time, as the practice shows; political figures tend to take positions in the administration. This is very similar to the common standards in power at the end of 1980's, when political reliability was the first priority, specialised education had less importance, and interpersonal and leadership qualities were on the third place. As a matter of fact, the political qualities became less important as the professional and leadership qualities gained importance, signalled the end of the previous political system. In the past politically unreliable experts could not have been placed into any leading executive positions, but their work was still required as deputies. Today with an open opposition all this is impossible, as political reliability is already a requirement in any kind of deputy positions.

Within central administration of the 2010, modification of the rights on civil servants has

allowed to political purges, as it has also allowed to the discharging civil servants without stating the reason. Though the Constitutional Court abolished the modification, but the laid-off civil servants could not retake their positions, thus the law now protects the newly, politically nominated. This loophole was later also applied to the municipal civil servants, but they held off until the results of the municipal elections came in.

The leading executive positions in administration went through a severe staff cut in 2010. The number of ministers has since increased into half, while the number of political secretaries and deputy secretaries has been greatly raised, in some portfolios even doubled. This can be explained only in part with the concept of political patronage, in fact, it also a result of the autonomous movement within the administration. Politics always aim for a decrease in the administrative apparatus, whenever a government goes through a change; this is also usually an excuse for political purges. In a few years we may see, if the growing number of tasks can be handled with a smaller staff and if so, the administrative apparatus shall regrow itself, like the tail of a lizard. The self-interest promoting quality of the central administration leads to an increase in the number of leading positions, primarily within the ministries. They aim to solve the staff cut of the apparatus on the lower levels, by simply employing less staff at the provincial offices than previously.

As for the regulation of the municipal offices, they will locally employ less offices, less notaries and less civil servants.

This, in some cases, may lead to a loss in service quality, as the administrative offices might get overcrowded, but the spreading of electronic administration is intended to counter-balance the want in labour. The mayors of the smallest settlements may have to accept additional tasks; this is the reason why they were particularly upset the time when their payment was greatly decreased in 2014. Since there is hardly any political party presence in the smallest settlements, the chances to self-promote their own interests remain very limited.

ZOLTÁN AGG

References

Agg, Zoltán: „Ti vagytok az ország!?” In.: COMITATUS. ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE I. : 2-3. szám, pp. 65-66. (1991) and Who Became County Chairmen COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXII.:(11-12) pp. 102-104. (2013)

Agg, Zoltán: Festő doktor elnök lesz: Egy megyei önkormányzati választás története COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XVII.:(9) pp. 38-43. (2007)

Agg, Zoltán: Adalékok a regionális politikai földrajzhoz I.: Megyeegülési választások Magyarországon 1990-2010 COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXI.:(1-2) pp. 40-54. (2011).

Agg, Zoltán: Egy polgármester a kilencvenes évekből COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXII.:(7-8.) pp. 115-117. (2012)

Agg, Zoltán: Egy megsárgult fénykép: Az alapító megyei elnökökről COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXII.:(11-12) pp. 100-101.

Agg, Zoltán and Oláh, Miklós: Legyen Veszprém Európa kulturális fővárosa: Interjú Porga Gyulával, Veszprém megyei jogú város polgármestereével COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXV.:(219) pp. 57-62. (2015)

Agg, Zoltán: Politikai térátlépések: helyi, regionális és országos szereplők Magyarországon In: Géczi János, András Ferenc (ed.) **Térátlépések**. 380 p. Veszprém: Pannon Egyetem Modern Filológiai és Társadalomtudományi Kar, 2015. pp. 11-17 Agg, Zoltán: Van élet a polgármesterség után: Beszélgetés dr. Dióssy Lászlóval COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXV.:(219) pp. 48-50. (2015) and Interjú Debreczeni Jánossal, Veszprém város korábbi polgármesterével COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXV.:(219) pp. 51-56. (2015)

Nemes-Nagy, József and Agg, Zoltán: A politika térségi és helyi szintjei In: Bernek Ágnes (ed.)

A globális világ politikai földrajza. 436 p. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 2002. pp. 385-430.

Oláh, Miklós and Zongor, Gábor (ed.): **Hát én immár kit válasszak?** – Az 1994-es parlamenti választások Veszprém megyében, Comitatus, 1994., p. 372.

Zongor, Gábor: Kik alkotják a megyei közgyűléseket? COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE X. 2000. 1-2. pp. 41-53

Zongor, Gábor: A kettős képviselő vége... COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XIV.:(217) ősz, pp. 11-29. (2014).



Kistelepülések gazdasági helyzetének változása Alsóújlak példáján¹

Napjainkban a kitelepülések egyre hátrányosabb gazdasági helyzetbe kerülnek, számos tényező befolyásolja, szűkíti le a gazdasági mozgásterüket. Általában ezek a falvak kevésbé fejlettek, ezért a negatív hatásokra - mint például az elvándorlásra – nehezebben reagálnak. Az önkormányzatok eladósodásának veszélye és is fokozottabb a kis lélekszámú településeken.

Az ott élők mindennapjaikban számos alkalommal találkoznak ezekkel a problémákkal, hiszen a lakosság sokkal szorosabb kapcsolatban van a helyi önkormányzattal, annak vezetésével, dolgozóival. Egy kitelepülés önkormányzatának a működése és annak eredményessége sokkal nagyobb szerepet tölt be a helyi lakosság életében, mint egy nagyváros esetében. Ha a köznevelést (bölcsőde, óvoda), egészségügyi alapellátást, hulladékgazdálkodást, tömegközlekedést stb., mint nyújtott szolgáltatásokat vesszük igénybe, akkor legtöbbször áttételesen az önkormányzatokkal is kapcsolatba kerülünk. Ahhoz, hogy ezek a szolgáltatások zavartalanul működjenek, stabil gazdasági háttérrel kell rendelkezniük. A példának választott település Alsóújlak adottságai és lehetőségei, valamint gyengeségei is hasonlóak egy átlagos magyar kistelepülésével, így mérvadó következtetések vonhatóak le a vizsgálatából.

A település általános jellemzői?

A falu története fennmaradt történelmi emlékei alapján – mint a legfőbb nevezetességét jelentő román stílusú temetők kápolna- egészen az Ár-

pádkorig vezethető vissza. Alsóújlak természetföldrajzi szempontból a Vasi Hegyhát északi csücskében fekszik a Nyugat-Dunántúli régióban, közigazgatásilag a Vas megyéhez, azon belül a Vasvári járáshoz tartozik. Területe 21 km², mely járási viszonylatban a középmezőny. Természeti adottságai nem elhanyagolhatóak, a Csörnöc-Herpenyő és a Rába folyó közelsége fajgazdag lápréteket és ártereket hozott létre a falu határaitban (DÖVÉNYI Z. 2010, SZIGETI T. 2006).

A község területén halad át a 8. számú I. rendű főút, mely biztosítja a gyors és egyszerű elérhetőséget mind Ausztria, mind Budapest irányából. A főút vállalkozásvonzó, és egyben munkahelyteremtő hatása, azonban kevésbé érvényesül, mivel a két szomszédos település is közlekedési csomópontnak tekinthető. Kám a 87-es és a 8-as, Vasvár a 74-es és a 8-as utak találkozásánál fekszik, ennek kedvező hatása rájuk nézve érzékelhető, ennek pozitív szerepe van a foglalkoztatásban, ugyanakkor Alsóújlak szempontjából egyfajta befektetés és vállalkozás elszívó hatásként is jelenkezik (TÓTH J. 1981).

A községben négyosztályos általános iskola működik. Az épület elegendő méretű lenne ahhoz, hogy a felső tagozatos gyerekek is helyben tanulhassanak, a jelenlegi, központosító kormánypolitika következtében azonban nekik a járásközpontba, Vasvárra kell iskolába járniuk. Az iskola területén található egy kézilabda-, két kosárlabdapálya, melyet a helyi diákok bármikor szabadon használhatnak. A község saját óvodát tart fenn, jelenleg kb. 20 gyermek jár az ös-

kormányzat konyhát üzemeltet a gyerekek és a rászoruló idősök részére.

Alsóújlak magyar lakta község, mely vallás tekintetében csaknem teljesen római katolikus. A járás többi, hasonló adottságú településein megtalálható cigányság nem él a településen. A romák csak a vegyes házasságokban találhatóak meg, számuk néhány főre tehető. A mélyszegénységben élőkről nincsen megbízható adat.

A falu állandó lakóhellyel rendelkező lakosainak száma 2001 és 2011 között 652 és 632 fő között ingadozott. A hullámzó tendencia egy ilyen kis lélekszámú településen észrevehető változásokat okoz, mert például a születések száma egy helyi kisiskola fenntarthatóságát nagyban befolyásolja. A változásokat követve elmondható, hogy az állandó népesség körülbelül 640 főre tehető. Ez alapján a település a kisközségek között az aprófalvak csoportjába tartozik (500–1000 fő).

Alsóújlakon 2000 és 2011 között 23 és 36 fő között ingadozott a nyilvántartott álláskeresők száma, tehát nem beszélhetünk nagy számokról, ám egy ilyen kis lélekszámú településen a kis változás is jelentős lehet, ha például egy családfenntartó veszíti el munkahelyét, az egy egész család megélhetését veszélyezteti. Az alacsony iskolai végzettségük számára a betanított munka adhat lehetőséget. Helyben kizárólag a közfoglalkoztatás jelent megoldást, mivel más munkalehetőség, nagyobb üzem, vállalat a községben nincs. A munkaképes lakosság nagy része Szombathelyre, Sárvárra, illetve Vasvárra jár dolgozni. Közfoglalkoztatás keretében az önkormányzatnak lehetősége nyílik a 3 hónapnál régebben álláskeresők foglalkoztatására. Közfoglalkoztatásban résztvevők képzettség szerinti összetétele Alsóújlakon: 9 fő rendelkezik általános iskolai végzettséggel, 7 fő szakmunkás képzettségű. Közfoglalkoztatásban megvalósult projektek például: illegális hulladék lerakóhelyek felszámolása, mezőgazdasági utak, földutak karbantartása, belterületi utak karbantartása, árkok átereszek felújítása, közterület gondozása.

A település önkormányzatának gazdálkodása

Az önkormányzat 2011-ben még önálló polgármesteri hivatalt tartott fenn. Több alkalommal történt csatlakozási kísérlet körjegyzőséghez, de

sikertelenül. Már telekhatár módosítást is próbáltak elérni, annak érdekében, hogy létrejöhessen az Alsóújlak-Csehi-Csipkerek körjegyzőség, de a felek nem tudtak megegyezni a cserélendő területekben. Emiatt ÖNHKI támogatásra évek óta nem volt jogosult az önkormányzat.

Működési bevételek

Alsóújlak a vizsgált időszak éveiben folyamatos forráshiánnyal számolt, ezért 2001-től 2007-ig a működőképességét csak az ÖNHKI támogatás segítségével tudta biztosítani. Többnyire a forráshiánnyal egyező arányban ítélték meg azt. Azokban az években, amikor kevesebb volt, a hiányt az önkormányzat a felhalmozási célú pénzeszközeinek a felhasználásával tudta előteremteni. A működőképesség biztosítása érdekében 2008-ban folyószámlahitel felvételéhez folyamodott az önkormányzat, illetve a működésképtelen önkormányzatok egyéb támogatására pályázott, melynek bevétele 2008-ban 1,5 millió Ft, 2009-ben és 2010-ben 1 millió Ft volt. 2011. évben nem pályázott a forráshiányos önkormányzatok egyéb támogatására.

2001 és 2003 között a hatósági igazgatási bevételek elsősorban marhalevel kiállításából származtak, 2004-től ez lényegesen lecsökkent, majd 2006-ra jelentéktelenné vált. Az intézményi működési bevételek legnagyobb részét az óvoda konyha étkezési térítési díja adta, mely egy adagra számított bevétele 2001-től 2011-ig fokozatosan 300 Ft/adagról 510 Ft/adagra emelkedett, és 2011-ben közel 3,8 millió Ft bevételt realizált.

Számottevő bevétel származott még bérleti díjakból. Földterületet adtak bérbe reklámtábla céljára, az iskola alsó szintje varrodaként működött. A Vodafone Zrt. bérleti telefonátjárású állomáshoz földterületet, ebből évi több mint 400.000 Ft bevétel keletkezett 2001-ben, mely bevétel folyamatosan emelkedett, 2011-ben több mint 600.000 Ft volt.

Az önkormányzat tulajdonában lévő MTZ-82 típusú traktor elsősorban a helyi közutak karbantartására, és a lakossági hulladékszállítás ideiglenes megoldására volt használva. Szabad kapacitását kihasználva, 2001 és 2005 között évi 220 ezer Ft bevétel folyt be lakossági szolgáltatásból. 2006-tól kevésbé került kihasználásra a traktor.

A 2011. évben azonban gépi bér munka bevétele meghaladta a 660.000 Ft-ot.

A vizsgálat kezdő és záró évének helyi adókból származó bevételét figyelve 67,2% növekedés tapasztalható, ami az alábbiakkal magyarázható: 2001-től 2003-ig a magánszemélyek kommunális adójából kevesebb bevétel folyt be. Ennek oka, hogy aki közműberuházást (gázberuházást) hajtott végre, az 2003-ig adómentességet élvezett. 2004-ben a tervezettnél kevesebb a magánszemélyek kommunális adójából befolyt bevétel. Ennek oka, hogy a végrehajtási eljárás kampányszerű megindítása csak november végén kezdődött el, így a bevételek 2005-ben realizálódtak. A vállalkozások kommunális adója 2001-től folyamatosan elmaradt az önkormányzat által tervezettől. 2009-től azonban már rendben folytak be a vállalkozásoktól a bevételek.

Iparüzési adóból 2001-ben többlet folyt be, ennek okai az egyszeri jellegű bevételek voltak. A helyi TSZ jóval magasabb előleget fizetett, mint a várható adója, emiatt 2002-ben visszatérítési igénye volt. 2002-ben iparüzési adóból lényeges bevétel kiesése keletkezett az önkormányzatnak a törvényi változás miatt. E szerint a bizonyos bevételt elérő vállalkozások, a megosztást kötelezően személyi juttatás és eszközérték arányosan alkalmazhatják csak. A törvényi változás miatti csökkenés áthúzódó hatása még erősen éreztette magát 2003. és a 2004. évben is. Továbbá a 2004. és 2005. években egy nagyobb adózónak az önkormányzat kedvezményt biztosított az általa megfizetett bérleti díj miatt. 2006-ban az iparüzési adóból jóval több bevétel származik, mint a tervezett. Néhány vállalkozás ekkor tette székhelyét Alsóújlakra, továbbá bevállalt pótolta néhány ezt eddig elmulasztó adózó is. 2008-ban új adózó is fizetett előleget, az autópálya díj 8-as főútra történő kiterjesztése miatt. Viszont iparüzési adóból számottevő tartozás is kimutatható volt, ami 2008. évi előíráshoz kapcsolható. A 2009. és 2010. években az iparüzési adóból több bevétel származott, mint a tervezett, viszont 2011-re lényeges bevétel elmaradás mutatkozott, így kiemelt figyelmet fordítottak a behajtásra, azonban a hátralékok nagy része felszámolás alatt lévő vállalkozások terhére volt írható, így a befolyás rendkívül csekély maradt. A helyi adóknál a tartozások emelkedése tapasztalható, így az ön-

kormányzat 2002-ben nagyobb hangsúlyt fektet a behajtási eljárásra.

Alsóújlak Önkormányzatának 2001. évi zárószámadó rendeletében átengedett központi adók közé sorolt a személyi jövedelemadó 5%-át, a hozzá tartozó kiegészítést, a földbérbeadás jövedelem adóját és a gépjárműadó helyben maradó részét. 2003-ban sem változnak ezek a tételek, azonban a személyi jövedelem adónak már 10%-számolható ide. A vizsgált időszakban a 2002. évet kivéve növekedés tapasztalható az átengedett központi adókat illetően. A vizsgálat kezdő illetve záró évét tekintve, 25%-os növekedés tapasztalható.

A tételeket külön-külön vizsgálva elmondható, hogy az évek többségében növekednek, kivéve a földbérbeadás jövedelem adóját, mely folyamatosan csökken, míg 2008-ban már nem jelent bevételt az önkormányzat számára. A gépjárműadó, bár nem a legnagyobb részt teszi ki az átengedett központi adókból, mégis ennek a legszembetűnőbb a változása. 2001-től 2011-ig 363.000 Ft-ról 2.603.000 Ft-ra növekedett, melynek egyrészt a rá vonatkozó jogszabályi változások, másrészt a település gépkocsialományának megnövekedése okozott.

Működési kiadások

A helyi önkormányzatok kiadásainak több mint negyötöde folyó kiadás. A vizsgálat kezdő évében voltak a legalacsonyabbak a folyó kiadások, évről évre emelkedve azonban 2006-ban elérték a vizsgált időszak legmagasabb összegét, ebben az évben 65.647.000 Ft volt, amitől a 2007-es év sem maradt el sokkal. A következő 4 évben továbbra is 60.000.000 Ft körüli a folyó kiadások összege. Ezek alapján a 2001. és 2011. évet vizsgálva 33%-os növekedést figyelhetünk meg.

2007-ben az iskola tagintézménnyé történő átalakulása miatt egy fő pedagógus részére 3+3 hónap végkielégítést és felmentési illetményt fizettek. Egy fő pedagógus szabadsága letöltése előtt került állományba, így részére félmillió Ft szabadságmegváltást fizettek. 2009-től a közcélú foglalkoztatásban nem volt lehetőség megfelelő foglalkoztatott felvételére.

2003-ig saját szervezésben oldották meg a szemétszállítást, 2003. január 01-től a Müllex

KFT végzi azt. A hulladékszállítást, ennek költségeit a lakosság fedezte. Az önkormányzat a szervezett lomtalanítás kiadásait biztosította. A közterületek fenntartását közhasznú, illetve közcélú dolgozókkal oldották meg.

A közutak karbantartására pénzt egy év kivételével nem fordított az önkormányzat, a közelgő csatorna beruházás miatt az utakra csak balesetveszély elhárítása érdekében áldoztak. 2004-ben viszont elhalaszthatatlan volt a kátyúzás, mivel a csatorna beruházás az óta is késik. A település közvilágítása a vizsgált időszakban zavartalanul működött, 2005-ben korszerű új lámpatestek kerültek felszerelésre, mely az önkormányzat költségvetését kíméli. Az energia megtakarítás fedezte a beruházás kiadásait. A művelődési ház minden évben működött, a finanszírozása biztosított volt. 2003-tól alapfunkcióját személyi és tárgyi feltételek továbbá szervezési hiányosságok miatt csak részben tudta ellátni.

Minden évben működési pénzeszközöket adtak át a Vasvári Önkormányzat részére az oktatási és egészségügyi feladatokért. 2001-ben 1.477.000 Ft volt, azonban az évenkénti folyamatos emelkedés miatt 2011-re ez már 4,5 millió Ft kiadást jelentett. A működési kiadások összegét, 57.023.000 Ft-t legnagyobb részben (39%) a személyi juttatások tették ki, 22.429.000 Ft-tal.

Ez az önkormányzat által üzemeltetett három intézmény a Polgármesteri Hivatal, a Kardos László Általános Iskola Alsóújlaki Tagiskolája és a Vackor Óvoda személyi juttatásainak összege, valamint az MTZ 82 vontató üzemeltetése.

Jelentős még a dologi kiadások azon csoportja, mely 30%-kal és 17.215.000 Ft-tal részesedik az összes folyó bevételből: az önkormányzat igazgatási tevékenységei, a temető-, a közvilágítás-, a közutak-, a művelődési ház- és az orvosi rendelő fenntartása, a közcélú munkák, Kábel TV üzemeltetése, a már említett vontató üzemeltetése és az olyan célfeladatok sora, mint a véradónap, a falunap és a gyermeknap. 11% részesedéssel bírnak a munkaadókat terhelő járulékok, ezek az önkormányzatok igazgatási tevékenységeiből, a közcélú munkákból és a művelődési ház fenntartásából származnak.

A támogatás értékű pénzátadások a teljes folyó kiadások 9 %-át teszik ki, ilyenek az alsó és felső tagozat oktatási feladatai, a polgári védelem

támogatása, vasi Hegyhát Többcélú Kistérségi Társulás tagdíja, vészállítási programban való részvétel, hulladékgazdálkodási projekt, szociális feladok támogatása, helyi társadalmi szervezetek támogatása. Az egyéb pénzeszközátadás, és a kölcsönök nyújtása nem volt számottevő. Az önkormányzat 2001-ben 4.694.000 Ft-ot fordított szociálpolitikai juttatásokra, ez az összeg 2011-re már 6300.000 Ft, ami 26,5 % növekedést jelent. A rendszeres szociális ellátásokat a szociális törvénynek megfelelően biztosította a vizsgált években, továbbá támogatta a megszületett gyermekeket takarékbetétkönyvvel. 2001-ben és 2002-ben beiskolázási támogatást adott a családok részére az iskolakezdéshez. 2003-tól differenciált támogatást kaptak az ingyenes tankönyvellátásban részesülők, illetve az arra nem jogosultak. 2006-tól a megszületett gyermekek takarékbetétkönyv támogatása mellett, bevezették a szülői segély intézményét is. 2008-ban már részt vesz a Bursa Hungarica támogatási programban (5 fő), és támogatást biztosít 6 fő részére az Arany János Tehetséggondozó programban is.

A szociálpolitikai juttatások megoszlását vizsgálva a 2011. évben a munkanélküliséghez kapcsolódó ellátások teszik ki a teljes szociálpolitikai juttatások több mint a felét, 64%-át. Ez a terület az, amire az önkormányzat a legtöbb támogatást fordítja, a munkanélküli ellátások alakulását a kedvezőtlen munkaerő piaci helyzet okozza. A munkanélküli ellátások körébe a tartós munkanélküliek rendszeres szociális segélye, a rendelkezésre állási támogatás, és a bérpótló juttatás tartozik melyek 2011-ben összesen 3.528.000 Ft kiadást jelentett.

A településen megvalósult fejlesztések, projektek

Az önkormányzat forráshiányának okán kiemelt figyelmet fordít pályázatok beadására, mind működési mind fejlesztési célokra. Ám épp emiatt a pályázati lehetőségeket csak korlátozottan tudja kihasználni.

2001-ben elkészült a község két utcájában a vezetékes ivóvízhálózat, 18.109.000 Ft értékben, melyhez a Vas Megyei Területfejlesztési Tanácstól 50%, a Vízügyi Alaptól 30% támogatás kapott. A Polgármesteri Hivatal saját forrásból

teljes felújításon esett át, továbbá 75 m²-el bővült, a postával közösen új postahivatalt épített. Az óvodában a villanybojleret gázza cserélték. Sikeresen pályáztak az aszfaltos pálya világítás kiépítésére, továbbá két kézilabda kaput és négy kosárlabda palánkot kaptak. Elkezdődött az iskola napközi kialakításnak előkészítése. 2008-ban pályázati forrást nyertek a kultúrház tetőfelújítására, amelyet 2009-ben valósítottak meg.

Ugyanabban az évben az önkormányzat a Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács által meghirdetett a *helyi önkormányzatok fejlesztési feladatai önkormányzati fejlesztési feladatok támogatása területi kötöttség nélkül* (CÉDE) támogatására pályázatot nyújtott be az iskolai vízvezeték korszerűsítésére. A támogatás összege 9 992 517 Ft, a projekt tényleges összköltsége 18 779 395 Ft volt.

Összefoglalás, következtetések

A településről elmondható, hogy földrajzilag kedvező a fekvése, ám a közlekedési nehézségek és a munkahelyek csekély száma miatt sokan kénytelenek. Az infrastruktúrát vizsgálva az állandó fejlesztésekre való törekvés figyelhető meg. Az önkormányzat rendszeresen nyújt be különféle pályázatokat, melyek sokszor éppen a forráshiány miatt kerülnek elutasításra. A saját forrásokat, az önkormányzati vagyont növelni jelen helyzetben nem tudja, mert az önkormányzat bevételei, – a tudatos gazdálkodásának köszönhetően – épp hogy fedezik a kiadásokat. A meglévő infrastruktúra elegendő az önkormányzat feladatainak ellátásához. A csatornahálózat kiépítése várát még magára, az eddigi kezdeményezések meg nem hoztak sikert.

A lakosság nemek és korcsoportok szerinti összetétele arányos. A jövőben az elvándorlás miatt csökkenhet a település állandó népessége. Bár a kevés munkalehetőség ellenére a fiatalok körében a szülőfalujukhoz való ragaszkodás erősödése tapasztalható, amely a munkahelyre való napi ingázásokban is megnyilvánul.

Az önkormányzat igyekszik a közfoglalkoztatással enyhíteni a településen jelenlévő munkanélküliségen, munkát adva olyanoknak is, akik például koruk vagy végzettségük (szakutás hiánya) miatt egyáltalán nem vagy csak nagyon

nehezen találnának munkát. Ezenkívül a feladatok egy részének ellátását is a közfoglalkoztatottakkal oldja meg.

A kistelepüléseknek fontos a közös feladatellátásban rejlő előnyök kihasználása, amelyet például a körjegyzőségek és társulások esetén pénzügyi ösztönző rendszer is támogat. Alsóújlak önkormányzata igyekszik kihasználni a racionális, költséghatékony gazdálkodás előnyeit, amely a körjegyzőségek, önkormányzati intézményfenntartó társulások, többcélú társulások létrehozásában, illetve a már meglévőbe való csatlakozásban mutatkozik meg.

Ezek alapján összegezve elmondható, hogy bár az önkormányzat nincs túl jó anyagi helyzetben, racionális gazdálkodás mellett, ellátja kötelező és vállalt feladatait, és más hasonló adottságú, de rosszul gazdálkodó önkormányzatokhoz képest nem halmoz fel adósságot. A település erősségeivel, gyengeségeivel és veszélyeztető körülményekkel tisztában vannak, ám a lehetőségeket csak korlátozottan használják ki.

**NÉMETH LÁSZLÓ
DR. BALI LÓRÁNT
HEGEDŰSNÉ DR. BARANYAI NÓRA**

Irodalomjegyzék

DÖVÉNYI Z. (2010): Magyarország kistájainak katasztere. MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, Budapest

SZIGETI T. (2006): Alsóújlak Krónikája, Alsóújlak önkormányzata, Alsóújlak

TÓTH J. (1981): A településhálózat és a környezet kölcsönhatásának néhány elméleti és gyakorlati kérdése. In: (szerk.) Pécsi M. Különlenyomat a Földrajzi Értesítő 1981. évi 2-3. füzetéből. MTA Földrajztudományi Kutató Intézet. Budapest, pp. 267-292

Jogszabályi források:

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99300003.TV

Letöltés ideje: 2013.10.25.

1990. évi LXV. önkormányzati törvény

http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99000065.TV

Letöltés ideje: 2013. 10. 15.

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

<http://jogszabalykereso.mhk.hu/MK11161.pdf> Letöltés ideje: 2013. 10. 28.

2009. évi CXXXIV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról <http://www.complex.hu/kzldat/t0900134.htm/t0900134.htm>. Letöltés ideje: 2013.10.25.

Egyéb források:

Alsóújlak Önkormányzata, Közfoglalkoztatási terv 2011.

Alsóújlak Önkormányzata, Zárszámadó rendeletek, 2001-2011

Alsóújlak Önkormányzata, Éves beszámoló 2001-2011

Alsóújlak Önkormányzata, Pályázati adatlapok

¹ A tanulmány a Pallas Athéné Domus Scientiae Alapítvány „Első cikkem” pályázatának a támogatásával készült.

² KSH. (2010): A települések infrastrukturális ellátottsága, Statisztikai Tükör, V. 75. pp. 1-6.



Csalagovits István és Hudi József

Beszéd

Huszonöt éves a Veszprém megyei önkormányzat

A helyi közösségeket megilleti az önkormányzathoz való jog. Ez minden demokrata számára evidencia. Ugyanakkor az önkormányzatiság egy lehetőség is, amellyel élni kell. Hadd idézzem Kossuth Lajost, aki élete utolsó beszédében 1889-ben Torinóban így fogalmazott:

„Mégfogyatkozott nemzetünkben az önkormányzati intézmények becsülete, pedig azok nélkül a szabadság csak üres szóvá válik. Amely nemzet beéri azzal, hogy öt évben egyszer egy-egy szavazategyvet vet a választási urnákba, s nem vágyik arra, hogy a szabadságot fokozatosan egymás fölébe helyezett önkormányzati intézmények pezsgő életében megtestesítse, az maga szolgáltat ki szegénységi bizonyítványt vagy érettsége vagy erkölcsi felől.”

A demokratikusan választott Veszprém megyei önkormányzat 25 éves születésnapját ünnepeljük ma.

A megyerendszert több száz éve meg akarják szüntetni, mégis él és virul. Vajon miért van ez?

Azért, mert a magyaroknak van megye-tudatuk. Számon tartják, hogy ki, melyik megyéből származik. Igazi központként tekintenek a megyeszékhelyekre. Ez a hagyomány mélyen beleivódott mindennapi életünkbe. És ez a tradíció amilyen régi, olyan értékes.

Veszprém vármegyét Szent István király hozta létre az államalapítás és a királyi

vármegyrendszer megszervezése idején Veszprémvár központtal. Ekkor még csak igazgatási funkciója volt, a központi államot képviselte helyben. Most, ezen ünnepi alkalommal arról se feledkezzünk meg, hogy mi az országnak abban a régiójában élünk ahol majdnem 800 évvel ezelőtt a magyar önkormányzatiság megszületett.

Mint tudják, a történeti Zala vármegye mélyen benyúlt a mai veszprémi területekre. 1232-ben pedig a zalai nemesek arra kértek és kaptak engedélyt a királytól, hogy idézem: „mi magunk bíraskodhasunk és az elnyomottaknak és vég nélkül sérelmeket szenvedőknek teljes igazságot szolgáltatassunk”.

Ez volt a nemesi vármegyei önkormányzat kezdete, amely 600 évig állt fenn, és az idegen uralom hosszú évszázadai alatt a magyar nép megmaradása legfontosabb zálogának bizonyult. Bár helyben a formális főhatalmat a Bécsben székelő császár és magyar király által kinevezett főispán gyakorolta, a megyének a nemesség által demokratikusan választott önálló tisztikára volt. Élén az önkormányzatot vezető

alispánnal és általában négy, szolgabíróval, akik a kisebb területi egységekért feleltek. Ők intézték a közigazgatás és a bíraskodás mindennapi ügyeit.

A bécsi központi hatalom sokszor megpróbálta kiiktatni ezeket a gyakran rebellis, lázadó szellemű autonómiákat. Átszabták a közigazgatási határokat oszt-rák hivatalnokokra próbálták kicserélni a magyarokat, de ezek a kísérletek mind-mind elbuktak. Sokat bírálták, támadták a nemesi megyét. Én még olyan történelem-könyvből tanultam, ami haladás ellenes, retrográd intézménynek tekintette. Megfelelkezve például arról, hogy a reformkor nagyjai – Kossuthal az élen – a megyékből jöttek. Ott járták ki a képviselőt és a közigazgatás iskoláját. Sőt: a megye demokratizálódásra is képes volt! A XIX. század közepe után ezekben a helyhatóságokba beengedték a nem nemeseket is, a legnagyobb adófizetők pedig különleges jogosítványokat kaptak.

A kommunista hatalomátvétel után egy tollvonással eltörölték az egész rendszert. Egy furcsa, megduplázott, lokális közigazgatást hoztak létre. A helyi hatalmat a kommunista pártbizottságok gyakorolták, és az ő utasításait hajtották végre a községi városi és megyei tanácsok.

* * *

Az 1990-es rendszerváltás egyik legnagyobb vívmánya az új önkormányzati rendszer 25 évvel ezelőtti megteremtése volt. Ez, a települési autonómiára, a helyi hatalomgyakorlásra koncentrált, de megtartotta a megyét, mint közbülső egységet. 1990 augusztusában megszületett az ön-

kormányzati törvény, amelyet a magyar parlament 98%-os szavazataránnyal fogadott el. A helyi közügyek intézése visszakerült a választópolgárok közösségeihez.

Alapelvként fogalmazódott meg, hogy az önkormányzat a helyi közügyekben mindent megtehet, amivel jogszabályt nem sért. A magyar emberek 1990. szeptember 30-án első ízben választhatták meg szabadon a bizalmukat élvező előjáróikat.

Ma már kijelenthető, hogy - minden hibája ellenére - az önkormányzatiság intézménye, 25 évvel a rendszerváltás után, a magyar demokrácia maradandó értékévé, a jogállam szilárd tartópillérévé vált.

A demokratikus megyei önkormányzatok a területi közösségek identitásának hordozói, a helyi társadalmi érdek megfogalmazói és az érdekképviselő szervei. Az elmúlt évtizedek alatt Magyarországon ez így működött és így működik ma is.

Az önkormányzatok számos fejlesztést valósítottak meg a településeken. Ezekhez európai uniós és központi támogatást is kaptak.

Beigazolódott azonban, hogy vannak feladatok, melyeket a helyhatóságok egymagukban nehezen, illetve egyáltalán nem tudnak megoldani. Ez vezetett végső soron a megyei önkormányzatok nagymértékű eladósodásához, amely a gazdasági válság során aggasztó méreteket öltött. A kormány a központi költségvetésből kifizette a helyhatóságok adósságait és számos, eddig helyi hatáskörben lévő feladatot átvett. Ezzel újfajta munkamegosztás vált szükségessé.

De a megyei önkormányzatok szerepe és jelentősége nem csökkent – „nem üre-

sedett ki” – csak jelentős mértékben megváltozott.

Ennek jegyében a megyék és a kormány szövetséget kötöttek egymással.

Ennek célja a fejlesztéspolitika teljes újragondolása, különös tekintettel a munkahelyteremtés elősegítésére. A megállapodás értelmében a megyei önkormányzatok legfontosabb feladata, hogy az európai uniós és a hazai költségvetési források, szaktudás és tervező munka összehangolásával megteremtsék a cselekvés feltételeit, majd irányítsák a rendszer működését.

Tudjuk jól, hogy napjainkban különösen nagy figyelmet kell fordítani a hátrányos helyzetű települések, térségek felzárkóztatására, a szolidaritás elvének érvényesítésére. E szerint cselekszünk, és reméljük, hogy sikerül megfelelnünk az új kihívásoknak.

A megyéket nem csak a történelmi gyökereik jogosítják fel arra, hogy nagyobb felelősséget vállaljanak a vállalkozások és közösségek támogatásában, hanem az a különleges helyzet is, hogy mint területi szereplők, hatékonyan tudják képviselni, tervezni, és a gyakorlatban is érvényesíteni az egyes térségek és közösségek egyedi igényeit.

Azzal kezdek, hogy az önkormányzati rendszer alapkövetelménye, lelke az önrendelkezéshez való jog. Biztos vagyok abban, hogy Veszprém Megye Önkormányzata a következő 25 esztendőben is be tudja tölteni küldetését, s a megye valamennyi településével, polgárával közösen hozzá tud járulni megyénk jövőjének építéséhez, nemzetünk sikerességéhez.

Még egy záró gondolatot engedjenek meg:

A rendszert működővé és élővé a helyi közéletben aktív személyiségek teszik, akik kibontakoztatják a helyi közösségek alkotóerejét. Mindenekelőtt az ő áldozatkészségüknek, helytállásuknak köszönhető önkormányzati rendszerünk sikeres fejlődése az elmúlt 25 évben. Most az új feladatok közepette is számítunk rájuk.

Vágezetül felhívom figyelmüket az előtérben lévő kiállításra, ahol munkatársaim igyekeztek bemutatni, felvillantani az elmúlt 25 év eseményeit.

Isten éltesse a 25 éves Veszprém megyét!

Isten éltesse valamennyiünket!

Köszönöm, hogy meghallgattak!

POLGÁRDY IMRE

Recenzió

A szabad iskolaválasztás jelentősége

A Gondolat Kiadó és a Pannon Egyetem MFTK Universitas Pannonica kismonográfia-sorozatában jelent meg Berényi Eszter Az autonómiától a szelekcióig című kötete. A szociológia doktorátussal rendelkező szerző (nem keverendő össze Berényi B. Eszterrel, aki társadalomföldrajzból doktorált) egy ma is aktuális kérdéssel, a szabad iskolaválasztás megítélésével foglalkozik. Nem csupán egy esettanulmányt közöl, hanem alaposan körülírja a témát, bemutatja a közpolitikát, mint a szociológia tárgyát, majd az elméleti bevezető után, a szabad iskolaválasztás közpolitikáját elemzi korábbi kutatásai alapján. (A kötet Berényi Eszter doktori disszertációjából szemezget, s így épít a szerző korábbi írásaira is, például a Tudás és politika című kötetre.)

A könyveske nagyobbik része az oktatáspolitikára ma is aktuális kérdésével foglalkozik. A magyar közoktatási rendszer átszervezése kapcsán megfogalmazott cél: az egyenlő lehetőségek biztosítása minden egyes tanuló számára. Így alapesetben a szülő abba az iskolába írathatja be a gyereket, amelyik körzetbe tartozik. Ez szembe megy a rendszerváltás utáni nagy vívmánnyal, a szabad iskolaválasztással. Ma az állami rendszert akkor lehet csak megkerülni, ha egyházi vagy pedig alapítványi iskolába íratják a tanulót. Az utóbbi évek felmerült ezzel kapcsolatos konfliktusokkal, természetesen még nem tudott foglalkozni a szerző, de az általa ismertetett kutatás(ok) jól rámutat(nak) az alapproblémára, vagyis hogy mennyiben erősíti a szelekciót a szülői autonómia, illetve hogy szabad-e korlátozni a szülői autonómiát.

A kötet legérdekesebb részei a kutatás „puha eredményeit” illusztráló betétek. Szinte szociografikus igényességgel illeszti bele a szerző a komoly tudományos elemzésbe, az irányított interjúk legérdekesebb és jellemzőbb párbeszédeit. A terepkutatás 2002-2006 között zajlott (természetesen vannak újabb interjúk, amik 2007–2010 között készültek, de az oktatáspolitikára azóta nagyon

komoly, radikális változáson esett át), épp ezért nagyon tanulságos lenne összevetni a 10-15 évvel ezelőtti állapotokat mai helyzettel.

Semmiképpen sem állíthatjuk ugyanis, hogy Berényi Eszter gondolatai aktualitásukat veszítették volna. Sőt! Maga a kötet fontos forrása lehetne egy új, helyi kutatásnak. A szerző ehhez minden lehetőséget biztosít. A kötet mellékletében közli a „februári adatok” fedőnevű kutatás kérdőívét, s ezzel nagy segítséget nyújt a társadalomkutatással foglalkozóknak. Különös tekintettel a politológia és társadalomtudományok szakos hallgatókra.

A könyv tehát mind az elméleti, mind a gyakorlati tárgyak oktatásához nagyon jól hasznosítható, de egyben izgalmas olvasmány is minden értelmiséginek.

Az e témával foglalkozó országos és helyi politikusoknak kötelező irodalom lehetne, de ne legyenek illúzióink. Azzal is beérem, ha a most tanuló és a már végzett politikai tanácsadók valóban elolvassák a kötetet.

Néhány szó a szerzőről, hiszen ezen a néven, mint említettük, az ismert geográfus-dinasztia sarjaként, egy másik fiatal kutató is működik. A mi Berényi Eszterünk 1975-ben született. Egyetemi tanulmányait Budapesten végezte az ELTE Szociológiai Intézet szociológia szakán. 2014-ben az ELTE Társadalomtudományok Karán védte meg doktori disszertációját. Dolgozott az ELTE Társadalomtudományok Karán tudományos segédmunkatársként (2002-2004, illetve 2008-2011 között), a Mobilitás, majd a Nemzeti Családi- és Szociálpolitikai Intézet Ifjúságkutató irodájában is kutatóként (2005-2011), valamint az Oktatáskutató- és Fejlesztő Intézetben kutató-elemzőként (2013-2015). 2013-tól a Pannon Egyetem Antropológia és Etika Tanszékének, ma már Filozófia, Történettudomány és

Antropológia Intézet, s azon belül is a Humánökológia és Embertudományok intézeti tanszék oktatója. Több oktatásszociológiával és oktatáspolitikával kapcsolatos kötet és cikk szerzője, társszerzője, szerkesztője, de több cikket írt az éghajlatváltozás szociológiai kérdéseiről is.

Agg Zoltán

Irodalom

Berényi Eszter: Az autonómia kormányzása: A rendszerváltás utáni időszak három közoktatáspolitikájának diszkurzív elemzése, PhD-dolgozat, Budapest ELTE TáTK SZDI 2014.

Berényi Eszter, Czike Bernadett A szabályokkal és a társadalmi részvétellel kapcsolatos attitűdök, ISKOLAKULTÚRA 24:(11-12) pp. 237-254. (2014)

Berényi Eszter, Eröss Gábor, Neumann Eszter (szerk.) Tudás és politika: A közpolitika-alkotás gyakorlatának nyomában Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2013.)