

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2016 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO - Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY – FEJES ZSUZSANNA	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	GREGOR ANIKÓ – PALLAI KATALIN	
	• Kormánytisztviselői integritás tréningek hatásosságának elemzése	4
	LENTNER CSABA – PARRAGH BIANKA	
	• Érdekegyeztetés, konszenzuskeresés és participáció – új dimenziók, állami attitűdök	26
	ZÁDORI IVÁN – SEBŐK MARIANNA – NEMESKÉRI ZSOLT	
	• Sustainability, HRM and public services	42
nemzetközi kitekintés	KOLLER BOGLÁRKA – HALMAI PÉTER – BÓKA JÁNOS	
	• Válás „angolosan”	
	A BREXIT politikai, jogi és gazdasági agendái	58
	ATTILA MARIÁN	
	• Social policies: are "European models" viable models for China?	80
	MARKO KAMBIČ	
	• Constitutional democracy in Slovenia between the Scylla and Charybdis of the legislative referendum	104
	PAIMAN RAMAZAN AHMAD	
	• Political Communications in OPEC	118
szakmai fórum	HOLLÓSY-VADÁSZ GÁBOR – SZABÓ SZILVIA	
	• Tehetségmenedzsment a közszolgálatban	138
	BARAKONYI ESZTER – SZELLŐ JÁNOS	
	• A munkaügyi közigazgatás változásai a Magyar Program tükrében	152
	SUHA GYÖRGY	
	• A tiszteletbeli konzuli intézményrendszer működésének jogi környezete	162
	KAPRINAY ZSÓFIA	
	• Közjogi, magánjogi, vagy komplex jogi személy-e az egyesület?	172
	POTOCZKI ZOLTÁN	
	• A dohányjövedék rövid története Magyarországon	184

szemle	BODA BOGLÁRKA	
	• Recenzió a Köszolgálati stratégiai emberierőforás-menedzsment című egyetemi szakkönyvről	196
tájékoztató	Publikációs felhívás	202
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék	204
	Szerkesztőbizottság	208
	Impresszum	210

Az olvasó kezébe kerülő *Pro Publico Bono* aktuális számának tartalma első ránézésre meglehetősen vegyes. A tartalmi sokszínűség ugyanakkor olyan alapvető problémáknak a vizsgálatát adja, amelyek egy része nemzetközi viszonylatban a gazdasági, politikai elemzések élére került, és tudományos kutatásuk most kezdődik el, másik része a hazai közjogi tudományos élet aktuális problematikáit tükrözi.

A 2016. június 23-án megtartott brit népszavazás többek értelmezése szerint új Európát vizionál, amelynek politikai, gazdasági és nem utolsósorban intézményi, jogi hatásai is várhatóak. Korántsem mellékes, hogy egy új erőegyensúly hogyan érinti Magyarország érdekérvényesítő képességeit. Európánál maradva, a hetvenes évek óta ambivalens megítélésben részesül az Unió szociálpolitikája, mind a belső gazdaság szereplői, mind a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban részt vevők részéről. Az egyik tanulmány a világ gazdaságát és politikáját alakulását egyre erőteljesebben meghatározó Kína szociálpolitikájának tendenciáit, ideológiai alapját hasonlítja össze az európai szociálpolitikával. A világ gazdaság jövőjének meghatározó szegmense az energiaforrásokhoz való hozzáférhetőség. Ez mind az olajexportáló, mind az olajimportáló országok részéről összehangolt együttműködést és nem utolsósorban feszültségmentes kommunikációt igényel, különösen napjainkban, amikor a közel-keleti stabilitás visszaállítása kiemelt stratégiai jelentőségű. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem külföldi PhD-hallgatója ad áttekintést erről a helyzetről. A nemzetközi tanulmányok jóvoltából végezetül bepillantást nyerhetünk Szlovénia alkotmányos demokráciájának egyes elméleti és gyakorlati területeire, különös tekintettel a referendum intézményére.

Minden ország közigazgatásának egyik determináns tényezője a közzolgálati integritás szintje, minősége. Ezen a területen egyetemünk oktatója-kutatója úttörő jelentőségű kutatásokat végzett, amelynek eredményét – szerzőtársával együtt – ismerteti folyóiratunkban. A közigazgatás számára egyáltalán nem közömbös a tehetséggondozás, a jövő elitjének támogatása. Tanulmányunk a közzolgálati munkaerőpiac szempontjából elemzi ezt a problémát. Fenntarthatóság, humán erőforrás-gazdálkodás és közzolgálat címmel vizsgálja a közzolgálat előtt álló kihívásokat az állandóan változó környezetben angol nyelvű tanulmányunk is. A közzolgálat versenyképessége, hatékonysága különös jelentőséget kap a közigazgatás átalakításának folyamatában, és a felhívott tanulmányok ennek megfelelően elemzik a közzolgálat egyes szegmenseit.

Pro Publico Bono!

Dr. Fejes Zsuzsanna
főszerkesztő

Prof. Dr. Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

•
köszöntő

Gregor Anikó – Pallai Katalin

KORMÁNYTISZTVISELŐI INTEGRITÁS TRÉNINGEK HATÁSOSSÁGÁNAK ELEMZÉSE

1. RÉSZ – A VALIDÁLÁS HIÁNYA ÉS FONTOSSÁGA

Effectiveness Assessment of Public Integrity Trainings

1st Part – the Lack of Validation and its Importance

Dr. Gregor Anikó, PhD, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Társadalomtudományi Kar, gregor@tatk.elte.hu

Dr. Pallai Katalin, PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, katalin@pallai.hu

Érdekkonfliktus

A cikk egyik szerzője, Pallai Katalin dolgozta ki az elemzés alapját képező oktatási módszertant és képezte ki a programban részt vevő trénereket, valamint részt vett a kutatás alapját képező kérdőívek összeállításában is. Az adatrögzítést azonban független cég végezte és az adatelemzést is független kutató, a cikk másik szerzője, Gregor Anikó végezte.

A kutatásról 2014-ben készült az első adatelemzés.¹ 2016-ban a kutatás eredményei alapján egy angol nyelvű publikációnk már megjelent,² egy másik pedig publikálás előtt áll.³ Ez a kétrészes cikk lehetőséget ad a korábban felvetett kérdések részletesebb elemzésére. Mindkét rész tartalmaz a korábbi angol nyelvű publikációkkal átfedésben lévő szövegrészeket. Az angol nyelvű cikkek azon elemzései és állításai kerülnek megismétlésre itt, amelyek szükségesek az ebben a cikkben kifejtett gondolatok alátámasztására. Elyben ezeket a részeket lehetne hivatkozással helyettesíteni, de az idegen nyelvű hivatkozások korlátoznák az angolul nem tudó magyar olvasók hozzáférését az alátámasztó elemzésekhez és gondolatokhoz, és így a legfontosabb állításaink megértését.

- 1 GREGOR Anikó: *Tréning hatásvizsgálat*, Tanulmány a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Integritás Tudásközpontjának megbízásából, Budapest, 2014.
- 2 PALLAI Katalin: *What can we learn from a simple survey? Effectiveness Assessment of Public Integrity Training Courses – a case study*, Paper prepared for the OECD Integrity Forum, Paris, 19–20 April, 2016.
- 3 PALLAI Katalin, GREGOR Anikó: *Assessment of Effectiveness of Public Integrity Workshops for Civil Servants – a case study*, Teaching Public Administration Journal, 2016. (DOI: 10.1177/0144739416650431).

A két részből álló tanulmányunk célja, hogy egy 2013-ban és 2014-ben, a magyar kormánytisztviselők körében a korrupcióval kapcsolatos tréning hatékonyságát az eddig szokásosan felmért elégedettség helyett az attitűdökben és az ismeretekben elérni kívánt hatás szemszögéből vizsgálja. Eredményeink szerint a globális átlagok elmozdulásának tekintetében hatékonynak mutatózó tréning eredményei mögött nemcsak olyan tréningrésztvevők húzódtak meg, akiknek a várt irányba mozdultak a vélekedései, hanem olyanok is, akiknek nem változott, vagy éppen romlott. Eredményeink szerint ebben több faktornak, köztük a tréninget tartó tréner hatását is fontos szerep jut. Az itt publikált első részben a globális átlagok alapján levonható következtetéseket mutatjuk be. A folyóirat következő számában megjelenő második részben a résztvevői szintű elemzés eredményeit tárgyaljuk, és azokat a javaslatokat és lehetőségeket osztjuk meg, amelyek általánosságban is közelebb viszik a tréningmódszer alkalmazóit a tréningek hatékonyságának méréséhez, a problémák feltárásához és a hatékonyság növeléséhez.

KULCSSZAVAK:

oktatáshatásosság-mérés, integritásoktatás, tréning, hatáselemzés, kvantitatív kutatás

This article is the first part of a paper that presents the results of an effectiveness assessment survey of public integrity trainings that were organized for Hungarian civil servants in 2013 and 2014. The aim of the survey was to move beyond the usual satisfaction surveys and give an impartial validation for the training method. According to our results the trainings produced significant learning impact both on the knowledge and attitude level in the desired direction. Although the global averages were positive, the results also showed that some participants did not change their opinions and some changed in the opposite direction. Our research identified multiple factors that played a role in this unexpected impact – trainers' impact being one of those. In this first part, we present the results of the analysis of global averages. In the second part of our paper, which will be published in the next issue of this journal, we discuss the results of the analysis carried out at the level of individual participants and we present proposals for further research that could support training designers' and providers' learning by offering a more detailed picture of the diverse learning trajectories of different participants and the performance of the trainers.

KEYWORDS:

training effectiveness, integrity education, training, effectiveness analysis, quantitative research

1. BEVEZETŐ

A kormánytisztviselők életen át tartó képzése elengedhetetlen egy korszerű közigazgatás működtetéséhez a 21. században. A szakmai továbbképzések során egyre elterjedtebb a résztvevőket bevonó, interaktív, tapasztalatalapú módszerek alkalmazása, amit általában röviden „tréningmódszerként” aposztrofálnak. Ebben a cikkben mi a „tréning” kifejezést a komoly szakmai tartalom közvetítésére interaktív, tapasztalatalapú módszertant alkalmazó oktatási formára használjuk. A tréningek, ellentétben a hagyományos előadásokkal, nem kizárólag az előadó által megfogalmazott gondolatok átadására és elfogadtatására irányulnak, hanem a résztvevőkben olyan tapasztalási és reflexiós folyamatokat céloznak indítani, amelyek – az előadások alatt passzív módon befogadott tudásnál – mélyebb és hosszabb hatást kívánnak elérni. A tréningek célja olyan aktív tanulási folyamat indítása, amelyben a résztvevők a tanulási folyamatba behozott jelenségekre, problémákra és gyakorlatokra történő aktív, személyes és közös reflexió során új nézőpontokból is elemezni tudják a korábban kialakult nézeteiket és gyakorlataikat, aminek következtében perspektíváik és elköteleződések is megváltozhatnak. A „tréningmódszer” így nemcsak elméleti és technikai tudás átadására, hanem komplex tudáselemek közvetítésére, szemlélet-/perspektívaváltoztatásra és attitűdváltozás indítására is alkalmas lehet.⁴ Míg a hagyományos előadás után egy egyszerű kérdéssorral ellenőrizhető, hogy a hallgató vissza tudja-e idézni az előadó által átadott tudást, a tréningmódszer által megcélzott komplex személyes tanulás során kialakult perspektíva- és attitűdváltozás mérése nehezebb feladat.⁵

Ahogy más országok, úgy Magyarország is jelentős erőforrásokat fordít a kormánytisztviselők továbbképzésére, aminek egyre nagyobb hányadát jelentik a szakmai tréningek. Annak ellenére, hogy a források felhasználásának hatékonyságát az oktatás hatásosságán keresztül lehetne bizonyítani, a képzésszervezők túlnyomó többsége nem végez hatásosságot mérő vizsgálatot. Jelen tanulmány egyik szerzőjének szakterülete a közigazgatási integritás.⁶ A cikkben bemutatott kutatást az a meggyőződés vezette, hogy az oktatás integritását szükséges lenne hatásosság méréssel bizonyítani. A tréningek hatásosságmérésének hiánya azonban nem magyar sajátosság. 2013-ban az OECD 22 tagállamában vizsgálta a kormánytisztviselők közszolgálatietika- és integritásoktatását, és nem talált egyetlen esetet sem, ahol a szolgáltatott tréningek hatásosságát vizsgálták volna. A tréningekről legfeljebb a befektetett erőforrásokra vonatkozó adatok álltak rendelkezésre a kutatók számára, úgymint a költségek,

4 PALLAI Katalin: *A tréningek szerepe az integritásoktatásban*, Társadalom és Honvédelem, 19(2015)/1, 27–43, 38–41.

5 Benjamin S. BLOOM: *Taxonomy of Educational Objectives, Book I: Cognitive Domain*, 2nd ed, Adison Wesley Publishing Company, New York, 1984.

6 „Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a demokratikus értékeknek és szabályoknak megfelelően, a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja.” (PALLAI: *A tréningek...* i. m., 29.

a képzési idő vagy a résztvevők száma.⁷ A magyar és nemzetközi tréning gyakorlatban az input adatok regisztrálása mellett gyakran alkalmaznak a résztvevők elégedettségét mérő kérdőíveket is, és egy-egy programban a trénerek is írnak jelentéseket az általuk tapasztalt jelenségekről és eredményekről (mely dokumentumok azonban általában nem nyilvánosak).

A cikkünkben bemutatott kutatás alapállítása az, hogy se az input adatok, se az elégedettségmérés nem teljesíti a közpénzekkel való prudens gazdálkodás követelményét, mert ezek az adatok nem bizonyítják, hogy a tréning elérte-e a kívánt hatást, azaz a kívánt irányba változtatott-e a résztvevők attitűdjén és tudásszintjén. Természetesen nem tagadjuk, hogy mind a résztvevők, mind a trénerek tréninggel való elégedettsége, illetve az ezzel kapcsolatos percepciója és reakciója rendkívül fontos, hiszen ezek a tréning hatásának fontos elemei. Ugyanakkor a mi állításunk az, hogy az érintettek tréninggel kapcsolatos közérzetének felmérése nem elégséges annak bizonyítására, hogy a köz erőforrásait (a tréningek költségeire közvetlenül fordított közpénzeket és a rááldozott munkaidőt) integráns módon – vagyis a meghatározott közcélok megvalósítására eredményesen – használta a program. Az erőforrások felelős felhasználása kizárólag az alapján bizonyítható, ha a tréningek teljesítették a képzés célját: a résztvevőkben olyan tudásbeli, attitűd- és/vagy viselkedési változásokat eredményeztek, ami a program kitűzött célja volt, vagy a tréning következtében a közigazgatás működése a megcélzott irányba változott. A résztvevők és trénerek elégedettsége lehet egy indikátora a tréning hatásának, akár sikerének is, de semmiképpen nem bizonyítja a megcélzott eredmény elérését. Ez az alapvető különbség a résztvevők reakcióit gyűjtő hatás vizsgálata és a tréning hatásosságának igazolása – validálása – között.

2013 és 2014 során az ÁROP 1.1.21-2012-2012-0001 számú „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” című kiemelt projekt keretében mintegy tízezer magyar kormánytisztviselő vett részt olyan közszolgálati etika és integritás tréningen, amelynek egységes módszertanát a Nemzeti Közszolgálati Egyetem dolgozta ki. Ez a két cikk annak a hatásosságvizsgálatnak az eredményét mutatja be, amely keretében azt vizsgáltuk, hogy a tréningek során mennyiben változott a résztvevők tudása és attitűdje a korrupciós jelenségekkel kapcsolatban, és mennyire értették meg és fogadták el az integritás megközelítés alapelveit. 7362 résztvevő tudásbeli és attitűdváltozását vizsgáltuk a tréning előtt és után kitöltött kérdőívekkel. A kutatás fő célja a tréningmódszertan és a tréningek hatásosságának a bizonyítása, validálása volt, és annak bizonyítása, hogy a validálás olyan egyszerű módszerekkel is történhet, amelyeket a korábban csak a résztvevők reakcióira épülő hatásvizsgálatot végző szervezők is meg tudnak valósítani. A kutatás során hatásosságnak/eredményességnek azt tekintettük, ha a tréningek során a résztvevők tudása és attitűdje a projekt és a tréning céljaival azonos irányba mozdultak el.

7 OECD: *Ethics training for Public Officials*, Report prepared by ACN, SIGMA and OECD Public Sector Integrity Network, 2013, 8.

A kutatás eredményeiről már korábban is publikáltunk, illetve megjelenés alatt van erről szóló publikációnk. A 2015 évi EGPA konferenciára készült tanulmányban⁸ és a Teaching Public Administration folyóiratban⁹ megjelenés előtt álló cikkben a kutatást már bemutattuk az alapvető aggregált adatok elemzése alapján. Az OECD Integritás Fórum című rendezvényén azt mutattuk be, hogy mennyiben alkalmas a mi módszerünk az OECD által azonosított módszereknél részletesebb képet adni a tréningek hatásairól.¹⁰ A most megjelenő kétrészes cikk – a nagyobb terjedelem adta lehetőséget kihasználva – az adatelemzést és az integritásfejlesztésre és tréningmódszertanra vonatkozó szakmai elemzést kapcsolja össze, és egyrészt a korábbiakon túlmutató oktatás módszertani és szakmai kérdéseket vet fel, másrésztől betekintést adva az adatelemzésbe, az állításokat részletesebben bizonyítja, harmadrészt az oktatás hatásosságelemzésének további módszertani fejlesztéséhez ad – a korábbiaknál részletesebb – javaslatokat. Mindezt magyar nyelven, a magyar szakmai közönség számára releváns kérdésekre fókuszálva.

A cikk első részében rövid áttekintést adunk a tréningértékelési módszerek elméletéről és gyakorlatáról, ebben a keretben helyezve el kutatásunk céljait és módszerét. Ezt követően a vizsgált tréningprogram fő paramétereit és a globális átlagok alapján végzett validáláshoz készült elemzést foglaljuk össze, mely a szokásosan felmért elégedettség helyett az attitűdökben és az ismeretekben elérni kívánt hatás szemszögéből vizsgálja a tréningeket. A cikk második részében, amely a következő számban jelenik majd meg, az egyéni elmozdulások vizsgálatával foglalkozunk. Eredményeink szerint a globális átlagok elmozdulásának tekintetében hatékonyak mutatózó tréning eredményei mögött nemcsak olyan tréningrésztvevők húzódtak meg, akiknek a várt irányba mozdultak a vélekedései, hanem olyanok is, akiknek nem változott, vagy éppen romlott az álláspontja. Eredményeink szerint ebben több faktornak, köztük a tréninget tartó trénernek hatásának is fontos szerepe volt. A tanulmány második részében egyrészt e jelenséget potenciálisan magyarázó faktorokat elemezzük, másrésztől azokat a javaslatainkat osztjuk meg, amelyek segíthetnék a tréningmódszer alkalmazóit a tréningek hatékonyságának mérésében, a problémák feltárásában és a hatékonyság folyamatos növelésében. Ezentúl felvetünk a tréningmódszer, valamint annak hatékonyságának mérésével, módszertanával kapcsolatos egyéb kérdéseket és dilemmákat.

2. A TRÉNINGEK ÉRTÉKELÉSÉNEK ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

2.1. A tréningértékelés elméleti megközelítései

A tréningek értékelésében két alapvető módszertani iskolát különböztethetünk meg: A kvantitatív iskola pozitivistá megközelítését, amely a tréningek értékelésében

8 PALLAI Katalin, GREGOR Anikó: *Impact assessment of public integrity training workshops for civil servants*, Paper presented at the EGPA (European Group for Public Administration) Annual Conference, Toulouse, 26. August. 2015.

9 PALLAI-GREGOR: *Impact...*, *i.m.*, 2015.

10 PALLAI: *What...*, *i.m*

számszerűsíthető eredmények prezentálására és ennek nyomán különféle hipotézisek statisztikai tesztelésére törekszik, és a kvalitatív iskolát, amely módszerében sokkal nagyobb hangsúlyt helyez a résztvevők szubjektumának, élményeinek megértésére, feltárására és interpretálására, ennél fogva akcióorientált elemzésre fókuszál, aminek célja az oktatás során megvalósuló tudástranszfer javítása.¹¹ Míg a kvantitatív módszerek középpontjában inkább a bizonyos módon definiált teljesítmény mértékének megítélése áll, addig a kvalitatív megközelítés középpontjában a tanulás és annak módja, folyamata áll. Különösen az akcióorientált módszerekre igaz, hogy az érintettekkel kialakuló kommunikáció lehetőséget teremthet az egyéni, szubjektív tapasztalatok és utak feltárására és az érintettek olyan reflexiójára, amin keresztül az elemzési folyamat mind a tréning résztvevőinek, mind a szolgáltatók tanulását is szolgálja.¹²

Fontos kiemelnünk, hogy mindkét féle módszertani paradigmának van létjogosultsága a tréningek értékelése során, hiszen ahogyan azt bemutattuk, más és más típusú értékelési kérdésre tudnak a kutatók a segítségükkel választ adni. Sőt, az igazán holisztikus tréningértékelések nemcsak az egyik vagy a másik, hanem mindkét féle kutatás-módszertani eszköz együttes, közös alkalmazásával vizsgálják a tréningek hatékonyságát. Jelen kutatásban azonban nem volt alkalmunk arra, hogy kvalitatív módszerekkel is vizsgáljuk azt, hogy például miként élték meg a résztvevők és a trénerek a tréningeket, hogyan érintették őket az ott elhangzott információk, az alkalmazott technikák stb. A tanulmányunk második, a következő lapszámában megjelenő részében fogunk bővebben kitérni arra, hogy ez a hiányosság milyen jövőbeli kutatási lehetőségeket és kihívásokat hordoz magában.

2.2. A tréningek értékelési rendszerei

A tréningértékelések nemzetközi gyakorlatában a legelterjedtebb módszertani modell Kirkpatrick¹³ négy szintű felosztása, ami a következő elemzési szinteket határozza meg:

1. a reakciók szintje, ahol a résztvevők (és érintettek) véleményét elemzik, vagyis azt, hogy milyen hatást váltott ki bennük a tréning;
2. a tanulási hatás szintjén azt vizsgálják, hogy mennyiben javult a résztvevők tudása, készségei és attitűdje a tréning alatt;
3. a viselkedési hatás szintjén azt vizsgálják, hogy mennyiben változott a résztvevők viselkedése a tréning következtében;
4. a szervezeti hatás szintjén pedig azt vizsgálják, hogy mennyiben javult a szervezeti működés a tréning következtében.

11 Sylvia HORTON: *Evaluation of Leadership Development and Training in the British Senior Civil Service: the Search for the Holy Grail*, Paper presented at Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware, Newark, Delaware, USA, 2007, 4–5.

12 Peter REASON, Hilary BRADBURY: *The SAGE Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*, 2nd ed, SAGE Publications, London, 2008.

13 Donald KIRKPATRICK: *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, Berrett-Koehler, San Francisco, 1998.

Annak ellenére, hogy komoly elméleti vita folyt a Kirkpatrick-modellről, az elemzési gyakorlatban a legelterjedtebb módszerré vált.¹⁴ a kvantitatív iskola kutatói tovább is fejlesztették a Kirkpatrick-modellt, a befektetett erőforrások megtérülését¹⁵ vizsgáló 5. szint definiálásával.¹⁶ Teljes mértékben védhető azon tréningelmélettel foglalkozó szerzők álláspontja, akik mellett érvelnek, hogy törekedni kell arra, hogy minél magasabb szintű elemzéssel lehessen igazolni a tréningek hatásosságát, annak ellenére, hogy a gyakorlat ritkán tud az első vagy a második szintű elemzéseken túllépni.¹⁷ Komplex területekre vonatkozó képzések esetén általában költséges és összetett módszertanok kidolgozására van szükség ahhoz, hogy a tréninghatások 3. és 4. szintjét is bizonyítani lehessen.¹⁸

2.3. A tréningek nyomon követésének gyakorlata

Az 1. szintű reakcióelemzés a legkönnyebben kivitelezhető. Elegendő a résztvevők véleményét a tréning végén megkérdezni. A hazai tréningsszervezők – ha valamit, akkor – általában ezt a módszert alkalmazzák. A módszer gyengesége, hogy a résztvevők a tréninget saját elvárásaikkal tudják csak összevetni, ami nem okvetlenül egyezik a tréning céljaival. A résztvevői értékelés két okból is eltérhet a megcélzott hatástól, vagyis a hatásosságtól. Az egyik ok, hogy a résztvevő nem okvetlenül érti pontosan a tréning megvalósításának célját. Új szakmai felfogások oktatása esetén különösen nagy a veszély, hogy a résztvevők előzetes elképzelései és a megrendelői célok nem esnek okvetlenül egybe.¹⁹ A másik ok a szubjektivitás. Ha a tréner személyisége kellemes, és jó hangulatot tudott teremteni, a résztvevők hajlamosak jó értékelést adni a tartalmi kérdésekre is. Gyakran a résztvevők kultúrája sem engedi a kemény értékelést. Hacsak nem történik valami rendkívüli – „jószívúen” –, minden kategóriát pozitívan értékelnek. Ezért nevezi időnként a szakmai zsargon az elégedettségi kérdőívet „smiley sheet”-nek (mosolygó űrlapnak).

A Kirkpatrick-skálán a második szint a tanulási hatás. Itt nem a személyes reakciókat elemezzük, hanem azt, hogy mennyire sikerült a résztvevő tudását, készségeit és attitűdjét a tréning során a megcélzott irányba elmozdítani. A tréning hatásossága ezen a szinten azal igazolható, hogy amikor a résztvevő kilép a tréningről, tudása és attitűdje közelebb áll a megcélzotthoz, mint amikor belépett. Ez a rövid távú hatás, amit a tréning idején is lehet mérni, ezért ez a legegyszerűbben szervezhető hatásosságmérés. A hosszú távú hatásosság mérése komolyabb szervezési munkát tesz szükségessé, mert egy későbbi időpontban újra fel kell keresni a résztvevőt.

14 Elwood F. HOLTON: *The Flawed Four- Level Evaluation Model*, Human Resource Development Quarterly, Vol. 7., No.1., 1996, 5–21.

15 Return on Investment (ROI)

16 Jack J. PHILIPS, Patricia PHILIPS, Ron STONE, Holly BURKET: *The ROI Field Book: Strategies for Implementing ROI in HR and Training*, Butterworth-Heinemann/Elsevier, Massachusetts, 2007.

17 Brian HALL: *Missing Link?* Training Magazine, 2006, 22.

18 Sylvia HORTON: *i. m.*

19 Mi egy teljesen új fogalom és terület első érzékenyítő tréningjeit vizsgáltuk. Ebben az esetben különösen nagy volt annak a veszélye, hogy a résztvevő azt érzékeli célnak, amit kap, mert nem ismeri és a tréning előtt nem is érti a megrendelői célokat.

A 3. és 4. szintű hatásosságmérés lényegesen nehezebb szakmai és szervezési feladat, mint az előzőek. A viselkedési és szervezeti hatás ugyanis a tréningek alatt nem, hanem a résztvevő tréning előtti és utáni viselkedésén keresztül mérhető. A vizsgálathoz a kutatóknak a tréning előtt és után is kapcsolatban kell állniuk a résztvevőkkel és az őket foglalkoztató szervezetekkel, és képesnek kell lenniük a tréning hatásait a szervezetben működő más hatásoktól megtisztítani. Ilyen kutatáshoz a kutatók, tréningsszervezők és az alkalmazók együttműködésére van szükség. Ez a magyarázata annak, hogy kevés ilyen elemzés készül.

Az 5. szint főleg lehatárolható hatásokat gyakorló technikai területek esetén valósítható meg. Még a kevésbé komplex területek esetén is a legkorszerűbb elemzési módszereket alkalmazó angolszász szakemberek is a „Szent Grál” kereséséhez hasonlítják.²⁰ Az itt tárgyalt téma (a holisztikus integritásfejlesztés) szempontjából az 5. elemzési szint egyáltalán nem releváns.

Mindezek alapján érthető, hogy mivel csak a tréning ideje alatt tudtunk a résztvevőkkel kapcsolatban maradni, kutatásunkban a Kirkpatrick-féle modell 2. szintjén értelmezhető rövid távú hatást tudtuk vizsgálni a tréning előtt és után kitöltött kérdőívek segítségével.

2.4. Kutatási kérdések

Az elemzés, amit bemutatunk, nem önálló kutatási projektnek indult. A tréningmódszer-tan már lényegében kész volt, és már a pilot tréningek szervezése folyt, amikor eldöntöttük, hogy megpróbáljuk vizsgálni a tréningek hatásosságát. Nem volt lehetőségünk se a tréningek előtt, se a tréningek után kapcsolatba lépni a résztvevőkkel. Mindössze arra volt lehetőségünk, hogy a tréning ideje alatt végezzünk olyan felmérést, ami nem vesz el sok időt az oktatástól és nem befolyásolja az eredményét. Ezek a feltételek alapvetően csak a 2. szintű hatásosság – a tanulási eredmények – vizsgálatát, annak is a rövid távú hatásának elemzését tették lehetővé. Két kutatási kérdésre kerestük a választ:

1. Alkalmas-e a viszonylag kevés előkészületet igénylő, így bármilyen, elégedettségi kérdőívet egyébként alkalmazó szervezet által megvalósítható, a tréning előtt és után kitöltött kérdőíves módszeren alapuló eljárás arra, hogy a tréningmódszer rövid távú hatásosságát bizonyíthassuk?
2. Amennyiben igen, lehetséges-e a validáláson túlmenően információkat nyerni a tréning során történekről akár a résztvevők, akár a trénernek vonatkozásában?
A kutatás e két kérdés megválaszolásán túl sok további érdekes tanulsággal szolgált, amit e kétrészes publikáció második részében részletezünk.

²⁰ HORTON: *i. m.*, 4.

3. A VIZSGÁLT TRÉNINGPROGRAM

3.1. A program bemutatása

2013. szeptember eleje és 2014. február vége között összesen több mint 400 tréningcsoportban 7362 kormánytisztviselő vett részt a korrupcióval, a korrupció elleni fellépéssel, és a korrupció megelőzésével kapcsolatos tudatosság növelésével foglalkozó tréningeken. A résztvevők alapvetően két nagy csoportba voltak sorolhatók: a szervezeti hierarchia magasabb szintjein található vezetők (670 fő) háromnapos (20 órás), míg a beosztottak (6692 fő) egynapos (8 órás) tréningen vettek részt. Mind a tréning előtt, mind a tréning után a résztvevőknek ugyanazt a rövid anonim kérdőívet kellett kitölteniük, amelyben többek között 16, a résztvevőknek a korrupcióval kapcsolatos attitűdjeit, viszonyulását, illetve főbb ismereteit felmérő állítás is szerepelt, amelyekkel kapcsolatosan a kitöltőknek az egyetértésüket kellett kifejezniük egy 1-től 5-ig terjedő skálán. Azt, hogy egy-egy résztvevőnek a tréning előtti és utáni kérdőíve az anonimitás követelményének teljesítése mellett összekapcsolható legyen, egy a résztvevők által szabadon választott jellege biztosította. Egynapos tréninget 24, háromnapos tréninget 8 tréner tartott, és közülük hatan voltak olyanok, akik mindkét hosszúságú tréninget is tartottak, azaz összesen 26 tréner került bevonásra. A trénerek különböztek abban is, hogy hány résztvevőt képeztek a projekt időintervalluma alatt. Azonos volt azonban az az elvárás, hogy ugyanazt a részletesen kidolgozott módszertant kellett minden trénernek megvalósítania.

A szervezők törekedtek szakterületek, tapasztalat és beosztás szempontjából vegyes csoportok létrehozására, de mivel csak az adott napra bejelentkezett résztvevőkből választhatnak, a csoportok összetétele változó volt.

3.2. A célcsoport

A tréningeket kormánytisztviselők szakmailag vegyes csoportjai számára terveztük, ugyanakkor ahogyan azt az előzőekben már jeleztük, az egy- és a háromnapos tréning résztvevői nem csupán abban különböztek egymástól, hogy milyen hosszan voltak kitéve a tréning hatásának, hanem abban is, hogy a szervezeti hierarchia melyik szintjén helyezkedtek el. Emiatt a kétféle tréning résztvevőinek attitűd- és tudásszintváltozását nem is lehetséges egymáshoz hasonlítani, mert nem elválasztható egymástól a tréninghossz és a szervezeti hierarchián belül elfoglalt pozíció hatása. A szakmailag vegyes csoportokkal való tervezés nem jelentette azt sem, hogy statisztikai értelemben vett randomizált tréningcsoportok kerültek összeállításra, azaz nem volt véletlenszerű, hogy egy-egy csoportba kik milyen attitűddel vagy előzetes tudásszinttel kerülnek. Azt statisztikai módszerekkel meg lehet állapítani, és mi is megvizsgáltuk, hogy látszik-e egyfajta mintázat abban, hogy az egyes trénerekhez tendenciózusan rosszabb vagy jobb attitűddel, alacsonyabb vagy magasabb kezdeti tudásszinttel kerülnek résztvevők, hiszen ha ez igaz, akkor a trénerek teljesítménye közötti „verseny” nem lenne fair. A résztvevők randomizált szétosztása többek között ezeket a kiinduló mintázatokat lenne hivatott kezelni.

Néhány közös jellemző feltételezhető volt azonban a célcsoport meghatározó többségéről. Egyrészt, a vizsgált tréningek idején az integritásfogalom és -módszer a résztvevők

túlnyomó többségének új volt. Másrésztől tudtuk, hogy a résztvevők nagy része – bár a személyes elkötelezettségük és ethoszuk nem volt megkérdőjelezhető – a korrupcióval toleráns társadalmi közegben élt, és szervezete működése során is tapasztalhatott integritást sértő gyakorlatokat.²¹ Az is nyilvánvaló volt, hogy a résztvevők az alapvetően jogi irányultságú²² magyar közigazgatásban szereztek gyakorlatukat.²³ Ez a szocializáció erősen bevési a hagyományos antikorrupció jogi eszközökre fókuszáló megközelítését, vagyis a tréningben való aktív részvétel – nem túlzás állítani, hogy – a korábbi tapasztalataikhoz képest egy teljesen másféle megközelítést és szemléletváltást kívánt meg a szereplőktől a hatékonyság érdekében. Kérdés, hogy vajon az erre való nyitottság minek volt a függvénye.

3.3. Az oktatási célok

Az ÁROP kiírása szerint a tréningek célja a korrupciómegelőzés integritásalapú felfogásának megismertetése és a közszolgálati integritás irányába történő érzékenyítés volt. A cél teljesítéséhez mindenképpen szükséges volt olyan konceptuális keret felépítése, amely érzékelhetővé teszi az integritásszerelemeket, és amelyben átadhatóak az integritásfelfogás alap gondolatai. Ahhoz azonban, hogy a képzés ne csak a problémák pontosabb megértését biztosítsa, hanem a becsületes kormánytisztviselő reményét és elköteleződését is erősíteni tudja az antikorrupció irányába, az is cél volt, hogy a kialakult tehetetlenségérzet csökkenjen, és a résztvevők megértésük saját és kollégáik lehetséges szerepeit a korrupció megelőzésében.

Az oktatás során az ismertetett tréningmódszert alkalmaztuk,²⁴ amely alkalmas a Bloom-féle taxonómia²⁵ mindhárom szintjén (tudás, attitűd és viselkedési hatás) működni. A tréning alatt ezek közül a tudás és attitűd hatás mérhető, jelen esetben ez az integritásfelfogás lényegét jelentő tudásban és az antikorrupcióval kapcsolatos attitűdben bekövetkező változást jelenti.

4. A KUTATÁS BEMUTATÁSA

A következőkben bemutatjuk röviden a kutatás történetét, a kutatás célját, a kutatási kérdéseket és az alkalmazott módszereket.

4.1. A kutatás története

Ahogy azt már korábban említettük, a pilot tréningek szervezésével párhuzamosan, vagyis az utolsó pillanatban merült fel az ötlet, hogy a tréning előtt és után kitöltött ugyanazon kérdőívek eredményeinek összevetésével adjunk arra a kérdésre választ, hogy

21 Részletesebb leírás: PALLAI: *A tréningek...* i. m., 37.

22 HAJNAL György: *Diversity and convergence: A quantitative analysis of European PA education*, Journal of Public Affairs Education, 9(2003)/4, 245–258.

23 GELLÉN Marcel: *Public administration education in a continental European legalistic setting: the Hungarian case*, Teaching Public Administration, 32(2014)/2, 111–126.

24 Részletesebb bemutatás: PALLAI: *A tréningek...* i. m., 38.

25 BLOOM: *i. m.*

a tréningnek sikerült-e a résztvevők vélekedését és ismeretét a kívánt irányba változtatni. Ennek következtében nem volt arra lehetőség, hogy egy klasszikus, valamilyen kontrollcsoport bevonásával járó kísérleti elrendezést valósítsunk meg. A tréning résztvevői számára tulajdonképpen maga a tréning volt az az inger, amely potenciálisan a vélekedések változását okozhatta. Kontrollcsoport hiányában ugyanakkor nem lehetünk teljesen bizonyosak abban, hogy a kimutatható véleményváltozás valóban a tréningnek köszönhető-e. Hiszen egyáltalán nem életszerűtlen akár azt feltételezni, hogy egyes tréningcsoportoknál a tréningek időszaka alatt valamilyen komoly korrupciós ügy tartotta lázban az országot, bennük a tréning résztvevőit, és a vélemények, valamint az ismeretszint változása sokkal inkább az ügy körüli nyilvános diskurzusoknak, szakértői megszólalásoknak való kitettségnek, és nem a tréningnek köszönhető. Összességében tehát részben az ötlet és a kivitelezés hirtelensége magyarázza a később tárgyalt módszertani gyengeségeket. Reméljük azonban, hogy még ezekkel a gyengeségeivel is alkalmas a kutatás arra, hogy felhívja a figyelmet a tréningek hatásosságvizsgálatának fontosságára.

4.2. A kutatás céljai

A kutatás fő kérdése az volt, hogy a tréning során sikerül-e szignifikáns mértékben növelni a résztvevők korrupcióval kapcsolatos tudatosságát, azaz ismeretszintjét, valamint sikerül-e elérni azt, hogy az attitűdjeikben is még jobban felvérteződjenek a korrupcióellenes fellépésre, vagyis hogy csökkenjen bennük a kiábrándultság- és a tehetetlenségérzet. További célja volt a kutatásnak, hogy részletes vizsgálat alá kerüljön, hogy vajon a vélemények globális változása minden résztvevőre vagy a résztvevőknek egy bizonyos csoportjára jellemző, és hogy látszik-e valamiféle mintázat abban, hogy kik azok, akik nagyobb valószínűséggel fogadták be a tréning során a célzott üzeneteket. Ugyancsak fontos kérdés volt a módszer validálása során, hogy az egységes tematika szerint és a korábbi szokásokhoz képest kiemelkedően alaposan kiképzett trénerek vajon mind ugyanolyan irányú és erejű hatást voltak-e képesek indukálni a résztvevőkben.

4.3. A kutatás módszere

Egy úgynevezett kvázi-kísérleti, nem randomizált előtte-utána típusú, kontrollcsoport nélküli kvantitatív értékelési kutatási elrendezés²⁶ került megtervezésre és megvalósításra. Ennek keretében a tréningen résztvevők a tréning előtt és után ugyanazt a kérdőívet töltötték ki, és a válaszaik alapján kalkuláltuk ki azt, hogy változott-e, és ha igen, milyen irányba a vélekedésük és a tudásszintjük.

A kérdőívben összesen 4-4 állítás mérte a korrupcióval kapcsolatos attitűdöket, illetve kognitív, tudásszinten értelmezhető hatáselemeket (1. táblázat).

26 Ronald R. POWELL: *Evaluation Research: An Overview*, Library Trends, 55(2006)/1, 102–120.

1. táblázat • A kérdőívben szereplő vizsgált állítások

A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos attitűdöket mérő változók	A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos ismereteket, kognitív elemeket mérő változók
<p>A1. A nálunk tapasztalható korrupció nem ad okot különösebb aggodalomra, mivel ez elkerülhetetlen velejárója az átalakulásnak.</p> <p>A2. A korrupció egyidős az emberiséggel és túl sokat nem érdemes ellene tenni.</p> <p>A3. Magyarországon ma már olyan méreteket öltött a korrupció, hogy lehetetlen felvenni ezzel szemben a harcot.</p> <p>A4. Az emberek gondolkodása a helyes és helytelen dolgokról megváltoztatható, ezért korábban elfogadott, személy szerint nekik hasznos eljárásokat holnap már önkritikusan szemlélhetnek.</p>	<p>T1. A korrupció ellen elsősorban jogi eszközökkel kellene fellépni.</p> <p>T2. A korrupció ellen a leghatékonyabban a nyilvánosság segítségével lehet fellépni.</p> <p>T3. A korrupció leghatékonyabb ellenszere a gyors és hatékony ügyintézés.</p> <p>T4. Ha jól megszervezik a közigazgatási intézményeket, az jelentősen képes csökkenteni a rá nehezedő külső korrupciós kísérleteket.</p>

(Forrás: kutatási kérdőív, 2013)

A kérdések tartalma alapján látható a kérdések összefüggése a korábban ismertetett oktatási célokkal: az integritás lényegének átadása, a tehetetlenségérzet megtörése és a saját lehetséges közreműködés megértése. Az attitűdváltozást a korrupció elutasításának erősödésén és a tehetetlenségérzet megtörésén, valamint a fellépés lehetőségébe vetett bizalom erősödésén keresztül vizsgáltuk. A tudásváltozást mérő kérdések azt ellenőrizték, hogy erősödött-e az integritás szemlélet lényegének elfogadása. Megértették-e a résztvevők, hogy a jogi eszközök magukban nem elegendőek. A korrupció megelőzésében kulcsszerepe van a közigazgatás szervezetsége, hatékonysága és átláthatósága javításának. A közigazgatás működésére irányuló figyelem abból a szempontból is fontos volt, hogy a résztvevőknek segített lehetséges személyes közreműködésük azonosításában. Mint látható, a kérdések alapvetően a tréning céljaira vonatkoznak, de a tréningen megvitatott gyakorlatok konkrétságához képest meglehetősen általános megfogalmazásban. Azt is fontos kiemelni, hogy a 8 közül egyetlen kérdés sem került megvitatásra a tréning alatt, így a véleményváltozás nem a tréner által közvetített konkrét állítás elfogadását, hanem tényleges perspektíva-váltást jelez.

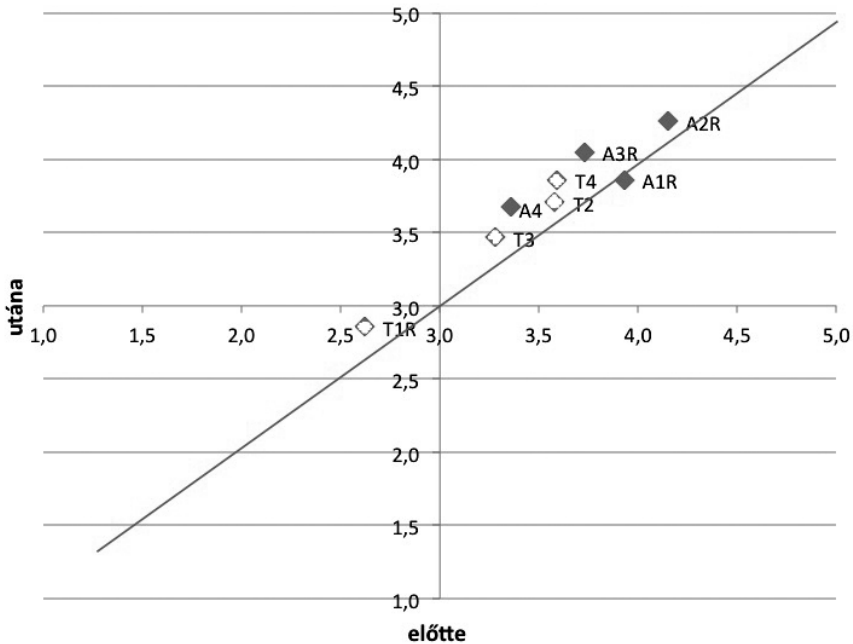
Ahogy az 1. táblázatból látható, az attitűdkérdések közül az első háromra, és tudáskérdéseknél az elsőre a helyes válasz az elutasítás lenne. Ezért ezeknek az állításoknak a skáláját „beforgattuk” akkor, amikor összetett változók segítségével kívántuk megragadni a vélemények változását, azaz úgy vettük őket figyelembe, mintha ellenkező tartalommal lettek volna kérdezve (ez az attitűdkérdéseknél a tagadás elhagyásával, a tudáskérdésnél egy „nem” tagadószó mondatba való beemelésével modellezhető). A később látható 1. és 2. diagramon ezt a beforgatást az R betű jelzi.

5. A HATÁSOSság BIZONYÍTÁSA

A következő részben azt mutatjuk be, hogy az egy-, illetve a háromnapos tréning során milyen jellegű vélemény- és ismeretszint-változások történtek, és ezen eredmények alapján reflektálunk a tréningmódszer validálására.

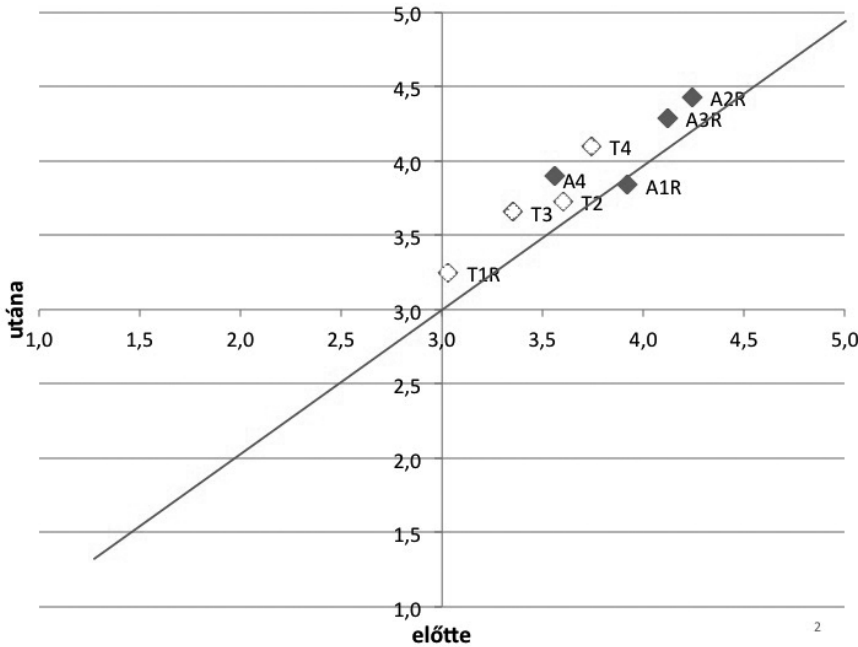
A vizsgált 4-4 állítás mindegyikére igaz volt, hogy a páros mintás t-próbák eredményei szerint mind az egy-, mind a háromnapos tréning során szignifikáns mértékben ($p < 0,05$) változott a tréningeken résztvevők átlaga az egyes állításokkal való egyetértés mentén. Ezeknek a – ne feledkezzünk meg arról, hogy rövid távú – változásoknak a mértéke azonban a hatáserősséget mutató statisztikák alapján gyengének mondható (a Cohen-féle d értékek egyike se haladja meg a 0,4-es szintet). A cikk második felében visszatérünk még erre a pontra, hogy hogyan értelmezhető a tréning szempontjából a statisztikai értelemben gyenge hatás.

1. diagram • Az egynapos tréningen résztvevők tréning előtti és utáni átlagértékei egy 1-től 5-ig terjedő skálán



(Forrás: saját számítás)

2. diagram • A háromnapos tréningen részt vevők tréning előtti és utáni átlagértékei egy 1-től 5-ig terjedő skálán



(Forrás: saját számítás)

A diagramokon az átlós vonalra eső pontok jelentik azt, hogy nincs változás. A vonal felett a kívánt irányú elmozdulások, alatta pedig az ellentétes irányú változások láthatók. Az 1. és 2. diagramon megfigyelhető, hogy az állítások közül egy olyan volt – az A1 kérdés –, amely esetében nem a várt, hanem pont ellentétes irányba történt meg mind az egynapos, mind a háromnapos tréningen részt vevők átlagos vélekedésének változása. Kismértékben ugyanis mindkét tréningtípus résztvevői a második, tréning utáni kérdezés során átlagosan kissé jobban egyetértettek azzal az állítással, miszerint a nálunk tapasztalható korrupció nem ad okot különösebb aggodalomra, mivel ez elkerülhetetlen velejárója az átalakulásnak (az egynapos tréning esetén az eredeti, nem beforgatott változó esetén 2,07-ről 2,14-re nőtt [$p = 0,000 < 0,05$], a háromnapos tréning esetén 2,08-ról 2,16-ra [$p = 0,035 < 0,05$]). Ez az elmozdulás kismértékű, de szignifikáns. Ez alapján úgy tűnik, hogy a tréningen elhangzottak kissé felerősítették a résztvevők korrupcióval szembeni toleranciáját. Arra a kérdésre, hogy ez vajon minek köszönhető, nem tudunk egyértelmű választ adni a rendelkezésre álló adatok alapján. Többek között az ilyen eredmények tisztázására lenne jó például az, ha a résztvevőkkel és a tréningekkel kvalitatív interjúk is készültek volna utólag, amelyben szubjektív benyomásaikról is beszámolhattak volna. Emellett részletesebb demográfiai adatok adtak volna lehetőséget legalább az ellenkező irányba mozgó csoport profiljának azonosítására. A hiányos információ ellenére a cikk második részében kísérletet teszünk

majd következtetések levonására, és részletesebben tárgyaljuk, hogyan erősíthető e téren egy következő kutatási módszertan.

Amennyiben nem az elemi állítások szintjén, hanem a 4-4 változóból képzett egy-egy összetett mutató segítségével szeretnénk következtetést levonni az attitűdök globális és átlagos változásával kapcsolatban, akkor azt mondhatjuk, hogy mind az egynapos, mind a háromnapos tréning esetében igaz, hogy a tréning után szignifikánsan jobban mutattak a korrupcióellenes fellépéssel kapcsolatban elhivatottabb attitűdöket a résztvevők, bár az átlagok közti különbség kicsi, vagyis a tréning rövid távú hatása az attitűdökre gyenge volt (2. táblázat). Ennek az az egyik oka, hogy már a kezdeti attitűdök volumene alapján is úgy tűnik, hogy a résztvevők átlagosan elhivatottak voltak a korrupció elleni küzdelem iránt.

Az ismeretek esetében már valamivel más volt a helyzet. Itt is az elvárt irányba változtak a globális átlagok, viszont itt a kezdeti átlagok a közepes körüli mértékű elvárt ismeretről tetek tanúbizonyoságot, és a növekedés mértéke az attitűdökhöz képest valamivel erősebbnek bizonyult (2. táblázat). Amennyiben az attitűdöket közelebb helyezzük el az adott attitűdtárggyal (itt: korrupcióval) kapcsolatos érzelmekhez, az ismereteket pedig egyfajta elsajátítható objektív tudáshoz, érthetőnek tűnik, hogy még egy csoportos tréninghelyzetben is miért a kognitív tudás az, ahol valamivel erősebb változást lehetett 8, illetve 20 óra alatt elérni.

2. táblázat • Az egy- és a háromnapos tréningen részt vevők 1-től 5-ig terjedő átlagos attitűdjének és kognitív ismereteinek változása

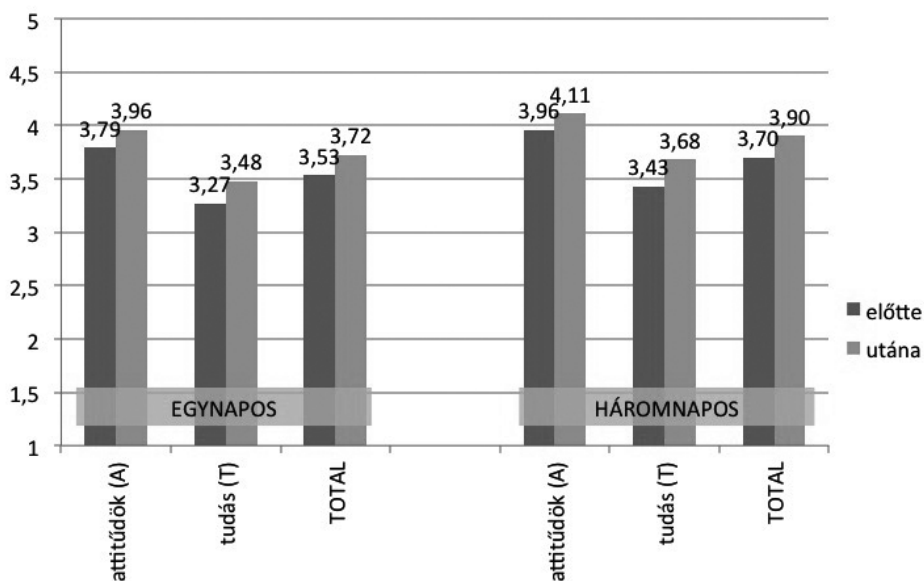
Attitűdök	előtte (átlag)	utána (átlag)	szign.	Cohen's d
Egynapos tréning (N = 6584)	3,79	3,96	0,000***	0,28
Háromnapos tréning (N = 651)	3,96	4,11	0,000***	0,27
Ismeretek	előtte (átlag)	utána (átlag)	szign.	Cohen's d
Egynapos tréning (N = 6584)	3,27	3,48	0,000***	0,42
Háromnapos tréning (N = 651)	3,43	3,68	0,000***	0,51

(Forrás: saját számítás)

A 3. diagramon látható összegzett mutató (TOTAL) az attitűdöket és a kognitív ismereteket együttesen mutatja, azaz változása választ ad arra a kérdésre, hogy miként változott a releváns kérdésekben a tréning után a résztvevők átlaga. Az összetett mutatók (a 4-4 kérdés összevont átlaga) szintjén, amelyek nagyobb biztonsággal mérnek egy dimenziót, bár az attitűdöknél továbbra is szignifikáns, de gyenge (0,3 alatti Cohen-féle d), a tudáselemeknél viszont szignifikáns, közepes (Cohen-féle d értéke maximálisan 0,51) a hatásereőség. Az attitűdöknek azért marad gyenge a hatása, mert amikor összeépítjük a 4 változóból az összetett mutatót, benne van az az A1, ami mentén ellentétes irányba változott a globális vélekedés. Amikor azonban

a tudás- és attitűdhatást is összegezzük, és egyetlen pontszámmal fejezzük ki a tréning globális hatásosságát, mind az egynapos, mind a háromnapos tréning esetén közepes szignifikáns ($p = 0,000 < 0,05$, Cohen's $d = 0,45$; ill. $0,51$) mértékben nőtt a várt irányba a globális átlag.

3. diagram • Az egy- és a háromnapos tréningen részt vevők attitűdjének, kognitív és a kettőt együttesen figyelembe vevő ismereteinek tréning előtti és utáni átlagpontszámai egy 1-től 5-ig terjedő skálán



(Forrás: saját számítás)

A statisztikai értelmezésen túl a 3. diagramon azt is láthatjuk, hogy mind az attitűdök, mind a kognitív ismeretek esetében az egynapos tréning résztvevői körülbelül olyan átlagos szintre jutnak el a tréning végére, mint ahonnan a háromnapos vezetői tréning tagjai kezdik a képzést. Ez komoly eredmény, és ütközni látszik a korábbi állításokkal, miszerint az egyes kérdések (elemi mutatók) szintjén statisztikai értelemben gyenge a hatás, az összegzett mutatókra vonatkozóan pedig közepes. Ezen állítások összehasonlítása azt a kérdést mindenképpen felveti, hogy lehet-e eltérés a statisztikai és szakmai értelmezés között. Így kérdés marad, hogy az aránylag rövid képzések alatt elért, statisztikai értelemben közepes hatást értelmezhetjük-e kiváló szakmai teljesítménynek. Ez alapján az egyetlen kutatás alapján semmiképpen. Az oktatási módszertan kiválóságának bizonyításához olyan összehasonlító adatok kellenének, hogy hasonló tréningek milyen eredményeket érnek el. Ezek hiányában ez a módszer csak a szakmai hatást tudja igazolni, de annak kiválóságát nem értékeli.

A trénerek hatása, teljesítménye szintén egy fontos és vizsgálendő kérdés, ha a tréning-módszer validálása a cél. Amiatt, hogy az egyes trénerekhez nem véletlenszerűen és nem egyenlő számban kerültek résztvevők (az egynapos tréning esetén volt, akihez 500, volt, akihez 40 fő került), valamint hogy a kérdőívbe korlátozott számban kerültek be olyan háttér-változók, amelyeknek a véleményváltozásra gyakorolt hatását célszerű lett volna kiszűrni, csak korlátozottan tudunk következtetést levonni a hatásukról. A nem randomizált elosztás következtében az is kimutatható volt, legalábbis az egynapos tréning esetén, hogy a trénerek szignifikánsan különböztek abban, hogy milyen kezdeti attitűdű résztvevők kerültek hozzájuk. A trénerek hatása önmagában szignifikánsan, de igen gyengén és kevéssé, körülbelül 2 százalékban volt felelőssé tehető a mutatott attitűdváltozásban mind az egynapos, mind a háromnapos tréning esetében. Mintáztaként azt lehetett látni, hogy azok a trénerek tudtak átlagosan a legnagyobb hatást a résztvevőkre kifejteni, akikhez átlagosan leginkább olyan alanyok jutottak, akik esetében volt hova változtatni a véleményeket. Azután viszont, hogyha ennek a hatását kiszűrjük, a trénerek teljesítményei már közelítenek egymáshoz, bár különbségek továbbra is kimutathatóak (erről részletesen a cikk folytatásaként a következő számban megjelenő második részben írunk).

6. HATÁS- ÉS ELÉGEDETTSÉGMÉRÉS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEVETÉSE

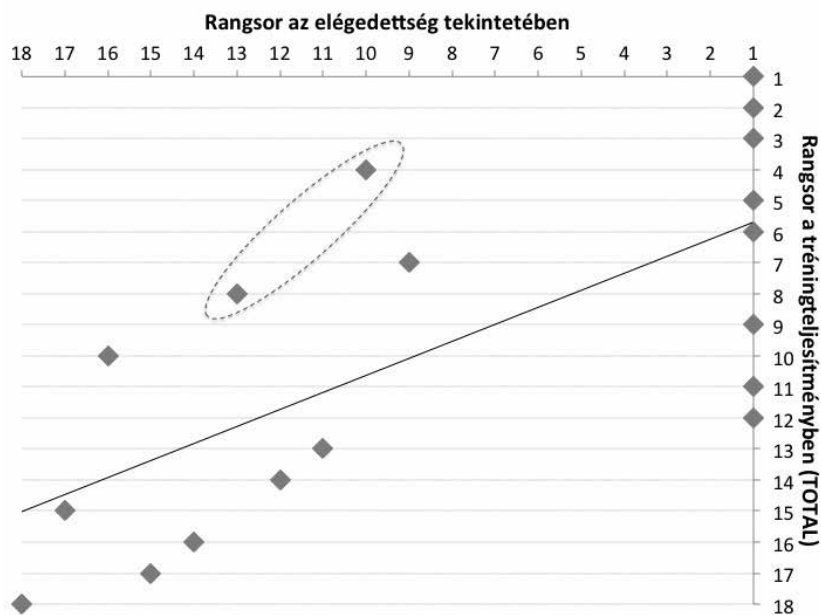
Mindenképpen érdekes, és az érvelésünk szempontjából fontos kérdés lenne arra is példákat mutatni, hogy milyen mértékben térhetnek el az elégedettségi elemzések a hatásszázelemzések eredményeitől. Sajnos azonban nem ismerünk ilyen kutatásokat, és a mi – hirtelen megszervezett – kutatásunk tervezése során nem gondoltunk erre a kérdésre, így nem tettünk elégedettségre vonatkozó kérdéseket a második kérdőívbe, vagyis nincs arra mód, hogy megvizsgáljuk, hogy igaz-e az a feltevés, miszerint a nagyobb attitűd- vagy ismeretszintváltozást (a várt irányba) mutatók átlagosan elégedettebbek a tréninggel, illetve hogy azok a trénerek voltak-e leginkább képesek a kívánt hatást kiváltani, akikkel a legelégedettebbek voltak a résztvevők. Egyetlen lehetőségünk arra, hogy e kérdésre bármiféle indikatív választ adjunk, az volt, hogy az ÁROP tréningekkel időben átfedve a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézete részben ugyanazokkal a trénerekkel, akik az ÁROP tréningeken is dolgoztak, azonos kormánytisztviselői célcsoportnak és szinte teljesen azonos módszertannal szervezett tréningeket, amelyek végén a résztvevők elégedettségi kérdőíveket töltöttek ki. Ebből az adatbázisból válogattuk ki a mi kutatásunkban is vizsgált trénerekre vonatkozó adatokat.

Nagyon fontos hangsúlyoznunk, hogy itt két, egymástól különböző alanyokon zajló kutatás eredményét kapcsoljuk össze a mindkét csoporttal érintkező trénerek vonatkozásában, éppen ezért ez semmiképp nem tekinthető másnak, mint egy kísérletnek, ami a korábbi megállapításokhoz képest is komolyabb validálást igényel a későbbiekben.

Összesen 18 olyan tréner volt, akire vonatkozóan rendelkezünk a velük való átlagos elégedettség-pontszámokkal is a másik kutatásból. Az elégedettségi kérdőív alapján a trénerek nagy része szinte tökéletes teljesítményt nyújtott, és a leggyengébb tréner is 3,85 feletti átlageredményt teljesített egy 1-től 4-ig terjedő skálán, 8 olyan trénerrel, akik a maximális

4 pontot érték el átlagos elégedettségi pontként. Összességében az látszódott, hogy azok a trénerok, akik az attitűdök és az ismeretek szintjén jobb eredményt értek el, jellemzően magasabb átlagos elégedettség pontszámokkal rendelkeztek ($r = 0,64$, $p = 0,002 < 0,05$). Viszont ha csak az elégedettség-pontszámokra támaszkodna a trénerok kiválasztása egy hipotetikus következő tréningre, és a trénerok feléneket jutna ott hely, akkor például a legeredményesebb kilenc trénerből kettő nem kerülne kiválasztásra (4. diagram, kiemelve). És két olyan tréner is van, aki teljes elégedettséget váltott ki (maximális 4 pontos átlagot szerezve), pedig tanulási hatásában a mezőny második feléhez tartozik.

4. diagram • Elégedettség- és hatásalapú rangsorok összehasonlítása



(Forrás: saját számítás a saját és VTKI adatbázisa alapján)

Ezek az eredmények megerősítik a hatásosságmérés fontosságát. Azt bizonyítják, hogy a hatásosság mérése nélkül csak megbízhatatlan információnk van egyrészt arról, hogy mely módszertanok eredményesek, másrészt arról, hogy mely trénerok alkalmasak a képzés céljának megvalósítására. Egy következő kutatásban – amire a KÖFOP keretében tervezett kormánytisztviselői integritástréningek nagyszerű lehetőséget szolgáltatnának – fontos lenne ezt a kérdést pontosabban vizsgálni.

7. KONKLÚZIÓ

Kiindulópontunk a hatásosságmérés fontossága és felelőssége volt. Kutatásunkkal a tréningek hatásosságát akartuk igazolni, és azt megmutatni, hogy olyan egyszerű módszerrel is

lehetséges igazolni a hatást, ami nem haladja meg az elégedettségméréshez szükséges technikai és szervezési kompetenciát.

A fenti elemzés megmutatta, hogy a bemutatott módszer validálásra alkalmas. Az elemzés igazolta, hogy átlagosan a kívánt irányba változott a résztvevők tudása és attitűdje. Az is látszik az eredményből, hogy mely kérdésekben sikerült hatást elérnünk, és mi az, ami nem ment át. (Ez fontos üzenet a tréningmódszertan fejlesztéséhez is.)

Az itt bemutatott elemzés olyan kutatáson alapul, amelynek körültekintő megtervezésére nem voltak adottak a feltételek. Ugyanakkor a módszer továbbfejleszhető. Amennyiben lehetőség adódik megfelelő tervezéssel, előkészítéssel és komolyabb erőforrásokkal megtervezni a tréningek hatását elemző kutatást, a következő elemeiben van értelme továbbfejleszteni a módszert:

- A hatásosságot és elégedettséget azonos kérdőívben szükséges mérni, hogy az összehasonlítás bizonyító erejű eredményt adjon.
- A tanulási hatást 4-6 hónap után ellenőrizni érdemes, hogy a rövid és hosszabb távú tanulási hatás összehasonlítható legyen.
- A kérdőívbe célszerű több olyan (akár szociodemográfiai, akár személyiségtípusú, pszichológiai) kérdésnek a beillesztése, amely potenciálisan a tréning hatásán kívül befolyásolni, tompítani avagy felerősíteni képes a tréning, vagy éppen a tréner hatását.
- Célszerű egy kontrollcsoport bevonása, amelynek tagjai nem vesznek részt képzésen, viszont attitűdjeik és ismereteik potenciálisan ugyanazoknak a tréningen kívüli hatásoknak lehetnek kitéve (pl. feltárt korrupciós esetek médiavisszhangja, szervezeteken átívelő szerkezeti változtatások), amelynek a tréning alanyai is.
- A tréneréhez célszerű közel azonos számú, véletlenszerűen kiosztott résztvevőket rendelni.
- Nagyon érdekes eredményt hozna ezeknek a kérdéseknek a megismétlése az idén induló Közigazgatásfejlesztési Operatív Program hasonló tréningjei során, mert egyrészt a két program közti 3-4 év alatti általános tudásbeli és attitűdváltozás is érdekes lenne, másrészt az, hogy a továbbfejlesztett tréningmódszertan hatásossága erősödik-e.

A kutatásból levonható további következtetésekről és a módszertan fejlesztésére vonatkozó javaslatainkról a tanulmány folytatásában, a következő számban megjelenő második részben számolunk be.

8. BIBLIOGRÁFIA

1. Benjamin S. BLOOM: *Taxonomy of Educational Objectives, Book I: Cognitive Domain*, 2nd ed, Adison Wesley Publishing Company, New York, 1984.
2. GELLÉN Marcel: *Public administration education in a continental European legalistic setting: the Hungarian case*, *Teaching Public Administration*, 32(2014)/2, 111–126.
3. GREGOR Anikó: *Tréning hatásvizsgálat*, Tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Integritás Tudásközpontjának megbízásából, Budapest, 2014.
4. HAJNAL György: *Diversity and convergence: A quantitative analysis of European PA education*, *Journal of Public Affairs Education*, 9(2003)/4, 245–258.
5. Brian HALL: *Missing Link?* *Training Magazine*, 2006, 22.
6. Elwood F. HOLTON: *The Flawed Four- Level Evaluation Model*, *Human Resource Development Quarterly*, Vol. 7., No.1., 1996, 5–21.
7. Sylvia HORTON: *Evaluation of Leadership Development and Training in the British Senior Civil Service: the Search for the Holy Grail*, Paper presented at *Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue* University of Delaware, Newark, Delaware, USA, 2007, 4–5.
8. Donald KIRKPATRICK: *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, Berrett-Koehler, San Francisco, 1998.
9. OECD: *Ethics training for Public Officials*, Report prepared by ACN, SIGMA and OECD Public Sector Integrity Network, 2013, 8.
10. PALLAI Katalin: *A tréningek szerepe az integritásoktatásban*, *Társadalom és Honvédelem*, 19(2015)/1, 27–43, 38–41.
11. PALLAI Katalin: *What can we learn from a simple survey? Effectiveness Assessment of Public Integrity Training Courses – a case study*, Paper prepared for the OECD Integrity Forum, Paris, 19–20 April, 2016.
12. PALLAI Katalin, GREGOR Anikó: *‘Assessment of Effectiveness of Public Integrity Workshops for Civil Servants – a case study’*, *Teaching Public Administration Journal*, 2016. (DOI: 10.1177/0144739416650431)
13. PALLAI Katalin, GREGOR Anikó: *‘Impact assessment of public integrity training workshops for civil servants’*, Paper presented at the EGPA (European Group for Public Administration) Annual Conference, Toulouse, 26. August. 2015.
14. Jack J. PHILIPS, Patricia PHILIPS, Ron STONE, Holly BURKET: *The ROI Field Book: Strategies for Implementing ROI in HR and Training*, Butterworth-Heinemann/Elsevier, Massachusetts, 2007.
15. Ronald R. POWELL: *Evaluation Research: An Overview*, *Library Trends*, 55(2006)/1, 102–120.
16. Peter REASON, Hilary BRADBURY: *The SAGE Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*, 2nd ed, SAGE Publications, London, 2008.
17. Return on Investment (ROI)

Dr. Gregor Anikó, PhD (gregor@tatk.elte.hu): egyetemi adjunktus, 2007-ben végzett az ELTE Társadalomtudományi Karán szociológia szakon, Survey statisztika szakirányon, 2011-ben pedig mesterfokozatot szerzett a Közép-európai Egyetem Gender Studies mesterszakán. 2015-ben védte doktori disszertációját szociológiai tudományok területen az ELTE-n. 2008 óta tart kvantitatív és kvalitatív kutatás-módszertani kurzusokat tanársegédként, majd később adjunktusként az ELTE Társadalomtudományi Karának Társadalomkutatások Módszertana Tanszékén. 2012 óta a kar angol nyelvű Ethnic and Minority Studies MA képzésének szakgazdája.

Dr. Pallai Katalin, PhD (katalin@pallai.hu): 30 év oktatói tapasztalata van, amit magyar és külföldi egyetemi programokban szerzett. A rendszerváltás óta önkormányzati tanácsadó és trénerként dolgozott itthon és külföldön, olyan szakértői csoportokat vezetve, amelyek városstratégiákat és belső szervezeti reformokat dolgoztak ki. Nemzetközi tevékenysége során az elmúlt 25 évben 14 országban végzett hasonló munkákat, tanítva és támogatva a helyi közszolgálatot és civil szervezeteket. Jelenleg a Nemzeti Köszolgálati Egyetem docense, ideje és energiái meghatározó részét a közszolgálati integritásfejlesztés oktatására és kutatására, az integritás fogalom és gyakorlat magyarországi elterjesztésére fordítja. (További információk: www.pallai.hu)

Lentner Csaba – Parragh Bianka

ÉRDEKEGYEZTETÉS, KONSZENZUSKERESÉS ÉS PARTICIPÁCIÓ – ÚJ DIMENZIÓK, ÁLLAMI ATTITÜDÖK¹

*Interest Conciliation, Seeking Consensus and Participation
– New Dimensions, the Attitude of the State*

Prof. Dr. Lentner Csaba, egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lentner.Csaba@uni-nke.hu

Dr. Parragh Bianka, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, parragh.bianka@uni-nke.hu

Az érdekegyeztetés és konszenzuseresés szerepe felértékelődött napjaink gazdasági, társadalmi viszonyrendszerében. Nagy hangsúlyt kap a munkaügyi kapcsolatokat érintő participáció, valamint a szociális partnerek, illetve a szociális partnerek és az állam közötti együttműködés dimenziója. A nemzeti szintű gazdasági és társadalmi kérdéskörök megválaszolása, az EU-szabályozással összhangban megvalósuló érdekharmozáció meghatározó összetevői a stabil államműködésnek és a fenntartható fejlődésnek.

KULCSSZAVAK:

állam, érdekvégyesítés, konszenzuseresés, lobbitevékenység, munkaügyi kapcsolatok, munkavállalói részvétel, munkaügyi konfliktusok

The role of interest conciliation and seeking consensus are highly appreciated in today's economic and social relations. This trend manifests itself in many forms; a great emphasis is laid on participation affecting labour relations and the dimension of cooperation between social partners and between social partners and the state. Responding to national level economic and social issues and interest harmonisation in conformity with EU regulations are crucial constituents of the stable operation of the state and sustainable development.

KEYWORDS:

state, lobbying, consensus search, employee relations, employee participation, labour conflicts

¹ A kutatás a KÖFOP 2.1.2. – VEKOP-15-2016 keretében készült.

1. BEVEZETÉS

Az érdekegyeztetés, konszenzuseresés és participáció mai rendszerét megjelenítő korszerű értékelvek, valamint a társadalmi párbeszéd rendszerében megjelenő új kihívások az érdekképviselő és a konszenzuseresés újragondolását igénylik, amely folyamatban az állam szerepe felértékelődik. A közszolgáltatások iránt megmutatkozó magasabb minőségi elvárások, valamint a közszféra munkavállalói feladatteljesítése iránt elvárt magasabb minőségi színvonal mind a jó állam megvalósításának irányába mutatnak, mely folyamat során nélkülözhetetlen a konszenzusra törekvés, munkavállalói participáció, érdekegyeztetés, és érdekképviselő. Jelen tanulmány az érdekegyeztetés és konszenzuseresés intézményrendszerének módosulását, elmúlt évtizedekben végbement fejlődését, szabályozási környezetből adódó alternatíváit, valamint a folyamatban érintett gazdasági szereplők attitűdjeit és motivációit vizsgálja. Az elemzés rámutat az állam egyensúlyozó szerepének előtérbe kerülésére, a hosszú távon fenntartható értékek munkaügyi kapcsolatokban, szociális szereplők közötti kapcsolatrendszerben való megőrzésének fontosságára, továbbá a társadalmi párbeszéd gyakorlásának és fenntartásának szükségességére. A cikk e kérdéskörök köré épül.

A piacgazdaság működésének alapja, hogy a termelési eszközökkel és üzleti motivációval rendelkező tulajdonosok (magánszemélyek, állam) haszonszerzés céljából vállalati szervezeti egységeket hoznak létre, amelyet – általában – vagyongazdálkodóknak (menedzsment) adnak át működtetésre. A vállalatvezetés feladata, hogy az input erőforrások (nyersanyagok, munkaerő) optimális kombinációjával a lehető legtöbb eredményt érjék el.² A nyereségmaximalizálást jelentő klasszikus követelményt napjainkban azonban felváltja a vállalkozás folytatására alkalmas képességek előtérbe kerülése.³ Vagyis a tulajdonosi, az alkalmazói és az alkalmazotti réteg egyaránt abban érdekelt, hogy a vállalati szervezet folyamatosan működjön, ezáltal a munkajövedelem és az osztalék forrásai biztonságosan, ha nem is maximálisan, de legalább folyamatosan megképződjenek. A 2007-es válság utáni időszak velejárója, hogy a vállalkozások, bankok működésében is a kevesebb, de folyamatosan megképződő profit jelenti az „igazi” vállalati érdeket és értéket.⁴ Ugyanígy a munkavállalók is jobbra a munkahely megtartására és kevésbé a jövedelem maximalizálására törekuszenek.

2 Átfogó megállapítás PARRAGH (2011) dolgozatából: „A szervezetek versenyképessége a túlélés alapfeltétele. A vezetők számára is kihívást jelent a változások gyorsulása, mivel a technológiai orientáció napjainkban már nem elégséges versenyelőny”.

3 Ennek vállalati alapja a vállalkozás folytatása számviteli alapelvnek érvényesülése. A vállalkozás folyamatos működésre való képessége. Nemzetgazdasági szinten e fogalomkörhöz igazodóan már fenntartható költségvetésről beszélünk. A működésében fenntartható, sőt bővülő vállalat a tulajdonosi osztalék, a menedzseri jutalom és a munkavállalói jövedelem alapja. A működőképes vállalatok tömege jelenti a prosperáló nemzetgazdaság zálogát. Bővebben: LENTNER Csaba: *A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve = Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, szerk. LENTNER Csaba, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2015, 31–76.

4 A világ gazdasága még nincs túl a krízisen. Sikeres ugyan az Egyesült Államok válságkezelési politikája, de már gyengül a kínai gazdaság is, és az Európai Unió máig válságban van, amely a területén lévő vállalatok teljesítményét is általánosságban jellemzi.

2. ÉRDEKEGYEZTETÉS, MUNKAÜGYI KAPCSOLATOK ÉS A PARTICIPÁCIÓ ALAPÖSSZEFÜGGÉSEI

„Az Alaptörvény XVII. cikk (1) bekezdésében általános együttműködési köteleességet fogalmaz meg... Az általános együttműködési köteleesség célja: a munkahelyek biztosítása és a nemzetgazdaság fenntarthatósága... Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése szintén általános jogként fogalmazza meg a tárgyaláshoz való jogot, a kollektív szerződés kötéséhez való jogot, valamint az ún. kollektív akciókhoz való jogot...”⁵

Az érdekegyeztetési folyamat vállalati szinten a munkáltató és a munkavállaló közötti kvázi munkaügyi kapcsolatot jelenti, amelyben az állam, illetve az érdekképviselési rendszer katalizáló és koordináló szerepet lát el. E kategória tartalmát kibővíti, hogy az állam is piaci szereplő,⁶ ezáltal funkciója a vállalat és a munkavállalók között nem csak a koordináció mint gazdasági kormányzási funkció fenntartására szorítkozik. Az államnak is szüksége van ugyanis bevételekre, hogy az államműködés, a szociális, támogatási és intézmény fenntartási feladatköreit ellássa. Az állam – a költségvetésen keresztül – az elsődleges jövedelemtulajdonosoktól (vállalatok, munkavállalók) a jövedelemcentralizáció intézményén keresztül vonja el azon forrásokat, amelyek az államműködés fenntartásához szükségesek. Az arányok, a mértékek megállapítása a vállalatok és a munkavállalók érdekvényesítésén múlik, illetve a vállalkozások és a munkaerőpiacok érdekképviselésén, amely „szembesül” az állam akaraterő-érvényesítő képességével, erejével. Nyilván a hármas vetületű piaci szereplői kör egyike sem lehet tartósan motivált a szűken vett érdeke (bevétele, nyeresége) maximalizálásában, így a konszenzuseresés csatornáin és folyamatain keresztül meg kell hogy találják az optimális igényszintjüket, igényeik kielégítésének módját. Nem fenntarthatóak azok a rendszerek, amelyek konfliktusokkal terheltek, s amelyek működése folyamatos érdekellentéteken „nyugszik”. A szembenállás, a kölcsönös károkozás nem érdeke a feleknek, és a gazdaság egészének sem. A kölcsönösség több aspektusa megjelenik a felek viszonyrendszerében.

E rendkívül összetett rendszerben meghatározó az emberi tényező értékének és jelentőségének felismerése, melyre alapozva a vállalatok a munkatársakkal szemben magasabb követelményeket támasztanak. Általános elvárás napjainkban, hogy a munkavállaló kellően felkészült, kreatív, terhelhető, alkalmazkodó, érdeklődő, motivált és rugalmas legyen. Ezzel párhuzamosan a munkavállalók elvárásai is változtak a munkahelyükkel szemben, hiszen a fejlődést, előrelépési lehetőségeket, folyamatos tanulást és képzést, valamint az önmegvalósítást rendkívül fontosnak tartják.⁷ Az állam a konszenzuseresés, konfliktuskezelés és feloldás folyamatában, így a munkáltatói és munkavállalói viszonyrendszer tekintetében egyen-súlyozó szerepet tölt be.

5 BERKE Gyula, Kiss György: *A kollektív munkajog tartalmi követelményeiről* (értelmezési alapelvek, 8. pont), 2012.

6 A kormányzati gazdálkodás és a magángazdálkodás mind közelebb kerülnek egymáshoz – PARRAGH BIANKA (2015) alapján.

7 PARRAGH Bianka: *Új kihívások a humánstratégiában: Válság és valóság = Válság közben, fellendülés előtt*, szerk. LOSONCZ Miklós, SZIGETI Cecília, KAUTZ Gyula Emlékkonferencia kötet, Győr, SZE GTK, 2010, 169.

Az érdekérvényesítési folyamatban köznapi és menedzsment értelemben is alapvetően a döntés befolyásolásáról beszélhetünk. Mivel a *döntés* során lehetséges cselekvési változatok között választunk, optimális választásra törekszünk. De miképpen lehetséges mindez a döntés többszereplős folyamatának szem előtt tartásával, vagyis oly módon, hogy a döntésbefolyásolásban és a döntés hatásaival érintettek is bevonásra kerülnek? Az érdekérvényesítési tevékenység proaktív jellegű, az érdekérvényesítő még a döntéshozatal előtt, nyilvánosan, jogi szabályokhoz igazodva érvényesíti egyének, bizonyos közösségek, társadalmi csoportok érdekeit. Az érdekérvényesítő tevékenységet értelmezhetjük nemzetközi versenyképességi dimenzióban egyaránt, mikor a nemzetgazdasági és nemzetállami szintű érdekek kerülnek az érdekérvényesítési folyamat fókuszába. Az érdekérvényesítés hatása lehet pozitív vagy negatív. Amennyiben átlátható az érdekérvényesítés, nyílt és közjogilag szabályozott feltételek, keretek mellett érvényesítik, hatása nem negatív.

2.1. *Érdekérvényesítés lobbitevékenységgel*

Az érdekérvényesítési folyamat formáit tekintve lehet szociális párbeszéd intézményes keretein belül érvényesülő érdekérvényesítés, de hasonlóképpen érdekérvényesítés valósul meg *lobbizás*, *lobbitevékenységek* kapcsolódási folyamatában is. Az Európai Unióban a lobbitevékenységi terület szélesedését és sokszínűségét figyelhetjük meg. Lobbizásnak tekinthető minden állami vagy kormányzati intézmény tevékenységének befolyásolását célzó tevékenység.⁸ Például az Egyesült Királyságban nevesítve jelenik meg a lobbizás tevékenység, mely érintheti a helyi önkormányzatok intézményeit, nemzetközi közszervezeteket, s irányulhat jogalkotói, szabályozói és politikai döntésekre, illetve az állami szektor szerződéseiről, valamint juttatásairól folyó tárgyalásokra. Nem létezik olyan szervezet, csoport vagy vállalkozás, mely légüres térben működik, dolgozik, fejlődik. A szervezetek nem választhatók el a társadalomtól, gazdaságtól, politikai rendszertől, működési környezetüktől, persze nyomást is gyakorolnak működésük folyamatában a felsorolt környezeti elemekre. *A működés érintettjeinek és érdekgazdáinak azonosítása*, a velük folytatott kommunikáció kulcsfontosságú a lobbizás sikeressége szempontjából.⁹

A jó állam megteremtése és a tiszta közélet minél teljesebb megvalósítása szükségszerűen új szemléletben létrehozandó intézmények és kapcsolódó jogi szabályozási keretek, keretrendszerek megalkotását hozta magával. Az érdekérvényesítés fogalmát a korábbihoz képest új, integritáshoz kapcsolódó dimenzióba helyezik, így az integritás-központú érdekérvényesítés újszerű megközelítésként szorosan kapcsolódik az integritás fogalmi rendszeréhez is.¹⁰

A neoliberais piacgazdaság működésének rendszerszintű meggyengülése, elveinek – hatékonysági, fenntarthatósági szempontból történő – vitatottá válása *az állam aktív*

8 Stuart THOMSON, Steve JOHN: *PR+PA Public Affairs lobbizás*, Akadémiai Kiadó, 2009, 15.

9 Közvetlen, pénzügyi, közéleti, képviselői, földrajzi, érzelmi értelemben vagy a média oldaláról, továbbá a közvélemény mint érintett és érdekgazda kör azonosítható.

10 Lásd bővebben DÁVID és LÓCZI (2013) munkájában. *Hivatás- és kultúra, érdekérvényesítés*, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2013.

szerepvállalását hozta előtérbe. Az állam tulajdonosi szerepének erősödése, a költségvetési gazdálkodási rendet folytató költségvetési intézmények fontosságának erősödése felveti az államnak mint közüzemiszektor-tulajdonosnak, mint költségvetési intézményt működtetőnek a munkáltatói feladat növekedését is, így az állam a munkaerőpiacon mint munkáltató is egyre markánsabban van jelen.

Az egész világra kiterjedő ENSZ-kezdeményezés a gazdaság és más társadalmi csoportok közötti együttműködés támogatása és fokozása.¹¹ Így a vállalati működés során előtérbe kerül az emberi jogok védelme is, a korrupció elleni küzdelem, a munka-, szociális és környezetvédelmi standardok védelme. A legfőbb vállalati érték¹² az értéknövelés és jövedelmezőség, a fenntartható gazdálkodás és a vállalati vagyon védelmének együttese. Piaci oldalon a sikeres vállalat elkötelezett az ügyfelei iránt.¹³ Működésében az innovációt, a kreativitást és a társadalmi fejlődést szolgálja. Tiszteli munkatársait, érdekképviseleti partnereivel együttműködésre törekszik. Felelősséget vállal a környezetéért, társadalmi felelősségvállalást érvényesít.¹⁴ „A felelősségvállalás és társadalmi fejlődés megvalósulásának időtávja hosszú távra nyúlik. A sikeres és hatékony vállalatvezetési filozófia eleme a hosszú távú gondolkodásmód, stratégiai szemlélet, felelős gondolkodás és perspektivikus látásmód, mely alapvető igényként jelenik meg valamennyi gazdasági szereplő tekintetében.”¹⁵

A munkaerőpiac két szereplője, a munkaadó és a munkavállaló „eredendően” eltérő céljai miatt azonban részben eltérő érdekeket képvisel.¹⁶ Klasszikus felfogás szerint a munkáltató elsődleges érdeke a nyereség maximalizálása. Ezzel szemben a munkavállalót a munkából elért jövedelem maximalizálása és a megfelelő munkahelyi körülmények motiválják. Mindkét fél igyekszik a szempontjait érvényre juttatni. Az *érdekegyeztetés* lényege ezen „ellentétek” oldása, az érdekek és a lehetőségek összehangolása. Legvégső eszköz, ha a munkavállaló sztrájkol, a munkáltató pedig hatalmi fölényét érvényesíti. A két oldal között fennálló érdekellentét feloldását, a konfliktusok enyhítését szolgálja a vállalaton belüli munkaügyi kapcsolatok rendszere,¹⁷ ami kezdetben csupán a szociális partnerek közötti kétoldalú,

11 A Global Compact értékei. Az ENSZ-en túl az OECD, ILO által is felkarolt, képviselt értékek. ENSZ Global Compact (UNGC): Az UNGC éves kutatása átfogó rálátást ad arra, hogy a különböző méretű cégek világszerte hogyan alakítják ki működési politikájukat és gyakorlatukat a fenntarthatósági elvekhez.

12 Superior Value – Egyéb értékek felett álló, legfőbb vállalati érték.

13 Passion for our Customers – az ügyfelek megelégedettségére, megtartására, lojalitásuk növelésére helyeződik a hangsúly a hosszú távú együttműködés és bizalom fenntartása érdekében.

14 Corporate Social Responsibility. Vállalaton kívüli csoportok támogatása helyett az előtérbe kerülő belső színergiák érvényre juttatásának követelményét, rendszertani vázát lásd LENTNER Csaba: *A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve = Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, szerk. LENTNER Csaba, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015, 31–76.

15 PARRAGH Bianka: *Szemléletváltás a közszférában – Reform és versenyképesség = Vállalkozásfejlesztés a XXI. században*, szerk. CSISZÁRIK-KOCSÍR Ágnes, Óbudai Egyetem, 2015, 375–392.

16 Bár alapkoncepciónk, hogy a vállalatnak és a munkavállalónak közös érdeke a vállalat biztonságos, fenntartható működése. Ez a mindkét fél által „akceptálható” nyereség és munkabér, a munkahely és vállalat megtartása.

17 E fejezetben írtaknál bővebben a munkaügyi kapcsolatok rendszeréről: KÓMŰVES Zsolt: *Munkaügyi kapcsolatok rendszere*, HVDSZ 2000 Kiadó, Budapest, 2015.

bipartit kapcsolatokat jelentette.¹⁸ Ma a szociális partnerek és az állam között tripartit kapcsolatok a jellemzőek.¹⁹

2.2. Munkaügyi kapcsolatok, participáció

Hazánkban a szociológia tudományának érdekegyeztetés fogalma olyan sajátos értelmezést nyert, amellyel a munkaügyi kapcsolatok összes intézményét jelölték a rendszerváltás kezdetén. *A munkaügyi kapcsolatok fogalma alatt a munkavállaló(k), a munkáltató(k), illetve képviseleti, érdekképviseleti szervezeteik egymás közötti, valamint az állammal (kormányzati szervekkel) való intézményes kapcsolatait értjük.*

A munkaügyi kapcsolatok kiindulópontja az objektíve létező érdekkülönbség²⁰ a munka és a tőke világa között, amit a munkaviszony köt össze. Más megközelítésből a munkaadó és a munkavállaló olyan kapcsolata, amelyben a vállalati létérdekek²¹ is szerepet játszanak. A kapcsolat kimenetét adhatja az együttműködés vagy az érdekek ütközése, mint ahogy az érdekharmozáció vagy a jogvita. A munkaügyi kapcsolatok célja azonban a konszenzuskeresés, hiszen a fogalmi definíció szerint is a munkaügyi kapcsolatok alatt a munkavállalók és a munkáltatók, illetve képviseleti szervezeteik intézményes, azaz megállapodásokon nyugvó és/vagy jogilag szabályozott kapcsolatainak rendszerét értjük, amelyek alapvetően a szereplők közötti együttműködés fenntartására, a konfliktusok lehetőség szerinti megelőzésére, és a már létrejött ellentétek feloldására irányulnak. A munkaügyi kapcsolatokban eredményes érdekegyeztetés és optimális participáció esetén a munkavállalók jövedelem- és munkabiztonság-érdekei, míg a munkaadók emberierőforrás-stratégiai optimalizálási szempontjai egyaránt érvényesülnek. A jó érdekegyeztetési rendszer a munkavállalóknak a munkaerőpiacon, a munkáltatóknak pedig a vállalkozási piacon egyaránt versenyelőnyt biztosít.

A *participáció* egy intézményesen biztosított részvételi lehetőség a munkavállalók számára, melynek során a munkavállalók képviselői jogot szereznek a vállalati, intézményi döntési folyamatok őket érintő befolyásolására. Meghatározott arány, mód és mérték szerint beleszólásuk van a szervezet működésébe, így képesek a munkavállalói érdekek különböző intenzitású érvényesítésére. Az optimális participációs helyzetben a munkáltató figyelembe veszi a munkavállalók érdekeit, hiszen azok a participáció folyamatában adekváttá váltak. A szervezet vezetésének területén a participáció tehát a munkavállalók közvetlen, vagy képviselők útján történő részvételét jelenti az őket érintő döntésekben és azok előkészítésében.

A participáció autonómiára, együttműködésre és bizalomra épül. A participáció nem közvetlen részvétel a döntési helyzetekben, de a munkavállalókat képviselők felelősséggel

18 A munkaügyi kapcsolatok elsődleges fogalma: szociális partnerek közötti kapcsolatról szintén KÖMŰVES Zsolt: *Munkaügyi kapcsolatok rendszere*, HVDSZ 2000 Kiadó, Budapest, 2015.

19 A munkaügyi kapcsolatok másodlagos fogalma: szociális partnerek közötti kapcsolata kiegészül az állam részvételével: A másodlagos fogalom bevezetése KÖMŰVES nevéhez köthető (2015)

20 Nyilván egy marxi megközelítésből vizsgálva a tőke és a munka közötti kapcsolatot, antagonizmusról beszélhetünk. Ám demokratikus, szociális, aktív állami gazdaságbefolyásolásra épülő, jó GINI koefficienssel működő gazdaságokban a kép árnyaltabb ennél.

21 Értelmezve egyaránt a vállalatra és a dolgozóra.

tartoznak választóiknak, nem megfelelő képviselőnél akár vissza is hívhatók. Az együttműködés a szervezet eredményessége érdekében történő kooperációt jelenti, mind a vezetők, mind a munkavállalók részéről. A participáció harmadik alapeleme pedig a bizalom, melynek keretében a felek bizalommal vannak egymás iránt, éppen ezért a konfliktust minden esetben tisztességes eszközökkel próbálják megoldani, kölcsönösen kizárva a harci eszközöket.

A munkaügyi kapcsolatok intézményrendszerét – összefoglalva – a kollektív tárgyalások és megállapodások rendszere, a munkavállalói részvétel (participáció), továbbá a munkaügyi konfliktusok és viták rendszerének békés és nyomásgyakorló eszközei egyaránt szolgálják. A munkaügyi kapcsolatok minőségére kihatnak a gazdaság- és társadalompolitika fő irányainak meghatározására vonatkozó országos szintű tárgyalások és megállapodások. A szűken vett munkaerőpiacon, a munkavállaló és a munkáltató színterén a formális egyenlőség ellenére meglévő hatalmi és nyomásgyakorlási aszimmetria²² oldását szolgálja az állam és a gazdasági kamarák harmonizáló, érdekegyeztetést segítő tevékenysége.

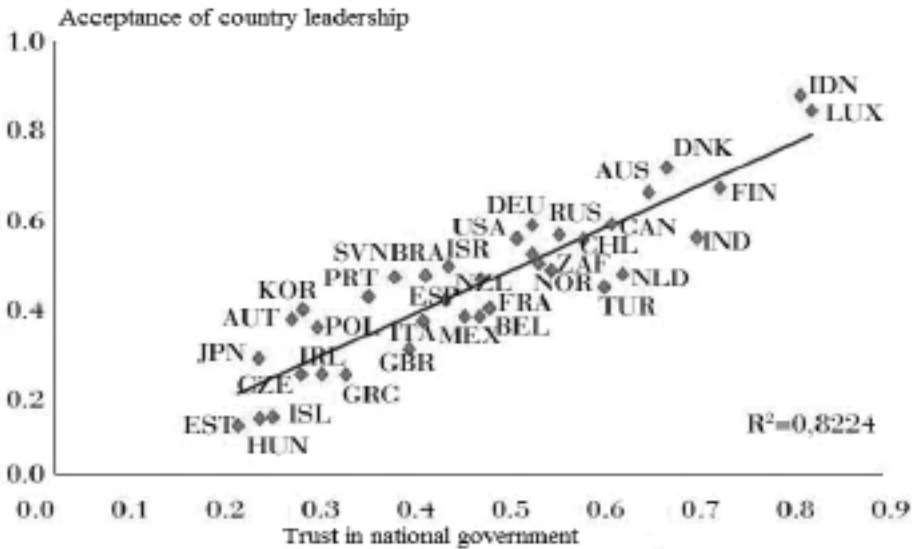
3. A MUNKA VILÁGÁNAK KONSZENZUSRA ÉPÜLŐ HATÁLYOS ÉRTÉKELVEI – TÖRTÉNELMI KONTRASZTBAN

Magyarország gazdasági felzárkózásának és társadalmi felemelkedésének záloga, hogy megtalálja felzárkózásának 21. századi modelljét. Ez nem lehet azonos az angolszász szabadpiaci modellel, de a II. világháború utáni európai szociális piacgazdaság tiszta modelljével sem. A szabadpiaci formáció az állam szabályozási gyengeségei miatt rendre válságokhoz vezet, míg a szociális piacgazdasági modell a túlzott szabályozás és a magas fokú jövedelem és szociális biztonság miatt veszít a versenyképességéből. A rendszerváltás két és fél évtizede Magyarországon gazdasági növekedési és egyensúlyi problémákat hozott.²³ Kirívóan alacsony foglalkoztatási szint, sőt szűkülő munkaerő-piaci lehetőségek, a tőke és a munka világának kiéleződése jellemezte. A magyar miliőhöz rendszeridegen neoliberális piacgazdasági verseny kiélezte az egyenlőtlenségeket a lehetőségek, a hozzáférések, a jövedelem és a vagyon területén. A társadalom egyre nagyobb része kiszorult a társadalmi munkamegosztásból, a bent maradók pedig a munkaerő-túlkínálat, apadó elhelyezkedési lehetőségek következtében – érdekvényesítési és jövedelemdeficitbe kerültek. Magyarország reálkonvergenciája a munkabérek és az életszínvonal területén mit sem változott az 1980-as évek végi állapothoz képest. A kormányzás megítélése katasztrofális mélységbe süllyedt. A társadalom vezetésbe vetett bizalma megrendült nemzetközi összehasonlításban is, ahogy azt az 1. ábra szemlélteti.

22 Újraértelmezésre szoruló terület. Nem feltétlenül vannak a munkavállalók érdekvényesítési mínuszban, és a munkáltatók hatalmi többletben. Fordított helyzet sem kizárt. Például orvosok, jól képzett mérnökök, szakmunkások esetében.

23 MATOLCSY György és társai (2008) egyes gondolatai alapján.

1. ábra • A magyar kormányzat iránti társadalmi bizalmatlanság – nemzetközi összehasonlításban, 2009



(Forrás: OECD, 2010)

Magyarországon a legtöbb társadalmi probléma a kirívóan alacsony foglalkoztatási szintre volt visszavezethető. Minél nagyobb volt az állami újraelosztás, minél több forrást vontak el a vállalkozásoktól, annál kevesebb pénz maradt a munkahelyek bővítésére, így – ebből adódóan – mind kevesebb embernek tudtak munkát biztosítani. Munkahelyteremtés helyett a munka nélkül lévők segélyezésére összpontosított a 2010 előtti kurzus.²⁴ A korábbi szocialista tervezetű gazdasági rendszer állami tulajdonú vállalatai helyére a globális tulajdon lépett. A belföldi természetes monopol területeken a korábbi állami monopóliumokat magánmonopóliumok váltották fel, jobbára külföldi monopóliumok, ahelyett hogy diverzifikált piaci viszonyok és velejáró versenyhelyzet alakult volna ki. A hibás gazdaságpolitika „eredménye”, hogy nem foglalkoztatásbővítéssel és gazdasági növekedéssel próbálták rendbe tenni a költségvetést, hanem növekedési és foglalkoztatási áldozatokkal. Így a munkaerőpiac problémái állandósultak, létrejött a generációkon átívelő munkaerőpiacon kívüli állapot, a munkavállalók-munkáltatók relációjában a munkavállalói érdekvédelempolitikai folyamatok gyengeségei állandósultak, társadalmi békétlenség lett úrrá.

A 2010 után megnyíló gazdaságpolitikai pálya a munkahelyek bővítésére, az államháztartási és családi-háztartási adósságcspadák megszüntetésére, továbbá a gazdasági növekedésre

24 Kényszer, tehetetlenség, koncepciótlanság következtében.

fókuszál.²⁵ Az aktív állammodellel járó gazdaságbefolyásolás, állami szabályozás és ellenőrzés eszközei nyerne primátust, melyek a fenntartható költségvetésben, majd a gazdaság javításában öltenek testet. Mindezek „tárgyasulása” a munka becsületének visszaállítása, új munkahelyek létesítése, a társadalmi, területi és szakmai zárványokban élők munka világába való visszavezetése, amely oldja a már munkavállalói pozíciókban lévők munkáltatóktól való függését is, erősíti az érdekérvényesítésüket.²⁶

A nem szűkülő, hanem bővülő állami erőforrások, a gyarapodó munkahelyek, a megképződő jövedelmek szétosztásának „terítése”, vagyis a fizetőképes kereslet növelése, a munka világának állami befolyásolása a munkavégzés feltételeit is javítja, sőt a munkakapcsolatok társadalmi vetületű előterbe kerülésével könnyebbül az érdekképviselet pozíciója.²⁷ Mérséklődnek a konfliktusok, a munkaerő-piaci szereplők közötti érdekérvényesítési módok, lehetőségek harmonizáltabbá váltak. A pozitív változási folyamatot a 2008-hoz képest prezentált 2013-as adatok jól mutatják. Magyarországon nőtt a társadalom kormányzattal szembeni bizalma közép- és kelet-európai összehasonlításban is, amit az 1. táblázat szemléltet.²⁸

1. táblázat • Bizalom a nemzeti intézményekben (2008 és 2013) – Trust in national institutions (2008 and 2013)

	National Parliament 2013	Trust Parliament since 2008	National Government 2013	Trust Government since 2008	Political Parties	Trust Political Parties since 2008
EU Average	29%	-7%	29%	-8%	19%	-3%
Central and Eastern EU	17%	-3%	22%	-4%	13%	1%
Czech Republic	11%	-5%	13%	-7%	10%	-2%
Hungary	29%	13%	31%	13%	20%	12%
Poland	13%	0%	14%	-5%	10%	3%
Slovakia	29%	-12%	29%	-19%	19%	3%

(Forrás: Eurobarometer 70.1 [2008] & Eurobarometer 79.3 [2013], Public Integrity and Trust in Europe, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building [ERCAS], 2015, Berlin)

25 Ennek eredményeit, rendszertani összefoglalását lásd MATOLCSY György és társai: *Megújított szabadelvű és szociális piacgazdaság Magyarországon*, Magyar Növekedéskutató Intézet, Budapest, 2008.

26 Az aktív állammodell a munkaerőpiacot is kézben tartja. Nagyobb lett a munkahelykínálat.

27 A tőke és a munka közötti klasszikus (marxi jelzőkkel leírható) szembenállás enyhül.

28 Az 1. táblázat teljes adatsora elérhető a hivatkozott forrásban, európai dimenzióban egyaránt.

A 2010 utáni társadalom- és gazdaságépítésben a munka világa kiemelt jelentőségű, hiszen az individuális értékrendből következik, hogy az emberek erősen vágnak a sikerre, teljesítményük elismerésére, amit döntően a munkán keresztül érhetnek el. A történelem rendre átírta a korábbi vagyongyarapodást,²⁹ ezért a tőkejövedelem nem versenyképes alternatívája a munkának. A magyar életstratégiában ezért a munka, a munkahelyi elismertség és a vállalkozói siker messze megelőzik a közösségi, szabadidős, valamint egyéni önkifejezési értékeket. A pénzügyi kényszer mellett az emberek ezért is választják szabadidőben is a munkát, mert anyagi sikerre vágnak. A munkahely elvesztése, a vállalkozói kudarc nem egyszerűen kedvezőtlen fordulatok, hanem egyéni tragédiát jelentenek. A tanulás szerepe is azért fontos, mert segíti a munkán keresztüli kitörést, társadalmi felemelkedést. Mind-ezen szociológia-pszichológiai elemek figyelembevételével a gazdaságpolitikában előtérbe „tolta” a munkahelyteremtést,³⁰ az állam munkaerőpiacokon való aktív jelenlétét, amely a munkát vállalók és a munkáltatók közötti munkakapcsolatokat, az érdekegyeztetési folyamatokat kedvezőbb helyzetbe hozza.

4. A TÁRSADALMI PÁRBESZÉD HATÁLYOS RENDSZERE MAGYARORSZÁGON

A gazdasági partnerek közötti rendezett keretekben történő párbeszéd szükségessége már 1989-ben, az Országos Érdekegyeztető Tanács megalakulásával felvetődött. Kezdetben ezen egyeztetési fórumban a szakszervezetek a háromoldalú felosztásnak megfelelően szakszervezeti, munkaadói, illetve kormány oldal szerint különültek el. Ezen fórum sokáig például a minimálbér-tárgyalások kizárólagos fóruma volt. Az érdekegyeztetésben részt vevő szociális partnerek tájékozódási, véleményezési és egyetértési joggal rendelkeztek.³¹ 2004-től az érdekegyeztetés rendje fokozatosan áttért a kétoldalú érdekegyeztetési rendre. E rendszerben a Kormány már csak tanácskozási joggal vett részt, érvényesítve a neoliberais kormányzás gazdaságot, piaci szereplők működését egyre kevésbé befolyásoló felfogását.

A Tanács a legszélesebb nemzeti konszenzus elérésére törekszik, működése során figyelembe veszi az Európai Unióban kialakult egyeztetési gyakorlatot. Korábban az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT), a Gazdasági és Szociális Tanács (GSZT) és a Gazdasági Érdekegyeztető Fórum (GEF) a munka világa, valamint a gazdaság- és társadalompolitika területén egymás mellett működő konzultatív testületekként működtek. Az előző évtizedekben az OÉT rossz költséghatékonysággal, egy szűk társadalmi réteget képviselve tevékenykedett, míg a GSZT és a GEF ugyan szélesebb kérdéskörökben értekezett, ám jogszabályon alapuló demokratikus legitimitáció nélkül és számos kérdésben részben az OÉT-tel párhuzamosan.

29 A kelet-közép-európai térségben az elíttek és a termelőeszközök cseréje meglehetősen hektikus képet mutat az elmúlt évszázadokra visszatekintve.

30 Az elhíresült 1 millió új munkahely, amely azonban nem a 2010-es kormányprogramban fogalmazódik meg először, hanem MATOLCSY és társai 2008-as vitairatában.

31 Lásd bővebben a korábbi időszak lényegét: LUX Judit: *Az Országos Érdekegyeztető Tanácstól az Országos Érdekegyeztető Tanácsig*, Eszmélet – Társadalomkritikai és Kulturális Folyóirat, Budapest, 2003. április.

Indokolt volt e fórumok egyetlen konzultatív testületbe történő összevonása és a működés törvényi szintű szabályozási alapjainak megteremtése. Ennek eredményeképpen az új testület már a gazdaságot és a társadalmat érintő nemzetpolitikai irányokról és azok aspektusairól is konzultálhat.

Az uniós tagországokkal szembeni alapvető elvárás a szociális párbeszéd fenntartása. 1997-ben, a Római Szerződés amszterdami módosítása során, a Szerződés végleges részévé vált az eredetileg a Maastrichti Szerződéshez csatolt Szociálpolitikai Megállapodás. A Szociálpolitikai Megállapodás 1. cikke alapján a tagállamok célkitűzése a társadalmi partnerek közötti párbeszéd elősegítése. Ugyanakkor *a párbeszéd konkrét tagállami rendszerének meghatározása nemzeti hatáskör*, ezért nincs olyan elsődleges vagy másodlagos uniós jogszabályi kötelezettség sem, amely a jelenlegi formában írná elő az aktuális intézményrendszer fenntartását.

A gazdasági érdekegyeztetés jelenlegi rendjéről, a társadalmi párbeszéd intézményrendszerének legmagasabb szintű fórumáról, a *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról* (NGTT), annak szervezetéről és működéséről a 2011. évi XCIII. törvény rendelkezik. A törvény célja, hogy a korábban párhuzamosan működő és sok esetben egymás feladatköreit illetően is átfedő központi koordinációs egyeztetési fórumok³² helyett a társadalom egészét érintő, általános gazdaság- és társadalmpolitikai kérdéseket megvitató, konzultatív jogkörű tanácsadó testület jöjjön létre, amely javaslataival, állásfoglalásaival, elemzéseivel, véleményével segíti a legfontosabb gazdasági és társadalmpolitikai döntések meghozatalát. A törvénynek ugyanakkor nem célja a közzsféra érdekegyeztető fórumainak, valamint a szektorális, illetve ágazati középszintű egyeztetési fórumok átalakítása.

Az NGTT 2011. október 11-én történő megalakulásával az új konzultációs mechanizmus a korábbinál szélesebb körben nyújt lehetőséget a társadalmi párbeszédre. Az NGTT a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának előmozdítására létrejött, az Országgyűléstől és a Kormánytól független, konzultációs, javaslattevő és tanácsadó testület. Tagjai a munkaadói és munkavállaló érdekképviselői szervezetek, a gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, a tudomány hazai és határon túli képviselői, valamint az egyházak.

4.1. Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács

A Tanács feladatai sokrétűek. A Tanács konzultációs, valamint véleményezési és javaslattevő feladatkörében nyomon követi és elemzi az ország társadalmi-gazdasági fejlődését.³³ „Javaslatokat dolgoz ki az Országgyűlés és a Kormány részére az átfogó makrogazdasági

32 A korábbi rendszer részletes leírása Lux Judit (2003) dolgozatában.

33 Például 2013-ban az NGTT Magyarország túlzottdeficit-eljárásból való kikerüléséről fogadott el állásfoglalást. PARRAGH László akkori soros elnök szerint „az első konszenzusos állásfoglalás, amit az NGTT elfogadott”. Vagyis, azzal, hogy össztársadalmi érdek az eljárás alól való kikerülés, az NGTT mind az öt oldala egyetértett.

és társadalmi problémák megoldására. Megvitatja a foglalkoztatáspolitikai, munkaerőpiaci, a jövedelemelosztást és a társadalom széles körét érintő kormányzati stratégiákat, koncepciókat, illetve a gazdasággal, a foglalkoztatással, a jövedelmek alakulásával, a társadalompolitikával összefüggő alapvető kérdéseket. Véleményt nyilvánít a vállalkozásokat, a foglalkoztatást, illetve a társadalom széles körét közvetlenül érintő tervezett kormányzati intézkedésekről. Részt vesz a jogszabályok és egyéb kormányzati döntések hatásainak feltárásában, amelyről tájékoztatja a Kormányt. Konzultációt folytat az Európai Unióval kapcsolatos stratégiai kérdésekről, és megtárgyal minden olyan nemzetgazdasági vagy társadalompolitikai kérdést, amelyet a Tanács tagjainak kétharmada javaslata alapján a Tanács napirendjére tűz.”

A testület küldetése a gazdaság és a társadalom átfogó fejlődését érintő országos ügyek, és az ezekben kialakítandó, kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatása, a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés és az ehhez illeszkedő szociális modell kidolgozásának és megvalósításának előmozdítása. Teszi mindezt a szervezett civil társadalom, a gazdasági szféra, a tudomány hazai és határon túli képviselőinek, valamint a történelmi egyházak delegáltjainak bevonásával, az Európai Unió gyakorlatát is figyelembe véve.

A Tanács partneri struktúrája azt a törekvést tükrözi, hogy az NGTT a lehető legszélesebb körben jelenítse meg és közvetítse az érintett gazdasági szereplők és társadalmi csoportok érdekeit.

Tagjai „oldalakat” alkotnak:

1. Gazdaság Képviselői Oldal
2. Munkavállalói Oldal
3. Civil Oldal
4. Tudomány Képviselői Oldal
5. Egyházi Oldal

Az NGTT soros elnöke az oldalak képviselői közül kerül ki. Egy soros elnöki mandátum három hónapra szól, az oldalak a törvényben meghatározott sorrendben követik egymást a tisztség betöltésében. Az NGTT működési mechanizmusát a teljes autonómia jellemzi, így saját maga határozza meg és alakítja ki működését, amelyet a Szervezeti és Működési Szabályzatában rögzít.

A törvény legfőbb szempontjai a nyitottság, az egyszerűsítés, átláthatóság és a széles körű konzultáció olyan társadalmi egységekkel is, amelyek korábban nem vettek részt intézményesített egyeztetéseken. A Tanács tagja kizárólag országos érdekképviselői szövetség lehet. E törvény alkalmazásában az érdekképviselőlet elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása, megvédése és érdekeik védelme.

A feltételek teljesítése érdekében a munkavállalók, illetőleg a munkáltatók érdekképviselői szervezetei egymással koalícióra léphetnek. A Tanács plenáris ülésén állandó meghívottként a miniszterek vagy az általuk kijelölt állami vezetők, meghívottként a Gazdasági Versenyhivatal és a Központi Statisztikai Hivatal képviselője tanácskozási joggal vesznek részt.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Megfigyelhető, hogy a rendszerváltás utáni időszak változási folyamatának fontos területét adta az érdekérvényesítés kérdésköre, mely több változási és fejlődési fázison haladt át, majd alakult ki jelenlegi formája. Lényeges az érdekharmozáció biztosítása az EU-szabályozással összhangban egyaránt, melynek keretében az állam, az érdekképviseltek és a munkavállalók kooperációja kell, hogy érvényesüljön a stabil államműködés, a kiszámítható vállalati gazdálkodás és a háztartások anyagi pozícióinak egyidejű, kölcsönhatáson nyugvó javulása mellett, mely gondolatok a dolgozat témájának szerkezeti egységében igazolást nyertek. A közszolgáltatások iránt megmutatkozó magasabb minőségi elvárások, valamint a közszféra munkavállalói feladatteljesítése iránt elvárt magasabb színvonal mind a jó állam megvalósításának irányába mutatnak, mely folyamat során nélkülözhetetlen a konszenzusra törekvés, munkavállalói participáció, érdekegyeztetés, és érdekképviselet. A 2007–2008-as válság terminust követő erősödő állami szerepváltozásból kiindulva látható, hogy a társadalmi párbeszéd hatályos és intézményi feltételrendszere lehetőséget ad a munkaügyi kapcsolatok átlátható és hatékony működtetésére. Magyarország hosszú távon is fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődésének nélkülözhetetlen összetevőjévé vált a kor kihívásait értő és figyelembe vevő hatályos társadalmi párbeszédet lehetővé tevő, továbbá megvalósítani képes intézményi feltételrendszer.

6. BIBLIOGRÁFIA

1. BERKE Gyula, KISS György: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, Complex Kiadó, 2012.
2. KÖMŰVES Zsolt: *Munkaügyi kapcsolatok rendszere*, HVDSZ 2000 Kiadó, Budapest, 2015.
3. LENTNER Csaba: *A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete = Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi Fogyasztóvédelem*, szerk. LENTNER Csaba, Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 27–86.
4. LENTNER Csaba: *A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve = Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, szerk. LENTNER Csaba, Nemzeti Közszerológálati Egyetem, 2015, 31–76.
5. LUX Judit: *Az Országos Érdekegyeztető Tanácstól az Országos Érdekegyeztető Tanácsig*, Eszmélet – Társadalomkritikai és Kulturális Folyóirat, Budapest, 2003. április.
6. MATOLCSY György és társai: *Megújított szabadelvű és szociális piacgazdaság Magyarországon*, Magyar Növekedéskutató Intézet, Budapest, 2008.
7. PARRAGH Bianka: *Új kihívások a humánstratégiában: Válság és valóság = Válság közben, fellendülés előtt*, szerk. LOSONCZ Miklós, SZIGETI Cecília, KAUTZ Gyula Emlékkonferencia kötete, Győr, SZE GTK, 2010, 14.
8. PARRAGH Bianka: *Szemléletváltás a közszerférában – Reform és versenyképesség = Vállalkozásfejlesztés a XXI. században*, szerk. CSISZÁRIK-KOCSÍR Ágnes, Óbudai Egyetem, 2015. 375–392.
9. Stuart THOMSON, Steve JOHN: *PR+PA Public Affairs lobbizás*, Akadémiai Kiadó, 2009.

Prof. Dr. Lentner Csaba (Lentner.Csaba@uni-nke.hu): egyetemi tanár, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának oktatója, a Közpénzügyi és Államháztartási Intézet vezetője. 1989-ben a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerzett közgazdász diplomát, ahol két évvel később egyetemi doktori fokozatot is. 1995-ben avatták a közgazdaság-tudományok kandidátusává az MTA-n, 2003-ban közpénzügytanból habilitált. Címzetes egyetemi tanár a Szent István Egyetemen, egyetemi magántanár a Kaposvári Egyetemen. Kutatói tevékenységet végzett Cambridge-ben, a Sorbonne Egyetemen, a pekingi Minzu Egyetemen, a Zsitomiri Nemzeti Egyetemen, a Bank of Englandban, és a Federal Reserve washingtoni székhelyén. 2013-ban Wekerle Sándor Tudományos Életműdíjjal tüntették ki a magyar pénzügyi és közgazdaságtudományi fejlődés érdekében kifejtett iskolateremtő tevékenységéért. 2016-ban a Pénzügyi Kultúra Nagykövete kitüntető címben részesült a Magyar Bankszövetségtől, az új típusú pénzügyi szemlélet és tudományos rendszertan megalkotása érdekében végzett munkásságáért.

Kutatási területe: állampénzügyi menedzsment, gazdaságpolitika, bankszabályozás.

Dr. Parragh Bianka, PhD (parragh.bianka@uni-nke.hu): A Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, a Közpénzügyi és Államháztartási Intézet (valamint az Óbudai Egyetem Keleti Károly Gazdasági Karán, a Vállalkozásmenedzsment Intézet) egyetemi adjunktusa. 2001-ben okleveles közgazdász diplomát szerzett a Nyugat-magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán, majd 2004-ben jogi szakokleveles közgazdász diplomát szerzett a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Karán. Doktori (PhD) fokozatát a Nyugat-magyarországi Egyetem Széchenyi István Doktori Iskolájában, Gazdálkodás- és Szervezéstudományok területen kapta 2010-ben.

Kutatási területe: fiskális és monetáris politika, versenyképesség, gazdaságpolitika, gazdasági kormányzás és érdekképviselet.

Zádori Iván – Sebők Marianna – Nemeskéri Zsolt**SUSTAINABILITY, HRM AND PUBLIC SERVICES**

Iván Zádori, Faculty of Culture, Education and Regional Development, University of Pécs, zadori.ivan@kpvk.pte.hu

Marianna Sebők, Corvinus Business School, Corvinus University of Budapest, marianna.sebok@uni-corvinus.hu

Zsolt Nemeskéri, Faculty of Culture, Education and Regional Development, University of Pécs, nemeskeri.zsolt@kpvk.pte.hu

Human resource management could be a strategic field to ensure sustainable and high standard public services that meet the needs of the citizens, deliver public services to local communities and other stakeholders. This paper is focusing on the theoretical background of sustainability, the sustainability questions of public services and the sustainability issues of HRM in order to outline the potential connections between these fields. The authors draw up recommendations for local public service actors.

The sustainability movement started in the 1980s when it became clear that human activities could not be sustained in terms of the planet's resources. Public service organizations – similar to any other organizations, like market actors, governmental and non-governmental organizations all around the world – also have to cope with the present global, regional and local challenges of sustainability. These economic, social and environmental issues and the potential answers for these challenges should be an integral part of the new public management and new public government approach. In this new vision of sustainability.

KEYWORDS:

SERVICE-model, OVHR-model, sustainability challenges of HRM, responsibility, Public Service Organizations (PSOs)

1. BACKGROUND: SUSTAINABILITY CHALLENGES

From the second half of the 20th century humankind has had to face serious sustainability challenges: the negative effects of the intensive economic, social and environmental processes all over the world have resulted in a slow reevaluation of the role and impact of human activities in many fields and generated the idea of sustainability and sustainable development.

According to the *Brundtland definition*, sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their needs. Within sustainable development, we can identify the three pillars of society, environment, and economy, which can be interpreted in the context of culture. According to some standpoints, the appearance of the idea of sustainability and sustainable development is a cultural phenomenon, a self-reflection for economic, social and environmental challenges and problems generated by human culture. People are born to different cultures and later they live in the framework of symbolic, objectified and institutional structures of those cultures. These cultures are shaped by the permanently changing challenges (similar to earlier periods of human history), so adaptive models and strategies that respond to these challenges are apparently an integral part of human culture.

These sustainability challenges and reactions are not new in the history of human communities but there is a substantial difference between the earlier periods and the present situation: economic, social and environmental challenges have become much more global instead of remaining local in an interdependent, interconnected world. In the earlier periods of human history sustainability depended on geographic situation and natural resources, whereas today economic performance and competitiveness are the main determining factors. In this globalized situation the importance of learning is crucial, because learning processes could help dealing with the problems and in an optimal situation these could also lead to adaptive models and strategies that could help to generate sustainable conditions and methods in the long run for individuals, communities, institutions and organizations as well.

These economic, social and environmental issues and the potential answers for these challenges should become integral parts of the new public management and new public government approach. In this new vision of sustainability HRM could be considered as a strategic field to ensure sustainable and high standard public services that meet the needs of citizens, deliver public services to local communities and to the other stakeholders. This paper is focusing on the theoretical background of sustainability, the sustainability questions of public services and the sustainability issues of HRM in order to outline the potential connections between these fields. While the authors attempt to draw up recommendations for the local public service actors, it is still important to point out that the paper mainly focuses on the conceptual and theoretical background, including some examples about the present challenges of public institutions.

2. MAIN FOCUS OF THE STUDY

Sustainability challenges produce more informed and active citizens who are able to solve their problems with creativity, who understand the working mechanisms of nature,

environment, society, law and the economy, who understand the connections between these elements and able to make responsible decisions in their individual and public actions. In the last few decades principles and ideas behind sustainability have started to be integrated into education curricula at different levels of education including higher education all over the world. Similar processes could be recognized in the world of business and in the non-profit sector where more and more stakeholders use this way of thinking both at the strategic and at the everyday operational level, which certainly results in a more sustainable world. These changes and challenges affect the governmental/public sector and its institutions as well. One of the main questions of this paper is to identify the possible role, scope of activities and actions of the public service providers in connection with sustainability when improving their services to the public.

Generally speaking, it is important to point out that this new focus is not mandatory or obligatory for public organizations, as well as there is no direct enforcement for PSOs to deal with such challenges: governmental bodies could manage sustainability as a value and the given level and intensity of sustainability they intend to reach. If sustainability is truly a value for the governmental sector in a given country then the local actors who manage public services could have an active role to strengthen these values in the society by giving and teaching good examples and best practice for the public. Of course, in case of negative feedback the above mentioned free choice of the governmental sector could change very fast when local governmental actors are forced to do something (e.g. California Drought and the government/PSO actions).¹ There are situations when a state or a local government is motivated to introduce new models and use PSOs to reach the aims (e.g. Glashu-sEtt project, Stockholm). It is basically a market oriented approach when a company tries to sell its service to other organizations and its own costumers creating a new focus for the institutions where this knowledge elements and competences are missing or the everyday operation is based on other priorities. On the other hand, it could be an interesting question to raise whether these institutions that provide public services are forced to develop this new strategic orientation or it is simply a voluntary action of the given PSOs, institution or some colleagues of the organization. There are some situations where the mainly state financed organizations are in lack of financial and human resources and they have no capacity to follow up the new orientation, or they have no resources to buy these services from the market. Why is this so important? The permanently changing resources and challenges result in new approaches from time to time. One of these new viewpoints could be sustainability and sustainable development, where PSOs through their basic activities and operational processes should pay more attention to sustainability challenges.

3. CHALLENGES OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

1 For more details see: NEMESKÉRI Zs., ZÁDORI I.: *A kaliforniai szárazság és kormányzati kommunikációja = Jövőkép és konfliktusok, a Public Relations elmélete és gyakorlata*, eds. Sós Péter János, SZÉCSI Gábor, Alapítvány a Public Relations Fejlesztéséért, Budapest, 2015, 182–199.

In the last few decades the NPM theory has become popular in many parts of the world and relatively soon other improvements of the basic concept like New Public Administration, New Public Governance as new directions have appeared in the academic literature worldwide. Without examining and comparing the different models that certainly respond to the present economic, social and even environmental challenges of PSOs we make an attempt to collect all basic processes and potential answers of public service organizations.

There have been several conceptual changes in the correlation and the division of activities among the different sectors of the present societies. With the changing role of the state it is inevitable that there are certain functions that could be carried out more effectively and efficiently by the economic or the non-profit sector. This special repositioning strategy could change the *traditional* activities of the state and often lead to the reduction of its *original* activities. Of course, these changes are not free from harsh debates: on the one hand in a democratic society there are many interest groups that think very differently about the exact role and functions of the state and on the other hand who is going to be the *one* who marks out the territorial boundaries of the state correctly? In spite of the different approaches it is a frequently used strategy and popular ideology to cut back the state and reduce the typical former functions of public services in order to produce a smaller but more rational government sector. In this outsourcing logic and *lean* reform public functions, in most of the cases, remain intact where the market coordination is functioning but the status of the given organization, the content and the methods of services vary according to the new conditions.² It is typical to reduce costs of the operation, especially staff costs, by implementing more cost effective services. It is important to point out that reducing staff costs invariably reduces the quality of the service and this weakens the market position of a service organization. Rather, service firms need to invest in staffing to improve the quality of the service delivered, thus strengthening their market position and sustainability.³

Another common point of these models is that the managerial approach and management processes appear in public service organizations. In this new approach services that meet the needs of the public become more important; the customer is not a passive actor any more, and in certain situations has the right and the possibility to choose other services if not satisfied with the quality of the service. On the other hand, in market coordination the 3Es (economy, efficiency, effectiveness) have also an important role; public service organizations manage their financial and human resources in order to produce high level of services, moreover, while realizing organizational objectives they satisfy the needs of the public as well.

2 JUHÁSZ L. M.: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újjéberíánus szemlélet vizsgálata*, 2011. Source: jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html (accessed 08.10.2016)

3 S. OSBORNE, Z. RADNOR, I. VIDAL, T. KINDER: *Sustainable Public Service Organizations: A Public Service Dominant Approach*, *Society and Economy*, 36(2014)/3, 317.

On the whole, the NPM movement and the related models urging the reconsideration of the framework, role and operations of public services argued for a more managerial and market-oriented framework for public services delivery which did not simply reform the role of citizens and public administrators but which sought to recast them entirely.⁴

4. SUSTAINABLE MODEL FOR PUBLIC SERVICE ORGANIZATIONS

For public services to be sustainable, it is important that besides individual activities and sustainable steps of PSOs the public sector and the state have to become committed and involved in connection with sustainability challenges. The state could use the public sector to implement this vision and set examples for the public. Without this strong commitment and new strategic orientation all the activities would become only accidental and would only depend on the commitment of individual employees, leaders or the management of a given organization. Since a relatively large number of grants are available for public organizations concerning sustainability in many countries of the European Union, it happens relatively often that PSOs become involved for a shorter or longer period of time. However, in some cases these initiatives are not enough to result in a real sustainable operation model.

However, it is very important that this new way of thinking replace the organization's survival operation to create new public values that efficiently respond to the economic and social needs. On the other hand there are some characteristics that we have to take into account before examining the sustainable models for PSOs. According to Osborne, there are some special features which are the following:

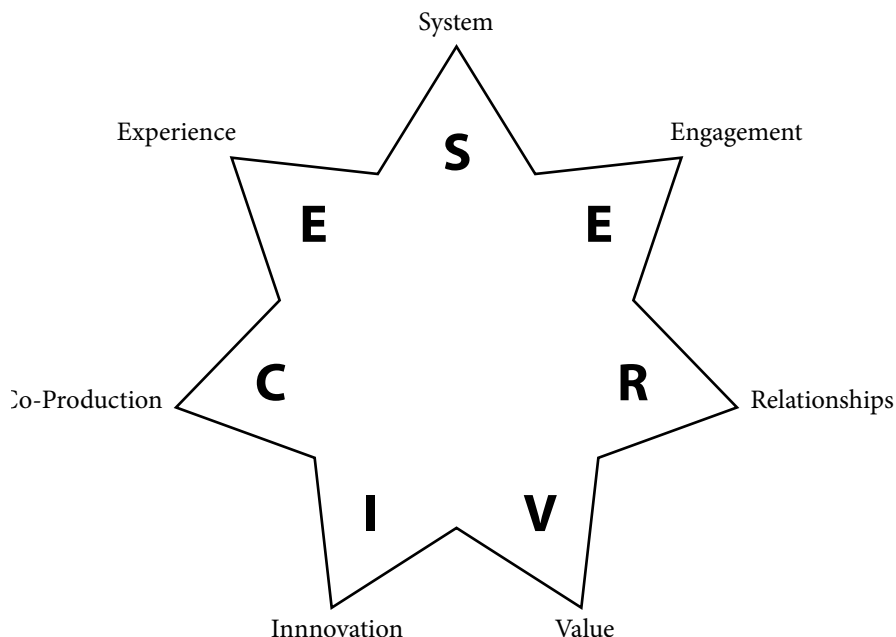
- *Free choice for PSOs is constrained. For example, they can rarely choose their service users, their range of service offerings or their geographic location. These decisions are taken for them and are dictated often by statute and legislation.*
- *PSOs are also accountable for their business practice in providing public services through democratic mechanisms of accountability rather than through the market alone. These democratic mechanisms have certainly been stretched and eroded by the NPM but accountability to the citizen is nonetheless still a basic element of public, as opposed to private, services.*
- *Third, and implicit in the above, is that central governments have a role in creating the political and democratic context for PSOs and over which PSOs themselves have little, if any control.*⁵

These general challenges determine the framework of dealing with sustainability challenges. According to the previously mentioned characteristics seven dimensions could be identified that could lead to a sustainable model of public service organizations:

4 *Ibid.*, 315.

5 OSBORNE, RADNOR, VIDAL, KINDER: *A Sustainable Business Model for Public Service Organizations*, Public Management Review, 16(2014)/2, 165–172.

Figure 1 • The seven-pointed ‘SERVICE’ star of a sustainable business model for public service organizations⁶



Within the framework of the seven-pointed SERVICE star model the authors draw up the next propositions:

System: public services can be considered as systems and not just ‘simple’ organizations, hence they need to be governed and managed as such. In this framework beside the given public organizations governmental bodies, other public service organizations, service users, local communities and technologies are also parts of the system where one of the most important tasks of PSOs is to learn how to interact with other actors and how to manage the whole service system in order to satisfy the needs of the public.

Engagement: PSOs need to engage in organizational sustainability. Organizational sustainability has to be an important priority within the institutions where the economic, social and environmental issues of the service process and the human factors of services are crucial.

Relationships: sustainable PSOs depend on long-term relationships across service systems rather than seeking short term transactional value. The importance of the management of existing and potential relationships is an integral part of public services marketing, as ‘marketization’ has become popular in the last few decades and, according to Harker, these activities

6 OSBORNE, RADNOR, VIDAL, KINDER: *Sustainable Public Service Organizations: A Public Service Dominant Approach*, *Society and Economy*, 36(2014)/3, 322.

are focusing on creating, developing, and maintaining committed, interactive and profitable exchanges with selected customers over time.

Value: internal efficiency leads to significant improvements in the efficiency of public services. It is also an important task to design the service processes to produce maximum value for the end-users and rethink the existing organizational culture in order to improve permanently the level of services to satisfy the needs of the end-users.

Innovation: in PSOs innovation could also be inevitable although this kind of innovation does not definitely mean the same competitive advantage which is typical in market coordination and competitive commercial market processes but it is rather about achieving service efficiency and effectiveness. With the available human resources and organizational knowledge in an optimal situation a public services organization could also achieve a certain level of innovation.

Co-production: co-production is an important source of effective performance and innovation by public services. The products of these organizations are designed and produced by public policy makers and service professionals while the consumers, the end-users are relatively passive in this process, although iterative interactions between service staff and service users produce the 'realized' service.

Experience: A key resource for PSOs are the knowledge elements and experiences where the quality and quantity of human resources are emphasized in order to produce sufficient level of services.

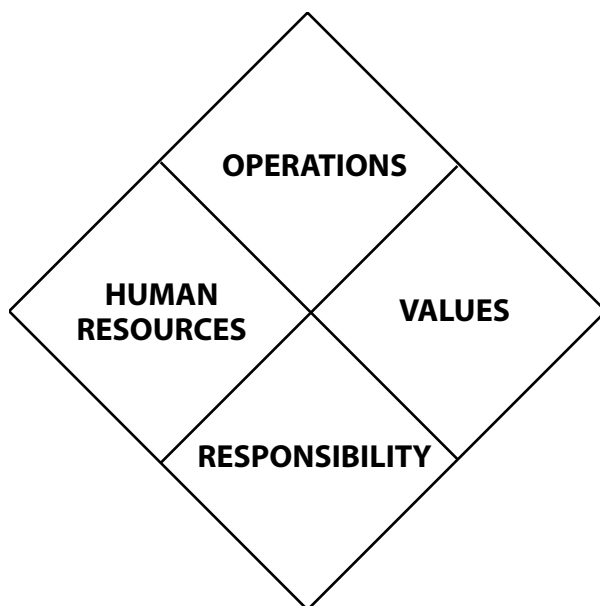
The seven-pointed SERVICE star model for public service organizations certainly draw up an ideal framework for those public service organizations which operate in the more developed parts of the world where the above identified key factors could contribute to sustainability, which are definitely priorities for PSOs. However, preferences could be different in the less developed parts of the world and in the transition economies of the Central Eastern European Region. In these regions to reach a more sustainable operation in the public sector, theory and practice have to be more specific and practical reflecting the given challenges of the region forming the basis of tangible activities that could help to obtain a sustainable operation. Therefore, we make an attempt to draw up a revised framework that is much closer to the present economic, social and environmental challenges of the Central Eastern European Region.

5. A NEW SUSTAINABLE PUBLIC SERVICE ORGANIZATION MODEL: THE OVHR-MODEL

Our approach, the New Sustainable Public Service Organization Model (OVHR-Model) has four scopes: operation, values, human resources and responsibility. This model is a simplified variant of the seven-pointed SERVICE star of a sustainable business model for public service organizations. The four key areas are the necessary and sufficient conditions that are needed in public institutions to rethink and reorganize their activities to create the foundations of a future sustainable operation. All of the four areas are inevitably needed, if one or more of them are missing from everyday operation, the idea of changing organizational

processes to real sustainable ones will remain a fiction. On the other hand, there are certain overlaps and interactions in connection with the four areas that have to be taken into consideration in everyday operation by an organization. After achieving results in these fields, organizations could deal with the other propositions of the seven-pointed SERVICE star model like innovation, co-production or engagement.

Figure 2 • OVHR-Model for public service organizations (figure developed by the authors)



Operations: public service organizations have to manage their financial and human resources in a sustainable way, they have to use sustainable practices in their own operations to improve quality services for the public.

Values: through different activities PSOs could express sustainability values; public PSOs can also serve as models for good practices through a wide range of activities including the management of their resources, decision-making and policy development.

Human resources: PSOs need to employ a labour force with appropriate competencies, knowledge, flexibility and adaptation ability, which is satisfied on the long run.

Responsibility: social and public engagement, CSR, visibility, responsible actions are also substantial in the new sustainable way of thinking within an organization.

6. FOUR SCOPES OF THE OVHR-MODEL

6.1. Operations

In the everyday operation of a PSO, it is important to reach institutional and financial sustainability in order to provide the required resources for the activities of the institution. This is

a rather important challenge as most of the organizations are financed and maintained by the state. Public financing can be unpredictable, which results in permanent adaptation, financial instability and insecurity, and unforeseeable situations that could risk the normal operation of the given organization. If the above mentioned stable circumstances are not provided, the institutions have to develop different types of surviving strategies (instead of strategic planning) to ensure normal operation and services. If financing does not change, PSOs should pay much more attention to fund-raising, projects or any other opportunities that could result in extra budget incomes. It remains to be seen if the available human resources, knowledge and competencies are suitable for raising funds from outside. In most of the cases (especially in Hungary) there are many institutions which lack these competencies and the colleagues forced to raise extra budget incomes or forced to participate in projects sometimes do not have the proper knowledge. Moreover, these activities are only manageable at the expense of their normal, everyday work. In an optimal situation the financial background is stable and predictable, the institutions have enough resources to purchase these competencies from the market.

From a sustainability point of view the second most important principle for organizations is sustainable resource management (utilities, waste, renewable resources), which should become a priority for the management and staff. Despite the fact that public service organizations use very different resources, there are significant differences and various approaches in connection with sustainability. The most frequently recommended steps are as follows:

- Starting energy saving programs;
- Renewable energy use;
- Sustainable waste management;
- Using sustainable development strategies;
- Becoming self-sufficient institutions;
- Minimizing environmental impacts of the institution;
- Intensifying public engagement.

It is important to point out that in Central Eastern Europe and in other parts of the less developed world the infrastructural background is simply not appropriate for a more sustainable operation, since buildings are old, the utilities are from the 20th century or even earlier periods. In these situations remodelling, rebuilding is only feasible from outside (mainly governmental) resources. These outside funds are dependent on government preferences and policies, which cannot equally affect all institutions at the same time. In a newly built infrastructure it has to be a priority to create and develop the proper conditions for sustainable resource management while the state has to try to develop strategies to deal with sustainability challenges of the old infrastructural conditions.

6.2. Values

According to the seven-pointed SERVICE star model values are mainly about internal efficiency that leads to significant improvements in the efficiency of public services and designing service processes to produce maximum value for end-users by rethinking the existing organizational culture to satisfy the needs of them. By understanding the importance of the

above mentioned fields we presume that public services institutions are appropriate structures for setting examples, best practices, good patterns and precedents for the public.

To achieve this, the first step is to specify and clarify what sustainability means in a given public service organization. It is also substantial to define what kind of tasks could be identified in connection with sustainability, how the outcomes could be presented and communicated to service users in parallel with determining how it could be achieved in practice. The whole process is much easier if there is a central direction and sustainability is a basic priority in the public sector.

It is important to point out if a given organization or public service system is not forced to deal with the challenges of sustainability, similarly to other situations, these issues will be neglected. The situation may change easily, especially if the public sector is forced to respond to these challenges: this is exactly what happened in California in the last years. The serious water problem quickly changed the attitude of the public sector institutions and they did their share to help the adaptation processes of the citizens. If there is no strong negative feedback, public sector organizations can play a proactive role in starting a new way of thinking, and teaching new values of sustainability to other institutions, market actors and to the public.

6.3. Human Resources

Similarly to market actors, public service organizations also depend on certain resources which they have to use efficiently and effectively to reach their aims on a long run. One of the most important resources is human resources within an organization and there are several situations when institutions have to rethink how they use and manage their human resources to maintain high quality services which meet the needs of the public. It is important to point out that the organizational answers for sustainability challenges are not only given at the operational level and must involve more than the simple reduction of the ecological impact of the given institution. It is also about how organizations manage their available human resources and how they pay attention to the social and human aspects of the operational process. According to Ehnert organizations need to focus on the following strategic goals when communicating the importance of sustainability in connection with HRM:

- Attracting and retaining talent and recognizing them as an ‘employer of choice’;
- Maintaining employee health and safety;
- Investing into the skills of the workforce on a long term basis by developing critical competences and lifelong learning;
- Supporting employees’ work-life-balance and work-family-balance;
- Managing ageing workforces;
- Creating employee trust, employer trustworthiness and sustained employment relationships;
- Exhibiting and fostering (corporate) social responsibility towards employees and the communities in which they are operating;
- Maintaining a high quality of life for employees and communities;
- Managing and communicating sustainability values and integrating it into the organizational culture.

Although not all of the above mentioned principles are traditionally part of HRM, but they show perfectly the importance of people as a real resource that need to be developed, cherished and sustained instead of the 'hire and fire' attitude.⁷ Dealing with these issues could lead to more sustainable and responsible public service organizations that play a crucial role in the state not just expressing and communicating basic values of sustainability but also acting upon them when they manage the human component of the organization responsibly.

On the other hand, understanding human resources as valuable assets that also could become scarce or could be exploited in an organization is also an important sustainability aspect. Organizations will always need highly committed, loyal and motivated workforce to reach the aims of the organization along with the personal goals.

6.4. Responsibility

Corporate social responsibility (CSR) appeared in the academic literature from the 1960s. Although this phenomenon came from the business world where the actors realized that business should not only be concerned with profitability and growth but also with its social and environmental impact, and must pay more attention to the concerns of its stakeholders (employees, shareholders, customers, suppliers, local communities, civil society), the public sector also has to adopt this concept into its operation.

Corporate social responsibility is the duty of a corporation to create wealth in ways that avoid harm to societal assets, while also protecting and enhancing them with market actions, externally mandated and voluntary actions. Organizations of the 21st century have been confronted with the difficult challenge of balancing their economic, legal and social responsibility for the variety of stakeholder groups with which they interact. The concept of CSR in Hungary, like in most of the transition economies in Central and Eastern Europe, is still relatively new and not well-known. Before the political changes in 1989 under socialism state owned socialist corporations and organizations had many social and cultural policies which played a major role in the maintenance and development of social and cultural services in the areas where they were located and ran their activities. In the 1990s most of these state owned corporations and organizations were closed, restructured or sold, privatized and the new owners did not care much about the former social and cultural infrastructures. Since the mid-1990s, corporations and public sector organizations have slowly begun to pay more attention to their social responsibilities. The present CSR activities are not coming from the past: most of these activities are *imported* activities both at business organizations and public institutions.

According to Steiner and Steiner, there are three main actions within organizations in connection with CSR that result in responsibility.⁸ The first is market actions, which comes from

7 I. EHNERT: *Sustainability and human resource management: reasoning and applications on corporate websites*, EJIM, 3(2009)/4, 419–438.

8 G. A. STEINER, J. F. STEINER: *Business, Government and Society. A Managerial Perspective, Text and Cases*, McGraw-Hill, New York, 2011.

the logic of market coordination. Generally speaking, the actors who create products or provide services produce things that are useful for the public. If these products were not useful, they would disappear from the market soon, but the presence of these products and services of the market certainly mean a kind of responsibility because these organizations produce what the public needs. The second is mandated actions, where – within the legal framework – organizations have to observe the norms of the law. Legal regulation also come from the working mechanisms of human societies where these social structures create the rules of the game that could secure the sufficient operation of these systems on the long term, that also result in responsibility. The third one is voluntary actions where organizations exceed the first two forms of actions and carry out responsible actions for society and the public.

Since public organizations, in an optimal situation, provide services needed by the public within the legal framework of a given country, responsible policies are mainly focused on voluntary actions and concerned with their reputation and image: they want to project a socially responsible image to their customers and users. The CSR policies are defined under the concept of sustainability and mainly cover economic, social and environmental aspects of sustainable development and/or including policies of specific human rights and charity activities.

7. NEW CHALLENGES, EMERGING ISSUES

Similarly to other sectors, the public services sector faces permanently changing conditions and challenges. If we examine the present trends, two fields seem to be very crucial: the first is the changing role of the state and the second is the challenge of e-services.

We have already pointed out the importance of the changing role of the state and the governmental sector in connection with sustainability. The state and its policy making role is one of the key actions that could result in a more sustainable service provided to the public. In an optimal situation a new legal background could urge organizations to adapt to the basic elements of the OVHR-model and to make the important steps toward sustainability to show, communicate and teach the citizens the values of sustainability. Along with the role of the state, the role of management is also a major element, because without a strongly committed government the success or failure of steps towards sustainability often depend on the commitment of the leaders and the management of local PSOs so their role is crucial to make PSOs more sustainable.

According to Osborne, most public services used to have a model where service providers and service users interacted in real-time. However, such encounters are becoming more and more virtual giving rise to the challenges of e-services.⁹ It is also a challenge from a demand and supply point of view. Older generation of employees can not use digital technology effectively, while younger generations are proficient users. Of course, there is also a generation gap between public services users: the adaptive ability of younger generations is certainly much higher and they use e-services easily while for the older generations these type of services carry

9 OSBORNE, RADNOR, VIDAL, KINDER: *Sustainable Public Service Organizations: A Public Service Dominant Approach*, Society and Economy, 36(2014)/3, 332.

certain challenges. Therefore, organizations have to face and have to manage these challenges which means the *doubling* of the service providing process in certain situations.

The intensive spread of the electronic services is also a critical HR question since some of the public service organizations do not need the competences any more that present employees possess. Although in these situations cutbacks are unavoidable, at the same time the same number of employees with other competences are needed to ensure the background of the electronic services and the operation of the back office as well.

Finally, it is important to pin down the fact that it is probably not very practical to characterize all public services as part of a homogenous whole. Inevitably there are differences between public services in different service sectors or at different points of the public service delivery chain. This is the reason why principles of sustainability could not be identified as universal solutions for every PSO and all public services.

8. SUMMARY

The concept of sustainability has to become a part of public services in the next few years in which PSOs could play an important role. Some public institutions can certainly do more than others to reach these aims, however, the change of mindset is important everywhere. Therefore, every organization can find its role in this new orientation.

Almost 40 years of experience shows that despite several global, regional and local attempts, activities and programs it is impossible to change human mentality from one day to another. Looking back to the history it is clear that these processes usually worked best when negative feedbacks forced people to change their attitudes and way of life. In most of the cases these learning and adapting processes were not very nice and peaceful, although, on the whole, it was a successful story, but not for everyone and not every time. Currently the basic aim could be to solve and control the challenges of humankind without any crisis, which is a common matter so everybody is involved at every stage and level all over the world. In permanently changing environmental and socioeconomic circumstances it is very hard to forecast what we should learn and what is going to be useful in the future. The changes of the world are relatively fast, in most of the cases we are unable to perceive the real changes and situations, and rarely can we establish what and how we should react to work out better solutions. Developing sustainability approach in public service organizations could be one answer for these challenges.

This was one of the main topics of the World Council for Curriculum and Instruction (WCCI) 17th Global Conference, co-organized by the authors.¹⁰ The event was organized around the theme of *Educating for Democratic Governance and Global Citizenship*. The purpose of this conference was to inspire and engage researchers throughout the world in an exploration of global education focusing on the understanding of the working mechanisms

10 The papers of the conference were published in: eds. S. SENSES-OZYURT, S. KLEIN, NEMESKÉRI Zs.: *Educating for Democratic Governance and Global Citizenship*, World Council for Curriculum and Instruction, San Diego, 2016.

of the world from a global, holistic, multidisciplinary point of view: the economic social and environmental processes, connections, causes and effects of humankind. In this respect educating for democratic governance and global citizenship means that education could produce new types of world citizens who are equally sensitive for the challenges of humanity and the Planet Earth, who understand the democratic values and also have competences, knowledge and skills that enable them to make responsible decisions in their individual and public actions. Educating for democratic governance and global citizenship at every stage of life could be one potential answer for these challenges. In our understanding such scholarly discussions are foundational in bringing about the dynamic educational transformation needed for creating a more peaceful 21st century global society and also creating sustainability of public services.

Public service organizations – similarly to other organizations around the world – also have to cope with the present global, regional and local challenges of sustainability. These economic, social and environmental issues and the potential answers for the challenges should be an integral part of the new public management and new public government approach everywhere in the world. In this new vision of sustainability the four strategic fields of OVHR-Model – the operation, values, human resources and responsibility substantiate those actions that could contribute to a better economic, social and environmental situation parallel with ensuring high standard public services that meet the needs of the citizens.

This study is focusing on the theoretical background of sustainability and the sustainability questions of public services. Our next step is to examine our concept in practice and confirm the theoretical background with empirical data from the Hungarian and the Central Eastern European public organizations in order to draw up a new vision in connection with sustainability for the public service actors of the region.

9. BIBLIOGRAPHY

1. R. ASHWORTH, E. FERLIE, G. HAMMERSCHMID, M. Jae MOON, T. Reay: *Theorizing Contemporary Public Management: International and Comparative Perspectives*, British Journal of Management, 24(2013)/S1, S1–S17.
2. I. EHNERT: *Sustainability and human resource management: A conceptual and exploratory analysis from a paradox perspective*, Contributions to Management Science, Physical/ Springer, Heidelberg, 2009.
3. EHNERT: *Sustainability and human resource management: reasoning and applications on corporate websites*, EJIM, 3(2009)/4, 419–438.
4. ed. NEMESLAKI A.: *ICT driven public service innovation: comparative approach focusing on Hungary*, National University of Public Service Institute of International Studies, Budapest, Hungary, 2014.
5. JUHÁSZ L. M.: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újjéberianus szemlélet vizsgálata*, 2011. Source: jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html (accessed 08.10.2016).
6. eds. D. MORGAN, B. COOK: *New Public Governance: A Regime-centered Perspective*, M. E. Sharp, New York, 2014.
7. NEMESKÉRI Zs., Zádori I.: *A kaliforniai szárazság és kormányzati kommunikációja = Jövőkép és konfliktusok*. A Public Relations elmélete és gyakorlata, eds. Sós Péter János, Szécsi Gábor, Alapítvány a Public Relations Fejlesztéséért, Budapest, 2015, 182–199.
8. S. OSBORNE, Z. RADNOR, G. NASI: *A New Theory for Public Services Management? Towards a (Public): Service-dominant Approach*, American Review of Public Administration, 43(2013)/2, 135–158.
9. S. OSBORNE, Z. RADNOR, I. VIDAL, T. KINDER: *A Sustainable Business Model for Public Service Organizations*, Public Management Review, 16(2014)/2, 165–172.
10. S. OSBORNE, Z. RADNOR, I. VIDAL, T. KINDER: *Sustainable Public Service Organizations: A Public Service Dominant Approach*, Society and Economy, 36(2014)/3, 313–338.
11. Z. J. RADNOR: *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*, Advanced Institute of Management, London, 2010.
12. eds. S. SENSES-OZYURT, S. KLEIN, S., NEMESKÉRI Zs.: *Educating for Democratic Governance and Global Citizenship*, World Council for Curriculum and Instruction, San Diego, 2016.
13. G. A. STEINER, J. F. STEINER: *Business, Government and Society. A Managerial Perspective, Text and Cases*, McGraw-Hill, New York, 2011.
14. *Sustainability and Human Resource Management. Developing Sustainable Business Organizations*, eds. I. EHNERT, W. HARRY, K. J. ZINK, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2014.
15. J. C. THOMAS: *Citizen, Customer, Partner: Engaging the Public in Public Management*, M. E. Sharpe, New York, 2012.

Dr. Iván Zádori (zadori.ivan@kpvk.pte.hu): assistant professor and vice dean at the Faculty of Culture, Education and Regional Development, University of Pécs. He has 14 years of experience in higher education (Marketing, Cultural Marketing and Management, Cultural Economics, Nonprofit Organizations and Nonprofit Economics, Sustainability, Sustainable Development). His research activities focus on the development processes and sustainability challenges of islands and other continental areas from social, economic, ecological and cultural perspectives, as well as the learning aspects of sustainability and corporate social responsibility.

Dr. Marianna Sebők (marianna.sebok@uni-corvinus.hu): organizational development expert, human resource manager and assistant professor at the Corvinus Business School, Corvinus University of Budapest, Hungary. She has spent more than 20 years in the market sector as leader and consultant. Her present activities are focusing on knowledge transfer and teaching in higher education. She received her summa cum laude PhD degree from the Doctoral School of Earth Sciences, at the University of Pécs. Her main research field is labour market mobility, she is also committed to changing organizational cultures, applying leadership and innovative HR activities and solutions in practice.

Dr. habil. Zsolt Nemeskéri (nemeskeri.zsolt@kpvk.pte.hu): associate professor at the Faculty of Culture, Education and Regional Development, University of Pécs. The primary topics of his research are the measurement of human resource development and analysing the characteristics of regional development. His scientific area also includes equal opportunities and HRD, in relation with corporate social responsibility (CSR) and employer branding. He is the author of more than a 100 publications in these fields. As a consultant he managed HRD related research projects at McDonald's, AVON Cosmetics, Hungarian Post, Paks Nuclear Power Plant.

Bóka János – Halmai Péter – Koller Boglárka

VÁLÁS „ANGOLOSAN”¹

A BREXIT politikai, jogi és gazdasági agendái

BREXIT and Its Political, Legal and Economic Agenda

Dr. Bóka János, PhD, egyetemi docens, boka.janos@uni-nke.hu

Prof. Dr. Halmai Péter, DSc, egyetemi tanár, az MTA levelező tagja, tanszékvezető, Magyary Zoltán Chair, halmai.peter@uni-nke.hu

Dr. Koller Boglárka, PhD, egyetemi docens, dékán, tanszékvezető, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, koller.boglarka@uni-nke.hu

2016. június 23-án, 72,2 százalékos részvétellel a brit állampolgárok többsége az Unió elhagyása mellett tette le a voksát. Nagy-Britannia kilépésével az Unió lakosság száma és gazdasági ereje mindenképpen csökkenni fog. Kontinentálisabb Európa képe rajzolódik ki, amelyben Németország és Franciaország gazdasági ereje, befolyása viszont vélhetően erősödik. Tanulmányunkban a brit kilépés különböző, napirenden lévő szcenárióiról, a folyamat egyes lépéseiről kívánunk összefoglalást nyújtani úgy, hogy sorra vesszük a politikai vitákat, az EUSZ 50. cikke alapján a jogi lehetőségeket, valamint összegezzük a gazdasági aspektusokat. A BREXIT forráskönyvei különböző mészeteinek bemutatása rávilágít majd arra, hogy mennyire eltérő elképzelések és ütemezések léteznek a kilépés végrehajtását tekintve, és arra is, hogy ezek mögött számos stratégiai és taktikai bizonytalanság húzódik.

KULCSSZAVAK:

BREXIT, Nagy-Britannia, Egyesült Királyság, Európai Unió, EUSZ 50. cikk

kérnék húzni 4-5 sort!

On 23 June 2016, with 72.2 percent participation, the majority of British citizens voted for leaving the EU. With Britain's exit, the population and the economic power of the Union will be reduced. The image of a more continental Europe emerges in which Germany and France's economic and political power is likely to be strengthened. In this paper, we provide a summary on the possible scenarios of the BREXIT process by examining the available agendas. First, we review the political debates on BREXIT, then we analyse the legal procedure and finally we summarize the economic aspects. By presenting the political, legal and economic agendas, we argue that there are different ideas and plans in terms of timing and the ways of implementation of BREXIT and also that numerous strategic and tactical uncertainties lie behind these.

KEYWORDS:

BREXIT, Great Britain, United Kingdom, European Union, Article 50 TEU
BÓKA-HALMAI-KOLLER • VÁLÁS „ANGOLOSAN”

1. BEVEZETŐ

2016. június 23-a új Európát hozott el nekünk. Olyan Európát, amelyben nemcsak a befelé vezető út, hanem a kifelé vezető lehetőség is létezik. Olyan Európát, ahol az uniós tagság bármikor megkérdőjelezhető, és adott esetben el is utasítható. Június 23-án, 72,2 százalékos részvétellel a brit állampolgárok többsége (52 százalék) az Unió elhagyása mellett tette le a voksát, szemben azzal a „jelentős” kisebbséggel, akik a bennmaradást támogatták (48 százalék).

A BREXIT-ről tartott népszavazás megmutatta, hogy az „európai klubtagságot” sem lehet örök adottságnak tekinteni. Valamely tagállam kezdeményezésére e klubtagság megszüntethető, és az Unióval másfajta kapcsolatrendszer is kialakítható. Természetesen az újfajta kapcsolatrendszer természetének a kialakítása nemcsak a kilépést kezdeményező, hanem az európai uniós intézmények és a tagállamok döntésének is függvénye.

A britek is, és Európa is megdöbbenéssel nyugtázta a referendum eredményét. Az is nyugodtan kijelenthető, hogy a kezdeményező, David Cameron maga sem számított erre az eredményre. Az eredmény nyilvánossá válását követő lemondásakor könnyes szemmel, szentimentális módon vett búcsút a kormányfői széktől. De vajon valóban ezt szerették volna a britek? Számoltak döntésük minden hazai és európai következményével? Vajon, amikor behúzták azt a bizonyos X-et, tudatában voltak-e a döntésük jogi, politikai, gazdasági és persze társadalmi következményeinek? És végül, de nem utolsósorban vajon az is átfutott-e az agyukon, hogy döntésüknek Britannián messze túlmutató hatásai lesznek, és az egyébként is többszintű válságtüneteket produkáló Unió jövőbeni sorsát és létezését is meghatározhatják? Mindezen kérdésekre a választ csak a brit választók adhatják meg. Az azonban bizonyos, hogy a BREXIT-ről tartott népszavazás a brit lakosság egyedülálló megosztottságát eredményezte. E megosztottság a generációk, a nemzeti törésvonalak, és a vidék–London dimenziókban is világosan kirajzolódott.

Nagy-Britannia kilépésével az Unió lakosság száma és gazdasági ereje mindenképpen csökkenni fog. Kontinentálisabb Európa képe rajzolódik ki, amelyben Németország és Franciaország gazdasági ereje, befolyása viszont vélhetően erősödik. Tanulmányunkban a brit kilépés különböző, napirenden lévő szcenárióiról, a folyamat egyes lépéseiről kívánunk összefoglalást nyújtani úgy, hogy sorra vesszük a politikai vitákat, a Lisszaboni Szerződés 50. cikke alapján a jogi lehetőségeket, valamint összegezzük a gazdasági aspektusokat. A BREXIT forgatókönyvei különböző metszeteinek bemutatása rávilágít majd arra, hogy mennyire eltérő elképzelések és ütemezések léteznek a kilépés végrehajtását tekintve, és arra is, hogy ezek mögött számos stratégiai és taktikai bizonytalanság húzódik.

2. POLITIKAI VITÁK ÉS FORGATÓKÖNYVEK

A politikai forgatókönyvek is több dimenzióban értelmezhetők. Alábbiakban a brit belpolitikai (1), az európai uniós (2) és globális/nagyhatalmi dimenziókat (3) vesszük sorra.

Először is érdemes röviden visszatekinteni a referendumhoz vezető közvetlen lépésekre. A brit miniszterelnök, David Cameron 2012-ben kezdeményezte hazája és az Európai Unió ún. kompetencia-felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy fény derüljön arra, hogy az egyes

szakpolitikai területeken az uniós vagy a nemzeti hatáskör eredményez-e hatékonyabb megoldásokat.² a brit elképzelés az eddigi gyakorlat, az EU-felé történő hatáskör-átruházás mellett, a hatáskör tagállamok felé történő visszajuttatását is magában foglalta, teljesen új, dinamikus értelmezési keretbe helyezve a tagállam–EU kapcsolatrendszerét.

A BREXIT lehetsége először 2013-ban merült fel, amikor Cameron, az azóta elhíresült Bloomberg beszédben választóinak ígéretet tett az uniós tagságról tartandó referendumra, és kinyilvánította, hogy egyedül az egységes belső piacot tekinti Nagy-Britannia számára is megőrzendő uniós vívmánynak: „Az Európai Unió lényege ma is az egységes piac. Nagy-Britannia az egységes piac szívében van és ott is kell, hogy maradjon”³ Cameron ígérete egy belpolitikai stratégia része volt, amelyben az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja, a UKIP vitorlájából szeretne volna kifogni a szelet úgy, hogy ezzel a Konzervatív Párt (teljes nevén Konzervatív és Unionista Párt) megosztottságát is csökkenti. Ő maga nem akart kilépni az EU-ból, csupán át szeretne volna formálni az Uniót, politikai tőkét kovácsolva a brit nemzeti szuverenitás védelmezői szerepéből, és abból is, hogy Nagy-Britannia és az EU mindig is terhelt viszonyát a britek többsége számára elfogadható módon reformálja meg. Egy darabig úgy tűnt, hogy Nagy-Britannia eddigi legfiatalabb miniszterelnöke jól taktikázik. 2014-ben a skót függetlenségi népszavazáson a skótok többsége a Nagy-Britanniában történő bennmaradás mellett voksolt, ő pedig 2015-ben megnyerte a választásokat.

2015-ben Cameron az Európai Tanács elnökének, Donald Tusknak és az európai döntéshozóknak is kifejtette, hogy milyen irányban kívánja Nagy-Britannia megreformálni az Uniót: diszkriminációmentességet kért a nem eurozóna tagok – mint Britannia – érdekeinek megőrzésére, garanciát a versenyképesség és hatékonyság fenntartására, és a nemzeti szuverenitás védelmében. „Ahol szükséges, ott európai, de ahol csak lehetséges, nemzeti döntéshozatal a kívánatos.” – hangsúlyozta Cameron a britek álláspontját.⁴ a 2016. februári EU-csúcson David Cameron kijelentette, hogy Britannia számára többé nem út az egyre szorosabb integráció, továbbá azt is, hogy nem áll szándékában a brit adófizetők pénzéből korlátozások nélkül finanszírozni a Nagy-Britanniában dolgozó európai uniós (többségében kelet-közép-európai) polgárok szociális juttatásait. A brit kormányfő hazája európai uniós tagságának újratárgyalása, és új típusú integrációs gondolkodásmód meghonosítása mellett tette le a voksát. A brit elképzelés szerint az új modell flexibilitásra épít, megengedi a tagállamoknak a különutas megoldásokat, és új típusú viszonyulást tesz lehetővé az európai integráció eddig elért vívmányai tekintetében is. Ezzel Cameron világosan kinyilvánította, hogy

2 Review of the balance of competences. Foreign and Commonwealth Office. Forrás: www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences. Lásd: ARATÓ-KOLLER: *Európa utazása, Integrációtörténet*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2015.

3 David CAMERON: *Nagy-Britannia és Európa c. beszéd, Bloomberg*, London, 2013. január 23. *EU speech at Bloomberg*. Forrás: www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg

4 David CAMERON levele DONALD TUSKNAK, 2015. november 10. „A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union” David Cameron levele DONALD TUSKNAK, 2015. november 10.

amennyiben hazája marad az Unióban, akkor a tagságot csakis differenciált módon képzel el.⁵ A brit elképzelést, ha nehezen is, sikerült Cameronnak az EU-val és a tagállamokkal elfogadtatnia, akkor is, ha az számos diszkriminatív elemet tartalmazott, főleg a kelet-közép-európaiaknak nyújtandó szociális juttatások terén.⁶ Cameron alapállása az Unió és a tagállamok vezetőivel folytatott tárgyalások során az volt, hogy Nagy-Britannia olyan gazdasági és politikai erőt képvisel Európa számára, amely alapján az Európai Uniótól is elvárhat kompromisszumkészséget a reformokat illetően.

A „kocka azonban már el volt vetve”: A brit választóknak tett ígéretét be kellett váltani. A brit elképzelések alapján megreformált Unió mellett kampányolva azt is hangsúlyozta: amennyiben sikerül elképzeléseit elfogadtatni az uniós döntéshozókkal, ő maga is a bennmaradás mellett kampányol majd. Soha nem is állt szándékában ellene kampányolni, hiszen a népszavazás egy politikai ígéret beváltása volt, mindenesetre elképzelései nagy részét sikerült az Unióval elfogadtatnia. Azt hitte, ez elég lesz arra is, hogy a mérleg nyelve a bennmaradást pártolók javára billenjen a népszavazáson. Amint az 2016. június 23-án kiderült, tévedett. A következetesen felépített és képviselt stratégia, amely azonban sok kockázati elemet tartalmazott, s rövid távon választási győzelmet és politikai támogatást hozott neki, megbukott. Cameron távozni kényszerült. Az, hogy a népszavazás történelmi fiasková avanszált, mi sem szimbolizálja jobban, mint hogy a BREXIT-referendumhoz vezető dominóhatás egyik katalizátora, a UKIP vezér, Nigel Farage az eredmény nyilvánosságra kerülése után nem sokkal – miután nem maradt más missziója – szintén lemondott. David Cameron lemondásának bejelentésekor 2016 októberéig, a Konzervatív Párt őszi kongresszusáig elhúzódozó miniszterelnök-váltást prognosztizált. Ezt követően azonban a brit belpolitikában felgyorsultak az események és a találgatások arról, hogy ki legyen az utódja. Nagy-Britanniában a királynőhöz és a Westminsterhez kötődő brit szuverenitás koncepciónak megfelelően nincs hagyománya a népszavazásnak. A kilépési folyamat megindítása ugyan nem igényel parlamenti jóváhagyást és a notifikáció is a brit kormány kezében van, sokan azonban ezt a parlamentáris szuverenitás csorbulásaként értelmezik. A kilépési folyamat jogi lépéseiről a következő fejezetben írunk részletesen, azt azonban fontos itt is jelezni, hogy a brit kormány, a parlament, de a Konzervatív Párt továbbra is megosztott a kilépés ütemezése és mi-kéntje kérdésében.

A miniszterelnöki székért folytatott versengésből a korábbi belügyminiszter, Theresa May került ki győztesen. 2016. július 13-án May, Margaret Thatcher után Nagy-Britannia történetében második nőként miniszterelnök lett. A külügyminiszteri székbe a volt londoni

5 A differenciált integráció olyan integrációt jelent, amelyben államok (tagállamok vagy külső államok) és/vagy regionális és helyi közösségek vesznek részt, ezért az Európai Unión belül és kívül különböző politikai és jogi kötelezettségvállalások keletkezését, és különböző politikai közösségek létrejöttét eredményezi. Lásd részletesen KOLLER Boglárka: *Klubtagságok az EU-ban: A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai*, Politikatudományi Szemle, 21(2012)/1, 32–57. vagy KOLLER Boglárka: *The take off after Lisbon: The practical and theoretical implications of differentiated integration*, World Political Science Review 8/1. Paper 1935-6226.1111. vagy Alexander C. STUBB: *A Categorization of Differentiated Integration*, Journal of Common Market Studies, 1996/34, 287–288.

6 Ez utóbbiakat egyébként a jövőben azon többi tagállam is alkalmazni kívánja, ahol jelentős számú uniós polgár dolgozik az új tagállamokból.

polgármester, Boris Johnson, a pénzügyminiszteri posztra Philip Hammond került, a belügyminiszter Amber Rudd lett. May a BREXIT-tárgyalások végrehajtására *BREXIT Minisztériumot is létrehozott David Davis vezetésével. May tudatában van a brit lakosság, de pártja megosztottságával is, ezért úgy állította össze a kormányát, hogy megfelelő arányban legyenek benne BREXIT-párti és -ellenes miniszterek is. Beiktatásakor May eloszlatta a bizonytalanságot az új népszavazás lehetősége és a referendum végrehajtásának esetleges elkerülése körül is azzal, hogy kijelentette, kivezeti országát az Unióból. „A BREXIT BREXIT-et jelent. Országunk az Európai Unióból történő kilépés mellett döntött. Miniszterelnökként biztosítani fogom, hogy ez megtörténjen.”* – hangsúlyozta és hangsúlyozza azóta valamennyi fórumon May.⁷ Ennek megkezdésére, May eddig kommunikált ütemezése szerint 2016 év végéig nem kerülhet sor, vagyis a brit hivatalos notifikációra addig még biztosan várni kell.

A BREXIT azonnali hatásként lemondott Jonathan Hill, az Európai Bizottság pénzügyi stabilitásért, pénzügyi szolgáltatásokért és tőkepiaci unióért felelős biztosa. Utódjaként még a hivatalban lévő Cameron párizsi nagykövetét, Julian Kinget jelölte, akinek jelenleg nincsen portfóliója. Ez a kinevezés is mutatja a mostani felemás helyzetet: Nagy-Britannia jelenleg az EU teljes jogú tagja, ezért a brit miniszterelnök szerződéses kötelezettsége volt biztost jelölni, azonban tekintettel a BREXIT-re, a Bizottság és elnöke, Jean-Claude Juncker hezitál a portfóliót illetően. Hogyan működjön a döntés-előkészítés, a döntéshozatal és a jogalkotás egy olyan tagállam részvételével, amely minden valószínűség szerint csak „jelen időben” teljes jogú tagja, hosszú távon azonban „külső partnere” az Uniónak? a referendum másik közvetlen következménye a Tanács soros elnökségéről történő lemondás is. Theresa May 2016. július 20-án bejelentette, hogy Nagy-Britannia lemond a 2017. év második felére eső soros elnökségéről. Észtország lép a helyébe, amely azonban azzal is jár, hogy minden soron következő soros elnök tagállam „egy helyet előre csúsztatva” a listán, vagyis fél évvel korábban kerül ebbe a szerep, amely a felkészülésüket, a munkatervezést befolyásolja.

De mi történik majd addig? Az új brit kormányfőnek ügyesen kell kezelnie az utóbbi időben keletkezett belpolitikai turbulenciákat. Legnagyobb kihívása a soknemzetiségű Egyesült Királyság egyben tartása lesz. May már beiktatását követő legelső beszédében egyértelművé tette, hogy számára ez prioritás, utalva a pártja hivatalos elnevezésében szereplő „unionista” szóra. Számára Anglia, Skócia, Wales és Észak-Írország Egyesült Királyságának egyben tartása kiemelt feladat. Tudja, hogy egy második skót függetlenségi népszavazás esetén már nem számíthat a megnyugtató, 2014-es eredményre.

Az új brit kormányfő előtt álló fél év sorsdöntő lehet Nagy-Britannia, de az Európai Unió jövőjét illetően is. Theresa May valószínűleg elkezd informális szinten az uniós és tagállami vezetőkkel az egyeztetéseket, az ő „puhításukat”. Formális szinten erre jelenleg nincsen lehetősége. Jean-Claude Juncker ugyanis egyenesen megtiltotta biztosainak a Nagy-Britannia minisztereivel történő tárgyalásokat. Az ún. „nincs notifikáció – nincs tárgyalás” klauzula az európai uniós intézmények hivatalos álláspontja. Az Európai Bizottság elnöke

7 Theresa May nyilatkozik a média képviselőinek közvetlenül hivatalba lépése előtt, a Konzervatív Párt vezetőjeként 2016. július 11-én, a Westminster előtt. Forrás: www.independent.co.uk/news/uk/politics/andrea-leadsom-theresa-may-conservative-leadership-election-live-tory-latest-updates-next-prime-a7130671.html

utasította a tisztviselőket, hogy ennek megfelelően végezzék a munkájukat, és kezeljék úgy Nagy-Britanniát, mint az Unió teljes jogú tagállamát. Az európai, *szupranacionális* érdekeket képviselni hivatott Bizottság esetében valószínűleg jobban megvalósítható e szabály, az Unió intézményrendszerét és döntéshozatalát átható másik logika, a *kormányköziség* azonban már engedékenyebb a zárt ajtók mögött folyó tárgyalások, a bilaterális alkuk tekintetében. Különösen egy olyan Európában, ahol az integrációs folyamatok elutasítása és az *euroszkepticizmus* terjedése a politikai tökekövácsolás egyik leghatékonyabb jelenlegi eszköze. May ismeri ezeket az uniós játszmákat, otthonosan mozog az integrációs intézményrendszerben, és elég felkészült az érdekérvényesítés terén is. Úgy tűnik, hogy már el is kezdte az informális egyeztetéseket. Első hivatalos útja Németországba, Angela Merkel kancellárhoz vezetett. Bár Merkel tartotta magát a „nincs notifikáció – nincs tárgyalás” klauzulához, a közös sajtótájékoztatón arról biztosította Mayt, hogy közös értékrendet vallanak. Merkel ugyanakkor már korábban hangsúlyozta: „A kilépési tárgyalások nem szemezgetés alapján zajlanak majd”⁸, utalva arra, hogy a Nagy-Britannia által képviselt megközelítés, amely szerint az integrációs vívmányok közül ún. à la carte módon ki lehet válogatni a számukra előnyös területeket, nem elfogadható gyakorlat. May következő vizitje Francios Hollandéhoz vezetett. A francia elnök határozott álláspontot képviselt: „Nagy-Britannia azzal a választással szembesül: marad az egységes piacon, és elfogadja, hogy a szabad mozgás annak egyik velejárója, vagy más státuszba kerül. E státusz azonban tárgyalás kérdése.”⁹ Valószínűleg az uniós tagállamok vezetőinél tett tárgyalások folytatódnak majd. A bilaterális egyeztetésekre számítani lehet. Az Unió vezető tagállamai lesznek majd célkeresztben, de a BREXIT végrehajtása a többi tagállam számára is meghatározó, a bel-, külpolitikai manőverek egyik fontos paramétere lesz a közeljövőben.

Szimbolikus jelentősége volt annak is, hogy bár az Uniónak Nagy-Britannia nélkül számolva huszonhét tagja van, a népszavazás eredményének nyilvánossá válása után 2016. június 25-én, Berlinben „csak” a hat alapító tagállam külügyminisztere tárgyalt, melyet a ki-maradt nem alapítók, illetve a visegrádiak által kezdeményezett, de annál bővebb „külön” tárgyalása követett pár nappal később. A berlini találkozót követően a német kancellár, a francia elnök és az olasz miniszterelnök által kiadott közös nyilatkozatban azt az ambíciót rögzítették, hogy a BREXIT által okozott válságból és bizonytalanságból egy megerősített Unió kerül majd ki, amely büszkén ünnepli alapításának 60. évfordulóját, 2017. március 25-én. A nyilatkozatban az európai biztonság megteremtése került első helyre, amely Nagy-Britannia kilépésével nagyobb felelősséget és terheket ró majd a többi tagállamra, kiemelten

8 Angela Merkel, német kancellár nyilatkozott így 2016. június 28-án a Bundestagban, Berlinben. Forrás: www.reuters.com/article/us-britain-eu-germany-idUSKCN0ZE0SC

9 Francois Hollande, francia elnök nyilatkozata a BREXIT-ről, 2016. július 21-én. Forrás: www.bbc.com/news/uk-politics-36853952

a német–francia–tengelyre.¹⁰ a kelet–közép-európaiak, benne a visegrádi négyek más aspektusokat helyeztek előtérbe. Mivel a Nagy-Britanniában dolgozó állampolgáraik révén közvetlenül érintettek Nagy-Britannia személyek szabad mozgását korlátozó törekvéseiben, számukra az a legfontosabb, hogy a kölcsönösség elve legyen az irányadó az egységes belső piachoz kapcsolódó négy szabadság fenntartásában, különös tekintettel a személyek szabad mozgására.

A BREXIT ügye a tekintetben is állásfoglalásra készítette a tagállamokat, hogy milyen körben, körökben képzelik el az Unió megújítását, jövőjét, és Nagy-Britannia kilépése kapcsán milyen álláspontot fogalmaznak meg. Az európai uniós és tagállami vezetők különböző véleményen voltak a kilépés folyamatának gyorsaságáról. Míg a bizottsági elnök és a franciák számára közvetlenül a referendum eredmények nyilvánosságra kerülésekor az időfaktor – vagyis a minél hamarabbi kilépés – kulcsüzenet volt, a többi tagállam, így Németország számára a kezdetektől a jól szervezett, és az EU és a tagállamai számára legelőnyösebb megvalósulás került a középpontba. Siettetni azonban egyetlen tagállam kilépését sem lehet, hiszen a notifikáció joga a brit kormányfő kezében van. Az persze már más kérdés, hogy Theresa Maynek a brit belpolitikán túlmutató politikai felelőssége az is, hogy meddig késlelteti e folyamatot. Az ütemezésben rejlő bizonytalanság ugyanis az Európai Uniónak semmiképpen sem tesz jót.

A BREXIT Európán kívüli dimenzióiról, globális, nagyhatalmi dimenzióiról is érdemes röviden szót ejteni. Vlagyimir Putyin nyilatkozataiban elhúzódozó és traumatikus válást prognosztizált, azt azonban a jelenleg is fagyos és szankciókkal terhelt EU–oros viszony ellenére hivatalosan elutasította, hogy BREXIT-párti lenne. Egy gyengébb Unió azonban az orosz geopolitikai ambícióknak jobban megfelel, mint egy erős. A hivatalban lévő amerikai elnök, Barack Obama az eredmények nyilvánosságra kerülését követően óva intett a BREXIT körül kialakult túlzott hisztériától, azonban azt ő is kiemelte, hogy a BREXIT „megnyomta a szünet gombot a közös, európai integrációs projekten”.¹¹ a demokrata elnökjelölt, Hillary Clinton nyilatkozatában a negatív gazdasági következmények elkerülése szerepelt első helyen, és annak kinyilvánítása, hogy Nagy-Britannia és Európa is erős szövetségesei az Amerikai Egyesült Államoknak.¹² a republikánus amerikai elnökjelölt, Donald Trump éppen saját golfpályájának „Trump Turnberry”-nek a megnyitóján tartózkodott Skóciában, és „egy nagyszerű eseménynek” minősítette a BREXIT eredményt.¹³

10 A német kancellár, a francia elnök és az olasz miniszterelnök közös nyilatkozata a BREXIT kapcsán, 2016. június 27-én. „Gemeinsame Erklärung der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, des Präsidenten der Französischen Republik und des Ministerpräsidenten der Italienischen Republik”. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Montag, 27. Juni 2016. Laufende Nr. 238, Ausgabejahr: 2016. Forrás: m.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/06/2016-06-27-gemeinsame-erklarung-bkin.html?nn=819848

11 Barack Obama nyilatkozata a BREXIT eredménye kapcsán az NPR-nek adott interjújában, 2016. június 28-án. Forrás: <http://www.npr.org/2016/06/28/483768326/obama-cautions-against-hysteria-over-brexite>

12 Hillary Clinton nyilatkozata a BREXIT eredménye kapcsán, 2016. június 24-én. Forrás: www.hillaryclinton.com/briefing/statements/2016/06/24/hillary-clinton-statement-on-BREXIT-vote/

13 Donald Trump nyilatkozik a referendumról, 2016. június 24-én. „When the pound goes down, more people are coming to Turnberry.” Forrás: www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/06/24/in-scotland-trump-celebrates-BREXIT-vote/

Az mindenesetre valószínűsíthető, hogy Nagy-Britannia egyre intenzívebben építi majd az Európán kívüli kapcsolatait, és igyekszik az Unióból való kikerüléséből származó negatív gazdasági és politikai hatásokat valahogy kiegyenlíteni. Nagy-Britannia 2016. július 24-én Kínával szabadkereskedelmi megállapodás megkötését kezdeményezte. Ennek gyors megvalósításával azonban nem lehet számolni. Nagy-Britannia hasonló szabadkereskedelmi megállapodás megkötését tervezi, mint amely Új-Zéland és Kína között 2008-ban létrejött. A brit–kínai megállapodásról szóló tárgyalások azonban kínai becslések szerint akár tíz évig is eltarthatnak.¹⁴ Nem lesz könnyű tehát a 43 éve tartó, folyamatosan épített, alakított kapcsolat – mint amilyen az uniós tagság – helyébe gyorsan újat, gyümölcsözőbbet találni. Még akkor sem, ha a brit kormány és frissen kinevezett pénzügyminisztere, Philip Hammond azzal érvel, hogy az uniós tagság megszűnése könnyebbé teszi a bilaterális kapcsolatokat építését.

3. A BREXIT JOGI ÚTVESZTŐI

A Lisszaboni Szerződés módosításai óta az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 50. cikke kifejezetten szabályozza az EU-ból történő kilépés lehetőségét és eljárási rendjét. Ezt megelőzően a kilépésről igen különböző jogi álláspontok láttak napvilágot, amelyek uniós jogi rendelkezés hiányában a nemzetközi szerződésekre, illetve a nemzetközi szervezetekre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozásból igyekeztek a megoldást levezetni a problémára. A magyar szakirodalomban is megtalálható a lehetséges jogi megoldások valamennyi árnyalata a tagállamok „egyértelmű” kilépési lehetőségétől,¹⁵ a kilépés kizártságát nem jelentő bizonytalanságon át¹⁶ addig, hogy „a felmondás lehetősége legalábbis kétséges, még annak az érvnek a fényében is, hogy a határozatlan, tehát elvben „örök” időre szóló szerződés az állam szuverenitásának olyan messzemenő korlátozását jelenti, ami csak a felek kétségtelenül megállapítható ilyen irányú szándéka esetén fogadható el.”¹⁷

A kilépés kifejezett szabályozásáról elsőként az Alkotmányos Szerződés (ASZ) rendelkezett volna (I-59. cikk). Az ASZ abból indult ki, hogy a kilépés a nemzetközi jog alapján egyébként is lehetséges, és ehhez képest kívánatos a kilépés szabályait az uniós jog hatókörébe helyezni, és azt az érintett felek speciális igényeihez alakítani. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a szabályozás létét nem a jogi praktikumnak, hanem politikai megfontolásoknak köszönheti: az euroszeptikus tábor egyik markáns üzenetét cáfolva azt a politikai jelzést közvetíti, hogy az Unió nem merev entitás, és a kilépés politikai lehetősége nyitva áll. Az ASZ rendelkezéseit változtatás nélkül tartalmazó hatályos EUSZ 50. cikke bevett értelmezése is az, hogy az EU nem szövetségi állam, és az egyoldalú kilépés lehetőségével a szuverenitás

14 Kínai kommentár a brit–kínai szabadkereskedelmi megállapodásról. „China laughs at Britain's hope to negotiate quick free trade deal following BREXIT, 24 June 2016. Forrás: shanghaiist.com/2016/06/24/china_BREXIT_response.php

15 VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, 4. kiadás, WoltersKluwer, Budapest, 2016, 198.

16 szerk. KENDE Tamás, NAGY Boldizsár, SONNEVEND Pál, VALKI László: *Nemzetközi jog*, CompLex, Budapest, 2014, 201.

17 BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog I. – Általános rész*, Dialóg Campus, Pécs, 2009, 133.

legbelső magját továbbra is a tagállamok hordozzák. Ez az érv – politikai jelentősége mellett – fontos szerepet játszott több tagállam alkotmánybíróságának érvelésében, amikor a hatályos és korábbi alapszerződések összegegyeztetetőségét vizsgálták a tagállami alkotmányos berendezkedéssel.¹⁸ Az EUSZ 50. cikke létének következménye jogi szempontból az is, hogy egyes tagállamok tagsága megszűnésének minden más módja és útja kizárt. Ez a BREXIT szempontjából azért jelentős, mert a kilépni kívánó tagállam nem hivatkozhat az EUSZ 50. cikkétől eltérő kilépési jogalapra (például felmondás vagy a körülmények alapvető megváltozása), sőt a tagállamok – az EUSZ módosítása hiányában – még egyező akarattal sem térhetnek el az EUSZ által biztosított eljárási rendtől.¹⁹

Sajnálattal kell azonban megállapítanunk, hogy amennyiben a Lisszaboni Szerződésnek volt olyan célkitűzése, hogy a kilépés lehetőségének nevesítésével a politikai jelzés mellett a jogbizonytalanságot is enyhítse, ez a törekvése nem járt sikerrel. Már az Alkotmányos Szerződés mintául szolgáló cikkének első elemzése hangsúlyozták, hogy a szabályozás a kilépési szándék bejelentése és a kilépés közötti időszak intézményi-jogi viszonyait jórészt rendezetlenül hagyta.²⁰ Ehhez hozzátehetjük, hogy a szabályozatlanság a kilépési szándék bejelentése előtti időszakra is kiterjed, a kilépés utáni időszak viszonyait a Szerződések pedig eleve nem kívánták *a priori* rendezni.

Az EUSZ 50. cikke nem támaszt tartalmi követelményeket a kilépési eljárás megindításához, és az érintett tagállamnak még indokolási kötelezettsége sem áll fenn. Több szerző szerint ez ellentétes a kilépés *ultima ratio* jellegével, és a kilépési eljárás megindítása előtt a tagállamnak kísérletet kellene tennie a Szerződések módosítására.²¹ A BREXIT sajátossága, hogy ez Nagy-Britannia esetében megtörtént, és a népszavazás a kialakult további brit koncessziók ellenére – vagy éppen azok miatt – foglalt állást a kilépés mellett. Az EUSZ 50. cikkének *ultima ratio* jellegéből következik az is, hogy részleges kilépés nem lehetséges. Egyes szerzők elfogadni látszanak olyan megoldást az EUSZ 50. cikke alapján, ami a Szerződések-ből származó bizonyos kötelezettségek alól mentesítené csak a kilépő tagállamot, cserében

18 Pl. A német Szövetségi Alkotmánybíróság 1993. október 12-i Maastricht-döntése (BVerfG 89, 155, 190), a cseh Alkotmánybíróság (Ústavnísoud) 2009. november 3-i döntése a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról, Pl. ÚS 29/09, a magyar Alkotmánybíróság 143/2010. (VII. 14.) AB határozata, a lengyel Alkotmánybíróság (Trybunał Konstytucyjny) 2010. november 24-i határozata, K 32/09.

19 Ettől eltérő álláspontot képvisel BLUTMAN László (*Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG Orac, Budapest, 2013, 48), aki szerint a „közös megegyezéssel való megszüntetés nyilvánvalóan lehetséges a nemzetközi jog általános szabályai alapján”, és ezt az álláspontot alkalmazza egyes tagállamok kilépésére is. Álláspontunk szerint a nemzetközi jog általános szabályai csak az Európai Unió mint egész közös megegyezéssel történő megszüntetésére lehetnek alkalmazhatóak.

20 Raymond J. FRIEL: *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, 53 ICLQ, April 2004, 407–428.

21 J. P. TERHECHTE: *Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?* Europarecht, 2008/2, 143, 152.

a döntéshozatali eljárásokban való korlátozott részvételért.²² Ez a javaslat azonban az EUSZ 50. cikkét teljesen kifogatná valódi jelentéséből. Hasonló a helyzet a Szerződések területi hatályának korlátozásával: ez nem kilépéssel, hanem a Szerződések módosításával oldható meg a tagság fenntartása mellett. A Szerződések módosításával elvileg megoldható, hogy Nagy-Britannia tagállam marad, de a Szerződések hatálya Skóciára és Észak-Írországra korlátozódik – ez azonban aligha több gondolatkísérletnél.

A kilépési eljárás nyitómozzanata, hogy a tagállam saját alkotmányos követelményeivel összhangban a kilépésről határoz, és ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak. Mivel az alkotmányos követelményeknek való megfelelés az EUSZ-ben nevesített kritérium, nincs akadálya annak, hogy az Európai Tanács, illetve a kilépésről szóló megállapodás jogszerűségéről állást foglaló EU Bíróság annak megvalósulását érdemben vizsgálja. Bár egyes szerzők némileg túlzó álláspontja szerint adott esetben a tagállamon az is számon kérhető, hogy ezek az alkotmányos követelmények megfelelnek-e az EUSZ 2. cikkében említett alapelveknek,²³ annyi bizonyos, hogy a döntésnek az arra alkotmányosan feljogosított tagállami intézménytől kell származnia, és azt alkotmányos eljárás szerint kell meghoznia. Ez az álláspont teljesen védhető akkor, ha a kilépési döntés olyan körülmények között született, amelyekre az EUSZ 2. cikkében említett értékek súlyos és tartós megsértése jellemző. Ilyen esetben – az uniós polgárok jogainak védelme érdekében – nem lenne szerencsés, ha az EUSZ 50. cikkében említett kétéves időszakot követően a Szerződések a tagállamra nem lennének alkalmazhatóak – függetlenül attól, hogy az EUSZ 7. cikkében említett vagy ahhoz kapcsolódó eljárások valamelyikére sor került-e. A BREXIT esetében ennek veszélye nem áll fenn, de a kitételnek még lehet érdemi jelentősége, ha vitatottá válik, hogy a döntésnek a Parlamenttől vagy a Kormánytól kell származnia.

Arra vonatkozóan az EUSZ nem tartalmaz időkorlátot, hogy az alkotmányos követelményekkel összhangban meghozott kilépési döntést mikor kell bejelenteni az Európai Tanácsnak. Annyi bizonyos, hogy a közlésnek kifejezettnak és célzatosnak kell lennie, vagyis formájában az Európai Tanácshoz címzett, vagy az Európai Tanácsban jegyzőkönyvbe vett nyilatkozatnak kell lennie, ami tartalmában az EUSZ 50. cikkében foglalt kilépési eljárás megindítására vonatkozik. A BREXIT esetében a népszavazás eredményéről történő tájékoztatás, illetve a népszavazás politikai következményeinek megvitatása nem tekinthető ilyennek. Úgy tűnik, hogy az Európai Tanács meglehetősen rugalmas e tekintetben, és több hónapos függő jogi helyzetet is tolerál – már csak azért is, mert egyébként a közlés kikényszerítésére viszonylag kevés eszköz áll rendelkezésére. Elképzelhető azonban olyan helyzet, hogy a közlés halogatása már az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés követelményét sérti. Különösen ez lehet megállapítható akkor, ha

22 O. DÖRR: *Art. 50 EUV, para. 30* = Hrsg. E. GRABITZ, M. HILF, M. NETTESHEIM: *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, 57. Aufl.*, C. H. Beck, 2015. Ezzel ellentétes álláspont: EP Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: *United Kingdom's Renegotiation of Its Constitutional Relationship with the EU: Agenda, Politics and Risks*, PE 536.489, 2015. december, 19. Forrás: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536489/IPOL_STU%282015%29536489_EN.pdf

23 Christophe HILLION: *Accession and withdrawal in the Law of the European Union = The Oxford Handbook of European Union Law*, eds. Damian CHALMERS, Anthony ARNULL, OUP, Oxford, 2015, 137.

a kilépni kívánó tagállam előrehaladott tárgyalásokat folytat harmadik országokkal a kilépés utáni gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokról, és a közlést az Európai Tanácshoz csak ezek eredményének ismeretében teszi meg, vagy dönt a közlés mellőzéséről. Ennek fényében nem érdektelen, hogy az Egyesült Királyság már szabadkereskedelmi megállapodások megkötését kezdeményezte Kínával és Indiával. Az bizonyos, hogy ilyen megállapodások megkötésére az Egyesült Királyságnak uniós tagállamként nincsen jogosultsága. Viszont azt is nehéz belátni, hogyan tárgyalhat az Egyesült Királyság ilyen megállapodásokról, mielőtt az EUSZ 5. cikke alapján az Európai Tanáccsal közölte volna kilépési szándékát. Önmagában az a tény, hogy sem a kilépési, sem a szabadkereskedelmi tárgyalások nem zárhatók le két év alatt, nem lehet elégséges indok, hiszen az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése értelmében ez az időszak meghosszabbítható. A meghosszabbításhoz az Európai Tanács egyhangú döntése szükséges a kilépő tagállammal egyetértésben, azonban – tekintettel egy nem tárgyalásos (*non-negotiated*) kilépés óriási jogi, gazdasági és társadalmi következtaira – jóhiszemű tárgyalások esetén aligha lehet kétséges a hosszabbítás támogatása.

A türelemjáték viszont jogi szempontból az egyetlen racionális választás akkor, ha a felek nem kívánják kizárni a bennmaradás lehetőségét. Az EUSZ 50. cikke ugyanis „egyirányú utca” abból a szempontból, hogy felhívása esetén az eljárás szükségszerűen a kilépéshez vezet: csak a kilépés időpontja kétséges (ez lehet a kilépésről szóló megállapodás hatálybalépésének időpontja, a bejelentéstől számított két év, vagy az Európai Tanács és az érintett tagállam által meghosszabbított határidő), de a kilépés ténye nem.²⁴ Az EUSZ 50. cikke kifejezetten csak a határidő meghosszabbítását teszi lehetővé, a kilépési eljárás megszüntetését vagy a kilépési nyilatkozat visszavonását nem. Az ASZ azonos szöveggű rendelkezései mögött meghúzódó megfontolás az volt, hogy a kilépési tárgyalások elhúzásával a maradó tagállamok ne lehetetleníthessék el a kilépést. Az „egyirányú utca” azonban a BREXIT esetén újabb értelmet nyer: ha az EUSZ 50. cikkének felhívása szükségszerűen kilépéshez vezet, akkor a kilépési döntés közlése nem használható zsarolási eszközként újabb szerződésmódosítások vagy opt-out-ok kikényszerítésére. Jogtechnikailag megoldható lenne időközönként automatikusan megújuló vagy eleve határozatlan időre szóló meghosszabbítás az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése alapján, ami hatásában a kilépési tárgyalások berekesztésével egyenértékű, ez azonban aligha összeegyeztethető a Szerződés szellemével. A fent említett jogpolitikai okokból a kilépési nyilatkozat egyoldalú visszavonásának megengedhetősége semmiképpen sem indokolt. Ugyanakkor jogdogmatikai szempontból nehéz érvelni amellet, hogy az Európai Tanács és a kilépő tagállam egyhangú döntésével a kilépési folyamatot ne állíthassa le.²⁵ Azonban látnunk kell, hogy egy ilyen megoldás a kis tagállamok esetében semmilyen változást nem hozna a kilépés politikai

24 A kilépés viszont nem „egyirányú út” abból a szempontból, hogy a kilépett tagállam kérheti újbóli felvételét az EU-ba. A felvételre az EUSZ 49. cikkében meghatározott rendes csatlakozási eljárást kell követni, vagyis a kilépett tagállam számára nincsen visszafelé vezető „királyi út”.

25 Ilyen lehetőség mellett érvel: A. LAZOWSKI: *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, *European Law Review*, 2012, 523–540, 530.

dinamikájában, ellenben a meghatározó nagy tagállamok – mint az Egyesült Királyság – zsarolási potenciálját jelentősen növelné.

Az EUSZ 50. cikkében szabályozott eljárás filozófiája az, hogy a kilépés – ellentétben a csatlakozással – nem tagállamok közötti, hanem az Európai Unió és a kilépő tagállam közötti ügy. Ezért nem szükséges a kilépési megállapodás ratifikációja a tagállamok alkotmányos rendelkezései szerint. Ugyanebből a filozófiából következik azonban, hogy a kilépési megállapodás nem tekinthető az elsődleges uniós jog részének, így az Európai Unió Bírósága előtt megsemmisítési eljárás tárgya lehet. Gyakorlatilag nehezen feloldható jogi problémát jelentene, ha a letárgyalt és elfogadott kilépési megállapodást vagy annak egy részét az EU Bíróság megsemmisítené, mert döntésének jogkövetkezményeit egy már nem EU-tag állammal szemben kellene érvényesíteni. Ennek kockázata enyhíthető azzal, ha az elfogadott megállapodás az EU Bíróság jogszerűséggel kapcsolatos támogató véleményének feltételével lépne hatályba, de nem egységesek az álláspontok a tekintetben, hogy ilyen vélemény az EU Bíróságtól kérhető-e.²⁶ a kilépési megállapodás egységes értelmezésének biztosítása sem könnyű feladat. A tagállamok és uniós intézmények e célból elvileg kezdeményezhetik az Európai Unió Bíróságának jogértelmezését, azonban a kilépett tagállam számára ilyen lehetőség csak akkor áll nyitva, ha a kilépési megállapodás ezt kifejezetten lehetővé teszi.²⁷ Hasonló megállapítás tehető az EU Bíróság jogértelmezésének kötelező erejéről.

Az EUSZ a kilépési megállapodás letárgyalását és elfogadását a lehető legkevesebb eljárési akadállyal kívánja terhelni. A döntéshozatalhoz elegendő minősített – igaz, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 238. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti emelt küszöbű – többség a Tanácsban és egyszerű többség az Európai Parlamentben. A Bizottság szerepe meglepően csekély, az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdése alapján pusztán ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, és a Tanács határoz a tárgyalások megkezdéséről, illetve jelöli ki az Unió főtárgyalóját. A Bizottság és a Tanács közötti hatásköri villongások már jól láthatóan megkezdődtek: A Tanács főtárgyalóként Didier Seeuws-t jelölte ki, míg a Bizottság is létrehozta saját munkacsoportját a kilépés kezelésére, amit Michel Barnier vezet. Várható volt, hogy a Tanács és a Bizottság között kialakul egyfajta munkamegosztás, aminek keretében a Tanács a politikai, a Bizottság pedig a tisztán technikai jellegű kérdésekben játszik vezető szerepet. Ezt a modus vivendit legalábbis megkérdőjelezi a Bizottság személyi döntése, amivel nehézsúlyú és politikai szempontból nem semleges szereplőt helyezett kulcspozícióba.

Első ránézésre nyilvánvaló és egyértelmű szabályt tartalmaz az EUSZ 50. cikk (4) bekezdése, aminek értelmében a kilépő tagállam az Európai Tanács és a Tanács kilépéssel kapcsolatos tanácskozásain és határozatainak meghozatalában nem vesz részt. Ebből

26 Nemleges álláspontot képvisel: C. M. RIEDER: *The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: Between Disintegration and Integration*, 147 *Fordham International Law Journal*, 2013, 147, 157. A Bíróság nemzetközi megállapodásokkal kapcsolatos véleményéről az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése rendelkezik, azonban az EUSZ 50. cikke csak az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdésére utal vissza, a (11) bekezdésre nem.

27 LAZOWSKI: *i. m.*, 528–529.

a *contrario* viszont az következik, hogy minden egyéb döntéshozatali eljárásban a kilépő tagállam egészen a kilépés pillanatáig megőrzi jogosítványait. Ez két szempontból is problematikus megoldás: egyrészt nem indokolt, hogy az EU jövőjét akár évtizedekre meghatározó stratégiai döntésekben olyan tagállam vegyen részt, amelyik néhány év vagy hónap múlva már nem tagja az Uniónak, másrészt ezekben a döntésekben való részvétel megint csak a kilépő tagállam zsarolási potenciálját növeli a maradékkal szemben. Ennek a dilemmának bizonyos elemei már a BREXIT kapcsán is jelentkeznek, ugyanis, ahogy arról már az előző részben írtunk, az Egyesült Királyság bejelentette, hogy a Tanács 2017 második felében rá eső soros elnökségi feladatait nem kívánja el látni. A döntés mögött brit oldalról valószínűleg az a megfontolás húzódik meg, hogy a kilépési megállapodás, illetve az új kereskedelmi és egyéb egyezmények letárgyalása a BREXIT Minisztérium mellett a *Foreign and Commonwealth Office* minden erőforrását is igénybe veszi, és emellett nem lesz képes az elnökségi feladatok megfelelő ellátására. Az EU szempontjából azonban a döntés másik olvasata fontosabb: ne egy kilépő tagállam koordinálja hat hónapon keresztül az EU meghatározó intézményének munkáját.²⁸

Az Európai Parlamenttel kapcsolatban az EUSZ hasonló rendelkezést nem tartalmaz, így az Egyesült Királyságban megválasztott európai parlamenti képviselők a kilépés időpontjáig valamennyi parlamenti döntés meghozatalában – így a kilépési megállapodás jóváhagyásában is – részt vehetnek. Az EUSZ a Bizottság biztosaira vonatkozóan sem tartalmaz külön rendelkezést. A brit biztos, Jonathan Hill lemondása után kialakult helyzetben valamennyi érintett számára magától értetődő volt, hogy az Egyesült Királyság jogosult újabb biztos jelölésére. A brit állampolgár uniós tisztviselők kilépés utáni helyzete sem egyértelműen rendezett. A tagállami állampolgárság a kinevezés feltétele, azonban a tagállami állampolgárság megszűnése nem eredményezi automatikusan a jogviszony megszűnését: A tisztviselő az EU Személyzeti Szabályzata 49. cikke értelmében ilyenkor lemondásra kötelezhető.

A kilépés részletes szabályait és az érintett tagállam, illetve az Unió jövőbeli kapcsolatait nagy valószínűséggel nem lehet egyetlen megállapodásban rögzíteni, annak ellenére, hogy a kapcsolódó tárgyalások elvileg párhuzamosan is folyhatnak. Ennek jogi akadálya, hogy az EUSZ 50. cikkében szabályozott egyszerűsített döntéshozatali folyamat kizárólag „az illető állam kilépésének részletes szabályai”-ra vonatkozik, a kilépés utáni kapcsolatokra nem. A kilépés utáni kapcsolatokat szabályozó megállapodások megkötésére az egyes tartalmi elemeknek megfelelően a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket kell alkalmazni – ezek jelentős részét pedig a tagállamoknak alkotmányos berendezkedésüknek megfelelően ratifikálniuk kell majd. A kilépéshez kapcsolódó további jogalkotási feladat a Szerződések hozzáigazítása a kilépés utáni

28 Az EU akceptálta a brit felvetést és a 2007/5/EK tanácsi határozatot úgy módosította, hogy az Egyesült Királyság mellőzésével az utána következő tagállamok soros elnöksége egy fél évvel előbbre kerül. További forgatókönyvként felmerült még Málta elnökségének meghosszabbítása, illetve beugró tagállamok elnöksége. Beugró tagállamként ajánlottak többek között Belgium és Magyarország is.

helyzethez, ez azonban jogtechnikai szempontból nem problematikus, a kilépő tagállam részvétele nélkül lefolytatott felülvizsgálati eljárás.

A kilépés joghatásairól az EUSZ 50. cikke lakonikusan csak annyit állapít meg, hogy „a Szerződések az érintett államra nem alkalmazhatók”, de ennek tényleges tartalma igen bizonytalan. A polgárok szintjét illetően a többségi álláspont az, hogy a kilépő állam állampolgárai megszűnnek uniós polgárnak lenni, bár ezzel ellentétes nézet is ismert.²⁹ A kilépő tagállam szintjén egyelőre csak annyi bizonyos, hogy a kilépő állam és az EU közötti jogi kapcsolatok jelentős részben fennmaradhatnak, és a kilépő államnak a szempontjából hatályát veszített uniós jogalkotás egy részét belső jogalkotással kell pótolnia, ami során természetesen nem függetlenítheti magát az uniós szabályozás tartalmától.³⁰

4. GAZDASÁGI FORGATÓKÖNYVEK

A BREXIT gazdasági forgatókönyvét tekintve alapvető kérdés a négy alapszabadságra épülő belső piacra vonatkozó brit pozíció. A BREXIT mellett érvelők az alábbiakat hangsúlyozták:

- Megszüntetnék a felesleges szabályozásokat. Ez hatalmas terhet venne le a brit vállalkozások válláról, amelyek így hatékonyabbá válhatnának;
- Nagy-Britannia jobb kereskedelmi szerződéseket tudna kötni, mint az EU, a brit cégek kereskedelempolitikai feltételei javulhatnának a világpiacon;
- A brit kormány dönthetne arról, kit enged be és kit nem, ami csökkentené a társadalmi-kulturális feszültségeket, és kiegyensúlyozottabb munkaerő-piaci viszonyokhoz vezetne;
- Nagy-Britannia megszabadulna a közös költségvetés nettó befizetői pozíciójától.

A BREXIT-forgatókönyvek nagy kihívása, hogy a britek olyan megoldást szeretnének, amelyben:

- egyszerre férnek hozzá az Európai Unió áru- és szolgáltatáspiacához, illetve különösképpen pénz- és tőkepiacához,
- és zárhatják le munkaerőpiacukat (vagyis bizonyos értelemben korlátozhatják a személyek szabad mozgását).

Fentiek előre jelezhetik a kiválási tárgyalások érzékeny pontjait. Az EU-tagállamok, illetve az uniós intézmények vezetői, ahogyan azt az előző fejezetben bemutattuk, határozotlan jelezték, hogy a négy alapszabadság nem lesz „kimazsolázható” Nagy-Britannia számára

29 RIEDER: *i. m.*, 168–172.

30 Phedon NICOLAIDES: *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, 20 Maastricht Journal, 2013, 209–219.

a csatlakozási tárgyalások során.³¹ Ráadásul a belső piaci hozzáférés feltétele a kevésbé versenyképes tagállamok kohéziós kiadásaihoz történő hozzájárulás. Az EU meghatározó tagállamai – preventív megfontolásokból – nem érdekeltek a kilépés kedvező precedensében.

Valójában a kilépés mellett felhozott gazdasági érvek kétséges alapokon állnak. Az természetesen igaz, hogy a gazdaság túlszabályozottságának csökkentése előnyös hatást gyakorolhat a teljes tényezőtermelékenységre. Nagy-Britannia az EU-szabályok érvényesülése ellenére jelenleg is az EU egyik leginkább szabadnak tekinthető gazdasági rendszerét működteti.³² A brit piac – nemzetközi összehasonlítások szerint – az Egyesült Államok piacánál sem sokkal szabályozottabb. A brit gazdaságban jóval kisebb a „szabályozói béklyó”, mint egy átlagos fejlett országban.

A különböző EU részpiaci szabályok betartása az Open Europe elemzése szerint az évi brit GDP 1,8%-ába kerül.³³ Azok azonban döntően fogyasztóvédelmi, biztonsági és minőségi előírások. Betartásuk egyébként is a termelők és a vásárlók érdeke. Az öt legdrágább rendelkezésből négy munkajogi vagy környezetvédelmi szabályozás. (Például a munkahét nem lehet több 48 óránál; a részmunkaidősöknek nagyjából hasonló jogokat kell biztosítani, mint a teljes munkaidőben foglalkoztatottaknak.) a szabályok lebontása, a munkavállalói jogok és a környezetvédelmi szabályok eltörlése révén növelhető a kibocsátás. Ám annak ára a magas európai szociális és környezeti normák feladása lenne.

Másrészt a britek kilépés esetén sem törölhetnék el minden szabályt. A külföldi cégek nem fognak kizárólag a brit piacra termelni. Tehát a kilépés után is ugyanazt szállítják majd, amit az EU többi részének. Ha pedig a brit cégek továbbra is el akarják adni termékeiket az EU-ban és más fejlett gazdaságokban, akkor továbbra is meg kell majd felelniük a magas sztenderdeket tartalmazó előírásoknak. (Lásd például a norvégok vagy a svájciak helyzetét.)

Erdősen kétséges továbbá, hogy a BREXIT a korábbiaknál kedvezőbb kereskedelempolitikai feltételeket eredményezne-e Nagy-Britannia számára. Az EU-ból történő kiválással Nagy-Britannia árukapcsolatai a belső piaci kapcsolatokból a kereskedelempolitika illetékességébe kerülnek. Valamennyi kereskedelempolitikai szerződés, a korábban az EU által kötött multi-, illetve bilaterális konstrukció újratárgyalásra szorul.³⁴ a WTO keretében tartozó szerződések megfelelő módosítása önmagában rendkívül nagy feladatnak tekinthető. A megoldandó

31 lásd Angela MERKEL, német kancellár előző fejezetben hivatkozott nyilatkozata. Szigorú tárgyalásokat ígért François Hollande francia elnök (Forrás: www.lefigaro.fr/international/2016/03/03/01003-20160303ARTFIG00371-migrants-BREXIT-l-avertissement-de-hollande.php), illetve Emmanuel Macron pénzügyminiszter a Financial Timesban, továbbá Wolfgang Schäuble német pénzügyminiszter (Forrás: www.spiegel.de/international/europe/german-finance-minister-schaeuble-warns-against-BREXIT-a-1096942.html), Jean-Claude Juncker az Európai Bizottság elnöke pedig egyenesen a következőképpen fogalmazott: „A dezertőröket nem fogjuk tárt karokkal fogadni.” (Forrás: www.lemonde.fr/europe/article/2016/05/20/juncker-la-france-a-des-choses-a-dire-sur-l-europe-qu-elle-les-dise_4923015_3214.html)

32 Az OECD termékpiaci szabályozást mutató indexe (PMR) szerint annak szintje az EU-tagállamok közül egyedül Hollandiában volt alacsonyabb, mint Nagy-Britanniában.

33 Raoul RUPAREL, Stephen BOOTH, Vincenzo SCARPETTA: *Wherexent? a liberal, free-market guide to BREXIT*, Report 04/2016, Open Europe, London, Brussels, Berlin.

34 Lásd pl. Roberto AZEVÉDO, a WTO vezérigazgatója 2016. júniusi nyilatkozatát a Guardianban. Forrás: www.theguardian.com/business/2016/jun/07/wto-chief-BREXIT-trade-talks-start-scratch-eu-referendum

problémák köre egyszerűsödne, ha az új brit vámtarifa megegyezne az EU közös vámtarifával, s a kiválás nyomán nem nőne a brit vámszint. Ugyanakkor nagyobb problémákat okoz a nem vám természetű kötelezettségvállalások átalakítása pl. A szolgáltatáskereskedelem vagy az agrárkerkedelem területén. Utóbbiak területén több tucatnyi vámkvótát kellene újraalkotni. Mindez hosszas tárgyalásokat igényel, s hosszantartó vitákkal járhat. (Pl. A kedvezményes marhahús, vagy vajkvóták kedvezményezettjei – így az Egyesült Államok, Új-Zéland – igényelhetik, hogy e vámkvóták nagyobb részét Nagy-Britannia nyújtsa.)

Az Európai Unió a világ legnagyobb exportőre és importőre. Ez jelentős súlyt, komoly alkuerőt nyújt számára a nemzetközi kereskedelempolitikai tárgyalások során is. Nagy-Britanniának kiválása esetén záros határidőn belül magával az EU-val és emellett még legalább 60 olyan országgal kell majd megállapodnia, ahova jelenleg az uniós megállapodások alapján exportál. (Olyan partnerekkel, akiknek nem sürgős az új megállapodás.)

Aláhúzást igényel: e tárgyalások során a brit alkuerő erősen korlátozott. A nemzetközi kereskedelmi tárgyalások során a tárgyalófél attraktivitása nagymértékben az általa alkalmazott terhelésektől, az azok leépítése iránti készségtől függ. Minthogy az EU az elmúlt évtizedek során már nagyfokú vámléépítést valósított meg, Nagy-Britannia csak kevéssé attraktív ajánlatokat tehet. (Az EU WTO megállapodásokban vállalt vámszintjénél magasabb terhelést a partnerek aligha fogadnának el kiindulásként.) Jelenleg Nagy-Britanniában a teljes importra vetítve alacsonyabbak az átlagos vámterhek, mint a fejlett országok átlaga, de az amerikai szinttel is nagyjából azonosak. Ettől lefelé már csak a nulla van. Vannak országok, ahol teljesen szabad a kereskedelem, de ezek Nagy-Britanniánál jellemzően jóval kisebb és specializáltabb gazdaságok (például Svájc, Szingapúr vagy Hongkong tartozik ebbe a kategóriába).

Az EU-val folytatandó tárgyalásokra is nagyon korlátozott idő áll rendelkezésre. Az 50. cikk „élesítését” követően 2 év, amelyet csak valamennyi tagállam egyetértésével lehet meghosszabbítani. A megállapodástervezeteket illetően az Európai Bizottságnak fenntarthatósági és hatásvizsgálatokat kell folytatnia. Ezt követően széles körben kell konzultációkat folytatni. A tárgyalási mandátum kiadása, majd a megállapodás elfogadása és a tagállamok általi jóváhagyása is jelentős időt igényel. Egyidejűleg kellene a további szabadkereskedelmi megállapodásokat célzó brit tárgyalási offenzívát megvalósítani. Az idő szűke tovább korlátozza a brit alkuerőt.

Ráadásul a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások különleges szakmai tudást igényelnek. Nagy-Britannia 1973 – azaz EU-tagságának kezdete – óta nem folytatott önálló kereskedelempolitikai tárgyalásokat. E koncentrált tárgyalásokhoz nem rendelkezik elég szakemberrel. (Fel is merült, hogy külföldi szakértőket vennének igénybe. Ez a lehetőség viszont – paradox módon – ismét csak a munkaerő szabad áramlásának fontosságát húzhatja alá.)

Ha az előírt időszakban a tárgyalások nem zárulnának eredményesen, Nagy-Britannia rendezetlen feltételekkel kerülne ki az EU-ból. Ez nyilvánvalóan valamennyi érdekelt számára elfogadhatatlan lenne. A WTO megállapodás adaptációjának hiánya esetén pedig az EU-ból kilépő Nagy-Britannia csak a legnagyobb kedvezmény elve (MFN) alapján kereskedhetne. Ez utóbbi a kilépéstől várt nagyobb liberalizáció, csökkenő terhek helyett éppen jóval hátrányosabb helyzetet eredményezne a jelenlegi brit kereskedelempolitikai pozícióhoz képest is.

Nagy-Britannia fejlettsége nyomán a közös költségvetés nettó befizetője. Ugyanakkor teljes befizetéseiből jelentős összeget visszkap.³⁵ a szokásos redisztributív politikákon túl a brit gazdaság az egyik legfőbb kedvezményezettje a kiválóságon alapuló versenyképességet növelő, a tudásháromszög előmozdítását célzó allokációnak. (Nem meglepő módon brit tudósok jelezték: kilépés esetén kutatási feltételeik elviselhetetlen mértékben romlanának.) A brit pozíció tehát a közös költségvetésben kevésbé kedvezőtlen, mint első pillantásra tűnik. Ráadásul a belső piac logikája szerint a kevésbé versenyképes tagállamokban élvezett piacra jutás feltétele azok kohéziós kiadásainak támogatása. A nettó befizetői pozíció a versenyképes brit vállalatok egységes piacra jutásának a feltétele.

Mindezek után felvázolható, *milyen típusú gazdasági kapcsolatok képzelhetők el a kilépést követően.*

Egyrészt az *Európai Gazdasági Térség tagállamaihoz hasonló státus* kiépítése lehetséges a BREXIT megvalósulása esetén. Norvégia, Izland és Liechtenstein úgy részei az EU belső piacnak, hogy magának az EU-nak nem tagjai. Az Európai Gazdasági Térség tagjaiként férnek hozzá a több mint 500 millió fogyasztóhoz, az uniós költségvetésbe történő befizetési kötelezettség nélkül. Ugyanakkor az EGT-tagoknak úgy kell átvenniük az EU belső piaci joganyagát, hogy a döntésekbe nem szólhatnak bele. Minthogy nem tagjai az EU-nak, az európai intézmények munkájában sem vehetnek részt. Noha nem befizetői a közös költségvetésnek, pénzügyi terheket kell viselniük a szegényebb EU-tagok támogatásában. (Egy norvégra nagyobb összeg jut, mint amennyit a britek – nettó értelemben – fizetnek fejeként a közös költségvetésbe: 2014–2015. átlagában évi 115, illetve – a britek esetében – 79 euró. Norvégia nettó hozzájárulása a GDP 0,16%-a volt a jelzett években, míg a britek aránya a GDP 0,25%-a volt.³⁶) Nem meglepő módon a brit népszavazás előtti napokban Erna Solberg norvég miniszterelnök azt üzentte a brit szavazóknak: ezt a változatot utálnák.³⁷ Ráadásul a belső piac definitív eleme a szabad munkaerő-áramlás. Ezért a belső piacon maradás a brit munkaerőpiac BREXIT esetén remélt fokozottabb védelmét sem tenné lehetővé. Az EGT-tagokhoz hasonló jogállás a szuverenitás együttes gyakorlásához (az uniós döntéshozatalhoz) képest a szuverenitás csökkenését hozná Nagy-Britannia számára.

Az EGT fenti forgatókönyvén túl felmerülhet a „*svájci formula*”³⁸ alkalmazása. Svájc az EGT-nek sem tagja, mégis hozzáférhet a belső piachoz. Kétoldalú megállapodásokkal vette át a szükséges joganyagot. („Csak önként” tettek így, de a gyakorlati eredmény nagyjából ugyanaz volt, mintha a norvég megoldást választották volna.) A Svájci Alap révén ugyancsak részt vesz a kohéziós tagállamok támogatásában. (Svájc nettó hozzájárulása azonban jóval csekélyebb Norvégiánál az európai finanszírozáshoz: az Európai Bizottság adatai szerint

35 A közös költségvetés szokásos (redisztributív) tételein túl Nagy-Britannia visszatérítést – rebate – kap az agrár-támogatás egyensúlytalanságának meghatározott hányadának mértékéig.

36 Az Európai Bizottság idézett adatai Nagy-Britannia esetében a 2008–2014. évek átlagát mutatják. Lásd Zsolt Darvas: Single market access from outside the EU: threekeyprerequisites, Bruegel, Brussels, 2016. Forrás: bruegel.org/2016/07/single-market-access-from-outside-the-eu-three-key-prerequisites/

37 Forrás: www.politico.eu/article/eu-referendum-look-before-you-leap-norways-pm-tells-BREXITeers/

38 Valójában a svájci formula eredetileg a WTO tárgyalásokon alkalmazott módszer a vámleépítések hatásainak bemutatására.

a 2014–2015. évek átlagában a GDP 0,02%-a, egy főre vetítve pedig 12 euró volt.) Svájc – Nagy-Britanniától eltérően – a belső határellenőrzés nélküli schengeni övezetnek szintén tagja. Ugyanakkor a 2014-ben tartott svájci népszavazáson úgy döntöttek, hogy csak kvóták alapján engedik be az uniós munkavállalókat. Az EU továbbra is ragaszkodik a szabad munkaerő-áramláshoz. Svájccal szemben különböző válaszingedményeket fogadtak el. (Közöttük a guillotine clause-t, amelyet a kvóták bevezetése esetén léptetnének életbe. Nem meglepő módon a svájci hatóságok – immár két éve – csak vizsgálják a népszavazás nyomán alkalmazandó intézkedések lehetőségét.) Nincs tehát precedens a négy alapszabadság EU által is tudomásul vett differenciálására.

Felmerülhet, hogy egyszerűen szabadkereskedelmi megállapodást kössenek az EU-val, a bevándorlást pedig az ausztrálhoz hasonló pontrendszerrel³⁹ korlátozzák. (Ezt támogatta a BREXIT melletti kampány két legfontosabb szereplője, Boris Johnson volt londoni polgármester és Michael Gove igazságügy-miniszter is.) E konstrukció hasonló lenne Kanada várható státusához. Kanada előrehaladott tárgyalásokat folytat az Európai Unióval szabadkereskedelmi megállapodás megkötéséről.⁴⁰ a megállapodás messze nem jelent korlátok nélküli áruforgalmat, több területen vámok és kvóták maradnak a rendszerben. A megállapodás különféle, a belső piacon ismeretlen piacvédelmi lehetőségeket is tartalmaz. E konstrukció minden bizonnyal kevés lenne a briteknek, de legalábbis számos piacon szenvednének el veszteségeket.

E változat feltételezhetően nehezen elfogadható a többi EU-tagállam számára. Ugyanakkor Londonban is rádöbbenek: számos brit állampolgár más uniós tagállamokban dolgozik, s az ő védelmüket is szolgáló konstrukcióra lenne szükség. Ám a belső piacnak nemcsak a munkaerő, hanem a tőke és a szolgáltatások szabadsága is alapvető eleme. Annak hiánya nagyon hátrányos lenne a brit bankszektor számára. (A brit gazdasági teljesítmény egytizedét egyedül a londoni pénzügyi központ, a City nyújtja.) Jelenleg bármelyik brit bank az egész EU-ban végezhet műveleteket. A belső piacból történő kiválás esetén ezt a – passportingnak nevezett – lehetőséget elveszítenék.⁴¹ Ha sikerülne is megállapodást kötniük a pénzügyi szolgáltatásokról, kimaradnak az uniós döntéshozatalból. Vagyis olyan szabályokat kell átvenniük, amelyek meghozatalába nem szólhatnak bele. (Pedig például a biztosítások közvetítésénél – Brüsszelben

39 Az a jól képzett, fiatal munkaerő bevándorlását teszi lehetővé.

40 Az elnevezés Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (Ceta) lenne. A népszavazást követően felerősödött e – még létre sem jött – konstrukció BREXIT-re történő alkalmazásának igénye. Liam Fox brit nemzetközi kereskedelmi miniszter a kanadai kormány segítségét kérte a BREXIT-tárgyalásokhoz. (Forrás: www.theguardian.com/politics/2016/jul/15/uk-canada-advice-post-BREXIT-trade-deals-eu-ceta) David Davis BREXIT miniszter pedig a BREXIT kívánatos forgatókönyvét tekintve mintaadónak minősítette e rendszert. (Global trade deals will be bigger outside than in the EU, says David Davis, forrás: <http://www.theguardian.com/politics/2016/jul/14/global-bilateral-trade-deals-bigger-eu-single-market-david-davis>)

41 Pia HÜTTL, Silvia MERLER: *BREXIT endangers London's status as a financial hub*, Bruegel, Brussels. Forrás: bruegel.org/2016/03/BREXIT-endangers-londons-status-as-europes-global-financial-hub/

általános vélemény szerint – „mindig a britek lobbiztak”. A klíringházaikban pedig – köszönhetően az egységes piacnak – naponta több mint ezermilliárd euró cserél gazdát.)⁴²

A szabadkereskedelmi megállapodásnál erősebb kapcsolódást eredményezne a vámunió az EU-val, Törökország analógiájára. Annak keretében teljes vámmentesség, illetve az egyéb korlátozó tényezőktől mentesség jellemezné az áruforgalmat. Ugyanakkor annak keretében nem érvényesül a négy alapszabadság (nemcsak a természetes személyek mozgása, hanem a passporting vonatkozásában sem); nincs továbbá intézményes lehetőség a szabályozásba történő beleszólásra. A törökök tehát úgy élvezik az árupiacra történő belépés előnyeit, hogy egyidejűleg szinte minden más szempontból önállóak tudnak maradni. A törökök ugyanis éppen azt az aszimmetrikus lehetőséget kapják meg, amelyet a britek is szeretnének: hozzáférést a közös árupiacához, és önállóan szabályozható munkaerőpiacot. Ugyanakkor a török helyzet annyiban nagyon más, hogy oda nem áramlik jelentős számú munkaerő.

Nagy-Britannia kilépése a korábban gondoltnál is összetettebb folyamat lehet, rengeteg bizonytalansági tényezővel. A népszavazás után a szigetországnak *jelentős sokkal, s strukturális bizonytalanságokkal* kell szembenéznie, beleértve az alacsonyabb növekedési kilátásokat, illetve a növekvő recessziós félelmeket. A különféle előzetes közgazdasági hatáselemzések egyaránt súlyos negatív hatásokat tártak fel.⁴³ Ahogy a Financial Times írja: „Ritkán van olyan egyetértés a közgazdászok között, mint ami azt a kárt illeti, amelyet a BREXIT okoz a brit gazdaságnak.”⁴⁴ a Nemzetközi Valutaalap (IMF) szerint Nagy-Britannia recesszióba sülyedhet, s nincs gazdasági előnye az EU elhagyásának. A BREXIT következtében előálló tartós növekedési veszteség az OECD szerint „BREXIT adóval” terheli a brit háztartásokat.⁴⁵

5. ÖSSZEGZÉS

A BREXIT az utóbbi évtizedek egyik legsúlyosabb gazdasági és politikai válságát hozta el Nagy-Britannia számára, de az európai integráció számára is olyan új helyzetet teremtett, amely jelentős kihívások elé állítja a tagállami és az uniós döntéshozókat is. Ahogy az a BREXIT referendumhoz vezető út bemutatásából kiderült, David Cameron következetesen felépített és képviselt stratégiája, amely számos kockázati elemet tartalmazva vezetett a fiaskóhoz, amely végül saját bukását is eredményezte. Az új miniszterelnök, Theresa May rengeteg kihívással

42 Uuriintuya BATSAIKHAN: *BREXIT and the UK's Euro-denominated market: the role of clearinghouses*, Brueghel, Brussels. Forrás: bruegel.org/2016/06/BREXIT-and-the-uks-euro-denominated-market-the-role-of-clearing-houses/

43 Közülük – mások mellett – kiemelés igényel az OECD, illetve az IMF által készített átfogó tanulmány. Lásd Rafal KIERZENKOWSKI, Nigel PAIN, Elena RUSTICELLI, Sanne ZWART: *The Economic Consequences of BREXIT: A Taxing Decision*, OECD Economic Policy Papers, Paris; United Kingdom, No. 16., 2016. Selected Issues, IMF Country Report No. 16/169, June 2016, Washington DC.

44 Chris GILES: *BREXIT in seven charts — the economic impact. How growth, trade, migration will be affected by a split with the EU*. Forrás: next.ft.com/content/0260242c-370b-11e6-9a05-82a9b15a8ee7

45 Angel GURIA, az OECD főtitkára szerint „Európa elhagyása a jövő generációra vet ki 'BREXIT adót'”. Forrás: www.oecd.org/economy/oecd-study-finds-britons-will-be-paying-a-heavy-BREXIT-tax-for-many-years-if-uk-leaves-eu.htm. A szimuláció törzsváltozata szerint a BREXIT 2030-ban háztartásonként 3200 GBP, a kedvezőtlenebb szcenárió szerint háztartásonként évi 5000 GBP veszteséget okozhat Nagy-Britanniában.

szembesül országa egyben tartásától kezdve, Britannia helyének megtalálásáig az európai és Európán kívüli térben is. Azt azonban rögtön hivatalba lépésekor nyilvánvalóvá tette, és azóta minden megszólalásában hangsúlyozza: „A BREXIT az BREXIT”. És bár jelenleg még Nagy-Britannia nem lépett rá, az út számára az Európai Unióból már csak kifelé vezet.

Nagyon sok függ attól, hogy a brit és az európai uniós politikai vezetők hogyan lesznek képesek kezelni a helyzetet egy olyan Európában, amely egyébként és a többszintű válság állapotában van, és súlyos legitimitációs problémákkal küzd. Elemzésünkéből az is kiderült, hogy az európai intézmények, a magállamok, és a többi tagállam vezetői is különbözőképpen viszonyulnak a BREXIT-hez. Politikai szempontból fontos kiemelni, hogy Nagy-Britannia mozgástere abban, hogy milyen kapcsolatokat alakít ki az EU-val, korlátozott, hiszen ahogy a jogi forgatókönyvek megmutatták, tárgyalási folyamatról van szó, ahol Britannia is csak az egyik tárgyalópartner.

A kilépés jogi keretei mind a kilépési folyamatot, mind a kilépés joghatásait tekintve igen képlekenyek. Az EUSZ 50. cikke elsősorban politikai célokat szolgál, és csak kis mértékben enyhíti a jogi bizonytalanságokat. Rendelkezéseit nem túlzás a Titanic mentőcsónakjaihoz hasonlítani: nem azzal a céllal készültek, hogy valaha is használják azokat, így használati értékük sem valós. A kilépési folyamatot és az azt követő kapcsolatrendszert tehát döntően politikai és gazdasági megfontolások alakítják majd, amelyhez a jogi környezet rugalmasan hozzáigazítható lesz.

Gazdasági szempontból alapvető kérdés: Nagy-Britannia a jövőben is az európai belső piac része maradhat-e. Annak hiányában az EU-val vámunió vagy szabadkereskedelmi megállapodás jöhet szóba, szinte felmérhetetlenül nagyszámú problémát előidézve. Ennél nagyobb gondot csak az okozna, ha Nagy-Britannia kilépése az EU-tagállamokkal kötött átfogó, s valamennyi lényeges kérdést kimerítően szabályozó megállapodás nélkül történne. A BREXIT gazdasági vonatkozásairól határozottan kijelenthető: A kilépés mellett kampányt folytató politikusok nem voltak tisztában annak gazdasági hatásaival, következményeivel. Egyfajta ördögi kör alakult ki: A populista politika felelőtlen, s nagyrészt hamis állításokon alapuló indulati offenzívája a népszavazáson a BREXIT többségét hozta, de az ország páratlan megosztottságát eredményezve. A brit politikai elit keresi a legkisebb fájdalommal és áldozattal járó megoldást; már kezdi felismerni a BREXIT sivár gazdasági kilátásait, azonban nem lát lehetőséget annak elkerülésére. A leglátványosabb, Nagy-Britannia számára is a legkedvezőbb gazdasági forgatókönyv az EGT-tagokhoz hasonló státus elérése lenne. (Ebben az esetben volna reálgazdasági értelemben a változás a leginkább mérsékelt.) A jelenlegi politikai hangulatban Nagy-Britanniában sokak számára hazaárulásnak tűnne a négy alapszabadság, vagy a kohéziós transzferek fenntartása az EU irányában. Ezért aztán – s ez is az ördögi kör része – jóval nagyobb az esélye az EU és Nagy-Britannia számára egyaránt hátrányosabb konstrukciónak. Az előzetes hatásvizsgálatok szerint nem zéró végösszegű játékról van szó. Minden érintett fél veszteségét hozza a brit kilépés.

Egyelőre azonban várunk kell a notifikációra, amelyre legkorábban May eddigi nyilatkozatai alapján, 2017 elején kerülhet majd sor. A helyzet paradox mivolta ugyanis az is, hogy a kilépést csak a brit miniszterelnök kezdeményezheti, hiszen ez is ugyanúgy önkéntességen alapul, mint az EU-ba történő belépés kezdeményezése. A bizonytalanságból eredő negatív politikai, gazdasági és társadalmi hatások viszont már most érezhetők a tagállamokban, és a közös európai intézményrendszerben is.

6. BIBLIOGRÁFIA

1. ARATÓ Krisztina, KOLLER Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2015.
2. BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG Orac, Budapest, 2013.
3. BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog I. – Általános rész*, Dialóg Campus, Pécs, 2009.
4. DARVAS Zsolt: *Single market access from outside the EU: three key prerequisites*, Bruegel, Brussels, 2016. Forrás: bruegel.org/2016/07/single-market-access-from-outside-the-eu-three-key-prerequisites/
5. Raymond J. FRIEL: *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, 53 ICLQ, April 2004, 407–428.
6. Christophe HILLION: *Accession and withdrawal in the Law of the European Union = The Oxford Handbook of European Union Law*, eds. Damian CHALMERS, Anthony ARNULL, OUP, Oxford, 2015.
7. Pia HÜTTL, Silvia MERLER: *BREXIT endangers London's status as a financial hub*, Bruegel, Brussels, 2016. Forrás: bruegel.org/2016/03/BREXIT-endangers-londons-status-as-europes-global-financial-hub/
8. IMF Country Report No. 16/169, June 2016, Washington DC
9. szerk. KENDE Tamás, NAGY Boldizsár, SONNEVEND Pál, VALKI László: *Nemzetközi jog*, CompLex, Budapest, 2014.
10. Rafal KIERZENKOWSKI, Nigel PAIN, Elena RUSTICELLI, Sanne ZWART: *The Economic Consequences of BREXIT: A Taxing Decision*, OECD Economic Policy Papers, No. 16, 2016, Paris, United Kingdom.
11. KOLLER Boglárka: *Klubtagságok az EU-ban: A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai*, Politikatudományi Szemle, 2012, 21/1, 32–57.
12. KOLLER Boglárka: *The take off after Lisbon: The practical and theoretical implications of differentiated integration*, World Political Science Review, 8/1, Paper 1935-6226.1111.
13. LAZOWSKI: *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, European Law Review, 2012, 523–540.
14. Phedon NICOLAIDES: *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, 20 Maastricht Journal, 2013, 209–219.
15. C. M. RIEDER: *The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: Between Disintegration and Integration*, 147 Fordham International Law Journal, 2013.
16. Raoul RUPAREL, Stephen BOOTH, Vincenzo SCARPETTA: *Wherexnext? a liberal, free-market guide to BREXIT*, Report 04/2016, Open Europe, London, Brussels, Berlin.
17. Alexander C. STUBB: *A Categorization of Differentiated Integration*, Journal of Common Market Studies, 1996.
18. VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, 4. kiadás, Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

Dr. Koller Boglárka, PhD (koller.boglarka@uni-nke.hu): egyetemi docens, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar dékánja, az Európai Tanulmányok Tanszék tanszékvezetője. Közgazdász diplomáját 1998-ban szerezte a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen (most Corvinus). 2000-ben MA fokozatot szerzett a Közép-európai Egyetemen (CEU), majd MSc fokozatot a London School of Economics and Political Science (LSE)-en, Európa-tanulmányok területen. Doktori értekezését 2004-ben védte meg a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen. Habilitációs eljárása jelenleg folyamatban van. 1998 óta oktat hazai és nemzetközi felsőoktatási intézményekben. Fő kutatási területei: az európai egység gondolat; az integráció története és elméletei; az EU szakpolitikái; identitáselméletek; nemzeti, szupra- és szubnacionális identitások összefüggéseinek vizsgálata Európában; differenciált integráció; többszintű kormányzás (MLG), európaizáció és tagsági tapasztalatok az új tagállamokban.

Dr. Bóka János, PhD (boka.janos@uni-nke.hu): egyetemi docens 2001-ben szerzett jogi diplomát a Szegedi Tudományegyetemen, 2006-ban MA fokozatot a Vrije Universiteit Brussel „Európai integráció és fejlesztés” programjában, 2013-ban pedig PhD fokozatot állam- és jogtudomány tudományterületen. 2001 óta folyamatosan oktat egyetemen, 2015 augusztusában csatlakozott a Nemzeti Közszerológati Egyetem oktatói gárdájához a Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszékén. 2004–2009 között képviselői munkatársként dolgozott az Európai Parlamentben, 2014–2015-ben pedig főtanácsadóként a Kúrián. Fő kutatási területei: az EU joga, nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.

Prof. Dr. Halmai Péter, DSc (halmai.peter@uni-nke.hu): egyetemi tanár, az MTA levelező tagja. A Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Nemzetközi Gazdaságtan és Közpolitikai Tanszék tanszékvezetője. Jogi diplomáját 1977-ben szerezte az Eötvös Loránd Tudományegyetemen. 1984-ben a közgazdaságtudomány kandidátusa, majd 1998-ban az MTA doktora címet szerzett közgazdaságtudomány területen. 2008-tól intézetigazgató a Pannon Egyetem, Nemzetközi Gazdaságtan Tanszék Közgazdaságtani Intézetében. 2005–2011 között a Szent István Egyetem Európai Tanulmányok Intézetét vezette. Számos nívódíj, szakmai elismerés birtokosa. Fő kutatási területei: nemzetközi gazdaságtan, makroökonómia, az európai integráció gazdaságtana, összehasonlító gazdaságtan, gazdaságpolitika.

Attila Marján

SOCIAL POLICIES: ARE “EUROPEAN MODELS” VIABLE MODELS FOR CHINA?

Dr. habil Marján Attila, associate professor, University of Public Service, Budapest, Hungary, marjan.attila@uni-nke.hu

As regards social policies, the EU is an obvious model for inspiration for China, but the European social models themselves have come under pressure and proved unsustainable lately, therefore China is best advised to look at the more sustainable versions of the European social models, such as the reformed German or some features of the Scandinavian ones. Moreover, Chinese studies on the European social systems have often been ideologically motivated, therefore often produced biased results. The article summarizes the existing research evidence, also highlights the differences between the European and Chinese social systems and explains those areas where European solutions could best be used as models for Chinese reforms. The key issues with the Chinese social security system are underfinancing, insufficient coverage, geographical fragmentation and inefficient institutions. This mix of challenges constitute a significant risk to the sustainability of social order in the long run.

KEYWORDS:

EU-China comparative studies, social models, social policy

1. INTRODUCTION

Research of how European and especially EU policy solutions could serve as models for Chinese practice is not very frequent. One research evidence should be highlighted here, the paper Xinning Song published in 2010.¹ Nevertheless, that paper more or less limits its ambition to catalogue existing research done by Chinese scholars on different EU policy areas. As Xinning Song explains² European Studies in China developed very rapidly in the last twenty years. The reason for this is twofold: EU-China relations have been growing wider and deeper and so has economic interdependence, but also Chinese scholars and decision makers acknowledge the “relevance of European models to China’s domestic political and social development, as well as China’s external relations”.³ He reviews Chinese EU studies in the following areas considered most relevant by Chinese academia and the political class: European party politics and the issue of democratic socialism; the European social policy and social security systems, EU regional policy, European foreign and neighbourhood policy, the European concept of effective multilateralism, Europe as an example of peaceful rise, and finally *functionalism* i.e.: the step-by-step, sector-by-sector approach to reinforcing cooperation and how it can be applied to East Asian regional integration.⁴ Xinning also claims that Chinese would like to learn more from Europe than from the United States, partly because they consider the EU as a “social power” as opposed to the US. In the late nineties, European studies in China got a new impetus when the EU and the Chinese government launched the first EU-China Higher Education Cooperation Programme (1997–2001), as one of the major objectives of the programme was to promote European Studies in China. More than a hundred Chinese and European universities and research institutions, as well as a thousand Chinese and European scholars took part in the programme. Moreover, about twenty new centres of European Studies were established at Chinese universities and research institutes. EU studies (including political science, economics, law sociology, international relations, history) did not only start to flourish but also became deeper, more strategic and better organized.

The present paper, although aims to provide fresh evidence on the different fields it assesses, should in principle be considered as an overview and also as an introduction to a series of more elaborate papers focusing on individual relevant issues. The paper also wants to contribute to better mutual understanding by introducing some of the key political concepts of the two players, therefore it may be interesting for European and Chinese readers alike. Analyses of Sino-European relations are plentiful, as China is getting prominence internationally, research papers on China and China-EU relations (especially with a sectoral focus) are becoming abundant.

1 Xinning SONG: *European ‘models’ and their implications to China: internal and external perspectives*, Review of International Studies, 36(2010)/3, 755–775.

2 *Ibid.*, 2.

3 Another positive factor is that the acceptance and esteem of Europe and the EU is fairly high in Chinese society.

4 Free trade agreements (FTA’s) and the New Silk Road Strategy are good examples for this.

2. EU-CHINA COOPERATION AND CHINESE RESEARCH ON EUROPEAN SOCIAL POLICIES

Although China obviously cannot afford a European-style welfare state, Chinese decision-makers and scholars have been turning to Europe as the most important reference for reforms. During the last forty years many Chinese scholars have turned to the social models established in EU member states. The most popular model was of the Nordic countries, especially the Swedish. In the 1980s,⁵ driven by ideological motives, Chinese scholars considered it the best example to promote social and political reforms in China. Chinese were intrigued by the fact that the Social Democratic Party could sustain its power for such a long time. There were suggestions⁶ that the only way to overcome the problems within the Communist Party (such as corruption) and the best way forward for China was democratic socialism – somehow in the Swedish sense. The Swedish social security system was also a key reference point. But as the authoritarian ideological grip tightened, these ideas were shelved. Nevertheless, the establishment of the social security system has been an issue for the Chinese government since the 1980s, so research into EU member state practices continued. According to Xining⁷ almost all textbooks and academic works, books and articles on social policy and social security systems in China have a reference to European practices. From the 1990s, Chinese studies into the European social models have become more in-depth, more focused on individual policy areas such as medical care, employment, labour market, aging issue, pension system, and started to look at these issues from the perspective of what China could learn from European ways.

From the early 2000s these studies started to boom thanks to the EU-China Higher Education Cooperation Programme. 143 collaborative research projects were funded and 27 of them related to the EU social policies (social security system, welfare state, public health, aging, employment policy, environmental policy, etc.), about 20 per cent of the total. Among the 440 Chinese visiting scholars supported by the programme, 117 did research on social policies and social security systems. According to research by the Institute of European Studies at the Chinese Academy of Social Science, more than one thousand publications, including books, journal articles and policy reports, were published in Chinese on European social policies and social security system by the end of 2002.

In 2002 the Chinese government put forward a new strategy to improve the social standards of the society reducing wealth gaps. Studies on European social policies and social security systems thereby got another impetus.

Chinese scholars generally hold that European social systems – unlike the American one – bring “social justice and harmony into the capitalist market economy”, therefore constitute a good example for China to follow. By now the EU and China work closely at technical

5 Most influential works of this time were: Huang SU'AN: *A general survey of the welfare states in Western Europe*, and Li Cond (ed.): *The social security system in Western Europe*.

6 See more on this from TAO XIE and Xinning SONG.

7 SONG: *op. cit.*

levels: in 2005 the European Commission and the Chinese Ministry of Labour and Social Security signed a Memorandum of Understanding on EU-China cooperation on Labour, Employment and Social Affairs. This encompasses social protection, social cohesion, labour legislation, labour market issues and social dialogue. The EU-China Social Security Reform Cooperation Project was also kicked off in 2006.⁸

As Zhou Hong explains,⁹ unlike other research areas, the European social policy studies in China are multidisciplinary, encompassing demography, sociology, economics, history, law, finance and even philosophy. Most of the time research was driven by domestic needs and direct demand from decision-makers, especially when major labour market reforms were initiated. Therefore many of the research projects have been done with the explicit objective to show how the European example could be helpful in China. The topic of social justice and its implementation via social legislation has been a key research interest for Chinese scholars. Lately the complementarity and sometimes the contradicting nature of social policy planning between the EU and member state levels and the role of the private sector in pension provision have raised the attention of Chinese researchers. Intensive research has also been conducted in the field of social policy *reforms*. The thematic coverage of research encompassed poverty and family related issues, family subsidies, old age pension, health care insurance, employment rules, youth unemployment, early retirement, part-time employment, but, according to Hong, it excluded important issues like the interaction between social and economic policies in Europe, institutional issues such as the interests and motives of key European social policy actors, social exclusion, social inclusion or social dumping. Hong criticizes the political (ideological) point of view of researchers that often neglected the analysis of contributions, actions and views of policy actors other than the ruling party in the country of study. He also claims that the level of cooperation between Chinese researchers studying social policy from different angles (EU-level, individual member state focus) and also with general EU-experts is insufficient therefore the research evidence is inadequately prepared and used.

3. INTRODUCING THE CONCEPT OF WELFARE STATE

The welfare state is the key concept of social policies and has been studied and interpreted abundantly by Chinese scholars as well. The concept is not straightforward as “welfare state” means different things in different countries. In the US generally means nothing more than

8 It is meant to strengthen China's institutional capacity for social security policy development and administration and to make reforms to social security systems including old age pensions, unemployment insurance, etc. Several specific pilot projects have been accomplished. There are three components of the project. Component 1 supports the National Development and Reform Commission (NDRC) in strengthening institutional capacity for social protection policy development and reforms. Component 2 supports the Ministry of Finance (MoF) in enhancing institutional capacity for financial management and supervision concerning social security funds. Component 3 assists the Ministry of Civil Affairs (MoCA) in improving the legal framework and policy enforcement of social assistance.

9 Zhou HONG: *EU social policy studies in China*, Asia Europe Journal, 2004/1, 1–13.

“welfare provided by the state”. In Europe it encompasses a broad system of *social protection*. In many “welfare states”, notably those in Western Europe and Scandinavia social protection is not delivered only by the state, but also by independent, voluntary, and autonomous public services. The “welfare state” in these countries is then a system of social protection rather than a scheme operated by government.

The basic goal of social policy is the promotion of social welfare. After World War II in Western European countries strong state intervention was *a la mode*, which was true for the designs of social systems as well. Nationwide social policies were put in place including the establishment of massive bureaucratic entities to manage these policies. This gradually changed and over the decades the private sector and voluntary and non-profit organizations gained importance.

Welfare state (as it is understood in Europe) is historically a transnational phenomenon that dates back to the late 19th century when its main function was to respond to the problems caused by the capitalist industrialization, urbanization and demographic shocks.¹⁰

In Germany the post-war settlement was based on the idea of a ‘social state’, sometimes called ‘social market economy’ where economic development was the key driver to achieve social welfare. Social benefits are earnings-related, and those without work are less protected. Public expenditure on welfare should be compatible with the need for economic development and growth. This system developed through a corporatist structure on the basis of decentralized mutual aid associations. Social insurance for health, some social care and much of the income maintenance system, is managed by a system of independent funds.

In France social protection is based on the principle of solidarity: as prescribed by the first article of the French Code of Social Security. Nevertheless, this term is used in different senses. Solidarity is based in societal interdependence and mutual responsibility. This is now applied at national level by extending the scope through the creation of a national regime for health and social security. Since the 1970s this pattern of solidarities has been supplemented by social inclusion, to bring excluded people into the national social net. The current French system of welfare is a very complex and expensive net of services with a lot of special arrangements for different groups and categories of people.

The Swedish social model is often seen as an ideal form of ‘welfare state’, offering extensive institutional care as a universal minimum to its citizens. It puts an emphasis on social equality, which also entails that Sweden has the highest level of spending on social protection in the OECD, and the lowest proportion of income left to independent households because of high taxes – less than half its national income. This ‘institutional-redistributive’ model combines the principles of comprehensive social provision with a certain level of egalitarianism that intends to limit societal differences.

According to Anthony Giddens, one of the fathers of the “third way” of the Blairite reformed left in the UK, a social model presupposes the existence of five criteria: i) a developed and interventionist state, where the taxes collected represent a significant part

¹⁰ Mads Meier JÆGER, JON KVIST: *Pressures on post-industrial societies: Better is more or less state welfare*, Conference paper, 4th International Research Conference on Social Security, Antwerp, 5–7 May 2003, 3.

of the national income; ii) a strong welfare system, which serves all citizens, especially the needy; iii) a system guaranteeing the reduction of economic or other disparities; iv) social partners and trade unions, which play a key role in operating the welfare system and protecting workers' rights; v) increased welfare and employment as a key element of all political initiatives. Europe's social policy systems have played an important part in shaping the continent's economy and its unique social model, which has gone through several shifts in emphasis over the decades.¹¹

However surprising it may sound, several welfare provisions were introduced in China earlier than in Western Europe. Here not only timing is worth noticing but also the fact that these welfare measures were obviously not connected to democracy or workers' rights like in Europe. Comprehensive provisions of water, food supply, famine relief and education were introduced for the needy as early as the 18th century in China. These provisions had a completely different ideological backing than the social provisions later in Europe. These were hand-outs from the sovereign. According to Confucian political ideology,¹² the emperor was the provider of social order, as a benevolent father of the society. Moreover, Confucianism stresses a moral obligation to help, however, not in a universal sense like in Christianity, rather focusing on the family. Inequality between people is taken absolutely normal and hard workers upholding society should be rewarded for their efforts. This leads to the acceptance of exclusion of poor people and in a certain sense to the aversion to seek government support. In turn, the government has no *obligation* to grant social security, which is not a *right* in this culture. The government, as a benevolent authority, provides for moral reasons.¹³ As Lin Ka explains, the different understanding of welfare is obvious from the examination of the Western and Chinese meanings of the word "welfare". While "welfare" in Europe comes from the Norse "*Velferd*" (fare well) and German "*Wohlfahrt*" (well-being), the Chinese "*oruzhi*" translates into happiness sent from heaven or a benevolent superior.¹⁴ In the West the welfare state and social care is based on citizenship and related social rights while the Chinese welfare system is more collectivistic, in which local communities and family bonds play important roles.

4. THE EUROPEAN SOCIAL SYSTEMS

The EU is a union of welfare states, not a welfare union. Social policy is a loosely harmonized area in the EU based on more or less voluntary cooperation between member states. Cross-EU welfare payments are also non-existent. Individual member states retained their sovereignty in this domain. The European Community was founded for political and

11 Anthony GIDDENS, Patrick DIAMOND, Roger LITTLE: *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, 2006, 15.

12 Confucian virtues are strong family bonds, benevolent paternalism, social harmony, discipline and strong work ethics.

13 This logic is still present in old age care in rural areas in the absence of institutionalized social protection schemes.

14 Ka LIN: *Transformation of the Chinese social security system: collective welfare vs. state welfare*, Turku University, 2014, 3.

economic reasons, therefore at the time of its establishment it had no social ambitions. These came later especially after the crises of the 1970s.¹⁵

The German concept of “social market economy” and the European social model are cognate ideas. The former sets out to guarantee freedoms, fair competition and protection of the weak through division of power, acts of legislation and institutional regulation. It is the task of the state to create the framework of an economic order that eliminates unjustified privileges and promotes social equality. In 1949 the Christian Democratic Union of Germany’s three – occupied – western zones set themselves the task of creating a “social market economy”, which was based on rejecting a planned economy, defending private property, fair and free competition, prices suitable for the market, independent control of monopolies, ensuring the social security of the vulnerable and negotiated wage agreements. They were opposed to the social command economy as well as the ultra-liberal state’s withdrawal from the economy. Justice, the state, traditions and morals, firm standards and values are the foundations of this social market economy, but the model – in order to control economic policy, social policy and market conditions – tries to reconcile interests and “protect the weak, restrain the immoderate, cut down excesses, limit power, set rules of the game and guard their observance. The market economy is a necessary but insufficient condition of a free, happy, just and orderly society” – Wilhelm Röpke, the economist wrote over half a century ago. The concept of the social model has undergone several modifications and has been interpreted in various ways.

In a wider interpretation, the European social model goes beyond social protection (pensions, health care) and includes areas such as benefits, social dialogue, lifelong learning and other active employment policy instruments, as well as the fight against poverty and discrimination. The model acknowledges the role of social dialogue, particularly in areas such as combating unemployment, linking work and training, and introducing new methods of work organisation. In Europe, the state lays down the fundamental rules of employment, and expectations for social protection have come to be deeply embedded in people’s minds. The realisation that economic development is a necessary but insufficient pre-condition of society’s development and its citizens’ welfare is much more embedded in European thinking than in the US. Accordingly, the welfare index – which measures economic development as

15 The powers of the Union have developed through incremental development of marginal measures in order to establish precedent and competence. For example, provisions covering cigarette packets, bus passes or language teaching sought to establish competence in relation to public health, old people, transport and education. This has been resisted through the idea of ‘subsidiarity’, by which action should always be taken at the lowest possible level. The European Commission’s approach to the development of policy is based on the incremental development of services, the progressive expansion of solidarity, and the insertion of those who are excluded (Paul SPICKER: *Social Policy – Theory and Practice*, Policy Press, 2014, 40).

well as quality of life – is superior to the American value in most European countries, which is an eloquent testimony of the advantages of the European model.¹⁶

At the Union level, there is no single official definition of the European social model. Building a “European Social Area” through common standards and harmonising national social policies was a novelty of the nineties, although the Union’s social policy aspirations have been growing more and more ambitious since its creation. The Treaty of Rome in 1957 only set the objective of improving workers’ living and working conditions to help create a common market; today, the objectives range from full employment and a high standard of social protection through gender equality to solidarity between the member states. Even though social policy largely remains a national competence, there is a certain degree of coordination at Community level. The open method of coordination, which was introduced gradually, starting in the late nineties, is based on voluntary cooperation by the member states without any binding rules or trespassing of national competences. The open method rests on soft law mechanisms such as guidelines and indicators, benchmarking and sharing of best practice. Broad common strategic goals are agreed, which are translated into national action plans, the implementation of which is monitored and evaluated in comparative reports. The Community’s social policy has taboo areas that it avoids, which typically include wages, salaries, social redistribution and related issues. The Community’s social policy is quite limited in its scope: it mostly applies to specific groups and situations and tends to set minimum requirements. The EU has declared to maintain the balance between the liberal market economy and social security, or – in other words – between competitiveness and solidarity, a key priority of its policies.

The European socio-economic model rests on fundamental western values such as democracy, the rule of law, or respect for human rights and national self-determination. According to its self-identity, its economic philosophy is “more social” than the US or Asian models; social equality is more emphatic, and economic performance is viewed together with other goals such as social cohesion, environmental protection or the general welfare of citizens. Accordingly, the state plays a stronger role than in other models. Still, critics say that the European social model is not really a model, and is not truly European. The EU economy functions through the cooperation of different cultures and languages, and we can hardly talk about a European society or European culture, only about the sum of European peoples and cultures. Employment, welfare, health and pension policies vary greatly from one country to another, and these differences only grow with each enlargement of the Union.

16 EU countries are characterised by a large state, disposing of roughly half of the GDP, the two extremes being Ireland (35%) and Sweden (60%). The weight of the state and its GDP disposition rate was increasing in Europe until the mid-nineties, partly due to the evolution of the social model (and primarily its redistributive policies, such as healthcare, education, unemployment benefits) and partly due to other macroeconomic trends (such as the obligation to repay state debt accumulated as an aftermath of the 1973 oil shock, or the anti-cyclical policies necessitated by the recessions of the eighties and the nineties). Taxes collected totalled 42% of GDP in the EU in 2003, compared with 26% in Japan and the USA and 17% in China and India. The average EU member state spends 27% of its GDP on social policy, while Japan and the USA devote 17 and 15% of state revenues to such purposes, respectively.

In general, the European social model brings to mind social justice and solidarity, but the mention of the European social model is often used to stress the difference between EU and US social policy. The welfare system was one of modern Europe's finest achievements.

The EU member states pursue different social policies. The EU may issue guidelines and set targets, but jobs are not created by Brussels. The welfare, healthcare and pension systems also vary enormously from one country to another. Obviously, there is no such thing as a single European minimum wage or an EU healthcare system.

When referring to the European social model, the adjective "European" has another dimension: an institutional one. Common values and principles may be important, but they are of little use without common rules and institutions. As already stated, the EU is rather weak in this sense. One can safely say that the Treaty of Amsterdam in 1997 was a turning point in European cooperation in the fields of employment and social policy. In addition to the open method of coordination, the member states entrusted the Commission with making proposals for legislation combating discrimination at the workplace and outside. In 2009 the Lisbon Treaty made the Charter of Fundamental Rights¹⁷ – which only had the status of a political declaration before – part of the EU's legal system, which among other things enables the Court of Justice to use its rulings to force the member states to harmonise their legislation even in the absence of specific European legal acts.

Even though we cannot define precisely what is meant by "European social model" and the boundaries of the concept are rather blurred, there is a kind of European model, or model-family. When talking about the European social model it should be remembered that the concept covers a wide spectrum of social systems: there are major differences among the welfare, fiscal and transfer systems of the various member states. There are four more or less distinct welfare systems in the EU: the Nordic (or Scandinavian), the liberal Anglo-Saxon, the continental and the Mediterranean one.¹⁸

The *Nordic (or Scandinavian)* model, which has become an example to follow lately, is characterised by guaranteeing – widely interpreted – social rights and high redistribution rates. The funding for maintaining the high standard of social protection comes from high taxes. Employment does not appear to be a problem; registered unemployment numbers are generally low, in which both the public and private sectors play their part (in some parts of Scandinavia, the public sector employs 30% of the workforce). There is active state

17 The Charter of Fundamental Rights of the EU brings together in a single document the fundamental rights protected in the EU. The Charter contains rights and freedoms under six titles: Dignity, Freedoms, Equality, Solidarity, Citizens' Rights, and Justice. It was proclaimed in 2000, but became legally binding on the EU with the entry into force of the Treaty of Lisbon, in December 2009. It entrenches: all the rights found in the case law of the Court of Justice of the EU; the rights and freedoms enshrined in the European Convention on Human Rights; as well as other rights and principles resulting from the common constitutional traditions of EU countries and other international instruments. The Charter sets out a series of individual rights and freedoms including 'third generation' fundamental rights, such as: data protection; guarantees on bioethics; and transparent administration.

18 In 2004 the new members brought in their heterogeneous, hodgepodge of models, which were typically market-friendly with little attention devoted to welfare aspects, making it all the more difficult to establish a single social image of Europe.

intervention in the labour market, with training programmes and job placement schemes. Trade unions are the strongest in the world. An average 60% of workers are trade union members, but in Scandinavia and Denmark this figure exceeds 75%. Society is consensus-based, 82% of employment contracts are protected by collective agreements. As a result, income disparities are small, and the whole of society enjoys generous social care. The Nordic model is an ideal example of the welfare state and egalitarian society.

The *Anglo-Saxon* model is selective in providing care to its citizens; social care is not an inherent right. Accordingly, the level of redistribution is low and the state is of moderate size. Systems following this model have managed to cut back public spending through comprehensive reforms, which has led to an increase in the number of low-income families and in social inequalities. The reforms included the privatisation of the pension system and trimming unemployment benefits, which is a guarantee of long-term sustainability. This model is an example of the self-provision approach.¹⁹

The *continental* model, which is found in most countries of continental Europe, is a unique mixture of state interventions and family traditions, with a high level of social protection funded by payroll taxes. The system is characterised by high redistribution rates and inequalities in fiscal burdens. In the welfare system of the continental model, the focus is on creating new jobs in the public or private sector. This model, if applied rigidly, tend to yield modest results due to high labour costs and the budgetary burden of unemployment benefits to the many jobless. In its French version the state and other institutions under the national budget play a central role, and sometimes have a protectionist attitude, which makes the continental model expensive and unsustainable in the long run in the face of globalization.

The *Mediterranean* model is similar to the continental one in many aspects, but differs in some others. The pension system has a more central role, while family takes over some of the functions of the social safety net. This model results in striking inequalities in social benefits and blatant discrimination, which divides workers as well as the jobless (typically women and young people). Women are disadvantaged in these countries as they find their professional career and family life incompatible. The system is wasteful and often encourages early retirement instead of self-training and job-seeking. The worst example for this model is crisis-hit Greece.

19 The Nordic model is a mixture of the continental and the Anglo-Saxon models. The relationship between government and economy is a liberal one; politics has a non-interventionist approach towards markets (goods, services and labour alike), but the state's size and redistributive role is comparable to the continental model. In the Anglo-Saxon model, the approach to markets is clearly liberal and social provision is not of paramount importance. In the continental model, social provision is an important principle. The Anglo-Saxon model revolves around the economy and its social policy serves to rectify the shortcomings of the economy's operation. The Scandinavian model, on the other hand, subordinates all policies – including economic policy – to social justice. Nevertheless, the Nordic model has adopted a market-based approach; the rights of active workers are much stronger than those of the inactive labour force. The Scandinavian model increasingly puts employability (individual responsibility) into its focus, as opposed to the old attitude, which put the political burden of providing access to work on the shoulders of the state. In the Anglo-Saxon model, there is more room for weighing social justice against economic rationality.

The social systems of European countries thus show great differences and have gone through transformation in the new member states too in recent years. The state's role is important everywhere, but it is more direct in some countries than in others. One extreme is direct state provision, the other is a state that only regulates private sector service providers. The situation varies considerably in terms of the role of social dialogue, sectoral rules and corporations in protecting workers and shaping social benefits.

It is important to note that considerable challenges²⁰ have to be faced by the European social systems in the 21st century. This is especially true in the case of those national models that bear the characteristics of the (stylized) Mediterranean or Continental types. A more flexible socio-economic environment is needed to respond to global economic and demographic changes. Moreover, the entry of China and India into the global economy has also brought billions of new workers into the global labour market, which has cut the global capital to workforce ratio by half. This dramatic development is causing fundamental social shifts east and west alike.

Due to these demographic²¹ and economic constraints welfare states have come under serious pressure in Europe forcing especially southern EU member states to introduce austerity reforms cutting back welfare provisions and toughening pension rules.

5. THE CHINESE SOCIAL SECURITY SYSTEM – FACTS, PROBLEMS, SOLUTIONS

In China the transition to a market economy is still an unfinished business and this process has social policy effects. The most serious challenge is the care for the elderly. Due to the

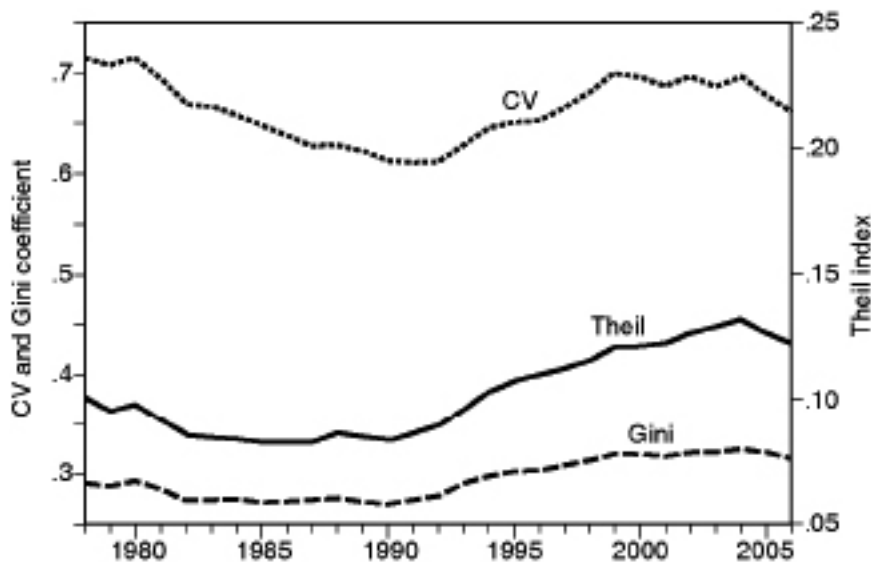
20 Ageing is also a serious budgetary concern: the average male spent 11 years of his life in retirement in 1970, and 20 years in 2010 in Europe. Ageing, besides its many other economic and social implications, makes the costly welfare systems impossible to finance in the long run and holds back growth by about half a percent annually.

21 Demography has become a global issue. In 2015 there are more than 7 billion people sharing planet Earth. Out of every 100 babies, 57 are born in Asia, 26 in Africa, 10 in America and only 5 in Europe. Since the beginning of time, 100 billion people have been born into this world. At the time of Christ's birth, only 300 million people populated the six continents, every sixth person lived in the Roman Empire, and average life expectancy was 24 years. It sounds unbelievable, but in the mid-17th century there were still only 500 million earthlings living an average 30 years. Then came a dramatic change: the industrial revolution and, during the 200 years that followed, the global population trebled. The second half of the 20th century, the age of globalisation, also brought a 'population big bang' with less than 50 years required for the number of people inhabiting the world to double. About one fifth of this population explosion came from India and one tenth from China, which indicates that India will surpass China in the foreseeable future. By 2050, around 85% of the world's population will live in a so-called developing country. The population of these countries will increase threefold, while in Europe it will fall by a fifth. Another noteworthy trend is the acceleration of urbanisation and the emergence of the megalopolis. In the early 20th century, townsfolk numbered a mere 150 million, a century later 3 billion people live in urban areas. Cities have always been one of the driving forces behind the development of human culture and modernisation, but modern-age urbanisation is more than that: hundreds of millions of people are moving from rural areas into cities or the suburbs to escape extreme poverty without the slightest chance of integrating into the life of the urban middle-class. Urban population is growing at three times the rate of rural population and in 2007 *urbanites* outnumbered *villagers* globally. In the next 20 years population growth will be concentrated almost exclusively in cities. In 2015 there are more than 20 megacities with over 10 million inhabitants, in some cases enormous conurbations of environmental pollution and urban poverty.

official one-child-only policy and the closing down of former state-owned enterprises (which used to provide care for their retired workers), more and more Chinese retirees are finding themselves left without any kind of care or provision. While one tenth of the population (131 million people) was over the age of 60 in 2000, this ratio rose to 12.5% by 2010, and will rise to 17% by 2020 and 30% by 2050, when their number will have swollen to 480 million.²² The country's traditional social care system has been falling apart, and family ties that used to ensure that the elderly were not abandoned have already been ripped asunder. More and more people in China live in nuclear families or migrate to cities on the east coast to earn a living, leaving the elderly and the sick behind in depopulated villages. State-owned firms that used to provide for their former employees disappear. China is a country of vast social disparities, and the gaps are getting wider. The most severe source of income inequality in today's China certainly lies in the striking urban-rural disparities. There are 70 million landless peasants and close to 200 million migrant casual workers wandering in the vast countryside. During the last few decades almost 450 million peasants have left the land and moved into cities. While some 200 million people were lifted from poverty, hundreds of millions are still threatened by it.

There are significant regional and societal disparities in China. Coefficient of variation (CV), Gini coefficient and Theil index are the three most commonly used and popular measures in the literature of China's regional inequality, which all reveal a similar trajectory of the period from 1978 to 2006.

Figure 1 • Interprovincial inequality in per capita GDP, 1978–2006²³



22 United Nations Statistics Division. Source: unstats.un.org/unsd/default.htm, (accessed 08.10.2016).

23 Source: C. Cindy FAN, Mingjie SUN: *Regional Inequality in China, 1978–2006*, Eurasian Geography and Economics, 49(2008)/1, 1–20.

Table 1 • Comparison²⁴ of per capita GDP of the four regions²⁵

Table 2-4 Comparison of Per Capita GDP among the Four Regions since 2001

		2001	2003	2005	2007	2008
Per Capita GDP (RMB Yuan)	Eastern	13395.8	17330	23696.8	32089.1	37022.9
	Central	5763.4	7125.0	10576.2	14745.4	17816.7
	Western	5183.0	6438.0	9163.0	13186.4	15950.9
	North-Eastern	9857.5	11857.9	15934.5	21538.1	25929.2
Taking Eastern Region as 100%	Eastern	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Central	43.0	41.1	44.6	46	48.1
	Western	38.7	37.1	38.7	41.1	43.1
	North-Eastern	73.6	68.4	67.2	67.1	70.0

Source: China Statistical Yearbooks for the corresponding years.

Per capita GDP is another indicator of the overall level of economic development. As presented in Table 1, if we take the per capita GDP of Eastern China as 100%, the ratio between the central, western and north-eastern regions with the former keep increasing in recent years.

If these issues remain uncontrolled and unresolved it might result in significant issues in the slowly ageing China, whose population will start to decrease in the near future.

This situation has indeed been a major issue for the Chinese government for years. As it is understood in the West, social rights guarantee high levels of welfare and they are features of advanced capitalist economies and constituting parts of democracies – as explained by Stepan and Müller.²⁶ This may put the Chinese government in a somewhat awkward position from a political/ideological point of view, but they applied a rather pragmatic approach: they had to establish a functioning social system anyway in order to avoid social disarray. The comparison of Western and Chinese social systems, including its structure, logic, institutions is nevertheless not easy. This is not only a result of the different political systems, Stepan and Müller argue that there are fundamental cultural differences and even terminology may be elusive to grasp sometimes due to language barriers. Nevertheless it is clear that Western (primarily European) social systems are key references to Chinese decision-makers, and as a result, the Chinese social system has ever more common or similar features with that

24 EU-China Cooperation Activity on “Regional Policy” Within the Policy Dialogue between DG REGIO and NDRC Final Report of the Chinese Experts – English Language Version, Beijing, 2010, 63.

25 The four regions are: 1. Western region, 2. Northeastern region, 3. Central region: acceleration of development, 4. Eastern region.

26 Matthias STEPAN, Armin MÜLLER: *Welfare governance in China? a conceptual discussion of governing social policies and the applicability of the concept to contemporary China*, Cambridge Journal of China Studies, 7(2012)/4.

of the West. Lately this also encompassed the involvement of market based solutions.²⁷ In 2010 Wen Jiabao argued that “Social programs designed to meet non-basic needs should be handed over to the non-public sector to let the market satisfy the multi-layered and individualized needs of society...”²⁸

This is a remarkable shift from the mentality of the pre-80s period when welfare in urban areas was originally guaranteed by the State Owned Enterprises (SOEs), which through their *danwei* (working units) provided a lifelong social security system. The rural population was provided with a minimum security through the public ownership of land and by the household registration (*Hukou*) system which also served as the control registry for the rigid rural-urban segregation.²⁹

Social security (*shehui baozhang*) is the umbrella term for all different types of public social policies. Social insurance (*shehui baoxian*) and social welfare (*shehui fuli*) are the major strands of public social services. *Social insurance* programs include pension insurance, medical insurance, work injury insurance, unemployment insurance and maternity insurance. Insured employees and their employers pay contributions to the schemes (civil servants had a privileged situation). Insurance systems are gradually extended to the rural population.

Social welfare in China is defined as social measures to help people in need, including the minimum livelihood guarantee (*dibao*), other guarantees and medical assistance systems. *Dibao* is a cash hand-out financed from taxes introduced from the nineties in cities and slowly extended to rural territories as well. There is also a traditional form of mainly community based help system is, the *wubao* which is delivered in kind (food, clothes, shelter, medical treatment) to needy households or individuals, including orphans and veterans. Families still play an important role in social welfare provision, especially in the countryside (family insurance – *jiating baozhang*).

During the last thirty years the logic and also the structures of provision of social services underwent major reforms. These were necessary since political and mainly socio-economic changes, such as privatization, and immense migration to cities from rural areas made the traditional work-unit based social security system in urban areas as well as the family based social system in rural areas completely dysfunctional. For decades the policy focus was growth, little attention was paid by the government to creating a nationwide, coherent social security system. This had to be changed: the government realized how dangerous it is to run the country without a properly functioning safety net with sufficient funding and administrative capacities. Major legislative reforms have been launched to counter the rising

27 Nevertheless, some western experts argue that the difference in the underlying logic and the cultural interpretation of social protection is so big (as presented earlier in this chapter) that “while in terms of privatization and decentralization there is evidence of convergence of Chinese and Western patterns, the underlying values and the understanding of welfare differs significantly.”

28 Quoted by Stepan MÜLLER: *op. cit.*, 6.

29 Anne SANDER, Christopher SCHMITT, Stein KUHNLE: *Towards a Chinese welfare state? Tagging the concept of social security in China*, *The Perspective of the World Review*, 4(2012)/2, 5.

socio-economic inequalities and to fill the immense gap in the safety net caused by the dismantling of work-units and the massive migration to cities.

In 1998, the government established a unified urban health care scheme compulsory for all urban employees, regardless of the type of enterprise. In rural health care the process is much slower, but in 2002 a framework for a renewed Rural Cooperative Medical Scheme was adopted.

After President Hu Jintao's assumption of office in 2003, a considerable change took place as political attention shifted from purely GDP-growth oriented policies towards a more balanced, sustainable and socially equitable approach to development, under the motto a "harmonious society". This refocus from GDP to social also means that the government wants to equalize social services until 2020 nationwide. From 2003 onwards social policy focuses on the inclusion of the large vulnerable groups such as rural residents, unemployed and migrant workers.

A major reform step was taken in 2010 by the adoption of the Social Insurance Law, which specifies the functioning of the following social insurance programs: pension insurance, medical insurance, work injury insurance, unemployment insurance and maternity insurance. Moreover, as a result of a number of institutional mergers and re-assignments of competences the Ministry of Human Resource and Social Security was established to have a single and relatively strong institutional actor in the field of social insurance. Nevertheless, competences for health-related social policies remained scattered.³⁰ But institutional reorganization seems to be on track and competences on the public social policies are ever more concentrated and the promotion of public welfare is now declared as an independent function and no longer is hidden behind the patchwork of cross-cutting ministerial and other organizational portfolios.

Although the gradual reform of the urban pension system started already in the late 1990s whereby pension coverage was extended from SOE workers to all urban workers irrespective of the company's ownership type, there still is no unified pension system for rural areas, only voluntary, poorly funded, and very fragmented schemes exist with a low popular coverage. According to official estimates, only 7% of rural people aged 60 or older receive any pension benefits.³¹

China's urban pension system is based on three pillars since the late nineties: A social security net (Pillar 0), basic pension insurance (Pillar 1) and supplementary pension insurance (Pillar 2). Under this framework, pension funds are sourced from the government, enterprises and individuals.

According to Hu Yifan³² the main problems of the Chinese pension system are the increasingly ageing population, the low contribution rate, the low coverage, the fragmented

³⁰ *Ibid.*

³¹ SANDER, SCHMITT, KUHNLE: *op. cit.*, 12.

³² HU YIFAN: *How vulnerable is China's pension system?* 10 June 2012. Source: China.org.cn (accessed 08.10.2016).

management and the low return on investment.³³ The collection rate³⁴ has declined from 25.1 percent in 2008 to 17.1 percent in 2010. Compliance is low because the mandatory contribution rates for employers and employees are excessively high (with 28 percent of wages it is almost the highest in the world). Moreover, due to the fragmented nature of the system employees, especially migrant workers, often have to abandon their individual pension accounts when moving to another city.³⁵

In 2000, the central government set up the National Social Security Fund (NSSF), to serve as a buffer mechanism to mitigate the pressure stemming from gaps in the pension system – with no success at all in reality.

The government introduced a rural pension plan in 2009 and a new urban pension plan in 2011. Before 2009, only 30% of the population had a pension; with these reforms the coverage grew to 55%, but in reality the pension system was still like a patchwork varying from city to city, from urban to rural areas, and from public to private sectors. Small reform steps are almost continuous and as a result coverage gradually grows, but while the major part of the population is covered by one of several pension schemes in 2015, only about 30 per cent have a coverage that will guarantee a meaningful income. The basic pension is only 55 yuan (\$8.75) per month, which cannot guarantee even the minimum subsistence.

Pension reforms are necessary also because of the challenges (both budgetary and social) caused by China's quickly ageing population. The number of people aged over 65 will rise from 132 million in 2015 to 331 million by 2050 (and 480 million people will be over 60), while the number of people aged 15–64 will fall from 1bn to 849m, according to the projections of the UN.³⁶ The ratio of those aged over 65 to those aged 15-64 will rise from 13 per cent in 2015 to 39 per cent by 2050 in China. (From 2014 to 2050, China's median age will skyrocket, from roughly 35 to 46.) But even with the current low dependency ratio, many provincial pension systems have serious shortfalls that are filled by channelizing current workers' personal retirement accounts (nominative pre-funding mechanism to pay future pensions) to pay benefits to current old age pensioners. Underfunded pensions for non-government workers have been a source of labour unrest and popular outrage for years. According to a report co-authored by Ma Jun the funding shortfall in China's urban pension

33 There's almost no market-oriented investment for the basic pension funds (Pillar 1) to ensure their sustainable development. Only 2 percent comes from interest, the rest by pension collections and financial transfers. The supplementary pension insurance's (Pillar 2) average return on investment was only 3.4 percent in 2010, far below China's inflation rate of 5.4 percent. A lack of competition is probably the reason for low investment returns for Pillar 2. (YIFAN: *op.cit.*)

34 The ratio between contributors making payment on a monthly basis and the general number of contributors.

35 Labour force migrates more and more frequently in China, so employees pay contributions in one province, but would receive their pension in another after retirement. As the basic pension funds are managed at provincial or municipal level, those provincial regions with greater labour force inflows will have a substantial surplus in their pension system, while ones lacking in contributions from in-service employees are often faced with a deficit. (YIFAN: *op. cit.*). Local governments, short of adequate funds, use the reserves accumulated in the individual accounts (Pillar 1) to pay the current pension claims supposed to be funded by the social pooling plan (Pillar 0), despite the fact that the two are supposed to stay separated, thus emptying individual accounts.

36 United Nations: *World Populations Prospects*, 2015. Source: esa.un.org/unpd/wpp/ (accessed 08.10.2016).

system between 2012 and 2050 is USD 6.3 trillion in current value terms.³⁷ By 2010, there was only 204 billion yuan (US\$32.37 billion) in the individual accounts, rather than the supposed figure of 2 trillion yuan (US\$0.31 trillion), creating a gap of a total of 1.76 trillion yuan (US\$0.28 trillion) for the government to fill. Therefore the central government looks into the introduction of a centralized management of the pension funds. As a reaction to this report the government announced plans to again reform its pension system.³⁸ Part of the government's plan is to raise the retirement age, which at the moment is 60 for men, 55 for women working in white-collar industries, and 50 for blue-collar female workers.³⁹ In early 2015 the government announced the phasing out of the so-called dual-track urban pension system according to which corporate employees must contribute 8 per cent of their salary to the pension system but government employees do not have to contribute at all (for them the government was simply paying pension benefits from the general budget).

Life expectancy in the country has soared and the fertility rate has plummeted, putting a heavy financial burden on the budget as well as on the next generation. China's fertility rate is 1.6, far below the 2.1 needed to at least sustain the population. The ratio of working-age adults to pensioners is 5:3, but the figure is expected to fall to 1:2 by 2035. The one-child policy puts pressure on the second and third generations of only children. A couple who are both only children will have four parents to care for, and their children could potentially have four parents and eight grandparents to look after. This is a particularly acute issue in China since only 45 percent of the income of elderly residents in China's urban areas comes from the basic pension insurance, while 37 percent from their children and less than 3 percent from the other two pillars. In rural areas the share of the support from the children is 54 percent. This is a clear illustration of the insufficient level of rural pension system penetration. Ageing is an issue in Japan, South Korea and Taiwan as well, but the standard of

37 Ma JUN, Cao ZHENGYUAN: *Resolving mid- and long-term risks of national debt*, Deutsche Bank, Bank of China, 2012, 2.

38 The report warned that only by delaying retirement age and increasing state funding will not solve the problem.

39 By 2030, China's baby boomers will enter their 60s and 70s. The rate of population aging has been higher in the country's eastern region, which is the more developed, but the problem has hit the central and western regions as well. Meanwhile, due to the one-child policy and higher rates of women's education and employment, the fertility rate remains low, at around 1.6 births per woman, lower than that of developed nations such as France and the United States. China has moved to relax the one-child policy in recent years, allowing couples to have two children if at least one spouse is an only child, but this has had limited impact. As of May 2014, only 271,600 couples, out of a possible 11 million, had applied for permission to have a second child. The country's statutory retirement age is relatively young—60 for men and 50 or 55 for women—and given increased life expectancy, many are looking at an average of 15 to 25 years in retirement. (The retirement age was set in the 1950s, when life expectancy was much lower.) Some are rehired after retirement; others start second careers. In early 2015 the government officially announced its intention to raise the retirement age. According to Luo (Luo BAOZHEN: *China Will Get Rich Before It Grows Old – Beijing's Demographic Problems Are Overrated*, Foreign Affairs, 2015. Source: www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-04-20/china-will-get-rich-it-grows-old [accessed 08.10.2016]) raising the male retirement age to 65 could, by 2020, keep some 41.5 million men in the workforce. In the meantime, early retirement means that more grandparents have time to care for their grandchildren, freeing up working-age mothers to take jobs.

living in those countries is already high. So as it has been said several times, China is getting old before getting rich.⁴⁰

As far as social assistance schemes are concerned, the first experiment on the introduction of the Minimum Standard of Living Scheme (MSLS) took place in Shanghai in 1993. Later the central government promoted its nationwide adoption and accepted financial responsibility, therefore the scheme expanded rapidly. In 2006 MSLS's gradual extension to rural areas was decided.

Despite the reforms – of which a very brief overview was given in this paper – many western commentators are very critical of the Chinese social system. Spicker argues that in China the provision of social protection is a complicated mix of incomplete systems that include social assistance, partial social insurance and welfare services. Social insurance varies by occupation and location in a significant way. Social assistance offers a minimum subsistence guarantee, but despite its extension to rural areas there are still major gaps. The provision of welfare is limited, fragmented and excessively localized and largely inconsistent. It is also often liable to mismanagement, corruption or ignorance.⁴¹ According to Stepan and Müller the Chinese social security system is fragmented and divided along occupational, administrative, jurisdictional and geographical lines.⁴²

Social policy reforms in China have been taking place for two decades now on a continuous basis. They can be considered the largest in human history in terms of the mass of people affected. This obviously takes not only immense amount of financial resources but time as well. Political stability in China is to a large extent contingent on a redistribution of the dividends of growth that guarantees an ever higher level of social protection for the society, especially to the people in extreme need – migrant worker upheavals and strikes⁴³ clearly demonstrate this. Throughout the socio-economic transition process the key rational

40 Some claim that this statement is false and China can get rich before or at least by the time it gets old (See more on this in: LUO., *op. cit.*). Luo argues that a rapid development in the standard of living and at the same time a stable and broad social protection system is attainable if ongoing reforms are delivered with success. There are several positive signs. Although China's working-age population has indeed shrunk, its employment rate has increased. In 2014, China's active work force consisted of 772.5 million people, 2.8 million people more than in 2013. This growth, despite a smaller working-age population, suggests that many underemployed Chinese, especially in rural areas, are being drawn into the work force. As the government enacts policies to encourage internal migration, including the revision of the household registration system and increasing investment in the mechanization of agriculture, more and more surplus unskilled labourers from rural areas will be absorbed into urban manufacturing and service industries.

41 SPICKER: *op. cit.*, 15.

42 Stepan MÜLLER: *op. cit.*

43 The largest strike in Chinese history took place in May 2014 when some 40,000 workers protested at the Yue Yuen sportswear plant in Dongguan. The reason was that a huge gap was discovered in the pension funds of the company. The company underpaid its pension obligations for years and accumulated a gap of USD 31 million. This is in fact not a one-off event: it is common practice for companies to underpay pensions, while government turns a blind eye on it. The government concerned about losing manufacturing capacities has for years allowed major factory-owning companies to underpay pensions as kind of a "backdoor" savings. Companies have been making pension payments equivalent to minimum wage salaries rather than real wages. This, however, as already stated before in the paper resulted in the huge nationwide underfunding in the pension budget

behind the introduction of welfare measures has been to stabilize the Communist Party's rule by reducing social tension. The combination of socialist ideals and Confucian values in the grand design of the social system has also been persistent.

6. POLICY RECOMMENDATIONS AND CONCLUDING REMARKS

To attain a balance between a flexible and effective market economy and adequate social security provision remains to be the main internal challenge for China for several years, maybe decades. To this end, the EU, especially some of its member states' models have been and continue to be a useful reference. As explained earlier the practicalities in the design and provision of social services in different EU member states are not uniform, but still, there is an over-arching mentality (accepted by the political class and expected by the society) in Europe to value, sustain and promote social welfare. This remains to be so even if austerity due to budgetary and demographic constraints has already started to put constraints on the social provision systems in Europe. China is for the time being at a very different stage of developing its social model. The historical development and the consequent reforms of European social systems and particular elements of them can therefore be a very meaningful field of study for China.

Chinese and European social challenges (even in historical comparison) differ greatly, so does the cultural perception of welfare provision. Nevertheless, the European policy systems and solutions are valuable source of information from administrative, management and financial points of view.

On some issues such as ageing, China has similar challenges to Europe, and clearly needs to overhaul its pension system, including an efficient administrative centralisation, with better financial management and a much better corporate governance culture to guarantee that legislation is applied correctly and effectively.

Centralisation has never been alien to the Chinese political culture, therefore the fragmented nature of the pension, and other social service provision institutions reflect a well outdated mentality that these issues are not first grade political factors. There is an understanding now in the government that they indeed are, therefore it should be reflected in their management and supervisory administrative setup as well.

With huge masses on the brink of poverty in China, social inclusion should be a key area of action in the future. European states' and even EU-level practices can again provide meaningful examples for policy planning and implementation. The *European platform against poverty and social exclusion* should be mentioned, which is one of seven flagship initiatives of the Europe 2020 Program. The platform is designed to help EU countries reach the headline target of lifting 20 million people out of poverty and social exclusion (as foreseen in the EU2020 program).⁴⁴

44 See more on this at: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010SC1564&from=EN and at: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0758&from=EN (accessed 08.10.2016).

With the emancipation of Chinese urban employees, strikes and other forms of indications of discontent will get ever more frequent. Effective communication and cooperation between employees and employers will be of key importance. Therefore the long-term European (member state and EU level) experience related to the domain of *social dialogue* seems another area of meaningful know-how transfer.

In sum, in the area of social policy, the EU is an obvious model for inspiration for China, but the European social models themselves have come under pressure and proved unsustainable lately, therefore China is best advised to look at the more sustainable versions of the European social models, such as the reformed German or some features of the Scandinavian ones. The key issues with the Chinese social security system are underfinancing, insufficient coverage, geographical fragmentation and inefficient institutions. This mix of challenges constitute a significant risk to the sustainability of social order in the long run, therefore this domain will need significant resources from the Chinese government to enact the necessary reforms. In this respect the policy solutions introduced, applied (and reformed) by some EU member states should serve as interesting points of reference with a carefully selective approach also taking into account the broader societal differences between the European and Chinese realities, such as the perception of the nature and function of social support and *vis-à-vis* the individual right for support versus a system that implies hand-outs from a benevolent power centre. Underfinancing or the threat of it is an issue for both systems, but as regards institutional reforms and rule-based solutions Europe is clearly a possible example to study.

7. BIBLIOGRAPHY

1. Hu ANGANG: *Embracing China's "New Norma" – Why the economy is still on track*, Foreign Affairs, May/June 2015.
2. eds. Huang ANMIAO, Zhang XIAOJIN: *Analysis of Swedish Model*, Heilongjiang People's Press, Hrabín, 1989.
3. Richard BALME: *A European strategy towards China? The limits of integration in foreign policy making*, 2008.
4. Zhu BAOLIANG, Zhang FENG: *The EU Regional Policy*, China Economics Press, Beijing, 2005.
5. Steven BARNETT, Ray BROOKS: *What's Driving Investment in China?* IMF Working Paper No. 265, November 2006.
6. *China's Policy Paper on the EU: Deepen the China-EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and Win-win Cooperation* (2nd April, 2014).
7. *EU-China Cooperation Activity on "Regional Policy" Within the Policy Dialogue between DG REGIO and NDRC Final Report of the Chinese Experts – English Language Version*, Beijing, 2010.
8. European Commission – National Development and Reform Commission: *Regional policy in China and the EU – a comparative perspective*, Brussels, 2011.
9. European Commission: *A Long-term Policy for China-Europe Relations, Communication from the Commission*, COM, 279 final, Brussels, 1995.
10. *Eurostat Regional Yearbook*, 2014.
11. C. Cindy FAN, Mingjie SUN: *Regional Inequality in China, 1978–2006*, Eurasian Geography and Economics, 49(2008)/1, 1–20.
12. Niall FERGUSON, Moritz SCHULARICK: *The end of Chimerica*, Harvard Business School, Working Paper, 10-037, 2009.
13. *Five Year Plan (12th, 2011–2015 of China): Optimizing the structure, accelerating the coordinated regional development and sound urbanization development*. Source: www.cbichina.org.cn/cbichina/upload/fckeditor/Full%20Translation%20of%20the%2012th%20Five-Year%20Plan.pdf (accessed 08.10.2016).
14. Anthony FUNNEL: *China pushes to expand its soft power through cultural export*, ABC Net, Australia, 2015.
15. Jeremy GARLICK: *A critical analysis of EU-China relations: towards improved mutual understanding*, Contemporary European Studies, 2013/1.
16. Anthony GIDDENS, Patrick DIAMOND, Roger LIDDLE: *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, 2006.
17. eds. Roger GOODMAN, Gordon WHITE, Huck-ju KWON: *The East Asian welfare model: welfare orientalism and the State*, Routledge, London, 1998.
18. Robert GRAFSTEIN, Li RUOXI: *The politics of social security in China*, University of Georgia, Athenas, 2008.
19. Richard GUNDE: *Culture and Customs of China*, Greenwood Press, 2002.

20. eds. Martin HOLLAND, Peter RYAN, Alojzy NOWAK, Natalia CHABAN: *The EU through the Eyes of Asia: Media, Public and Elite Interviews in China, Japan, Korea, Singapore and Thailand*, Warsaw University Press, Warsaw, 2007.
21. ed. Xiao HUANRONG: *International Relations Studies in China*, China Mass Media University Press, Beijing, 2005.
22. Will HUTTON: *The Writing on the Wall: Why We Must Embrace China as a Partner or Face it as an Enemy*, Free Press, Brown, 2006.
23. Mads Meier JÆGER, Jon KVIST: *Pressures on post-industrial societies: Better is more or less state welfare*, Conference paper, 4th International Research Conference on Social Security, Antwerp, 5–7 May 2003.
24. Shixue JIANG: *How to further improve China-Europe relations*, Discussion paper for the 11th Annual Conference on the Taiwan issue in China-Europe Relations, Shanghai, China, September 14–16, 2014.
25. Men JIN: *EU-China relations: problems and promises*, Jean Monnet/Robert Schuman paper Series, 8(2008)/13.
26. Ma JUN, Cao ZHENGYUAN: *Resolving mid- and long-term risks of national debt*, Deutsche Bank, Bank of China, 2012.
27. eds. Winfried JUNG, Yan JIANGFENG: *Regional Cooperation: Experience in European and Practice in East Asia*, China Economic Publishing House, Beijing, 2007.
28. Yu KAIXIANG, Wu YIKANG: *The European Communities: System, Policies and Tendency*, Fudan University Press, Shanghai, 1989.
29. Parag KHANNA: *The second world – empires and influence in the new global order*, Random House, New York, 2008.
30. Louis KUIJS: *Investment and Saving in China*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3633, June 2005.
31. Susan V. LAWRENCE, Michael F. MARTIN: *Understanding China's Political System*, Congressional Research Service, USA, March 20, 2013.
32. Zhen LI: *The Basic old-age insurance of China: Challenges and Countermeasures*, World Pension Summit, 2012.
33. Ka LIN: *Transformation of the Chinese social security system: collective welfare vs. state welfare*, Turku University, 2014.
34. Baozhen LUO., *China Will Get Rich Before It Grows Old – Beijing's Demographic Problems Are Overrated*, Foreign Affairs, May/June 2015.
35. Jun MA: *China's Import Substitution*, Deutsche Bank Global Markets Research, June 7, 2007.
36. Ian MANNERS: *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Journal of Common Market Studies, 40(2002)/2, 235–258.
37. MARJAN Attila, Xi CHEN: *China's Regional Policy – How it Could Benefit from the EU Experience*, Brussels, Shanghai, under publication.
38. MARJAN Attila: *Europe's Destiny – The old Lady and the Bull*, Johns Hopkins University Press – Woodrow Wilson Center Press, Baltimore, USA, 2010.

39. Ministry of Foreign Affairs of People's Republic of China, *China's EU Policy Paper*, 2003, 2014.
40. National Intelligence Council: *Global Trends 2025 Report*, USA.
41. Joseph S. NYE: *The limits of Chinese soft power*, Project Syndicate, 10 July, 2015.
42. Joseph S. NYE: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.
43. Research Group of the Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Science: *The Chinese Perception of the EU (2007): A Preliminary Analysis of the Survey on the Chinese Public Perception of the EU and Sino-EU Relations*, Chinese Journal of European Studies, 2008/2, 1–52.
44. Anne SANDER, Christopher SCHMITT, Stein KUHNLE: *Towards a Chinese welfare state? Tagging the concept of social security in China*, The Perspective of the World Review, 4(2012)/2.
45. eds. David SHAMBAUGH, Eberhard SANDSCHNEIDER, Zhou HONG: *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, Routledge, London, 2008.
46. David SHAMBAUGH: *China's soft power push – The search for respect*, Foreign Affairs, July/August 2015.
47. Alexandra SOMBSTHAY: *The EU-China partnership on urbanisation: A new path for cooperation at the local level*, EU-China Observer (College of Europe), 2012/5.
48. eds. Xinning SONG, Luk Van LANGENHOVE: *Comparative Regionalism: Europe and East Asia*, China University of Political Science and Law Press, Beijing, 2010.
49. Xinning SONG: *Another Tale of Chinese Transformation = EU Studies Guide 2010*, European Voice, Brussels, 2010, 24–26.
50. Xinning SONG: *European 'models' and their implications to China: internal and external perspectives*, Review of International Studies, 36(2010)/3, 755–775.
51. Paul SPICKER: *Social Policy – Theory and Practice*, Policy Press, 2014.
52. Matthias STEPAN, Armin MÜLLER: *Welfare governance in China? a conceptual discussion of governing social policies and the applicability of the concept to contemporary China*, Cambridge Journal of China Studies, 7(2012)/4.
53. Huang SU'AN: *Perspectives on Social Welfare State in Western European*, World Affairs Press, Beijing, 1985.
54. Xie TAO: *China's soft power obsession*, The Diplomat, April 2015.
55. Jonathan UNGER: *The transformation of rural China*, East Gate Book, 2002.
56. United Nations: *World Populations Prospects*, 2015. Source: esa.un.org/unpd/wpp/ (accessed 08.10.2016)
57. Odd Arne WESTAD: *China and Europe: opportunities or dangers?* LSE Global Policy, 2013/3, 96–100.
58. Bijan XHENG: *China's new road towards the peaceful rise*, Beijing Central Party Press, 2005.
59. Hu YIFAN: *How vulnerable is China's pension system?* 10 June 2012. Source: China.org.cn. (accessed 08.10.2016).

60. ed. Zhang YUNLING: *The Nordic Social Security System and Reform of China's Social Security System*, Economic Science Press, Beijing, 1993.
61. Lin YUTANG: *My country and My People*, Reynal & Hitchcock, Inc., UAS, 1935.
62. Yaohui ZHAO, Jianguo XU: *China's urban pension system: reform and problems*, Cato journal, 21(2002)/3, 395–414.
63. Shi ZHIQIN: *Could the EU's Political Earthquake Affect Sino-EU Relations?* Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, July 16, 2014.
64. Shi ZHIQIN: *It is the 40th anniversary of China-EU relations. Where do they stand?* (interview), *The Diplomat* for *The Diplomat*, July 27, 2015.
65. Shi ZHIQIN: *Understanding China-EU relations*, Carnegie Europe, October 15, 2012.
66. Hong ZHOU: *European Social Policy Studies in China*, Chinese Journal of European Studies, 2003/1, 125–30.
67. ed. Li ZONG: *Social Security System in Western Europe*, Chinese Social Science Press, Beijing, 1989.

Mr. Attila Marjan, PhD, associate professor of the National University of Public Service, Budapest (NUPS), holds a PhD in international relations and is habilitated doctor of the Budapest Corvinus University. Between 2013 and 2015 he was head of EU department of NUPS, and EU research director of the Hungarian Institute of International Affairs. He has an almost two decade long professional experience in international public service, diplomacy. An author of a hundred articles and ten books on EU and international affairs. His research interest involves the global role of the EU and also EU sectoral policy issues.

Marko Kambič

CONSTITUTIONAL DEMOCRACY IN SLOVENIA BETWEEN THE SCYLLA AND CHARYBDIS OF THE LEGISLATIVE REFERENDUM

Marko Kambič, Ph.D., Associate Professor of Roman law and Legal history at the University of Ljubljana, Faculty of law, marko.kambic@pf.uni-lj.si

The article presents the Slovenian experience concerning the regulation and practice of the legislative referendum which has followed a path leading from an extremely liberal to a considerably restrictive model. The new regulation explicitly narrowed the scope of the referendum by excluding four sets of legislation on which a referendum may not be called. A rejection quorum was established, vitally affecting the chances of successful adoption of the referendum decision. The author explains and confronts both regulations. On this basis he briefly shows the benefits and dangers of each model. He concludes that from the premise of constitutional democracy the crucial question is not whether to limit the referendum as one of the main instruments of direct democracy, but how and to what extent. One should strive to achieve a sensitive balance. Direct democracy should undoubtedly be limited, but as narrowly as possible.

KEYWORDS:

direct democracy, legitimacy, referendum abuse, referendum prohibition, referendum restrictions, rejection quorum, rejective referendum, unconstitutionality

1. INTRODUCTION

According to the Constitution of the Republic of Slovenia, power is vested in the people. Citizens exercise this power directly and through elections.¹ Direct participation in the management of public affairs, in accordance with the law, is a constitutional right of every citizen.² Among the various instruments of direct democracy, the referendum is the most important.

Ten forms of referendums are established in Slovenia on the local and state levels. Leaving aside the local level,³ there are four forms of referendums on the state level: the constitutional referendum, the referendum on international associations, the consultative referendum, and the legislative referendum. All of these except the consultative referendum are a constitutional matter, which means that the Slovenian Constitution stipulates basic rules on each of them. Specific regulations concerning the four referendums on the state level and containing more detailed provisions⁴ are stipulated by the Referendum and Popular Initiative Act.⁵

In a constitutional referendum, voters decide whether to confirm a constitutional change adopted by the National Assembly prior to its promulgation. The National Assembly must submit a proposed constitutional amendment to voters for adoption in a referendum if so required by at least thirty deputies. A constitutional amendment is adopted in a referendum by an absolute majority.⁶ The National Assembly is bound by the result of such a referendum for two years.⁷

A referendum on international associations serves to confirm the transfer of the exercise of part of Slovenia's sovereign rights to international organisations or to confirm entry into

1 Constitution of the Republic of Slovenia (hereinafter: CRS), Official Gazette of the Republic of Slovenia, Nos. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013, Art. 3. In this paper the official translation of the Constitution of the Republic of Slovenia and of the Constitutional Acts amending the Constitution are cited. The translation is available on the homepage of the National Assembly of the Republic of Slovenia: www.dzrs.si/wps/portal/en/Home/PoliticniSistem/UstavaRepublikeSlovenije.

2 CRS, Art. 44. The number of eligible voters in Slovenia in the elections to the National Assembly in June 2014 was 1,713,067 (source: State Election Commission of the Republic of Slovenia).

3 The referendums on the local level are the following: referendums on a general legal act of a municipality, referendums on statutory issues, referendums on self-imposed contributions, consultative referendums, referendums on the establishment and territorial reorganisation of a municipality, and regional referendums.

4 The law that regulates referendums requires a two-thirds majority vote of deputies present. CRS, Art. 90.

5 The Referendum and Popular Initiative Act (hereinafter: RPIA), Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. (15/1994), 26/2007: official consolidated text (an official translation does not exist at the time of writing this paper). The popular initiative differs from referendum in the fact that voters propose a change in the Constitution or a law instead of confirming or rejecting one (CRS, Art. 168: *A proposal to initiate the procedure for amending the Constitution may be made by twenty deputies of the National Assembly, the Government, or at least thirty thousand voters. Such proposal is decided upon by the National Assembly by a two-thirds majority vote of deputies present.* RPIA, Arts. 57, 59; CRS, Art. 88: *Laws may be proposed by the Government or by any deputy. Laws may also be proposed by at least five thousand voters.* RPIA, Arts. 58, 59).

6 I.e. if a majority of those voting voted in favour of the amendment, provided that a majority of all voters participated in the referendum. CRS, Art. 170. RPIA, Arts. 4–6.

7 RPIA, Art. 8.

a defensive alliance, before the National Assembly ratifies such treaty. It may be called by the National Assembly on its own initiative or on the proposal of the government, at least ten deputies, or a parliamentary group. A proposal is passed in a referendum by a relative majority.⁸ The National Assembly is bound by the result of such a referendum. If one has been held, a referendum regarding the law on the ratification of the treaty concerned may not be called.⁹

A consultative referendum is called by the National Assembly in order to gain feedback on the matters within its competence that are of wider importance to the citizens. It may be called before the National Assembly finally decides on the matter. In accordance with its consultative nature, the result of such referendum is not binding.¹⁰

According to current regulation, a legislative referendum is used to reject a law passed by the National Assembly, prior to its promulgation.¹¹ It has been the most common type of referendum and also the most controversial form of direct democracy in Slovenia, which is why it is the focus of this paper. In addition, Slovenian experience concerning the regulation of the legislative referendum is interesting because it followed a path leading from an extremely liberal to a considerably restrictive model. As such, it may be considered a useful example.¹²

2. THE REGULATION AND PRACTICE OF THE LEGISLATIVE REFERENDUM FROM A DYNAMIC PERSPECTIVE

2.1. From 1991 to 2013

Shortly after Slovenia gained its independence from the federal authoritarian state of Yugoslavia in 1991 a democratic constitution was adopted.¹³ The legislative referendum was regulated in Article 90 thereof as follows:

The National Assembly may call a referendum on any issue which is the subject of regulation by law. The National Assembly is bound by the result of such referendum.

The National Assembly may call a referendum from the preceding paragraph on its own initiative, however, it must call such referendum if so required by at least one third of the deputies, by the National Council, or by forty thousand voters.

8 I.e. if a majority of those voting have cast valid votes in favour of it. CRS, Art. 3a.

9 CRS, Art. 3a. RPIA, Arts. 25a–25g.

10 RPIA, Arts. 26–29. Thus far, the Slovenian National Assembly has respected the results of consultative referendums.

11 CRS, Art. 90. RPIA, Arts. 9–25.

12 For more detailed insight into the regulation of the legislative referendum and examples of Constitutional Court practice in referendum disputes, see: RIBIČIČ, CIRIL; KAUČIČ, IGOR: *Constitutional Limits of Legislative Referendum: The Case of Slovenia*, Lex Localis, 12(2014)/4, 2014, 899–928. Cf. also: Podolnjak, Robert: *Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum – Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia*, Revus, 26(2015), 120–149. For Slovenian regulation and practice in comparative context see: Komáromi László: *Közvetlen demokratikus hagyományok és modellek: alapkérdések, kockázatok és esélyek = A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*, eds. GÁVA Krisztián, TÉGLÁSI András, Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016, 137–168.

13 See: fn. 1.

The right to vote in a referendum is held by all citizens who are eligible to vote in elections. A proposal is passed in a referendum if a majority of those voting have cast votes in favour of the same.

Referendums are regulated by a law passed in the National Assembly by a two-thirds majority vote of deputies present.

As can be seen, the regulation of the legislative referendum was exceedingly permissive. There were no explicit restrictions concerning the subject matter of the referendum. Furthermore, the Constitution stated that any issue that is the subject of regulation by law could be a subject of a referendum.¹⁴

The number of authorised proposers was extensive, even in comparison to some liberal foreign regulation. Five possible proposers were determined: the National Assembly, at least one third of the deputies of the National Assembly (i.e. thirty deputies out of ninety), the National Council,¹⁵ and (at least) forty thousand voters.¹⁶ The National Assembly was able to call a referendum by its own decision (if so decided by a majority of all deputies) on the initiative of either at least ten deputies, a parliamentary group, the proposer of the statute, or the Government.¹⁷

There was no actual threshold or quorum set for the success of the referendum. A decision on a referendum was successfully passed if a majority of those who voted cast votes in favour of it, thus a relative majority sufficed.

In addition, the Constitution did not establish the form of the legislative referendum. That was completed in the year 1994 by the Referendum and Popular Initiative Act, which provided two forms of the legislative referendum, preliminary (also termed precursive) and subsequent. The preliminary referendum enabled voters to decide on specific issues regulated by the draft of a statute before its adoption by the National Assembly. A subsequent referendum was to be conducted on a statute as a whole and after it had already been adopted by the National Assembly. It had a confirmatory nature, which meant that voters had to decide whether to approve the law. Both of the aforementioned forms of referendum had a suspensive effect. The Slovenian regulation of the preliminary referendum was very peculiar compared to foreign regimes and was abolished in 2006, therefore only the subsequent confirmatory referendum remained in force.¹⁸ Since then, voters have only been able to decide on an adopted law before its promulgation, as well as on a statute as a whole and not on a particular issue regulated by the statute.

14 In 1994, the RPIA introduced some express limitations of the referendum (concerning extraordinary measures in the field of defence and natural disasters, certain budgetary laws and laws concerning the ratification of international treaties) but the Constitutional Court annulled them for being, briefly stated, unconstitutional – declaring that the restriction of constitutional rights by law is not permissible. Constitutional Court Decision, U-1-47/94, 19 Jan. 1995. For more on the Decision, see: RIBIČIČ, KAUCIČ: *op. cit.*, 903–904.

15 The Slovenian National Council is a kind of upper house of legislature, representing social, economic, professional, and local interest groups. See: CRS, Arts. 96–101.

16 Forty thousand voters was less than 3 % of the eligible voters at that time. The number is low, compared to the majority of similar foreign regulations.

17 RPIA, Art. 11.

18 See: RIBIČIČ, KAUCIČ: *op. cit.*, 900, 901, 922, note 3.

Due to the lack of the constitutional restrictions on the subject matter of the referendum, the Referendum and Popular Initiative Act authorised the National Assembly to request that the subject of the referendum be examined by the Constitutional Court, if it deemed that unconstitutional consequences could occur due to the suspension of the implementation of a law or due to a law not being adopted.¹⁹

The Referendum and Popular Initiative Act also stipulated that the National Assembly was bound by the result of a legislative referendum for a period of one year.²⁰ It regulated important issues of the referendum procedure as well, prescribing detailed formal conditions and fixed terms for its phases.²¹ The provisions of the Referendum and Popular Initiative Act have been amended several times.

For years, such constitutional arrangement of the legislative referendum was one of the most controversial political and legal issues.²² It was criticised for being inappropriate, insufficient, vague, and of a voluntary nature. The opponents of the referendum regulation argued that the relatively broad and simple access to the referendum, as well as the inadequate normative framework, enabled it to be abused in order to achieve narrow political party interests and the interests of well-organised civic groups. They claimed that the referendum was abused to resolve inter-party conflicts (since opposition deputies were the dominant proposers of the referendums), stating that such regulation was excessively oriented towards parliamentary political parties and less towards voters. Moreover, issues decided by voters in referendums were in their view for the most part unrelated to broader social interests and therefore could not be qualified as issues of public concern.²³ Some constitutional experts feared that such regulation of referendums would lead to delays and blockades in the functioning of the parliamentary system.²⁴ The critics of the regulation of referendums admitted that the so-called weaknesses manifested only occasionally, but they stressed that they literally erupted with the occurrence of the economic crisis, when unpopular urgent financial-economic and reform regulation should have been passed.²⁵

From the adoption of the Constitution in 1991 until the reform of the legislative referendum in 2013, sixty different initiatives, proposals, and request for a legislative referendum

19 RPIA, Art. 21. According to the regulation, the Constitutional Court has thirty days to decide on the matter, but actually it has not been respecting this deadline.

20 RPIA, Art. 25: *For one year after the promulgation of the referendum decision, the National Assembly must not adopt any law substantially contradicting the decision of the voters.*

21 As an example, let us take a look at the procedure for initiating the collection of signatures. Within seven days of the adoption of the statute in the National Assembly, 2,500 signatures in support of an initiative need to be collected. Once this is accomplished, the President of the National Assembly shall be duly notified. The National Assembly shall suspend the proclamation of the statute (i.e. its publication in the Official Gazette) and the thirty-five day deadline to collect 40,000 signatures in support of the request shall be determined. RPIA, Arts. 12.a, 13, 16, 16.a.

22 RIBIČIČ, KAUČIČ: op. cit., 901.

23 See: *ibid.* 900–903. In my opinion, not all of the criticisms are justified; in keeping with the nature of this paper, I am not going to challenge them herein.

24 *Ibid.*, 902.

25 *Ibid.*

were made but only seventeen were actually carried out.²⁶ Eight were called at the request of (at least) one third of the National Assembly deputies, seven were called at the request of forty thousand voters, and one at the request of the National Council; one was called following simultaneous requests by the three mentioned authorised proposers.²⁷

Due to the lack of constitutional restrictions as to the referendum subject matter, the Constitutional Court played a role of utmost importance, deciding on the right to call a referendum.²⁸ In the disputed cases the Constitutional Court established (at the request of the National Assembly)²⁹ whether a proposed referendum could have unconstitutional consequences. In those cases where the Constitutional Court prevented a referendum from taking place it referred to the principles of constitutional democracy, the protection of fundamental constitutional values, as well as human rights and the rights of minorities. It reached the decisions by applying tests of legitimacy and proportionality, weighing the constitutional right to request the calling of a referendum against other constitutionally protected values.³⁰

The Constitutional Court reviewed nineteen requests for calling a legislative referendum, of which it allowed seven and prohibited twelve, assessing that the result could give rise to unconstitutional consequences.³¹ For instance, the Constitutional Court allowed the referendum on the pension reform (2011) and on the Marriage and Family Relations Act (2012), but prevented a referendum on the Health Care and Health Insurance Act (2006), on a statute regulating judge's salaries (2009), and on intervention measures in the field of financing (2012).

In the years 2001 and 2011 new regulations on the referendum were unsuccessfully proposed.

2.2. From 2013 to 2015

The regulation of the legislative referendum was changed (with the required two-thirds majority vote of the deputies of the National Assembly) in the year 2013, by a Constitutional Act amending the Constitution of the Republic of Slovenia (UZ 90, 97, 99).³² Below there follows the text of the crucial novelties:

I. Art. 1 – The first paragraph of Article 90 is hereby amended to read as follows:

“The National Assembly shall call a referendum on the entry into force of a law that it has adopted if so required by at least forty thousand voters.”

26 See: Supplement.

27 Cf.: RIBIČIČ, KAUČIČ: *op. cit.*, 924., note 25 (with mistaken numbers).

28 Although in Slovenia court decisions do not constitute a legally binding precedent, they represent an important and respected legal source.

29 According to the RPIA, Art. 21.

30 See: RIBIČIČ, KAUČIČ: *op. cit.*, 902–914., with a rather subjective analysis of selected Constitutional Court decisions. The findings could be challenged together with the conclusion.

31 *Ibid.*, 925., note 32.

32 Constitutional Act amending the Constitution of the Republic of Slovenia (UZ 90, 97, 99), Official Gazette of the Republic of Slovenia, 47/2013.

The second paragraph thereof is hereby amended to read as follows:

“A referendum may not be called:

- on laws on urgent measures to ensure the defence of the state, security, or the elimination of the consequences of natural disasters;
- on laws on taxes, customs duties, and other compulsory charges, and on the law adopted for the implementation of the state budget;
- on laws on the ratification of treaties;
- on laws eliminating an unconstitutionality in the field of human rights and fundamental freedoms or any other unconstitutionality.”

The fourth paragraph thereof is hereby amended to read as follows:

“A law is rejected in a referendum if a majority of voters who have cast valid votes vote against the law, provided at least one fifth of all qualified voters have voted against the law...”³³

II. – The Referendum and Popular Initiative Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 26/07 – official consolidated text) shall be harmonised with Article 1 of this Constitutional Act within one year of its entry into force.

“Until the Referendum and Popular Initiative Act is harmonised, the provisions of Article 1 of this Constitutional Act shall apply directly in conjunction with mutatis mutandis application of the Referendum and Popular Initiative Act. Until the Referendum and Popular Initiative Act is harmonised, Article 21 of the Referendum and Popular Initiative Act shall apply mutatis mutandis such that the Constitutional Court shall decide on any dispute between the proposer of a referendum and the National Assembly, if the latter rejects a request for the calling of a legislative referendum.”³⁴

Considering the constitutional amendments, we can say that the system was largely set anew in its core substance.

The confirmatory nature of the referendum was replaced with a rejective one in which the voters decide not on adopting but on rejecting a law adopted by the National Assembly before its promulgation.³⁵

The number of authorised proposers was reduced to a single one. The initiative was left exclusively to the voters, while the required number of the voters entitled to request the calling of a referendum remained the same (i.e. at least forty thousand).

³³ Constitutional Act (UZ 90, 97, 99), I. Art. 1.

³⁴ Constitutional Act (UZ 90, 97, 99), II.

³⁵ The model was changed according to the Slovenian referendum practice, showing that referendums were being called for by those opposing a law adopted by the National Assembly. With the change in the nature of the referendum, the subsequent form and suspensive effect were not altered. As before, voters could also decide only on the whole statute and not on a particular issue thereof. Since such a referendum intends to prevent the implementation of a law, it is also called a “popular veto”. Cf.: RIBIČIČ, KAUČIČ: op. cit., 914–915.
The referendum procedure concerning the voter’s initiative has so far remained the same. See: fn. 21.

The new regulation explicitly narrowed the scope of the referendum by excluding four sets of legislation on which the referendum may not be called.

The first set consists of laws on urgent measures to ensure the defence of the state, security, or the elimination of the consequences of natural disasters. Not all of the legislation in the listed areas is excluded, but only that pertaining to urgent measures. The inadmissibility of a referendum on these laws arises, however, from their purpose, i.e. from the need for rapid, effective, and urgent action, which would otherwise be obstructed by a referendum procedure.³⁶

The second set comprises laws on taxes, customs duties, and other compulsory charges, and on the law adopted for the implementation of the state budget. The express enumeration of the laws shows that not all financial and budgetary laws are included, but only those that the legislature considers vital to ensure fundamental fiscal and financial resources for funding the state and for executing its duties in these fields. It is deemed that a rejection of such laws would directly threaten the financial stability of the country and prevent the stable financing of the state budget and other public funds.³⁷

The third set includes laws on the ratification of treaties, since in Slovenia international treaties are ratified by a law. This prohibition stems from the nature of concluding international treaties.³⁸ Furthermore, legal mechanisms exist to resolve possible problems prior to ratification.³⁹ International treaties that require a two-thirds majority vote of the deputies of the National Assembly for ratification are exempt from this set of laws. These treaties can be subject to either a legislative referendum or a referendum on international associations.⁴⁰

The fourth set contains laws eliminating unconstitutionality in the field of human rights and fundamental freedoms or any other unconstitutionality. Here the right to a referendum is limited in order to protect another constitutional value, a violation of which already exists and must therefore be eliminated by a new law, or when the existing legislation is unconstitutional and a new law is adopted to eliminate this unconstitutionality. The prohibition of the referendum is therefore intended to prevent possible rejections of laws that eliminate unconstitutional conditions, which includes the elimination of violations of human rights and fundamental freedoms.⁴¹ From the point of view of the principle of constitutional democracy such an express provision would in fact be unnecessary. According to constitutional law experts, it was expressly included in the Constitution in order to further emphasise the importance of the protection of constitutional rights and freedoms.⁴² In comparison with the first three sets of prohibitions, here the laws are not identified. The

36 RIBIČIČ, KAUCIČ: *op. cit.*, 917.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*, 917–918.

39 See, for example: CRS, Art. 160, Par. 2: *In the process of ratifying a treaty, the Constitutional Court, on the proposal of the President of the Republic, the Government, or a third of the deputies of the National Assembly, issues an opinion on the conformity of such treaty with the Constitution. The National Assembly is bound by the opinion of the Constitutional Court.*

40 RIBIČIČ, KAUCIČ: *op. cit.*, 918, CRS, Art. 3a. RPIA, Arts. 25a–25g.

41 *Ibid.*, 918.

42 *Ibid.*

open clause as to the elimination of unconstitutionality therefore leaves space for broad interpretation (thus possibly restricting referendums).

Last but not least, the new referendum regulation established a rejection quorum, which means that a referendum is successful if a majority of voters who have cast valid votes vote against the law, provided that at least one-fifth of all qualified voters have voted against the law. According to the former regulation, only a relative majority sufficed. The main reason for this change, as stated by the framers of the constitutional amendments, is to achieve a higher level of referendum legitimacy and higher standards of democratic decision-making.⁴³ At the same time, they confess that the inclusion of a rejection quorum significantly increased the threshold of legitimacy.⁴⁴ Compared to the former regulation, it vitally affects the chances of successful adoption of the referendum decision (i.e. the rejection of a law).

At the end, the amendment requires the Referendum and Popular Initiative Act to be harmonised with the new constitutional arrangement within one year of its entry into force. In the meantime, the new constitutional provisions shall apply directly in conjunction with *mutatis mutandis* application of the Referendum and Popular Initiative Act. The amendment emphasises that until the Referendum and Popular Initiative Act is harmonised therewith, Article 21 of the Referendum and Popular Initiative Act shall apply with the necessary changes such that the Constitutional Court shall decide on any dispute between the proposer of a referendum and the National Assembly if the latter rejects a request for the calling of a legislative referendum. This amendment actually changed the previous regulation of a referendum dispute, which authorised the National Assembly to only request that the subject be examined by the Constitutional Court, if it deemed that unconstitutional consequences could occur due to the suspension of the implementation of a law or due to a law not being adopted.⁴⁵ The National Assembly did not have the right to refuse a request to call a referendum. This decision was left to the Constitutional Court in each individual case. According to the new constitutional regulation, the right to reject a request to call a referendum was given to the National Assembly and the proposer of a referendum gained standing to file an appeal before the Constitutional Court. The basic question on which the Constitutional Court has to decide remains the same, i.e. whether the law in question is such that a legislative referendum thereon would be constitutionally inadmissible. I do not want to speculate whether the Constitutional Court will interpret the new constitutional prohibitions regarding the referendum restrictively or extensively.

Although more than three years have passed since the promulgation of the constitutional amendments, the Referendum and Popular Initiative Act has not yet been harmonised with the new constitutional arrangement.⁴⁶

43 A quorum is considered to be an integral part of the rejective nature of the referendum. So the intent to establish a quorum actually determined the nature of the legislative referendum in Slovenia. See: RIBIČIČ, KAUCIČ: op. cit., 918–919.

44 *Ibid.*, 920.

45 RPIA, Art. 21.

46 According to the amendment, it should have been done within one year.

Thus far, only two referendum proposals have been submitted to the National Assembly. The first one (in 2014) concerned the amendment of the so-called “Protection of Documents and Archives and Archival Institutions Act”. The referendum was carried out but did not achieve the rejection quorum. The second proposal (in March, 2015), regarding the Amendment of the Marriage and Family Relations Act, was rejected by the National Assembly even before the period for the collection of the forty thousand signatures expired on the alleged grounds of its unconstitutionality (according to Article 90, line four of the Constitution of the Republic of Slovenia).⁴⁷ The proposer filed an appeal and the Constitutional Court annulled the decision of the National Assembly.⁴⁸ The Amendment was successfully rejected in a referendum (in December 2015).

3. CONCLUDING REMARKS

Like the other Member States of the European Union, Slovenia is a constitutional democracy. This essentially means that the sovereignty of the people is limited by the Constitution. Accordingly, some say that the concept of a constitutional democracy is *contradictio in adiecto* (a contradiction in itself) as the adjective *constitutional* goes against (or at least substantially limits) the basic democratic principle. Majority decisions are acceptable only when in accordance with the Constitution. Constitutional values hence rise above the will of the people and reduce their sovereignty. In other words, they limit the scope of the democratic decision-making legitimacy.⁴⁹

From this premise, the restrictions on direct democracy, including limitations on the referendum, are perfectly understandable. As are, from the utilitarian or pragmatic point of view, those enabling the normal functioning of the state.⁵⁰

The crucial question, therefore, is not whether to limit the referendum as one of the main instruments of (direct) democracy, but how and to what extent. Here the legislature navigates between two hazards: completely liberal, permissive, or loose regulation, on the one hand, and extremely restrictive regulation, on the other. By approaching very close to the first, direct democracy profits, but the constitutional values and the functioning of the state are threatened.⁵¹ Coming too near to the other hollows out one of the fundamentals of

47 Decision to reject the calling of a legislative referendum on the Act Amending the Marriage and Family Relations Act (ZZZDR-D, EPA 257 – VII), Official Gazette of the Republic of Slovenia, 20/2015.

48 Constitutional Court Decision, U-II-1/15-20, 28 Oct. 2015.

49 This is also the tenor of numerous Constitutional Court decisions.

50 The limitations in this field lead to a certain paradoxical situation as voters are trusted with exercising power through elections (i.e. indirectly) and mistrusted while exercising power directly. So a noble idea of democracy is pragmatically adapted to suit the unpleasant reality of life: voters have to be protected from themselves. Let me point out that in the past “mistrust” was present also concerning indirect democracy, which is evident in the exclusions and limitations of suffrage (according to sex, wealth, social class, race, etc.).

51 In such a situation, the burden of safeguarding the constitutional values lies heavily on the body that decides on the referendum issues.

constitutional democracy, the institute of direct democracy, and renders it *de facto* inexistent. One should strive to achieve a sensitive balance between these two dangers.⁵²

The regulation and practice of referendums is quite a challenge. European countries are dealing with it each in their own way, according to their specific historical, social, economic, and political circumstances. A uniform magical formula does not exist. Every nation has to find its own way to navigate between Scylla and Charybdis.

Let me conclude with the thought that when restricting instruments of direct democracy, either by law or by practice, one should stick to the wisdom attributed to doctors prescribing medications: “*quod necessarium, sed minima*” (i.e. what is indispensable but in the lowest possible portion). Direct democracy should undoubtedly be limited, but as narrowly as possible. Whether Slovenia succeeded in achieving this goal is a question I leave to the reader.

52 This applies not only to the legislature, but also to those who have to solve referendum issues by interpreting the legislation.

4. BIBLIOGRAPHY

1. KOMÁROMI László: *Közvetlen demokratikus hagyományok és modellek: alapkérdések, kockázatok és esélyek = a népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*, eds. GÁVA Krisztián, TÉGLÁSI András, Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016, 137–168.
2. PODOLNJAK, Robert: *Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum – Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia*, *Revus*, 26(2015), 120–149.
3. CIRIL RIBIČIČ; IGOR KAUČIČ: *Constitutional Limits of Legislative Referendum: The Case of Slovenia*, *Lex Localis*, 12(2014)/4, 899–928.
4. Constitution of the Republic of Slovenia (CRS), Official Gazette of the Republic of Slovenia, Nos. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013.
5. Constitutional Act amending the Constitution of the Republic of Slovenia (UZ 90, 97, 99), Official Gazette of the Republic of Slovenia, 47/2013.
6. Decision to reject the calling of a legislative referendum on the Act Amending the Marriage and Family Relations Act (ZZZDR-D, EPA 257 – VII), Official Gazette of the Republic of Slovenia, 20/2015.
7. Republic of Slovenia, Constitutional Court Decision, U-1-47/94, 19 Jan. 1995.
8. Republic of Slovenia, Constitutional Court Decision, U-II-1/15-20, 28 Oct. 2015.
9. The Referendum and Popular Initiative Act (RPIA), Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. (15/1994), 26/2007: official consolidated text.
10. State Election Commission of the Republic of Slovenia – www.dvk-rs.si/index.php/si/referendumi

Marko Kambič, Ph.D., (marko.kambic@pf.uni-lj.si) is an Associate Professor of Roman law and Legal history at the University of Ljubljana, Faculty of law (Slovenia). His main research areas are the reception of Roman law and the history of public law. He has participated in national research projects, among them Structure of the Institutions (administration, judiciary, public services), Legal and political history of women, and EU legal terminology. His papers are published in Slovenian, French, English, German, Croatian and Hungarian. He is a founding member of the Slovenian Society for the History of the 18th century. Currently he is a member of the State Election Commission of the Republic of Slovenia, a member of the Expert group (for the right to drinking water) of the Constitutional commission of the Slovenian National Assembly, a president of the Council of the Ljubljana municipal archives and a president of the Editorial board of the *Lex localis – International Journal of Local Self-Government*.

Supplement

Legislative referendums in the Republic of Slovenia

REFERENDUM SUBJECT

ELECTORAL SYSTEM

FINANCING THE CONSTRUCTION OF A THERMAL POWERPLANT

INFERTILITY TREATMENT AND BIOMEDICALLY ASSISTED PROCREATION ACT

RESTRUCTURING AND PRIVATISATION OF THE PUBLIC COMPANY SLOVENIAN RAILWAYS

RETURN OF INVESTMENTS IN THE PUBLIC TELECOMMUNICATIONS NETWORK

RETAIL STORE HOURS ON SUNDAY

“TECHNICAL ACT” REGARDING PERMANENT RESIDENCE

PUBLIC BROADCASTER ACT

OWNERSHIP TRANSFORMATION OF INSURANCE COMPANIES ACT

ACT RATIFYING THE ARBITRATION AGREEMENT BETWEEN
THE GOV. OF THE REP. OF SLOVENIA AND THE GOV. OF THE REP. OF CROATIA

PUBLIC BROADCASTER ACT 2

OCCASSIONAL EMPLOYMENT ACT

PREVENTION OF UNDECLARED WORK AND EMPLOYMENT ACT

PENSION AND DISABILITY INSURANCE ACT

PROTECTION OF DOCUMENTARY AND ARCHIVAL MATERIALS AND ARCH. INSTITUTIONS ACT

MARRIAGE AND FAMILY RELATIONS ACT

PROTECTION OF DOCUMENTARY AND ARCHIVAL MATERIALS AND ARCH. INSTITUTIONS ACT 2

MARRIAGE AND FAMILY RELATIONS ACT 2

from the adoption of the Constitution in 1991 to 2016

	DATE (D.M.Y)	ELIGIBLE VOTERS	BALLOTS CAST	TURNOUT	IN FAVOUR (%)	AGAINST (%)	Note
	8.12.1996	1,537,459	583,380	37.94			a
	10.1.1999	1,564,170	427,443	27.33	19.76	78.04	b
	17.6.2001	1,592,650	567,878	35.66	26.38	72.36	b
	19.1.2003	1,610,180	501,499	31.15	47.17	50.84	b
	19.1.2003	1,610,180	501,780	31.16	76.72	22.15	b
	21.9.2003	1,618,978	445,842	27.54	57.53	41.67	b
	4.4.2004	1,626,913	513,195	31.54	3.89	94.59	b
	25.9.2005	1,644,275	504,925	30.71	50.30	48.92	b
	11.11.2007	1,720,152	997,285	57.98	28.88	71.12	c
	6.6.2010	1,705,086	727,361	42.66	51.54	48.46	c
	12.12.2010	1,707,209	252,408	14.78	27.67	72.33	c
	10.4.2011	1,707,534	580,347	33.99	19.93	80.07	c
	5.6.2011	1,707,299	690,430	40.44	24.59	75.41	c
	5.6.2011	1,707,299	690,812	40.46	27.95	72.05	c
	5.6.2011	1,707,299	690,043	40.42	29.12	70.88	c
	25.3.2012	1,709,417	518,207	31.31	45.45	54.55	c
	8.6.2014	1,712,733	201,087	11.74	32.63	67.37	c d
	20.12.2015	1,714,055	623,541	36,38	36,49	43,51	c d

a: Special provisions on the outcome (3 options);

b: Total not equal to 100% due to void ballots;

c: Outcome according to the amendment of the RPIA in 2007 (in favour + against = 100%);

d: After the Constitutional Amendments

Data: State Election Commission of the Republic of Slovenia, Sept. 2016.

Paiman Ahmad

POLITICAL TENSION IN OPEC¹

*“Everyone does what they want from now on, says Iran”*²

Paiman Ramazan Ahmad, PhD student, National University of Public Service – Faculty of Political Science and Public Administration, Paiman.ahmad.ramazan@uni-nke.hu, Paiman@raaprinuni.org, Affiliation: University of Raparin-Iraq-Kurdistan Region

The main purpose of this paper is to review the communication approach of the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) and to link this evaluation to some important key events in the context of the energy market. The main conclusion of this discussion is that OPEC's communication power varies and it is politically oriented not economical. Apparently, there are many examples, especially during the oil price fluctuations, which give a clear clue that this organization failed to communicate internally, thus OPEC lost the power to price oil. As a pioneer energy organization which had power and policy for controlling and regulating energy markets by balancing the supply and demand, currently OPEC has no more influence due to the behaviour of its member states, which is based on political and national interests. OPEC is a weakened organization in the eye of international community stripped of its sovereignty in the energy market.

KEYWORDS:

Communication Barriers, OPEC, Saudi Arabia, Pricing Power

- 1 The Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) is a permanent, intergovernmental organization, established in Baghdad, Iraq, on 10–14 September, 1960. The Organization comprises 13 members: Algeria, Angola, Ecuador, the Islamic Republic of Iran, Iraq, Indonesia, Kuwait, Libya, Nigeria, Qatar, Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Venezuela. The Organization has its headquarters in Vienna, Austria.
- 2 Grant SMITH: *OPEC unshackled from quota could add millions of Barrels*, Bloomberg Business, December 7, 2015. Source: www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-07/opec-unshackled-from-quota-could-add-millions-of-barrels-in-2016 (accessed 08.10.2016).

This study aims to analyse the tension in the Organization of the Petroleum Exporting Countries, and the communicative approach of its leadership; the study also highlights the main reasons for OPEC weakness, and the role of the member countries, especially Saudi Arabia as a member with pricing monopoly.

1. INTRODUCTION

The Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) was established by a group of petro-states that wanted to protect their wealth and economic well-being. OPEC is established not only as an economic organization that regulates and formulates policies for its member countries, but more importantly, it came into being to weaken the role of certain multinational companies, known as the *Seven Sisters*, which had been dominating the international oil market for long. The *Seven Sisters* were Exxon, Shell, BP, Mobil, Texaco, Gulf and Chevron. The idea and strategy of controlling oil and production is plotted since 1928.³ Accordingly, the Sisters used to control 85% of the world's oil reserves, while now only 10%, they produced a tenth of the world's oil, and control only three percent of the reserves. While, today the emerging Seven Sisters are different and more powerful, including; Saudi Arabia's Aramco; Russia's Gazprom, The China National Petroleum Corporation (CNPC), The National Iranian Oil Company, Venezuela's PDVSA, Brazil's Petrobras, Malaysia's Petronas. Those are the major leading state companies which have effective power control on their oil and reserves.⁴ OPEC's main Objective "is to co-ordinate and unify petroleum policies among member countries, in order to secure fair and stable prices for petroleum producers; an efficient, economic and regular supply of petroleum to consuming nations; and a fair return on capital to those investing in the industry."⁵ OPEC is not one nation, one voice; different nations joined for one common goal. It was created at the Baghdad Conference, September 10–14, 1960, with five member countries: Iran, Iraq, Kuwait, Saudi Arabia and Venezuela. Later other countries joined: Qatar (1961), Indonesia (1962–2009, Dec 2015–), Libya (1962), United Arab Emirates (1967), Algeria (1969), Nigeria (1971), Ecuador (1973–1992, Oct 2007–), Angola (2007) and Gabon (1975–1994). OPEC had its headquarters in Geneva, Switzerland, in the first five years of its existence. This was moved to Vienna, Austria, on September 1, 1965.⁶

3 Emine DILEK: *The Secret Story of the World's Oil Domination: Who Are the Seven Sisters?* The Progressive Press, April 5, 2013. Source: www.progressivepress.net/the-secret-story-of-the-worlds-oil-domination-who-are-the-seven-sisters (accessed 08.10.2016).

4 Al-Jazeera: *The Secret of the Seven Sisters*, April 26, 2013. Source: www.aljazeera.com/programmes/specialseries/2013/04/201344105231487582.html (accessed 08.10.2016).

5 OPEC history available online at: mees.com/opec-history (accessed 08.10.2016).

6 OPEC, Brief History, Source: www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm (accessed 08.10.2016).

2. THE ORGANIZATION OF PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES (OPEC) – CONTINUAL DISAGREEMENT

Since the establishment of OPEC disagreement and miscommunication have been part of the organization. At the very first OPEC meeting Venezuela played the role of mediator between Iran and Saudi Arabia.⁷ The member states have always been divided due to political and regional conflicts in the Middle East, which has affected OPEC's existence. OPEC seeks to "control the oil supply and thereby it keeps prices high", nonetheless, the production and price concern is not its only objective. Behind the scenes a political game is played by the member countries. Remarkably, in 1973 during the Yom Kippur War, also known as the October War, OPEC tried to deter the United States and world powers from arming Israel in the war. It was the first time in the history of the cartel to use oil as a political power to pressure the U.S. to avoid military aid to Israel. The oil embargo on the U.S and Netherlands⁸ was the first signal for non-OPEC oil producers to think about more production to reduce the political power of OPEC. While thinking about a cartel like OPEC, there is a sense of common interest and protecting each other as members of the same organization. In their works Plato, Aristotle, Cicero talked about the sense of "common good" and recently, John Rawls has defined common good as "certain general conditions that are equal to everyone's advantage."⁹ In accordance with this notion and within the logic of OPEN, there is no sense to think about Saudi Arabia as a manipulative member state that preserve its own interest above all other members. In an article on CNBC entitled *New Saudi Reality: OPEC is not a monopoly anymore* Yousef Gamal El-Din suggested that Saudi Arabia has little room to manoeuvre and may put up with lower oil prices.¹⁰ In fact, OPEC has failed to agree on the common good many times during its 55 years of its existence. It enforced a quota of production to keep the balance between supply and demand and to keep prices high. In this context OPEC has internal and external concerns, the price on the one hand and market share on the other; price is a priority for many OPEC members, whereas for Saudi Arabia market share is more important. OPEC has to negotiate internally and externally based on the different needs of the parties. Accordingly, the first failure of OPEC occurred in 1973, during the year of the Arab Oil Embargo, when OPEC's market share was more than 50% of the World oil production. It is suggested that high oil prices and OPEC's reaction to it made non-OPEC producers emerge in the energy system. This increased production and gave market alternatives, decreasing OPEC's market share.¹¹

7 *The first OPEC meeting held in Baghdad.* Source: mees.com/opec-history/1960/09/16/first-opec-meeting-held-in-baghdad (accessed 08.10.2016).

8 Lauren LEVY: *Oil: History and Overview of OPEC*, the Jewish Virtual Library. Source: www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/US-Israel/opec.html, (accessed 08.10.2016).

9 Manuel VELASQUEZ, Claire ANDRE, Thomas SHANKS, S. J., and Michael J. MEYER: *The Common Good*, August 2, 2014. Source: www.scu.edu/ethics/ethics-resources/ethical-decision-making/the-common-good, (accessed 08.10.2016).

10 Yousef GAMAL EL-DIN: *New Saudi Reality: OPEC is not a monopoly anymore*, CNBC, October 16, 2014. Source: www.cnb.com/2014/10/16/crude-oils-new-reality-opec-no-longer-a-monopoly.html, (accessed 08.10.2016).

11 WTRG: *Oil Price History and Analysis*, January 29, 1999. Source: www.wtrg.com/opec.html (accessed 08.10.2016).

As a reaction, in 1974, Henry Kissinger urged Western nations to form a counter cartel of consumers; as a result the International Energy Agency came about. It aimed at coordinating Western energy policies,¹² and at preparing for energy disruptions by the producers.

Apparently, cartels like OPEC have always had disagreements in which members seek their national interest and sovereignty. It is to be mentioned that Saudi Arabia was committed in 1980 to abide by OPEC's quota of production, as a result Saudi Arabia lost considerable market share.¹³ It might be illusionary to think that it is possible to have two balls in one hand: high oil price and market share at the same time, as OPEC members tend to believe. When Saudi Arabia accepts low oil prices to have high market share, poorer OPEC member countries suffer economically. As explained in Reuters (2014) Saudi Arabia is fighting for market share in order to pressure higher cost producers to shut down as prices fall. This is exactly what Saudi Arabia is doing now: pursuing its own policy and strategy of protectionism as stated by Philip K. Verleger, president of consultancy PK Verleger LLC and a former advisor to President Carter. The emerging price war is a war of necessity.¹⁴ The questions arises if it is all about Saudi Arabia or the OPEC's leadership faces challenges in communicating and settling disputes and finding suitable solutions. In fact, OPEC decided "to hold its production, while members at the Vienna meeting in December 4, 2015 refused to accept a supply cut."¹⁵ This means that the division was quite clear and the output policy remained unchanged. The disagreement among the member countries made the situation harder, even Venezuela is negatively affected by the low price, yet it accepted the output cut by 5%. It was stated by Ecuador's oil minister Carlos Pareja that the meeting was "difficult and an agreement has not yet been reached."¹⁶ Besides, Bloomberg reported that oil producers outside of OPEC, namely Russia and Mexico, do not see a production cut as viable.¹⁷ The main concern is the unity of the oil cartel and their economic sustainability. Gulf producers before Vienna, including Saudi Arabia, Kuwait, Qatar, and the United Arab Emirates, had come to an agreement, but it is still unknown whether those GCC Countries accept OPEC compliance or output cut.¹⁸

12 John G. STOESSINGER: *The might of Nations, world politics in our time*, Random House, New York, USA, 8th edition, 1986, 210.

13 *Ibid.*

14 Rania EL GAMAL: *Facing new oil glut, Saudis avoid 1980s mistakes to halt price slide*, Reuters, October 14, 2014. Source: www.reuters.com/article/us-saudi-oil-policy-analysis-idUSKCN0I229320141014 (accessed 08.10.2016).

15 Aditya KONDALAMAHANTY: *OPEC Meeting Heads For Deadlock As Members Clash Over Oil Production Cuts*, International Business Times, December 4, 2015. Source: www.ibtimes.com/opec-meeting-heads-deadlock-members-clash-over-oil-production-cuts-2211220,(accessed 08.10.2016).

16 Javier BLAS, Grant SMITH, Nayla RAZZOUK: *OPEC heads for status quo as members clash over crude output cut*, Bloomberg Business, December 3, 2015. Source: www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-03/opec-heads-for-status-quo-as-members-clash-over-crude-output-cut (accessed 08.10.2016).

17 *Ibid.*

18 Alex LAWLER, Amena, Bakr and Rania El GAMAL: *OPEC heading for no output cut despite oil price plunge*, Reuters, November 26, 2014. Source: www.reuters.com/article/us-opec-meeting-idUSKCN0JA0O320141126, (accessed 08.10.2016).

As a result of oversupply and pumping extra oil to the market the price collapsed; meanwhile, the return of Indonesia to OPEC means pumping almost 800,000 barrels more daily. What's more, Iran, after becoming free from sanctions, decided to produce more oil to boost its economy. As a consequence, with Iran's decision of adding 500,000 barrels, the overall production of OPEC will exceed 30 million barrels. Although, Iran needs investment in oil to boost its capacity, which takes time, Robin Mills, Manaar energy head of consulting, mentioned that "Iran won't return to its pre-sanctions export levels, at least not until they have received substantial new investment, taking several years."¹⁹ More importantly, in the World Oil Outlook (2015) OPEC emphasized its members' commitment and readiness to invest in developing new oil fields, in the maintenance of existing fields and in the building and expansion of the necessary infrastructure. In line with OPEC's commitment to security of supply for consumers, this needs to go hand-in-hand with security of demand for producers.²⁰ As opposed to Saudi Arabia, OPEC is not as concerned about the instability of the market share. Since 1970 the domination of some members in OPEC has become the routine and part of the cartel's strategy, the overall outcome is to keep the cartel's market share approximately to 40%. In case of market share loss, the members exceed their production quota to keep their share. In fact, "the low price of oil is a war with the U.S. shale oil sector, which is at risk currently and declined since 2015."²¹ Shale oil production is quite costly compared to OPEC production costs.

3. POLITICAL COMMUNICATIONS OF OPEC MEMBERS

As an organization OPEC often failed to communicate efficiently and to reach agreements, typically during hard times of its member states. A very simple model of communication can be applied to understand the cultural complexity of OPEC as an organization. Lasswell's verbal model provides a tool to interpret the behaviour of OPEC member countries. In understanding each member state it is useful to know:

- Who says what?
- In what channel?
- To whom?
- With what effect?²²

In OPEC the leadership of the organization could not settle the dispute among the member countries to foster cooperation. Indeed, Saudi Arabia conveys a very important

19 Huileng TAN, Sri JEGARAJAH: *How the lifting of Iran sanctions will hit oil: experts*, CNBC, January 18, 2016. Source: www.cnbc.com/2016/01/18/how-the-lifting-of-iran-sanctions-will-hit-oil-experts.html (accessed 08.10.2016).

20 World Oil Outlook: *The Organization of petroleum Exporting Countries*, 2015. Source: www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/WOO%202015.pdf (accessed 08.10.2016).

21 Holly ELLYATT: *OPEC predicts rivals' supply to contract in 2016*, CNBC, December 10, 2015. Source: www.cnbc.com/2015/12/10/opec-predicts-rivals-supply-to-contract-in-2016.html (accessed 08.10.2016).

22 Frederick WILLIAMS: *The new communication*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1989, 29 (accessed 08.10.2016).

message: OPEC cannot communicate with the World today, this is the appeal to reason, or rational appeal which was coded almost 2000 years ago by Aristotle.²³ Additionally, should OPEC communicate on behalf of the cartel or Saudi Arabia? How diversified is OPEC's communicative approach to its members, non-OPEC producers, and consumers? What does OPEC have to do to stay united? Those questions and many other questions need to be dealt with to get proper answers for the readers.

The OPEC's charter needs to be updated similarly to the Charter of the Natural Resource Governance Institute, which explicitly requires its member states' commitment to the charter precepts. The 12 precepts of the charter are organized very accurately to offer guidance on key decisions governments face. The set of principles inform governments and societies how to use their natural resources to maximize their economy and to obtain good returns for citizens.²⁴ To my understanding the charter is not very effective and to the date, *Article 2/A stipulates* that "the principal aim of the organization shall be the coordination and unification of the petroleum policies of member countries and the determination of the best means for safeguarding their interests, individually and collectively."²⁵ However, collective interest is not easy to achieve when interests are economic and politically oriented, and each member country tries to maximize its economic returns. Especially, when member countries retain their sovereignty, this is the same for all international organizations and even regional organizations such as the EU, OECD, etc. Besides, the OPEC quota has been unchanged for a long period of time, while an organization should keep their rules and principles updated following the developments and changes in the energy sector, the markets, the industry and the technology. Those changes have to be taken into account for the well-being of the organization. Additionally, the "lack of trust has always been a main concern for Saudi Arabia, since Saudi Arabia cannot trust Iran and also Iraq."²⁶ This lack of trust has roots in the history of OPEC. Stoessinger, in his book, the *Might of Nations*, has noticed that "OPEC's internal disunity put an end to the cartel's dominance by the 1980s."²⁷ As an energy organization OPEC has always understood market and focused on price monopoly by keeping production to the market demand and needs. At present OPEC cannot play this role any more while member countries of OPEC can still do. For instance, Saudi Arabia is the country that seeks to achieve power monopoly in the market. Notably, from an economic point of view, "Saudi Arabia tries to obtain the status to be the only seller of oil in a very low price, in fact this means being perfectly competitive in the market. This also means avoiding substitutes for replacing cheap oil in the markets. However, power monopoly does not mean

23 *Ibid*, 97.

24 Natural Resource Charter. Source: www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRCJ1193_natural_resource_charter_19.6.14.pdf (accessed 08.10.2016).

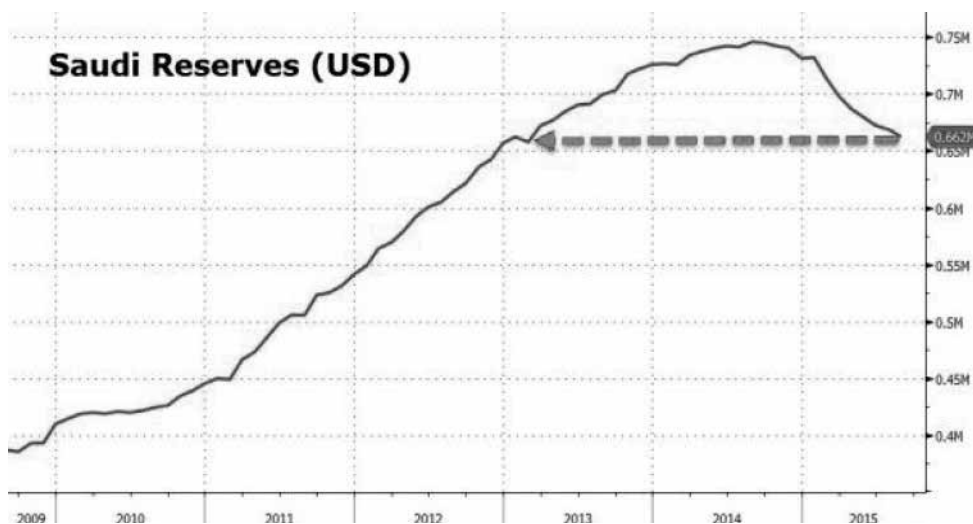
25 OPEC Charter/Article 2/A, Source: www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf (accessed 08.10.2016).

26 Sputniknews: *Saudi Arabia fears losing leadership, in oil market to Russia*, December 13, 2015. Source: sputniknews.com/business/20151213/1031687582/saudi-arabia-russia-oil.html (accessed 08.10.2016).

27 John G. STOESSINGER: *The might of Nations, world politics in our time*, Random House, New York, the United States of America, 8th edition, P. 1986, 210.

efficiency benefits.”²⁸ Therefore, Saudi Arabia, as a leading member of OPEC encounters, is losing in economic terms, but determined to survive for its market monopoly of its product in the long run. Bear in mind that Saudi Arabia’s foreign reserves are estimated to be a total of \$700 billion, however, according to IMF Saudi Arabia will run out of money in five years, and the sizable surplus will turn to deficit.

Figure 1 • Saudi Reserves²⁹



Meanwhile, the Saudi capacity in reserves is not only making it a leader in OPEC, but in the world of energy, According to the *Oil & Gas Journal* (OGJ), Saudi Arabia has approximately 266 billion barrels of proven oil reserves.³⁰ Besides, to the 2.5 billion barrels in the Saudi-Kuwaiti shared Neutral Zone, half of the total reserves in the Neutral Zone) as of January 1, 2014, amounting to 16% of proven world oil reserves. Although Saudi Arabia has about 100 major oil and gas fields, more than half of its oil reserves are contained in eight fields in the northeast portion of the country.³¹ In essence, it seems that OPEC cannot control the monopoly policy of Saudi Arabia, which may be followed by Iran and Iraq in the near future. It might be quite fair to think about controlling competition and losing trust, which was coded in the Sherman Antitrust Act (Sherman Act). Article/2 articulated that “every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several states, or

28 John M. BARRON, Gerald J. LYNCH: *Economics*, Times Mirror/Mosby College Publishing, Toronto, 1989, 195.

29 Tyler DURDEN: *Saudi Arabia will be broke in 5 years, IMF predicts*, Zero hedge, October 21, 2015. Source: www.zerohedge.com/news/2015-10-21/saudi-arabia-will-be-broke-5-years-imf-predicts (accessed 08.10.2016).

30 Oil & Gas Journal: *Worldwide look at reserves and production*, January 1, 2014. Source: www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=SAU (accessed 08.10.2016).

31 *Arab Oil and Gas Directory*, Saudi Arabia, 2013, 383.

with foreign nations, shall be deemed guilty of a misdemeanour.³² The same notion is in the charter of OPEC, article 4 stipulated that:

If, as a result of the application of any decision of the Organization, sanctions are employed, directly or indirectly, by any interested company or companies against one or more Member Countries, no other Member shall accept any offer of a beneficial treatment, whether in the form of an increase in oil exports or in an improvement in prices, which may be made to it by such interested company or companies with the intention of discouraging the application of the decision of the Organization.³³

In this context, there is a serious concern to measure the cartel's economic profit and the political gains of its member states. This is a study of a cartel's dilemma of self-monopoly, in the case of OPEC, a method is enforced for the member to follow to keep the price tight, "the quota for individual cartel members," in which some member countries are not happy with the compliance of this rule, because Saudi Arabia has already started bargaining for higher market percentage regardless of the quota.³⁴ As a result, the seller is not satisfied with its market share; thus, many member countries in OPEC are dissatisfied. In the light of this discussion self-interest of member states is taken into account seriously by members instead of one for all interest. In his book "one for all", chapter two, "group power" Russell Hardin explains three key ingredients of group power, the categories of strategic interactions: conflict, coordination, cooperation.³⁵ It can be said, Saudi Arabia wants to win the conflict with new producers in the oil market, however, this weakens the cooperation and coordination processes in OPEC. This urges other members to work on self-interest, regardless of the group's interest. According to OPEC monthly Oil Market Report, December, 2015, the world demand:

Demand for OPEC crude in 2015 is estimated to stand at 29.4 mb/d, an increase of 0.4 mb/d over last year and representing a downward revision of 0.2 mb/d compared to the previous report. In 2016, demand for OPEC crude is forecast at 30.8 mb/d, an increase of 1.5 mb/d over the current year and unchanged from the previous assessment.³⁶

In fact, oversupply is a serious concern not for OPEC, but for other oil producers, typically those with high production costs. Notably, rentier states are willing to keep the public in line to stay in power; cutting social benefits of citizens in petro-states increases the threat of revolutions and unrest. This is a prominent phenomenon currently in Iraq, Syria, Nigeria, Yemen, etc., thus Saudi Arabia, like other petro-states, is unable to cut military expenditure, social benefits and public services; therefore, all countries in OPEC face serious economic challenges not only Venezuela. As a NATO article highlighted "states that used to 'buy off'

32 *Ibid.*, 196.

33 OPEC Charter/Article4, Source: www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf (accessed 08.10.2016).

34 John M. BARRON, Gerald J. LYNCH: *Economics*, Times Mirror/Mosby College Publishing, Toronto, 1989, 203.

35 Russell HARDIN: *One For all*, Princeton University Press, Princeton, 1995, 29.

36 OPEC Monthly oil market report: *Review of 2015, outlook for 2016*, December 10, 2015. Source: [/www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR_December_2015.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR_December_2015.pdf) (accessed 08.10.2016).

their populations through generous subsidies, a continuing global oil glut could translate into political unrest.³⁷ Not only that, regional powers have been involved in proxy wars, e.g. Iran in Iraqi affairs, Syria and Yemen by supporting the Shia sects, Saudi Arabia was involved in leading a *coalition* in Yemen. Current decisions and intentions to get involved in Syria might create further political and security tensions among OPEC members. The security situation of the oil producing countries might deteriorate the oil prices further. Because the regional powers of the Middle East, i.e. Iran and Saudi Arabia are members in OPEC, and the confrontation and tension have resulted in severe diplomatic ties between the two countries. “For peace to possibly exist in Yemen, it will have to get at least the consensus of at least Saudi Arabia and Iran.”³⁸ This tension is already indirectly moved to OPEC through the price war led by the Saudis. At the same time, Russia’s military intervention in Syria and its alliance with Iran frustrates Saudi Arabia and Arab countries in the region. Moran noticed that political security was significant in explaining Saudi Arabia’s production; the historical events of OPEC have highlighted that Saudi Arabia adjusted its behaviour to external and internal political pressure to avoid fomenting conflict within OPEC and with outsiders.³⁹ Although Russia and Iran are allies, and “Russia cooperated in the ‘P5+1 process’ the negotiations with Iran on its nuclear deal conducted by the UN Security Council’s five permanent members, China, France, Russia, the United Kingdom, and the United States”⁴⁰ for imposing sanctions on Iran, Russia and Iran do not agree on Iran’s oil production, which may affect Russia’s future, too. Although Russia has no intention to break friendship with Iran and Syria, Iran needs to use its production wisely not to interfere with Russia’s interest. In the meantime, very important points are made by Cameron (2015), Iran’s role as oil power is extremely crucial for the West and Asia too, however, Iran’s oil and gas sector needs between \$130 billion and \$145 billion in investments by 2020; with current oil prices so low, the price tag may be unpalatable for oil companies. Despite the sanctions Iran offered a discounts to buyers including China, India, Japan, South Korea and Turkey. In the post sanction era if Iran gets more buyers, this policy might change. The West should have more trust in Iran than in Russia as the future energy partner, especially as Iran showed its willingness to increase output, which may keep prices low.⁴¹ More significantly, Iran holds a tremendous amount of natural resource, which makes it the second largest in OPEC after Saudi Arabia and an alternative for European markets after Russia (see figure 2.).

37 Michael RÜHLE, Julijus GRUBLIAUSKAS: *The low oil price environment: Implications for NATO*, NATO Review, Source: www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/low-oil-price-russia-environment-implications/EN (accessed 08.10.2016).

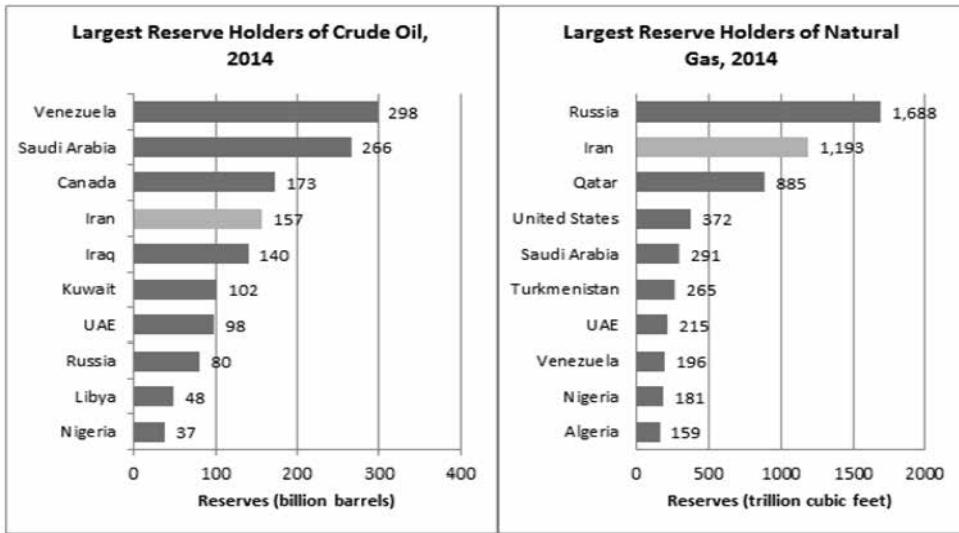
38 Jared MALSIN: *Yemen Is the Latest Victim of the Increase in Iran-Saudi Arabia Tension*, Time, January 11, 2016. Source: time.com/4174837/yemen-analysis (accessed 08.10.2016).

39 Theodore H. MORAN: *Modeling OPEC Behavior: Economic and Political Alternatives = OPEC Behavior and World Oil Prices*, eds. J. M. GRIFFIN, D. J. TEECE: Allen and Unwin, London, 1982.

40 *Ibid.*

41 Cameron GLENN: *After Sanctions: Iran Oil & Gas Boom?* The Iran Primer, May 8, 2015. Source: iranprimer.usip.org/blog/2015/may/08/after-sanctions-iran-oil-gas-boom (accessed 10.10.2016).

Figure 2 • Iran's Oil and Gas reserves⁴²



Additionally, China was a friend and trade partner during severe sanctions against Iran. While Iran was internationally isolated, Mohammad Reza Sabzalipour, Iran's World Trade Center representative, said in response to Westerners who visited Iran and saw Iran's ambiguous project: "Well, we did it with the help of our Chinese friends."⁴³ Saudi Arabia recently lost Asian buyers, since China has boosted its oil purchase from Russia. In fact, Chinese-Russian cooperation endangers Saudi Arabia's market share as stated in the GAC that "Saudi oil supply to China decreased from 55 million to 50 million tons in 2014, while the supply of Russian crude surged 36 percent, to reach 34 million ton."⁴⁴ In line with this, Austria's Junge Welt Newspaper envisaged that "China's turn away from Saudi oil in favour of Russian supplies is a result of Chinese worries about Riyadh's malign political influence."⁴⁵ Clearly, the main supply shock was created by Middle Eastern powers and geopolitical unrest. In this perspective, what an individual member country did or intend to do can be considered as the *prisoner's dilemma*. Insofar, commitment to the OPEC cartel's interest is clearly overcome by the self-interest of members. In term of organizational theory the case of OPEC is rather a political process

42 EIA, see in: iranprimer.usip.org/blog/2015/may/08/after-sanctions-iran-oil-gas-boom (accessed 10.10.2016).
 43 Thomas ERDBRINK: *China Deepens Its Footprint in Iran After Lifting of Sanctions*, The New York Times, January 24, 2016. Source: www.nytimes.com/2016/01/25/world/middleeast/china-deepens-its-footprint-in-iran-after-lifting-of-sanctions.html?_r=0 (accessed 10.10.2016).
 44 GAC cited in, *Russia and China sustain operations against terror with military & financial offensives*, Covert Geopolitics, December 29, 2015. Source: geopolitics.co/2015/12/29/russia-china-sustain-operations-against-terror-with-military-financial-offensives (accessed 10.10.2016).
 45 Rainer RUPP: *Independent from the US dollar, Russia and China strengthen trade and political relations*, Austria Junge Welt Newspaper, December 24, 2015. Source: www.jungewelt.de/2015/12-24/049.php (accessed 10.10.2016).

than a rational one because it is twisted with “uncertainty and disagreement.”⁴⁶ Besides, it can be argued that OPEC is threatened by new oil producers outside the net of OPEC and the low price, thus, “the uncertainty and volatility buffers the situation further, this have direct impact on the organizations in the long run, which is implacable for OPEC too.”⁴⁷ Moreover, it is interpreted that Saudi Arabia acts differently during the disruptions, to be quoted from the words of Khalid Alkhatlan of King Saud University and his co-authors described Saudi Arabia’s policy within the cartel: “Saudi Arabia’s output behavior has varied over time in a systematic way, in response to market conditions and also to interruptions within OPEC. Its behavior differed between ‘normal’ periods and periods with interruptions. In normal periods, when faced with reduced demand, Saudi Arabia cooperated with its OPEC partners to restrict output. During interruptions, however, it would increase its output to offset reductions in the rest of OPEC, not to match the reductions.”⁴⁸

From this angle oil is a risky game; in the Vienna Meeting, 2014 OPEC could not reach a collective decision, while it was clear that there were cliques, in which gulf key oil producers, Kuwait, Qatar, United Arab Emirates, led by Saudi Arabia declared that low oil prices will not cause deficit in their economy, whereas Venezuela, Iraq, Ecuador and Nigeria expressed their concern for their national deficit in 2015. Furthermore, the disagreement between key gulf producers in OPEC and Iran is very clear; Iran failed to make other members convince Saudi Arabia and his supporters to reduce their production level, because these countries are concerned about the nuclear deal and the post sanctions period in which multi-national companies will invest in Iran affecting the Gulf oil producers’ future. Contrary to what many scholars and analysts say the main aim of Saudi Arabia is Iran because of their ideological differences. Saudi Arabia’s long term policy is accepting low oil prices, pushing international oil companies out of the market, companies including Chevron, Britain’s BP, Royal Dutch Shell, Exxon Mobil, reducing their investments and taking over their huge projects. The threat is encountered by most of those leading energy companies, in particular those who invest in shale oil, tar sand and deep water projects, which are very costly compared to what Saudi Arabia and other states have. In fact, Saudi Arabia follows the long-term strategy of OPEC, which is a long-term economic guarantee for market share. The same notion can be found in the behaviour of Iran and Iraq as both countries’ intention is to increase production. Iraq boosted its production regardless of the security crisis and the rise of the Islamic State in 2014, “the level of production is proposed to rise, Iraq aims to produce roughly 6 million barrels per day by 2020. In addition to Iraq, Iran’s target production will be nearly 5 mbpd, this means both Iran and Iraq’s production together almost 11 million barrels per day by 2020, that adds almost 5 to 6 million to OPEC production. The result will foster further internal tension in OPEC for the rivalry over the market share, this is to keep the Asian

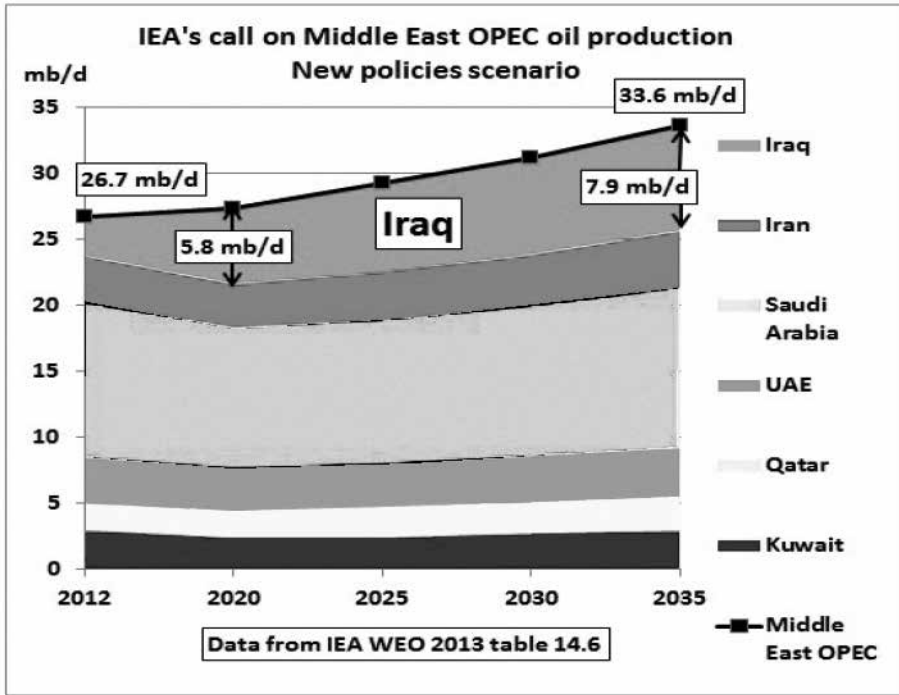
46 Richard L. DAFI, Kristen D. SKIVINGTON, Mark P. SHARFMAN: *Organization Theory, cases and applications*, West Publishing Company, St. Paul, the United States of America, 1987, 137.

47 Richard N. OSBORN, James G. HUNT, Lawrence R. JAUCH: *Organization theory: an integrated approach*, John Wiley & Sons, New York, the United States, 1980, 209.

48 Leonid BERSHIDSKY: *OPEC fights to stay relevant*, Bloomberg View, December 4, 2015. Source: www.bloombergvew.com/articles/2015-12-04/pec-fights-to-stay-relevant,(accessed 10.10.2016).

consumers and to reduce dependency on Shale and other expensive energy resources as an alternative to OPEC's oil.⁴⁹

Figure 3 • IEA's call on Middle East OPEC oil production⁵⁰



This view is seen in the words stated by Chevron Chief Executive Officer John Watson, who remarked that “in terms of longer-cycle projects, we aren't initiating. We aren't initiating any. You are going to see us preferentially favour short-cycle investments, and if they don't meet our hurdles, we won't invest.”⁵¹ Accordingly, many OPEC member countries are affected by a national budget deficit, while many of them had a surplus during high oil prices. As noted by the International Monetary Fund (IMF) “UAE has enough fiscal buffers to withstand \$50 oil for nearly 30 years. Qatar and Kuwait can sustain cheap oil for almost 25 years.”⁵² Those small states have a tremendous amount of money from oil from the high price period and can survive for a while. However the IMF states that in five years' time the Middle

49 Stratfor Global Intelligence: *The future of OPEC*, December 4, 2013. Source: www.stratfor.com/analysis/future-opec (accessed 10.10.2016).

50 Figure available at: crudeoilpeak.info/worlds-untested-assumption-on-6-mbd-iraqi-oil-by-2020.

51 Joseph KEEFE: *Big oil shrinks and plots the way forward*, World Energy News, February 8, 2016. Source: www.worldenergynews.com/news/big-oil-shrinks-and-plots-the-way-640228 (accessed 10.10.2016).

52 Matt EGAN: *Saudi Arabia to run out of cash in less than 5 years*, CNN, October 26, 2016. Source: money.cnn.com/2015/10/25/investing/oil-prices-saudi-arabia-cash-opec-middle-east (accessed 10.10.2016).

East region will run out of cash, including Saudi Arabia and other countries.⁵³ Eventually, Saudi Arabia will not cut the output, and will not endanger its market share; this is to be understood by OPEC members and outsiders. Since OPEC member countries “retain their absolute sovereignty over their oil production, besides decisions on production ceilings and their allocations to be according to the perspective of member countries.”⁵⁴ Regardless of the geopolitical instability of the Middle East, the alliance of Saudi Arabia and the US is ambiguous. The Financial Times reported that Saudi Arabia plays the American cards: “it was rooted in geopolitics: one theory held that the Saudis, acting under the US influence, deliberately sought to undermine rivals Russia and Iran. But a close examination of Saudi actions suggests unexpected series of global political events and crucially a misreading of the market were the driving forces behind Riyadh’s gamble.”⁵⁵ This goes against America’s economic interest, since shale oil production and the companies in the United States suffer from the lower prices, and people lose jobs in the sector, and production declines! In this regard, this brings more disadvantages to American Shale oil. Eric reckoned that “the Saudi oil war has indeed badly damaged the US shale and regular oil industry but has not put them out of business.”⁵⁶ Though many think that “this is a deliberate and well planned collusion between the United State and Saudi Arabia to push Russia and Iran from supporting Assad regime in Syria,”⁵⁷ yet this cannot be the only reason for the oil slap.

The World Oil Outlook (2015) stressed that oil will remain central to the global energy mix over the next 25 years.⁵⁸ And Saudi Arabia wants to compete in this equation to have its cheap oil as a core of the global energy system in the coming future. More specifically, prior to the 168 OPEC meeting in Vienna December the fourth, it was mentioned that “some fear makes the kingdom’s (Saudi Arabia) policy more unpredictable.”⁵⁹ The UAE Minister Suhail Mohamed Al Mazrouei in line with Saudi Arabia stated that “low cost producers within OPEC should not attempt to prop up prices for Russia, and other non-OPEC producers.”⁶⁰ a rational choice for Saudi Arabia is his bargaining power, and this is not only political, but it is a real fact that “Saudi Arabia is the world’s largest oil exporter, and its proven reserves exceed the combined total of those of the United States, Russia, Venezuela, Mexico and Canada. The reserves are estimated to comprise 150 trillion barrels of oil and 85,000 trillion cubic feet of natural gas enough to last

53 *Ibid.*

54 Information about OPEC. Source: www.eppo.go.th/inter/opec/OPEC-about.html.

55 Anjali RAVAL: *The big drop: Riyadh’s oil gamble*, The Financial Times, March 9, 2015. Source: www.ft.com/cms/s/2/25f2d7d6-c3f8-11e4-a02e-00144feab7de.html#axzz3zhNsK8M2.

56 Eric MARGOLIS: *Saudi-stop the oil flood or else*, February 6, 2016. Source: ericmargolis.com/2016/02/saudis-stop-the-oil-flood-or-else.

57 Andrew TOPF: *Did The Saudis And The US Collude In Dropping Oil Prices?* Oil Price, December 23, 2014. Source: oilprice.com/Energy/Oil-Prices/Did-The-Saudis-And-The-US-Collude-In-Dropping-Oil-Prices.html.

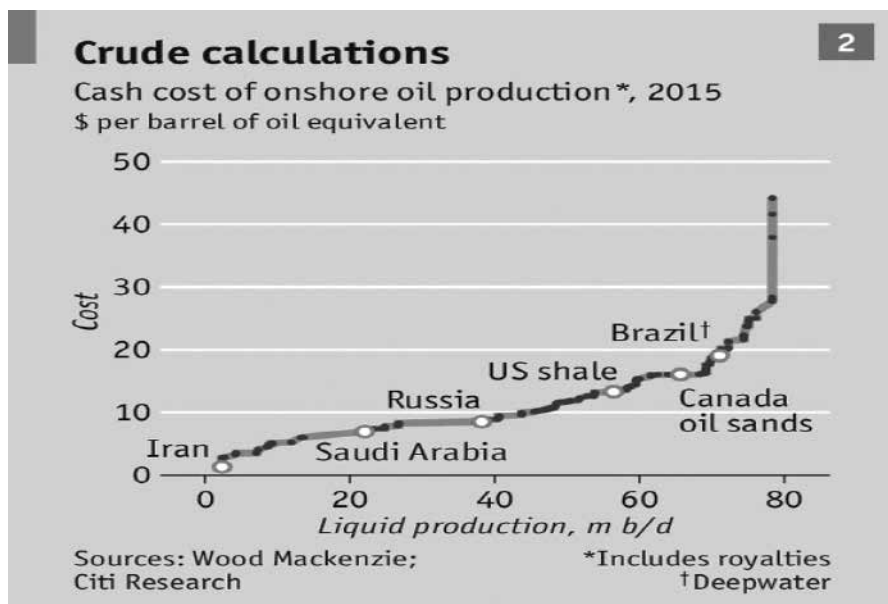
58 World Oil Outlook (WOO), OPEC, 2015, 32.

59 The Economist: *Tensions in the Saudi royal family add to the gloom over OPEC*, December 3, 2015. Source: www.economist.com/news/business-and-finance/21679525-tensions-saudi-royal-family-add-pall-over-opec-house-divided?zid=298&ah=0bc99f9da8f185b2964b6cef412227be (accessed 10.10.2016).

60 John DEFTERIOS: *Saudi Arabia’s oil strategy tears OPEC apart*, CNN Money, January 15, 2016. Source: money.cnn.com/2016/01/15/news/economy/oil-opec-crisis-davos (accessed 10.10.2016).

almost 100 years.”⁶¹ Ultimately, the political club of OPEC has internal and external concerns, which are not easy to solve to stay strong and effective. OPEC has only one role to play as proposed by First Deputy Secretary General Dr Fadhil Al-Chalabi: cut production when prices are down. While, OPEC’s Second Deputy Secretary-General Dr Ramzi Salman mentioned that OPEC should set some sort of price anchor for the markets by stating that “OPEC will have to decide, sooner or later what it wants, and let the world know clearly that this is its objective, its target, it has to have two levels again like when it had \$22-\$28pb for the price band... but then we had the price collapse after that, because of other elements, fundamentals no longer rule the market, thus it is not a fundamental thing just to cut production. In declaring its target, OPEC will have to go for a minimum and maximum price, the minimum will not be set by OPEC, it will be set by others... OPEC will have to set the Ceiling.”⁶² It can be highlighted that OPEC is a weak and a strong cartel at the same time: OPEC controls 40% of production, which is less than the 60% of other producers. Whereas, in terms of reserve capacity more than 70% of oil reserves left to be extracted is controlled by OPEC member countries. As Tanmoy reckoned that “being powerful does not mean you always win.”⁶³ The data in the following charts show the capacity of OPEC member countries, and OPEC compared to the world.

Figure 4 • Crude calculations⁶⁴



61 Gene LINDSEY: *Saudi Arabia*, Hippocrene Books, New York, The United States of America, 1991, 146.

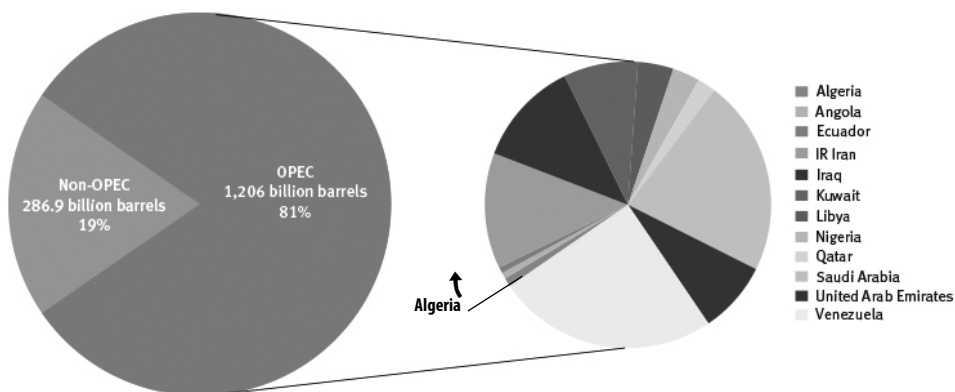
62 Mohamed RAMADY, Wael MAHDI: *OPEC in a shale oil world, where to next?* Springer, 2015, 236.

63 Tanmoy ROY: *From an OPEC economy to a market economy*, Commodity HQ, December 11, 2015. Source: commodityhq.com/news/2015/12/11/from-an-opececonomy-to-a-market-economy (accessed 10.10.2016).

64 Figure available at: www.economist.com/news/briefing/21688919-plunging-prices-have-neither-halted-oil-production-nor-stimulated-surge-global-growth (accessed 10.10.2016).

Figure 5 • OPEC share of world crude oil reserves⁶⁵

OPEC share of world crude oil reserves, 2014



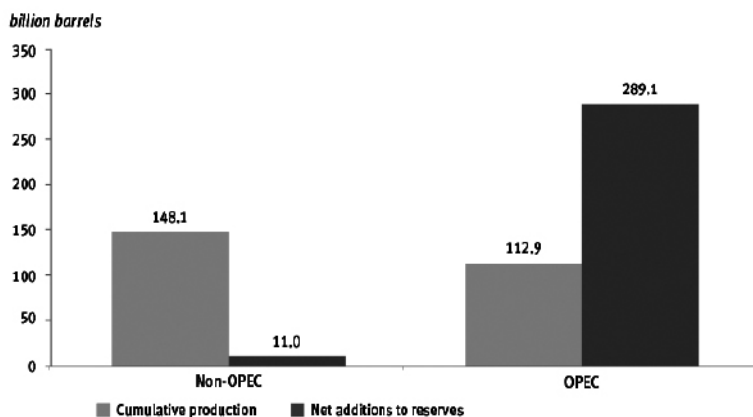
OPEC proven crude oil reserves, at end of 2014 (billion barrels, OPEC share)

Venezuela	299.95	24.9%	Iraq	143.07	11.9%	Libya	48.36	4.0%	Algeria	12.20	1.0%
Saudi Arabia	266.58	22.1%	Kuwait	101.50	8.4%	Nigeria	37.07	3.1%	Angola	8.42	0.7%
IR Iran	157.53	13.1%	UAE	97.80	8.1%	Qatar	25.24	2.1%	Ecuador	8.27	0.7%

Source: OPEC Annual Statistical Bulletin 2015.

Figure 6 • World proven crude oil reserves⁶⁶

**World proven crude oil reserves:
Cumulative production versus net additions, 2005–2014**



Source: OPEC Annual Statistical Bulletin 2015.

⁶⁵ Figure available at: www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm (accessed 10.10.2016).

⁶⁶ Figure available at: www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm.

4. CONCLUSION

OPEC member countries cannot reach consensus on their market output; member countries pursue their individual country quota policy, which means the group does not cooperate. As the Iraqi Oil Minister Adel Abdul Mahdi pointed out “Americans don’t have any ceiling. Russians don’t have any ceiling. Why should OPEC have a ceiling?” Throughout the history of OPEC “price and output” have been the main concerns. As an organization no steps are taken to enhance unity and collaboration among the members to be more competitive, instead division becomes the routine. Furthermore, they say history repeats itself; Edward remarked that “during 1975 oil price declined due to the world recession, OPEC found itself powerless to stop its members from undercutting each other and competing for sales.”⁶⁷ Currently, OPEC is powerless and has no influence on the member countries, members act freely based on their policies and strategies, no sense of collective cartel is left. The cartel can never reach a collective agreement to regulate either price or output. President Jimmy Carter once said that OPEC “has now become such an institutionalized structure that it would be very doubtful that anyone could break it down.” OPEC was turned into an undefeatable foe.⁶⁸ Unlike in 1979, in 2015 the OPEC member countries are dissolving and weakening the undefeatable foe of the world and America. The intervention policy of Saudi Arabia to secure its the market share and keep the prices low becomes the inevitable reality, which even OPEC members are not happy with it.

67 Edward Jay EPSTEIN: *OPEC: the cartel that never was*, the Atlantic, March, 1983. Source: edwardjayepstein.com/archived/ope3.htm (accessed 10.10.2016).

68 *Ibid.*

5. BIBLIOGRAPHY

1. Al-Jazeera: *The secret of the seven sisters*, April 26, 2013. Source: www.aljazeera.com/programmes/specialseries/2013/04/201344105231487582.html (accessed 10.10.2016).
2. *Arab Oil and Gas Directory, Saudi Arabia, 2013*.
3. Javier BALS, Grant SMITH, Nayla RAZZOUK: *OPEC heads for status quo as members clash over crude output cut*, Bloomberg Business, December 3, 2015. Source: www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-03/opec-heads-for-status-qou-as-members-clash-over-crude-output-cut (accessed 10.10.2016).
4. John M. BARRON, Gerald J. LYNCH: *Economics*, Times Mirror/Mosby College Publishing, Toronto, 1989.
5. Leonid BERSHIDSKY: *OPEC fights to stay relevant*, Bloomberg View, December 4, 2015. Source: www.bloombergvie.com/articles/2015-12-04/opec-fights-to-stay-relevant (accessed 10.10.2016).
6. Richard L. DAFT, Kristen D. SKIVINGTON, Mark P. SHARFMAN: *Organization Theory, cases and applications*, West Publishing Company, St. Paul, the United States of America, 1987.
7. John DEFTERIOS: *Saudi Arabia's oil strategy tears OPEC apart*, CNN Money, January 15, 2016. Source: money.cnn.com/2016/01/15/news/economy/oil-opec-crisis-davos (accessed 10.10.2016).
8. Emine DILEK: *The secret story of the world's oil domination: who are the seven sisters?* The progressive, April 5, 2013. Source: www.progressivepress.net/the-secret-story-of-the-worlds-oil-domination-who-are-the-seven-sisters (accessed 10.10.2016).
9. Tyler DURDEN: *Saudi Arabia will be broke in 5 years, IMF predicts*, Zero hedge, October 21, 2015. Source: www.zerohedge.com/news/2015-10-21/saudi-arabia-will-be-broke-5-years-imf-predicts (accessed 10.10.2016).
10. Matt EGAN: *Saudi Arabia to run out of cash in less than 5 years*, CNN, October 26, 2015. Source: money.cnn.com/2015/10/25/investing/oil-prices-saudi-arabia-cash-opec-middle-east (accessed 10.10.2016).
11. EIA, see in: iranprimer.usip.org/blog/2015/may/08/after-sanctions-iran-oil-gas-boom.
12. Yousef GAMAL EL-DIN: *New Saudi Reality: OPEC is not a monopoly anymore*, CNBC, October 16, 2014. Source: www.cnbc.com/2014/10/16/crude-oils-new-reality-opec-no-longer-a-monopoly.html (accessed 10.10.2016).
13. Rania EL GAMAL: *Facing new oil glut, Saudis avoid 1980s mistakes to halt price slide*, Reuters, October 14, 2014. Source: www.reuters.com/article/us-saudi-oil-policy-analysis-idUSKCN0I229320141014, (accessed 10.10.2016).
14. Holly ELLYATT: *OPEC predicts rivals' supply to contract in 2016*, CNBC, December 10, 2015. Source: www.cnbc.com/2015/12/10/opec-predicts-rivals-supply-to-contract-in-2016.html, (accessed 10.10.2016).
15. Edward Jay EPSTEIN: *OPEC: the cartel that never was*, the Atlantic, March, 1983, Source: edwardjayepstein.com/archived/opec3.htm, (accessed 10.10.2016).

16. Thomas ERDBRINK: *China Deepens Its Footprint in Iran After Lifting of Sanctions*, The New York Times, January 24, 2016. Source: www.nytimes.com/2016/01/25/world/middleeast/china-deepens-its-footprint-in-iran-after-lifting-of-sanctions.html?_r=0 (accessed 10.10.2016).
17. GAC cited in, *Covert Geopolitics: Russia and China sustain operations against terror with military & financial offensives*, December 29, 2015. Source: geopolitics.co/2015/12/29/russia-china-sustain-operations-against-terror-with-military-financial-offensives (accessed 10.10.2016).
18. Cameron GLENN: *After Sanctions: Iran Oil & Gas Boom?* , The Iran Primer, May 8, 2015. Source: iranprimer.usip.org/blog/2015/may/08/after-sanctions-iran-oil-gas-boom (accessed 10.10.2016).
19. Russell HARDIN: *One For all*, Princeton University Press, Princeton, the United States of America, Chapter Two, 1995.
20. Joseph KEEFE: *Big oil shrinks and plots the way forward*, World Energy News, February 8, 2016. Source: www.worldenergynews.com/news/big-oil-shrinks-and-plots-the-way-640228 (accessed 10.10.2016).
21. Aditya KONDALAMAHANTY: *OPEC Meeting Heads For Deadlock As Members Clash Over Oil Production Cuts*, International Business Times, December 4, 2015. Source: www.ibtimes.com/opec-meeting-heads-deadlock-members-clash-over-oil-production-cuts-2211220 (accessed 10.10.2016).
22. Alex LAWLER, Amena BAKR, Rania EL GAMAL: *OPEC heading for no output cut despite oil price plunge*, Reuters, November 26, 2014. Source: www.reuters.com/article/us-opec-meeting-idUSKCN0JA0O320141126 (accessed 10.10.2016).
23. Lauren LEVY: *Oil: History and Overview of OPEC*, the Jewish Virtual Library. Source: www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/opec.html (accessed 10.10.2016).
24. Gene LINDSEY: *Saudi Arabia*, Hippocrene Books, New York, 1991, 146.
25. Jared MALSIN: *Yemen Is the Latest Victim of the Increase in Iran-Saudi Arabia Tension*, Time, January 11, 2016. Source: time.com/4174837/yemen-analysis, (accessed 10.10.2016).
26. Eric MARGOLIS: *Saudi-stop the oil flood or else*, February 6, 2016. Source: ericmargolis.com/2016/02/saudis-stop-the-oil-flood-or-else (accessed 10.10.2016).
27. Theodore H. MORAN: *Modeling OPEC Behavior: Economic and Political Alternatives = OPEC Behavior and World Oil Prices*, eds. J. M. GRIFFIN, D. J. TEECE, Allen and Unwin, London, 1982.
28. Natural Resource Charter, Source: www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRCJ1193_natural_resource_charter_19.6.14.pdf (accessed 10.10.2016).
29. *Oil & Gas Journal*, *Worldwide look at reserves and production*, January 1, 2014. cited in EIA, Source: www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=SAU (accessed 10.10.2016).
30. OPEC Charter/Article 2/A, Source: www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf (accessed 10.10.2016).
31. OPEC Charter/Article4, Source: www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf (accessed 10.10.2016).

32. OPEC history available on line at: mees.com/opec-history (accessed 10.10.2016).
33. OPEC Monthly oil market report, *Review of 2015, outlook for 2016*, December 10, 2015. Source: www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR_December_2015.pdf (accessed 10.10.2016).
34. OPEC, Brief History, Source: www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm (accessed 10.10.2016).
35. Richard N. OSBORN, James G. HUNT, Lawrence R. JAUCH: *Organization theory: an integrated approach*, John Wiley & Sons, New York, 1980.
36. Mohamed RAMADY, Wael MAHDI: *OPEC in a shale oil world, where to next?* Springer, 2015.
37. Anjali RAVAL: *The big drop: Riyadh's oil gamble*, The Financial Times, March 9, 2015. Source: www.ft.com/cms/s/2/25f2d7d6-c3f8-11e4-a02e-00144feab7de.html#axzz3zhNsK8M2 (accessed 10.10.2016).
39. Tanmoy ROY: *From an OPEC economy to a market economy*, Commodity HQ, December 11, 2015. Source: commodityhq.com/news/2015/12/11/from-an-opec-economy-to-a-market-economy (accessed 10.10.2016).
40. Rainer RUPP: *Independent from the US dollar, Russia and China strengthen trade and political relations*, Austria Junge Welt Newspaper, December 24, 2015. Source: www.jungewelt.de/2015/12-24/049.php (accessed 10.10.2016).
41. Michael RÜHLE, Julijus GRUBLIAUSKAS: *The low oil price environment: Implications for NATO*, NATO Review, Source: www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/low-oil-price-russia-environment-implications/EN (accessed 10.10.2016).
42. *Saudi Arabia fears losing leadership, in oil market to Russia*, Sputniknews, December 13, 2015. Source: sputniknews.com/business/20151213/1031687582/saudi-arabia-russia-oil.html (accessed 10.10.2016).
43. Grant SMITH: *OPEC unshackled from quota could add millions of Barrels*, Bloomberg Business, December 7, 2015. Source: www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-07/opec-unshackled-from-quota-could-add-millions-of-barrels-in-2016 (accessed 10.10.2016).
44. John G. STOEßINGER: *The might of Nations, world politics in our time*, Random House, New York, 1986.
45. Huileng TAN, Sri JEGARAJAH: *How the lifting of Iran sanctions will hit oil: experts*, CNBC, January 18, 2016. Source: www.cnbc.com/2016/01/18/how-the-lifting-of-iran-sanctions-will-hit-oil-experts.html (accessed 10.10.2016).
46. *Tensions in the Saudi royal family add to the gloom over OPEC*, The Capitalist, December 3, 2015. Source: www.economist.com/news/business-and-finance/21679525-tensions-saudi-royal-family-add-pall-over-opec-house-divided?zid=298&ah=0bc99f9da8f185b2964b6cef412227be (accessed 10.10.2016).
47. The First OPEC meeting held in Baghdad, Source: <https://mees.com/opec-history/1960/09/16/first-opec-meeting-held-in-baghdad> (accessed 10.10.2016).
48. *The future of OPEC*, Stratfor Global Intelligence, December 4, 2013. Source: www.stratfor.com/analysis/future-opec (accessed 10.10.2016).

49. Andrew TOPF: *Did The Saudis And The US Collude In Dropping Oil Prices?* Oil Price, December 23, 2014. Source: oilprice.com/Energy/Oil-Prices/Did-The-Saudis-And-The-US-Collude-In-Dropping-Oil-Prices.html (accessed 10.10.2016).
50. Manuel VELASQUEZ, Claire ANDRE, Thomas SHANKS, S. J., Michael J. MEYER: *The Common Good*, August 2, 2014. Source: www.scu.edu/ethics/ethics-resources/ethical-decision-making/the-common-good (accessed 10.10.2016).
51. Frederick WILLIAMS: *The new communication*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, Second Edition, 1989, 29.
52. World Oil Outlook (WOO), OPEC, 2015.
53. World Oil Outlook, 2015. The Organization of petroleum Exporting Countries, available on line at: www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/WOO%202015.pdf (accessed 10.10.2016).
54. WTRG, *Oil Price History and Analysis*, January 29, 1999. Source: www.wtrg.com/opec.html (accessed 10.10.2016).

Paiman Ramazan Ahmad (Paiman.ahmad.ramazan@uni-nke.hu, Paiman@raaprinuni.org, Affiliation: University of Raparin, Iraq, Kurdistan Region): currently is a PhD student at the National University of Public Service-Faculty of Political Science and Public Administration, State and Economics Focus, in Budapest, Hungary. She is a scholarship student from the Kurdistan Region to Hungary with the Stipendium Hungarian Scholarship. Her doctoral supervisor is Prof. Dr. Lentner Csaba. Her research interests are as follows: economic growth, energy governance, good governance, energy politics, women's rights, migration related security topics, and leadership in developing countries.

Hollósy-Vadász Gábor – Szabó Szilvia

TEHETSÉGMENEDZSMENT A KÖZSZOLGÁLATBAN

Talent Management in Public Service

Hollósy-Vadász Gábor, doktorandusz, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, hvadaszg@gmail.com

Dr. Szabó Szilvia, PhD, egyetemi docens, NKE ÁKK Emberi Erőforrás Intézet, szabo.szilvia@uni-nke.hu

Elméleti tanulmányunkban egy aktuális és kétséget kizáróan figyelmet érdemlő témával foglalkozunk: A közszolgálati tehetségmenedzsment kérdéskörét vesszük górcső alá. Korábbi kutatásaink alapján angolszász és hazai szakirodalmi forrásokból merítve definiáljuk a tehetségmenedzsment fogalmát és bemutatjuk, hogy a globális tehetséghiány milyen hatással van az egyes államok közszolgálati rendszereire. Ismertetünk néhány angol nyelvű tanulmányt, amelyek a lokális közszolgálaton belül vizsgálják a tehetségmenedzsment működését. Rámutatunk a globális tehetséghiány magyar közigazgatásra gyakorolt hatására, illetve arra, hogy jelenleg miként működik hazánkban a tehetségmenedzsment gyakorlata. A tanulmány végén néhány olyan alternatívát fogalmazunk meg, amelyeket alkalmazva a magyar közszolgálaton belül, a tehetségmenedzsment gyakorlata felfrissíthető lenne, ezáltal mind több fiatal tehetség számára válhatna vonzóvá e speciális munkaerő-piaci szegmens.

KULCSSZAVAK:

tehetségmenedzsment, közszolgálati munkaerőpiac, integrált emberierőforrás-gazdálkodás, karrierlehetőségek

In this theoretical essay we deal with a current research area: public talent management. Firstly, we define talent management based on Hungarian and Anglo-Saxon literature. Secondly, we present the effect of the lack of talent in public service. Thirdly, we cite studies that examine the function of talent management in local public service. Fourthly, we present the effect of the lack of talent in Hungarian public service. Moreover, we explain how Hungarian public talent management works. Finally, we suggest some possible methods that could be applied to make public service more attractive for young talents.

KEYWORDS:

talent management, public labour market, integrated human resources management, career opportunities

1. ELMÉLETI BEVEZETŐ

A legfrissebb hazai, a közszolgálat egészét átfogó humánerőforrás-kutatási¹ eredmények alapján érzékelhető, hogy az elmúlt időszakban megnőtt a kereslet a tehetséges munkavállalók iránt. Kieleződött a verseny a gazdasági szervezetek között a minél tehetségesebb fiatalok alkalmazásában.

A *tehetség* fogalma a pszichológiában nem egyértelműen meghatározható, a különböző modellek annak eltérő aspektusaira helyezik a hangsúlyt². Tanulmányunkban a könnyebb áttekinthetőség érdekében Renzulli³ (idézi Szabó⁴) modelljét alkalmazzuk. Eszerint a tehetség három részből áll: kimagasló intellektuális képesség, kreatív gondolkodás és motiváltság. Ahhoz, hogy a tehetség érvényesülhessen, szükséges a tudás és az egyén adekvát képessége. A kutató megemlíti, hogy már nem elég megtalálni a tehetséges embereket, hanem képezni is kell őket, valamint a szervezetnek alkalmasnak kell lennie arra is, hogy megtartsa ezeket a munkavállalókat. Mindezt megnehezítheti, hogy globális szinten folyamatosan nő a tehetségek hiánya.⁵ Az idézett globális kutatásba 38 000 fő munkáltatót vontak be, és ebből 54%-uk jelezte azt, hogy nem találnak kellően tehetséges kollégákat, ami a mindennapi működésben is problémákat okozhat. A kontinensek tekintetében a tehetségihiány az EMEA (Europe, Middle-East, Africa; magyarul: Európa, Közel-Kelet, Afrika) régióban nem olyan erős, mint Észak-Amerikában vagy Ázsiában. Magyarországon a munkaadók 35%-a panaszkodott arra, hogy nehezen talál tehetségeket adott munkakörök betöltéséhez.

A fenti jelenség okozója alapvetően a tehetséges munkaerő kínálatának csökkenése, és ezzel párhuzamosan a munkaadói oldal keresletének növekedése.⁶ A folyamatra nagy hatással van az, hogy a technikai fejlődés miatt olyan módszereket vezetnek be a szervezetek, amelyek működtetéséhez mind több szakértelemre van szükség. Továbbá a lapos hierarchiájú szervezeti struktúrák terjedésével megnőtt az igény azokra a szakemberekre, aki önállóan képesek problémákat megoldani. A migráció is hatással van a globális tehetségihiányra, mert a tehetségek a fejletlenebb országokból a fejlettebbekbe áramlanak, ezzel a befogadó államban csökkentik a hiányt, de a kibocsátóban növelik. A kínálatot csökkentő tényezők közé tartoznak még egyéb – hazánkat is érintő – jelenségek, melyeket nem szabad figyelmen kívül hagynunk. Az előregedő társadalmakban valószínűleg nem lesz a jövőben elegendő tehetséges pályakezdő, így a fejlett országok kénytelenek lesznek még több fiatal elszívni

- 1 Közszolgálati Humán Tükör, 2014. kutatás = *Közszolgálati HR menedzsment*, szerk. SZABÓ SZ., SZAKÁCS G., Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 116–122. = CZIRÁKI SZABINA: *Tehetség menedzsment, kulcsember programok, vezetői utánpótlás*.
- 2 GYARMATHY ÉVA: *IQ és tehetség*, Magyar Pszichológiai Szemle, 57(2002)/1, 127–154.
- 3 RENZULLI Joseph: *The Tree-ring Conception of Giftedness. Its Implication for Understanding the Nature of Innovation = Conceptions of Giftedness*, eds. R. J. STERNBERG, J. E. DAVIDSON, Cambridge UK, Cambridge University Press, 2003, 246–279
- 4 SZABÓ Katalin: *Állandósult túlkereslet a tehetségpiacon*, *Vezetéstudomány*, 42(2011)/11, 2–15.
- 5 Manpowergroup: 2013. évi tehetség felmérés kutatási eredményei, 2003. Forrás: candidate.manpower.com/wps/wcm/connect/42d113f9-a74e-4fcc-83c9a0fa14fc118f/ManpowerGroup-Tehets%C3%A9g-Felm%C3%A9r%C3%A9s-2013-Eredm%C3%A9nyek.pdf?MOD=AJPERES (a letöltés ideje: 2016. 01. 27.)
- 6 SZABÓ: *i. m.*, 4.

Kelet-Európából, illetve a harmadik világból. Ehhez társul a túlzottan konzervatív oktatási rendszer, amely nem kellően rugalmas a változó munkaerő-piaci igényekhez. Továbbá a képzési periódusok kitolódnak, emiatt a tehetségek gyakran csak 30 éves korukban jelennek meg a munkaerőpiacon. A társadalmi sajátosságok is csökkenthetik a tehetségek számát. Például a mélyszegénységben élőknek nincs lehetősége arra, hogy a kiemelkedő adottságaiknak megfelelő oktatásban vegyenek részt.

A fentiek alapján elmondható, hogy a globális tehetséghiány problémát okoz, mind a nemzetállamoknak, mind a piaci szereplőknek. A probléma globális méretét jól szemlélteti az angol szakirodalomban egyre gyakrabban olvasható „war for talent” kifejezés, azaz a „háború a tehetségekért” napjaink égető problémája.

Hazánkra tipikusan jellemzőek a felsorolt szempontok, ezért indokolt a tehetségmenedzsment fókuszba helyezése, különösen a közszolgálat sajátos munkaerő-piaci gyakorlatában.

A tehetséghiány csökkentésének két fő irányvonala ismert. Az első, amikor az állam felülről avatkozik be a folyamatba, pl. oktatáspolitikai szinten. A másik lehetséges út, amikor a munkaerőpiaci szereplők (köz- és magánszférában működő szervezetek) saját eszközökkel orvosolják a hiányt. Ennek legcélravezetőbb eszköze a stratégiai alapú integrált emberierőforrás-gazdálkodás részeként a tudatos és tervszerű tehetségmenedzsment programok működtetése.

2. A TEHETSÉGMENEDZSMENT

A *tehetségmenedzsment* (angolul Talent Management, röviden TM), nehezen meghatározható fogalom, mivel a különböző kutatók a fogalom más-más aspektusára fókuszálnak,⁷ illetve a definíciók nem konzekvensek. Collings és Mellahi⁸ saját elméleti rendszert dolgoztak ki 3 szempont figyelembevételével. Az első értelmében a szervezeteknek mindenképpen meg kell határozniuk azokat a pozíciókat, amelyek kulcsszerepet töltenek be a cég versenyképessége szempontjából. A második szerint a szervezet versenyképességéhez hozzájárul még a magas teljesítményű és a potenciálisan magas teljesítményű tehetségek fejlesztése. A szervezeteknek különbséget kell tenniük, hogy melyek azok a pozíciók, amelyek stratégiai szempontból fontosak, és ezeket magas teljesítményű dolgozókkal kell betölteni. A modell harmadik eleme a differenciált emberierőforrás-szerkezet, azaz az állomány tagjait kompetenciájuknak megfelelően más-más pozíciókba kell helyezni. A szerzők megemlítik, hogy a TM-nek mindenképpen stratégiai alapúnak kell lennie olyan szempontból, hogy illeszkedik az egyéb HR-folyamatokhoz. Cikkünk további részében ezt az elméleti modellt alkalmazzuk a tehetségmenedzsment definíciójaként.

A következőkben olyan tanulmányokat mutatunk be, amelyek nem a TM fogalmi meghatározására helyezik a hangsúlyt, hanem annak a működési mechanizmusaira fókuszálnak.

7 Robert E. LEWIS, Robert J. HECKMAN: *Talent management: A critical review*, Human Resource Management Review, 2006/16, 139–154.

8 David G. COLLINGS, Kamel MELLAHI: *Strategic Talent Management: A review and research agenda*, Human Resource Management Review, 19(2009)/4, 304–313.

Capelli⁹ négy alapelvben foglalta össze azon tényezőket, amelyek szükségesek a TM hatékonyságához:

1. Az első pont értelmében mindenképpen megéri fejleszteni a tehetségeket még akkor is, ha megvan annak kockázata, hogy elhagyják a céget. Ezt azzal magyarázza a szerző, hogy új munkaerőt felvenni jóval költségesebb, mint a bent levőt megtartani. Azonban kívülről felvenni egy tehetséget sokkal időhatékonyabb, mint a bent levőt hosszú ideig képezni. Emiatt a kettősség miatt javasolt a szervezetek számára mindkét módszer alkalmazása a kiválasztási folyamatban. Mindig a betölteni kívánt pozíciótól függ, hogy saját erőforrást képeznek ki, vagy kívülről hoznak új munkavállalót. Az alacsony szintű pozíciók esetében a külső megkeresés a bevált gyakorlat, ezzel szemben egy olyan pozícióban, amelynél magasán értékelt képességekre van szükség (bizalom, lojalitás), célszerű a már meglévő munkaerőt képezni, mivel új személy felvétele a kockázati tényezők és a beválás miatt költségesebb lehet.
2. A második alapelv a bizonytalanság jelensége, azaz a képzések hatékonyságának ellenőrizhetősége, amely leginkább a decentralizált szervezeti kultúrákban fontos tényező a munkaadók számára. Csökkenthető a bizonytalanság azzal, ha a képzési folyamatokat feldarabolják különböző kisebb egységekre. Így ténylegesen ellenőrizhető, hogy az adott képzési szakaszban tanultakat hatékonyan lehet-e használni a gyakorlatban. Illetve, ha időközben a munkavállaló távozik a cégtől, akkor a szervezet számára kisebb a járulékos veszteség.
3. A harmadik alapelv a dolgozók fejlesztésére szánt költségek megtérülésével foglalkozik. Ebben az esetben a hatékonyság leginkább azzal fokozható, és egyben biztosíték a szervezetek számára, ha a költségekbe bevonják az érintett munkatársakat is (pl. A képzés tandíjának felét ők fizetik). Egy másik módszer lehet a korábbi dolgozókkal való jó viszony megőrzése abban a reményben, hogy egyszer visszatérnek a céghez, és így megtérül a képzésükbe fektetett energia és költség.
4. A negyedik alapelv: a befektetés megőrzése a munkavállaló és a munkáltató érdekeinek összehangolásával. A szerző szerint gyakori, hogy a tehetségekbe fektetett energia nem térül meg, mert elhagyják a céget, ha találnak egy jobb lehetőséget (igazolja ezt az a tény, amit a tanulmány elején említettünk, hogy nagy a kereslet a tehetségek iránt, így ezt könnyen megtehetik). Ennek az ellenszere lehet, ha a munkavállaló és a munkáltató közösen hozzák meg döntéseiket a képzéseikről, vagyis bevonják az érintetteket a döntési folyamatba. A következő tanulmány tartalma is figyelemre méltó témánk szempontjából, hiszen azt emeli ki, hogy a fiatal tehetségek miképpen tudnak tanulni az idősebb korosztálytól. (Úgy véljük, ez a magyar közigazgatásban egy sarkalatos pont, mivel Hazafi¹⁰ szerint is a közigazgatás csak úgy lesz versenyképes, ha képes bevonni a fiatal tehetségeket, valamint őket együtt tudja foglalkoztatni az idősebb generáció tagjaival.) Calo¹¹ megkülönbözteti a szervezeti tudást az egyénitől. Ezalatt a szerző egy olyan fajta tudást ért, amit az egyének

9 Peter CAPELLI: *Talent management for the twenty-first century*, Harvard Business Review, 86(2008)/3, 74–81.

10 HAZAFI Zoltán: *Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről*, Hadtudomány, 25 (E. különszám, 2015), 12–20. Forrás: real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (a letöltés ideje: 2015. 07. 04.)

11 Thomas J. CALO: *Talent Management in the Era of the Aging Workforce: The Critical Role of Knowledge Transfer*, Public Personnel Management, 37(2008)/4, 403–416.

folyamatosan átadnak egymásnak, emiatt nem vész el akkor, ha a munkavállalók egy része kilép, és őket másokkal pótolják. A tudás átadását nagyban befolyásolja a szervezeti kultúra. Egyes típusai támogatják, míg mások akadályozzák annak folyamatát. A tudás átadása különösen a magas beosztású, vezetői munkakört betöltő munkavállalók esetén fontos, mivel ők azok, akik a szervezet stratégiáját jelentősen meghatározó információkkal rendelkeznek. Ezt a folyamatot tudja támogatni a szervezeti emberierőforrás-menedzsment gyakorlata, mert a kiválasztási kultúra felelős a munkaerő utánpótlásáért, azaz a megfelelő pozícióhoz a megfelelő embert és egyben tehetséget megtalálni. Továbbá a HR felelős még azért is, hogy olyan politika és gyakorlat alakuljon ki a szervezeten belül, ami elősegíti a tudás átadását. Ahhoz, hogy ez a folyamat sikeres legyen, célszerű az idősebb kollégákat motiválttá tenni arra, hogy nyugállományba vonulás helyett tovább dolgozzanak, és adják át a meglévő tudásukat a fiataloknak. Ilyen motivátor lehet pl. A bónusz vagy mentori rendszer alkalmazása.

3. KÖZSZOLGÁLATI TEHETSÉGMENEDZSMENT

– NEMZETKÖZI JÓ GYAKORLATOK

A tanulmányunk központi témájául szolgáló tehetségmenedzsment általános elméleti és gyakorlati definiálásán túl, a hazai közzolgálati gyakorlatot megelőzve szükségesnek tartjuk néhány nemzetközi példa (jó gyakorlat) ismertetését az olvasó számára.

Az első meghatározó kutatás Garrow és Hirsh¹² nevéhez fűződik, elméleti tanulmányukban az Egyesült Királyság közigazgatásának vizsgálatát mutatják be. Munkájuk egyik érdekes megállapítása, hogy a közzolgálatban a TM kifejezésnek negatív a konnotációja. Gyakran úgy értelmezik a dolgozók, hogy a TM megakadályozza a későbbi magasabb pozíció elérését azon beosztotti állomány számára, akik nem vesznek részt benne. Emiatt számos közzolgálati intézmény akadályokba ütközik a TM alkalmazása során, mert túlzott hangsúlyt fektetnek az esélyegyenlőségre.

Egy másik angolszász tanulmány kanadai környezetben vizsgálta a közzolgálati TM szerepét. Glenn¹³ szerint a kanadai közigazgatásban két különböző TM-modellt alkalmaznak. Az első egy formailag kötött rendszeren keresztül tervezi, értékeli, fejleszti a munkaerő-állományt. A második modell nagy szabadságot ad a közzolgálati szervezetek egyes osztályainak a gyakorlat kialakítása során. A kanadai tehetségmenedzsment rendszer fő célja, hogy minél sikeresebb legyen a tehetségek felkutatásában és azonosításában, valamint a közigazgatás számára elegendő mennyiségű és minőségű tehetséget biztosítson.

Crumpacker és Crumpacker¹⁴ észak-amerikai minta alapján a Senior Executive Service-t (Szenior Végrehajtó Szolgálat; szövetségi szerv) vizsgálták. A szerzők kiemelik, hogy

12 Valerie GARROW, Wendy HIRSH: *Talent Management: Issues of Focus and Fit*, Public Personnel Management, 37(2008)/4, 389–402.

13 Ted GLENN: *The state of talent management in Canada's public sector*, Canadian Public Administration, 55(2012)/1, 25–51.

14 Martha CRUMPACKER, Jill M. CRUMPACKER: *The U.S. Federal Senior Executive Service (SES) and Gender Diversity: Would Proposed Legislation Enhancing the Representational Diversity of Selection Panels Necessarily Increase the Number of Female Ap*, Public Personnel Management, 37(2008)/4, 417–433.

a szervezetnek a TM alkalmazása során be kell tartania a törvényeket, amelyek a „védett” csoportokra vonatkoznak. Azaz be kell vonni azokat a társadalmi csoportokat, akik a munkaerő-piaci értelemben védett csoportoknak számítanak, pl. A női munkavállalókat. Már a munkaerő felvételekor arra törekednek, hogy a társadalom minden szegmenséből vegyenek fel dolgozókat, illetve a kiválasztás kizárólag a személyes kompetenciákon alapuljon, és mellőzzön minden más tényezőt, pl. politikai preferenciát. Emellett minden szövetségi szervnek éves szinten riportot kell küldenie a tehetségmenedzsment gyakorlatáról, illetve arról is, hogy hány olyan személy vesz részt a programban, aki egyben „védett” csoportnak is tagja. Ezek alapján a szervezetek az alulreprezentált munkavállalói csoportok számára célzott stratégiai intézkedéseket hajtanak végre.

Az eddigi nemzetközi példákban olyan kutatásokat mutattunk be, amelyek a közszolgálati tehetségmenedzsmentet a fejlett országok gyakorlatában vizsgálták. A tanulmány folytatásában ezért olyan témákkal foglalkozunk, amelyek ugyanezt kutatták egy fejlődő állam közigazgatási rendszerében. Kock és Burke¹⁵ dél-afrikai vizsgálata azt mutatja be, hogy miékként lehetne bevezetni és eredményesen működtetni TM programokat az ottani közigazgatásban. A szerzők öt pontban gyűjtötték össze a rendszer működtetésével kapcsolatos szakmai javaslatokat:

1. Napjaink generációi másfajta munkaattitűdökkel rendelkeznek, mint az előttük járók, és ezt a helyzetet a vezetőknek fel kell tudni ismerni és egyben kezelniük is kell.
2. A magánszektor már régóta hatékonyan üzemelteti a TM-et, ezzel elszívva a közigazgatás számára fontos tehetségeket. A szerzők azt javasolják, hogy közigazgatáson belül jöjjön létre egy integrált TM rendszer, aminek a segítségével jobb kommunikáció biztosítható a HR és a közvetlen szakmai vezetők között.
3. Be kell azonosítani munkavégzéshez szükséges kompetenciákat, amelyek fejlesztése is elengedhetetlen. Ezt a folyamatot támogatná, ha a közszolgálaton belül nem a HRD (Human Resource Development; magyarul: Emberi Erőforrás Fejlesztés) osztály képezné a munkatársakat, hanem kiszerveznék a folyamatot a közszolgálatban beosztott állományképzéséért felelős egyetemekhez. A kutatók szerint ez azért lenne hasznos, mert a közigazgatáson belüli HRD osztályok reaktív alapon működnek, vagyis akkor képeznek, ha azt észlelik, hogy a beosztottak meglévő tudása nem elégséges. Ezzel ellentétben az egyetemek valós időben képesek reagálni a közigazgatáson belüli képzési hiányra és problémákra.
4. A TM-be integrálni kell az információs technológiát, továbbá a munkavállalók szakmai fejlődéséhez kapcsolódóan adatbázisokra van szükség, amelyek tartalmazzák a pszichometriai vizsgálatok eredményeit, karriertervet, teljesítményértékelést.
5. A TM bevezetését a senior menedzsment szintjén kell kezdeni, majd onnan lehet kiterjeszteni az állomány többi tagjára. A felülről jövő folyamat során a változás kezelése és a hatékony kommunikáció elengedhetetlen.

15 Ruwayne KOCK, Mark BURKE: *Managing talent in the South African Public Service*, Public Personnel Management, 37(2008)/4, 457–470.

A folytatásban – kilépve az angolszász kulturális közezből – három ázsiai ország, Thaiföld, Malajzia és Szingapúr¹⁶ közszolgálati gyakorlatából idézünk. Poocharoen és Lee¹⁷ elemzésükbe azokat a TM mechanizmusokat vonták be, amelyeket legalább öt éve használnak a nevezett területeken. Szingapúr esetében a kutatók négy különböző sémát azonosítottak – a munkavállaló karrierútjának egyes szakaszait figyelembe véve – amelyek egymásra épülnek:

1. A szolgálat előtti ösztöndíj. Ennek az a célja, hogy minél előbb megtalálják a tehetségeket a közigazgatás számára, ezért a program már középiskolás korban elindul.
2. A vezetői program, ami a közigazgatás számára képez olyan tehetségeket, akiknek már legalább kétéves tapasztalata van.
3. Az adminisztratív szolgáltatás: az ide bekerült személyek meghatározói a nemzeti politika alakításának, érdekessége a kategóriának, hogy a tapasztalatszerzés céljából megengedik számukra, hogy dolgozzanak a magánszektorban is. Az ebben a programban részt vevők kimagasló bérezésben részesülnek, és jellemzően a jól teljesítők a jövőben magas pozíciót tölthetnek be, akár miniszterhelyettesek is lehetnek.
4. A magas potenciálú program, ami a tágabb értelemben vett vezetői képességeket fejleszti. A programban részt vevők a későbbiek során elsősorban a külügy területén helyezkedhetnek el.

A szerzőpáros¹⁸ szerint a malajziai rendszer a szingapúrival ellentétben csak három elemet tartalmaz:

1. A szolgálat előtti ösztöndíj: ennek keretében felkészítik a diákokat külföldi egyetemekre történő felvételre. A végzést követően a diákoknak 6–10 évet kell eltölteniük a közszolgálatban, abban az esetben, ha tudnak számukra állást biztosítani, ha nem, akkor felmentést kapnak e kötelezettségük alól.
2. Az adminisztratív és diplomáciai séma, ami minden pályázó számára nyitott, így nincsenek előfeltételek, csak a kiválasztási eljárást kell sikeresen teljesíteniük a jelentkezőknek. Ezt követően a pályázóknak egy egyéves képzésen kell részt venniük, ami után felajánlanak nekik egy hivatalnoki állást.
3. A harmadik kategóriába azok a hivatalnokok kerülnek, akik a későbbiek során magasabb beosztású vezetők lehetnek, számukra biztosítják a továbbtanulás lehetőségét is, mint például a doktori programban való részvételt.

A thaiföldi rendszer¹⁹ szintén négy szintből áll:

1. A szolgálat előtti ösztöndíj, melyet középiskolások és BA hallgatók vehetnek igénybe, de a képzési idő háromszorosát kell ledolgozniuk.
2. A közszolgálati végrehajtó állomány fejlesztési programja, aminek az a célja, hogy a közszolgálati hierarchia középszintjeire vonzzon be tehetségeket. A képzés során mind elméleti, mind gyakorlati képzés is megvalósul. 40–60 személy vesz benne részt minden

16 Ora-orn POOCHAROEN, Celia LEE: *Talent management in the public sector*, Public Management Review, 15(2013)/8, 1185–1207.

17 POOCHAROEN, Lee: *i. m.*, 17.

18 *Uo.*

19 *Uo.*

szegmensből (Olyan csoportokra utal, melynek tagjai a klaszter más résztvevőivel valamilyen közös jellemvonással rendelkeznek, pl. mindannyian a Z generáció tagjai).

3. A harmadik kategória a potenciálisan magas teljesítményűeket célozza meg. Ennek fő célja, hogy felhívja a tehetségek figyelmét és motiválttá tegye őket a közszolgálati hivatásra. Ezen túlmenően fejleszti és felkészíti őket a majdani vezetői szerepre.
4. Az új típusú vezetőképző program, ami egy egyhónapos tréning a hierarchiában közép-szinten lévő hivatalnokok számára.

4. TEHETSÉGMENEDZSMENT A MAGYAR KÖZSZOLGÁLATBAN

A széles körű nemzetközi példák ismeretében a továbbiakban a hazai közszolgálati gyakorlat ismertetésével foglalkozunk, ebben elsősorban az elmúlt időszak aktuális hazai kutatásait vettük górcső alá. Elsősorban az ÁROP program keretében megvalósult „Közszolgálati Humán Tükör Kutatás” eredményeire fókuszáltunk, hiszen az elmúlt időszakban ez az egyetlen olyan átfogó vizsgálat, amely a hazai közszféra egészét vizsgálta, ebben külön figyelmet szentelve a témák központi eleméül szolgáló tehetségmenedzsment gyakorlatának. A kutatás unikális jellegét az adja, hogy a magyar közszolgálat (államigazgatás, önkormányzati igazgatás, rendvédelem, honvédelem) teljes humán átvilágítása megvalósult. A vizsgálat során a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézet kutatóműhellyé alakult, amelyben az egyetem szakirányú vezető oktatói, a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola szakirányú doktoranduszai és neves külsős szakemberek dolgoztak együtt. A kutatómunka eredményeit szakmai tanulmányokban és két egyetemi tankönyvben (szakkönyvben) tették közzé.^{20,21}

A továbbiakban bemutatjuk, hogy a nevezett kutatások alapján a hazai közszolgálatban hol helyezkedik el és milyen szerepe van a tehetségmenedzsment rendszereknek a HR-stratégián belül. Szabó²² szerint közigazgatásban az integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszert használják, amely modell a gyakorlatban a dolgozók és a szervezet céljait egyesíti, szem előtt tartva az intézmény stratégiai céljait. Ennek egyik eleme a *karriermenedzsment*. A fogalom arra utal, hogy a szervezet anyagi és nem materiális eszközökkel segíti a dolgozót, hogy az megvalósítsa individuális céljait. Ennek a folyamatnak az egyik eleme a *tehetségmenedzsment*. Ebben a felfogásban a közigazgatáson belüli tehetséggondozást jelenti, ami szorosan kapcsolódik az egyén előmeneteléhez, amivel biztosítható a vezetők utánpótlása.

20 *Közszolgálati Humán Tükör 2013 Kutatás* (kutatásvezetők: DR. HAZAFI Zoltán, DR. SZAKÁCS Gábor – Nemzeti Közszolgálati Egyetem, teamtagok: egyetemi oktatók, PhD-hallgatók, fiatal kutatók, közszolgálati gyakorlati szakemberek). Az ÁROP-2.2.17 projekt keretében elkészült tanulmányok elérhetőek online, a Magyar honlapon. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/uj-kozszoalati-eletpalya

21 *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*, szerk. DR. SZABÓ Szilvia, DR. SZAKÁCS Gábor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016; és *Közszolgálati HR-menedzsment*, szerk. DR. SZABÓ Szilvia, DR. SZAKÁCS Gábor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015.

22 SZABÓ Szilvia: *A közszolgálati életpálya modell – Emberi erőforrás áramlás a közszolgálatban*, „Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013, 1–55. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/download/5/0b/a0000/07_HR_EletpalyaModell_AROP2217.pdf (a letöltés ideje: 2015. 10. 04.)

A TM a közigazgatásban a munkavállaló teljes pályafutását végigkíséri a belépési folyamatól egészen a kilépésig. Tartalmazza a kiválasztási, képzési, utódlási és kompenzációs folyamatokat. A folyamat segítségével könnyebb megtartani a tehetségeket, csökkenti a fluktuációt és növeli a dolgozók motivációját.

A kutatómunka arra is rávilágított, hogy a tehetséghiány mint globális jelenség a magyar közigazgatásban is érezteti hatását, ugyanakkor a közszolgáltatón belüli generációváltás egyik alapfeltétele, hogy sikerüljön a tehetségeket bevonni a munkába²³. A tapasztalatok alapján azonban a közigazgatás egyre kevésbé versenyképes a tehetségek felvételében a versenyszférával szemben. Ennek részben az az oka, hogy a bérezés sokkal alacsonyabb, mint a versenyszférában, másrészt a közszolgáltatásban is erőteljesen megjelent a túlmunka. (Már nem a tipikus 8–16 óráig munkaterhelést jelenti.)

A fenti problémák kezelését könnyítheti egy a kutatásba bevont fiatal doktorandusz felismerése,²⁴ miszerint a közigazgatáson belül nem minden pozíciót szükséges tehetségekkel betölteni. Így a vezetőknek fontos szerep jut abban a tekintetben, hogy mely munkakörbe kívánnak tehetséget helyezni. A szerző hangsúlyozza, hogy kiemelten szükséges azokat a kulcspozíciókat meghatározni, amelyeket tehetségekkel célszerű betölteni. Ezt segítheti a stratégiai alapú integrált közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodáson belüli tehetséghemenedzsment²⁵ működése a gyakorlatban. E tény ellenére jelenleg nincs minden területet átfogó tehetséggondozó program a közigazgatásban, és sok tehetséget nem is sikerül azonosítani. A vezetők feladata az, hogy felmérjék, mely munkakörök nem tölthetők be a munkavállalók korábban megszerzett tudásával, és hol kell azt fejleszteni. A kutató szerint is²⁶ nagyon gyakran előfordul, hogy a tehetséges munkavállalókat ezekbe a feladatkörökbe helyezi a vezetők, mert bíznak abban, hogy jó képességeik miatt el tudják látni azokat. Gyakran előfordul azonban, hogy a tehetségek többletterhelést kapnak, vagyis többletmunkát kell végezniük, anélkül, hogy képességeiket a kompenzáció során elismernék. A tehetségesek foglalkoztatásában kiemelt szerepe van a vezető és az alkalmazott közötti bizalomnak. Ennek során a vezetőnek az alkalmazottal éreztetnie (hatékonyan kommunikálnia) kell, hogy hisz benne, azaz a rá bízott feladatot kiemelkedő színvonalon el tudja végezni. A tehetségek foglalkoztatása mindig nehézkes, mivel magukra úgy tekintenek, mint akik a vezetők partnerei. Ebből fakadóan sokat kérdeznek, mindig ismerni akarják a teljes folyamatot az elejétől a végéig, és gyakran nehezen viselik el a hierarchiát, emiatt foglalkoztatásuk sok türelmet igényel. A hierarchiához adaptálódás különösen fontos, mivel a magyar közszolgálatra a többszintű hierarchia és a bürokrácia jellemző. Ugyanakkor a tehetségek gyakran öntörvényűek és jelentős autonómiaigénnyel bírnak. A tehetségek gyakori igénye, hogy tovább kívánjanak tanulni, emiatt támogatni kell őket ebben. A vezetőnek számíthatnia kell arra, hogy a beosztottja olyan tudásra tesz szert a képzéseken, amit máshol jobban megfizetnek, emiatt

23 HAZAFI: *i. m.*, 11.

24 CZIRÁKI Szabina: *A vezetők szerepe a tehetséggondozásban = Közszolgálati HR menedzsment*, eds. SZABÓ Sz., SZAKÁCS G., Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 27.

25 SZABÓ: *i. m.*, 21.

26 CZIRÁKI Szabina: *i. m.*, 68–71.

előfordulhat, hogy a tehetségek munkahelyet váltanak. Véleményük szerint ezt a problémát kezelni lehetne azzal, ha a hallgatóknak a képzési idő függvényében valamennyi ideig kötelező lenne a közszolgálatban maradni, például a megfelelően kialakított tanulmányi szerződés gyakorlatával. Erre vannak már nemzetközi példák (lásd Malajzia²⁷). A tehetségek megtartási eszköze lehet még, ha a vezetők rájuk partnerként tekintenek és nem potenciális veszélyforrásként, akik jobb képességeik birtokában az ő helyükre pályáznak.

A hivatkozott átfogó vizsgálat egyik résztanulmányában Szabó²⁸ a közszolgálati emberi erőforrás-fejlesztés humánfolyamatának elemzésével foglalkozott, az államigazgatásban, önkormányzati igazgatásban, rendvédelemben és honvédelemben dolgozók (n=1600) bevonásával. A kutatásban válaszadók 13%-a gondolta úgy, hogy hajlandó saját keresetéből tehetséggondozó programra áldozni. A megkérdezettek 36%-a igennel felelt arra a kérdésre, hogy hajlandó lenne-e saját jövedelméből magasabb munkakör betöltéséhez szükséges iskolarendszerű képzéseket finanszírozni. Jelenleg a rendvédelmi felsőfokú végzettséggel rendelkező dolgozók 35%-a vesz részt tehetséggondozásban, míg ez a szám középfokú végzettséggel rendelkezők esetén 11%, alacsonyabb fokúak esetében 8,6%. Ezzel szemben az államigazgatásban a felsőfokú végzettségűeknek csak 23%-a vesz részt tehetséggondozásban, középfokú végzettség esetén 15%, alacsonyabb fokú végzettséggel rendelkezők esetén 6%. Arra a kérdésre, hogy tehetségeket a közszolgálat mivel tudná megtartani, a válaszadók 68%-a a magasabb anyagi és erkölcsi megbecsülést jelölte meg. A cikk szerzője arra a következtetésre jutott, hogy TM a vizsgálat idején még nem volt egységes a közszolgálaton belül, alapvető fejlesztésre szorul.

A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola fiatal kutatója, Pankár²⁹ a rendészeti tehetséggondozó rendszert egy kompetenciaalapú fejlesztő programként aposztrofálja. A bekerülés feltétele, hogy a pályázó rendelkezzen négyéves szakmai tapasztalattal, nyelvvizsgával és felsőfokú végzettséggel. A program célja, hogy biztosítsa a vezetők utánpótlását, valamint a tehetségek képzését. Tartalmaz informatikai, nyelvi és logisztikai képzést. Továbbá még kiegészül gyakorlati résszel is, melynek során a résztvevők mentorok irányítása mellett, kijelölt helyszíneken dolgoznak. A program egy írásbeli és szóbeli záróvizsgával végződik.

Korábban említettük, hogy a hazai szakirodalomban nem található jelenleg több empirikus kutatást feldolgozó tanulmány, amely a teljes közszolgálaton belüli tehetségmenedzsment programokat vizsgálta.

5. KONKLÚZIÓ

Napjainkban a tehetségihiány globális jelenség. A fejlettebb országok gazdasági erejük következtében a fejletlenebb államokból szívják el a tehetségeket. Tanulmányunk rávilágít arra, hogy ez a jelenség a magyar közigazgatásra erős hatással bír, itthon is érzékelhető

27 POOCHAROEN, Lee: *i. m.*, 17.

28 SZABÓ Szilvia: *Az emberi erőforrás fejlesztés humánfolyamata a közszolgálatban*, „Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013, 1–48. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/download/6/0b/a0000/08_HR_EmberiEroforrasFejl_AROP2217.pdf (a letöltés ideje: 2015. 10. 04.)

29 PANKÁR Tibor: *Aktualitások a rendészeti vezetőképzésben és kiválasztásban*, Magyar Rendészet, 14(2014)/2, 101–109.

a tehetségihiány problémája. Különösen azért, mert a fejlettebb országok képesek elszívni a kelet-közép-európai tehetséges fiatalokat.³⁰ Hazafi szerint ezt fokozza, hogy a bér a közszférában 3%-kal, míg a versenyszférában 27%-kal növekedett a 89-es szinthez képest. A közszolgálat a korábban meglévő versenyelőnyeit a magánszerkorról szemben fokozatosan elveszíti. Ezek következtében a magyar közigazgatásnak a tehetségek felkutatása és megtartása során komoly nehézségekkel kell megküzdenie.³¹

A bemutatott kutatások alapján látható, hogy a magyar közszolgálatban vannak „csírái” és jó gyakorlati megoldásai a tehetségekkel való foglalkozásnak. Azonban ez nem elegendő az általunk felvázolt problémakörnek a generációs sajátosságokhoz igazodó megoldásához. Azt gondoljuk, hogy érdemes lenne a magyar közszolgálaton belül a tehetségmenedzsment rendszereket újragondolni, illetve néhány külföldön használt módszert átvenni, adaptálni a hazai környezetre.

A nemzetközi áttekintéstől inspirálódva a továbbiakban tanulmányunk zárásaként olyan lehetséges alternatívákat sorolunk fel, amelyek megfontolandók a hazai gyakorlat frissítése, innovációja miatt. (Ezek érvényességét a magyar közigazgatásban gyakorlati kutatásokkal mindenképpen ellenőrizni szükséges, tervezetten a KÖFOP³² programban kívánjuk a továbbiakban megvalósítani).

A kanadai közigazgatásnál kiemeltük, hogy tartományi szinten különböző típusú TM rendszerek működnek egy időben.³³ Szerintünk ezt a magyar közigazgatásnak is érdemes lenne átvenni, mivel nem biztos, hogy ami jól működik az államigazgatásban, az az önkormányzatokban is eredményes lesz. Az utóbbi esetén is lehetne differenciálni az adott önkormányzat típusa szerint, pl. vidéki vagy budapesti kerületi önkormányzat. Természetesen ez nem sértené az egységes közszolgálat ideológiáját, hiszen a célcsoportok vonatkozásában lehetne a módszereket kiválasztani a hatékonyság fokozása érdekében. Megfontolandó Kock és Burke³⁴ elgondolása is, miszerint a TM-nek és a HR rendszereknek kompetenciai alapúaknak kellene lenniük, és ehhez csatlakozva kellene a dolgozók adatait adatbázisokba integrálni. Így a közszolgálat a tehetségekért folytatott versenyben modernebb eszközökkel tudna részt venni. Poocharoen és Lee³⁵ írja, hogy Szingapúrban a szolgálat előtti ösztöndíj segítségével már a középiskolások közül elkezdik toborozni a tehetséges fiatalokat a közigazgatás számára, akiket később felsőfokú tanulmányaik során is támogatnak. Ezt szintén célszerű lenne erősíteni itthon, mivel jelenleg a közszolgálat elsősorban azokat tudja felvenni, akik kiszorultak a magán- és a nonprofit szektorból.³⁶ a Magyary Program gondolatíságához

30 SZABÓ: *i. m.*, 4.

31 HAZAFI: *i. m.*, 11.

32 Közigazgatás Fejlesztési Operatív Program 2014–2020

33 GLENN: *i. m.*, 14.

34 KOCK, BURKE: *i. m.*, 16.

35 POOCHAROEN, LEE: *i. m.*, 17.

36 HAZAFI: *i. m.*, 11.

igazodva számos, a pályakezdő fiatalokat segítő programot hoztak létre,³⁷ azonban a javasolt támogatási módszerrel már az előtt el lehetne érni a tehetséges fiatalokat, mielőtt megjelenének a munkaerőpiacon. Kock és Burke³⁸ hangsúlyozza, hogy a mai fiatalok másfajta munkaattitűdökkel rendelkeznek, mint az előttük járó generációk. Viszonylag könnyen váltanak munkahelyet, ami a magyar Z generációról is elmondható,³⁹ így könnyen átváltak a versenyszférára. Ennek kezelésére két alternatíva hozható fel, miszerint azoknak a fiatal munkavállalóknak, akik a közszolgálatban dolgoznak és ezalatt ösztöndíjban részesülnek, bizonyos ideig kötelező legyen a közszolgálatban dolgozni. Megfontolandó lehetőség azonban a szingapúri közszolgálatban bevett gyakorlat, hogy egy bizonyos szint fölött azt is megengedik az ösztöndíjasoknak, hogy egy ideig a magánszektorban dolgozzanak a tapasztalatszerzés céljából.⁴⁰ a hazai közszolgálatnak azért is érdemes lenne átvenni és alkalmazni ezt a módszert, mert a tapasztalatszerzésen túl az idegennyelv-tudás is fejleszthető, frissen tartható a segítségével.⁴¹

37 SZABÓ Szilvia: *A közszolgálati életpálya modell – Emberi erőforrás áramlás a közszolgálatban*, „Közszolgálati Humán Tükör 2013. résztanulmány, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 6. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/download/5/0b/a0000/07_HR_EletpalyaModell_AROP2217.pdf (a letöltés ideje: 2016. 01. 22.)

38 KOCK, BURKE: *i. m.*, 16.

39 SZAKÁCS Gábor: *A közszolgálat személyi állományának összetételéről, a vezetőkről és a munkahelyi mobilitásról*, „Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013, 1–77. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/download/0/0b/a0000/02_HR_SzemelyiAllomany_AROP2217.pdf (a letöltés ideje: 2015. 10. 04.)

40 POOCHAROEN, LEE: *i. m.*, 17.

41 SZAKÁCS: *i. m.*, 44.

6. BIBLIOGRÁFIA

1. T. J. CALO: *Talent Management in the Era of the Aging Workforce: The Critical Role of Knowledge Transfer*, Public Personnel Management, 37 (2008)/4, 403–416.
2. P. CAPELLI: *Talent management for the twenty-first century*, Harvard Business Review, 86(2008)/3, 74–81.
3. D. G. COLLINGS, K. MELLAHI: *Strategic Talent Management: A review and research agenda*, Human Resource Management Review, 19(2009)/4, 304–313.
4. Martha CRUMPACKER, Jill M. CRUMPACKER: *The U.S. Federal Senior Executive Service (SES) and Gender Diversity: Would Proposed Legislation Enhancing the Representational Diversity of Selection Panels Necessarily Increase the Number of Female Ap*, Public Personnel Management, 37(2008)/4, 417–433.
5. CZIRÁKI Szabina: *Tehetség menedzsment, kulcsemberek programok, vezetői utánpótlás = Közszolgálati HR menedzsment*, eds. SZABÓ, SZAKÁCS, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 116–122.
6. CZIRÁKI Szabina: *A vezetők szerepe a tehetséggondozásban = Közszolgálati HR menedzsment*, eds. SZABÓ Sz., SZAKÁCS G., Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 27.
7. Valerie GARROW, Wendy HIRSH: *Talent Management: Issues of Focus and Fit*, Public Personnel Management, 37(2008)/4, 389–402.
8. Ted GLENN: *The state of talent management in Canada's public sector*, Canadian Public Administration, 55(2012)/1, 25–51.
9. GYARMATHY Éva: *IQ és tehetség*, Magyar Pszichológiai Szemle, 57(2002)/1, 127–154.
10. HAZAFI ZOLTÁN: *Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről*, Hadtudomány, 25 (E. különszám, 2015), 12–20. Forrás: real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (a letöltés ideje: 2015. 07. 04.)
11. Ruwayne KOCK, Mark BURKE: *Managing talent in the South African Public Service*, Public Personnel Management, 37(2008)/4, 457–470.
12. Robert E. LEWIS, Robert J. HECKMAN: *Talent management: A critical review*, Human Resource Management Review, 2006/16, 139–154.
13. Manpowergroup: 2013. évi tehetség felmérés kutatási eredményei, 2003.
Forrás: candidate.manpower.com/wps/wcm/connect/42d113f9-a74e-4fcc-83c9a0fa14fc118f/ManpowerGroup-Tehets%C3%A9g-Felm%C3%A9r%C3%A9s-2013-Eredm%C3%A9nyek.pdf?MOD=AJPERES (a letöltés ideje: 2016. 01. 27.)
14. PANKÁR Tibor: *Aktualitások a rendészeti vezetőképítésben és kiválasztásban*, Magyar Rendészet, 14(2014)/2, 101–109.
15. Ora-orn POOCHAROEN, Celia LEE: *Talent management in the public sector*, Public Management Review, 15(2013)/8, 1185–1207.
16. Renzulli JOSEPH: *The Tree-ring Conception of Giftedness. Its Implication for Understanding the Nature of Innovation = Conceptions of Giftedness*, eds. R. J. STERNBERG, J. E. DAVIDSON, Cambridge UK, Cambridge University Press, 2003, 246–279
17. SZABÓ Katalin: *Állandósult túlkereslet a tehetségi piacon*, Vezetéstudomány, 42(2011)/11, 2–15.

18. SZABÓ Szilvia: *A közszolgálati életpálya modell – Emberi erőforrás áramlás a közszolgálatban*, „Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013, 1–55. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/download/5/0b/a0000/07_HR_EletpalyaModell_AROP2217.pdf (a letöltés ideje: 2015. 10. 04.)
19. SZABÓ Szilvia: *Az emberi erőforrás fejlesztés humánfolyamata a közszolgálatban*, „Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013, 1–48. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/download/6/0b/a0000/08_HR_EmberiEroforrasFejl_AROP2217.pdf (a letöltés ideje: 2015. 10. 04.)
20. SZAKÁCS Gábor: *A közszolgálat személyi állományának összetételéről, a vezetőkről és a munkahelyi mobilitásról*, „Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013, 1–77. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/download/0/0b/a0000/02_HR_SzemelyiAllomany_AROP2217.pdf (a letöltés ideje: 2015. 10. 04.)

Hollósy-Vadász Gábor (hvadaszg@gmail.com): okleveles pszichológus, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola PhD-hallgatója. Kutatási témája az érzelmi intelligenciára alapuló vezetői kompetencia fejlesztése középvezetők esetében, illetve vizsgálja ennek továbbfejleszhetőségét a közszolgálaton belül. Jelenleg az állami szférában dolgozik kórházi pszichológusként, elsősorban gasztroenterológiai betegek rehabilitációjában vesz részt.

Dr. Szabó Szilvia, PhD (szabo.szilvia@uni-nke.hu): A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézet főállású oktatója. Témavezető-oktató a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolában. A felsőoktatásban 18 éves oktatói-kutatói, vezetői tapasztalata van az emberierőforrás-menedzsment területén. Ezzel párhuzamosan tanácsadó-trénerként tevékenykedik a köz- és magán-szférában. 2005–2008 között a Belügyminisztérium rendészeti vezetőképző programját vezette. Jelenleg elsősorban a kompetenciamenedzsment, a karrier- és életpálya-menedzsment, valamint a vezetői hatékonyság témaköreivel foglalkozik. 2013–2014-ben vett részt a „Közszolgálati Humán Tükör” kutatásban, amely a közszféra HR-átvilágításával foglalkozott. Több országos konferenciát szervezett HR és coaching témakörben, konferenciákon ad elő, rendszeresen publikál. A közszolgálati humán szervező szakirányú továbbképzési program egyik szakembere.

Barakonyi Eszter – Szellő János

A MUNKAÜGYI KÖZIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI A MAGYARY PROGRAM TÜKRÉBEN

Changes in the National Employment Service with Regards to the Magyary Program

Barakonyi Eszter, egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, barakonyie@ktk.pte.hu

Szellő János, címzetes egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, szelloj@vipmail.hu

A magyar közigazgatás szervezeti struktúrájában, tartalmában jelentős és még nem lezárt változások következtek be az elmúlt hat évben. Az átalakulás/átalakítás generális meghatározója a Magyary Program, amelynek általános célkitűzése a szerteágazó közigazgatás korszerű, egységes, ugyanakkor rugalmas modelljének a megteremtése. E struktúra része a munkaügyi szakigazgatás szervezeteinek rendszere, a maga igazgatási és szolgáltatási sajátosságaival és feladataival. Tanulmányunkban a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat felépítésében és hatáskörében bekövetkezett változásokat mutatjuk be, különös tekintettel a Magyary Programban meghatározott alapértékekre.

KULCSSZAVAK:

hatékonyság, hatáskör, jogi keret, minőségirányítás, munkaügy, munkaerőpiac, szervezet, szolgáltatás, támogatás

In the last six years a significant transformation took place in the organizational structure of the Hungarian public administration due to the Magyary Program. The overall objective of this program was to create a modern integrated and also flexible model of public administration in Hungary. Labour management is a part of this structure as a specialized administrative body, which includes the concerning administrative and service duties as well. The aim of this study is to present the changes in the structure and competency of the National Employment Service, with special regards to the fundamental principles of the Magyary Program.

KEYWORDS:

efficiency, limit of power, legal frame work, quality management, labour issues, labour market, organization, service, support

1. A MAGYARY PROGRAM FEJLESZTÉSI TERÜLETEI

Általánosságban a közigazgatás az államhatalom gyakorlását biztosító intézményeknek alárendelt állami tevékenység szervezetére és mechanizmusára vonatkozó szabályokat jelenti. Más terminológia szerint a közigazgatás azon szervezetek összessége, amelyek közhatalmat gyakorolva, az állam vagy az önkormányzat nevében közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre. A helyi közügyekben az önkormányzati igazgatás, az országos jelentőségű ügyekben a központi közigazgatás jár el. Magyary Zoltán megfogalmazásában „A közigazgatás feladata a fennálló jogrend védelme is, sőt a közigazgatás maga jogot is alkot. Mivel a közigazgatás mindig cselekvés valamely közérdekű feladat megoldására, amely rendszerint különböző technikai (orvosi, mérnöki, pedagógiai stb.) szakértelmet kíván, a jognak állandó jelenlétével fogva a közigazgatás működésében rendszerint ezt a két elemet: szakszerű (valamely technikai) és jogi elemet találjuk.”

A 2011-ben megalkotott Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program célja a jó állam megteremtése, mely szerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek, a gazdasági szereplők (vállalkozások) igényeit a közjó érdekében és strukturális keretei között a legmegfelelőbben szolgálja. E megközelítés nem egyedülálló Európában, így például az új weberizmus megfogalmazza, hogy az államot meg kell erősíteni, helyre kell állítani a közigazgatásban a jogszerűséget, emelni a szolgáltatások színvonalát, ügyfélbaráttá és hatékonytá kell tenni a közigazgatást. A jó állam fogalom magába foglalja a versenyképességet is, hiszen a jogi céltételezésben megjelenő, versenyképességet és fejlődést szolgáló értékeket védi és érdekeket szolgálja.

A program szerint a közigazgatás mint szervezetrendszer a nemzeti erőforrásoknak a közcél megvalósítására történő felhasználásával foglalkozik, és a közigazgatási szervek összességéből épül fel. Célrendszerének, beavatkozási területeinek kialakítása kapcsolódik az európai nomenklatúrákhoz, és az eredmények mérésére a program végrehajtói az OECD által kifejlesztett Government at a Glance indikátorrendszert alkalmazzák. A program négy jelentős, logikailag összefüggő és átfogó beavatkozási területet fogalmaz meg. *Az első terület a közigazgatás szervezetének egyszerűsítése*, amely egyik új eleme, hogy nem pusztán csak a közigazgatási szervezetekre vonatkozik, hanem az úgynevezett háttérintézmények fogalmát kiterjeszti az állami alapítású közalapítványokra, valamint azon állami, többségi tulajdonú gazdasági társaságokra, amelyek jellemzően közigazgatási, illetve állami feladatok végrehajtásában vesznek részt. *A második, a feladatok mint elemi egységek csoportosítása*, hangsúlyozza, hogy a feladatnak a közigazgatásban minden esetben van, kell és legyen jogilag beazonosított forrása, amely az adott feladat végrehajtását kötelezővé teszi a közigazgatási feladatok végrehajtóinak. *A harmadik beavatkozási terület, a közigazgatási eljárás korszerűsítése* azt az elvárást fogalmazza meg, hogy az eljárás legyen kiszámítható és támogató, mind az állampolgárok, mind a köztisztviselők számára. *A negyedik a közigazgatás személyi hatókörével, feltételeivel foglalkozik.* A Magyary Program a közigazgatási alkalmazottak fogalmát kiterjesztően értelmezi, beleérti mind a közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőket, a fegyveres, a rendvédelmi dolgozókat, illetve mindenkit, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyében foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás keretében.

Fontos megjegyeznünk, hogy a program elfogadását megelőzően már korábban megkezdődött a közigazgatás átszervezése. 2011. január 1-jétől a fővárosban és 19 megyében létrejöttek a kormányhivatalok, amelyek 17 különböző, korábban széttagoltan működő szervezetet, így megyei munkaügyi központokat is integráltak.

A *Magyary Program deklarált küldetéséből adódóan nem statikus, hanem folyamatosan változó*. 2012-ben előtérbe kerültek azok a kritikák, amelyek alapján a program egyes elemeiben átalakítást, illetve felgyorsítást igényeltek. E kritikák zömmel a szervezeti struktúrával, az eljárásokkal, a hatékonysági visszacsatolás hiányával, a fejlett eszközök lassú bevezetésével, a túlterheléssel, a feladatalapú tervezéssel, a formális alapú érdekegyeztetéssel, és a lassan feltöltődő közszolgálati életpálya-tervezéssel kapcsolatban fogalmazódtak meg. A program módosítása egy erőteljesebb szervezeti struktúraváltást, illetve egy nagyobb forrásallokációt is jelentett, amelyet a költségvetés mellett uniós források is biztosítottak az Államreform Operatív Programhoz.

2. A MUNKAÜGYI KÖZIGAZGATÁS ÁLTALÁNOS FELADATAINAK JOGI KERETEI ÉS VÁLTOZÁSAI

A munkaügyi közigazgatás régóta felmerülő kérdése, hogy mennyire igazgatási és mennyire humán szolgáltatási feladatokat lát el? Az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezetének (ILO) 88. sz. egyezménye minden aláíró tagállamot arra kötelezett, hogy térítésmentes állami foglalkoztatási szolgálatot működtessen. *Magyarországon ez az egyezményi kötelezettség a 2000. évi LIII. törvényben lett kihirdetve*, amely arra helyezi a hangsúlyt, hogy az állami foglalkoztatási szolgálat centrális helyet foglal el a munkaerőpiac lehető legjobb megszervezésében – nemcsak mint a közvetítő szolgáltatások és a munkaerő-piaci információk közvetlen szolgáltatója, hanem mint partner, facilitátor, tutor és katalizátor is a teljes foglalkoztatás elérésében, valamint a termelést, a szolgáltatást biztosító humán erőforrások fejlesztésében. Mindebből következően *az állami foglalkoztatási szolgálatnak négy alapfunkciója volt*: munkaközvetítés (munkaerő-közvetítés és a kapcsolódó szolgáltatások); munkaerő-piaci információs rendszer működtetése; munkaerő-piaci programok generálása és technikai lebonyolítása, valamint a munkanélküliek ellátásának biztosítása. E feladatsor végigkísérte azt a folyamatot, amely a hazai foglalkoztatási szolgálat, egyúttal mint szakigazgatási szervezet helyét, szerepét és jogi környezetét befolyásolta.

A munkaügyi szakigazgatás alapvető és deklarált célja a foglalkoztatás elősegítése, annak minél magasabb szinten való megvalósítása; a munkanélküliség megelőzése és a munkanélküliség hátrányos következményeinek enyhítése; a foglalkoztatás minőségének javítása, a foglalkoztatásra vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése. Alanya szerint a munkaügyi szakigazgatás irányítását végző szervezetek összessége. Tárnya alapján a munkaügyi szakigazgatási tevékenységet végző szervezetek összessége.

Magyarországon a munkaügyi igazgatás intézményrendszere a nyolcvanas évek közepétől fokozatosan épült ki, a volt megyei és városi tanácsok munkaügyi osztályai, illetve az azokból kivált munkaerő-szolgálati irodák bázisán. 1991. január 1-ig a munkaügyi igazgatás „government” típusú volt. Legfőbb jellemzője a centralizáció, a központi irányítás. Kivételt

a megyei tanácsok már említett munkaügyi szolgáltató irodái jelentettek. Az országos munkaügyi szervezetet a 1991. évi foglalkoztatási törvény hozta létre. A munkaügyi szervezet központi szerve az Országos Munkaerőpiaci Központ lett, ami alá megyei (fővárosi) munkaügyi központok és azok kirendeltségei tartoztak. *Kezdetől fogva komplex funkciót lát el: A munkaközvetítés mellett működött a munkanélküliek ellátásának biztosítását és az aktív munkaerő-piaci eszközöket.* A megyei (fővárosi) munkaügyi központok egyidejűleg új hatósági ággal bővültek: a munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségekkel. A megyei munkaügyi központok új feladataként jelent meg a jogszabályba ütköző munkavégzés elleni fellépés, gyakorlatilag ezzel indokolták a megyei munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségek beolvasztását. A munkabiztonsági és munkaügyi felügyelet központi szakmai irányítása viszont továbbra is az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség hatásköre maradt. 1997. január 1-jétől a munkaügyi központok irányítását a Munkaügyi Minisztérium vette át az Országos Munkaügyi Központtól. A munkaügyi szervezet felépítése 2000. január 1-jétől ismét változott. A munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségek kikerültek a megyei központokból, és az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség területi szerveiként működtek. A munkaügyi szakigazgatási feladatok irányítása a Szociális és Családügyi Minisztériumhoz került. 2000 közepén az irányítója a Gazdasági Minisztérium lett, amely a munkaerő-piaci politika végrehajtását a munkaügyi szervezetre bízta, amelynek koordinálására létrehozta a Foglalkoztatási Hivatalt.

Eljárás szempontjából a munkaügyi szervezet által működtetett munkaerő-piaci aktivizáló eszközök első szabályozása már 1996-ban rendeleti szinten megtörtént, 2000-ben pedig rendezésre kerültek azon szolgáltatások, amelyek szervezeti szinten megjelentek, és alapját a foglalkoztatási törvény rögzítette. 2004-ben megkezdődik a foglalkoztatási szolgálat modernizációja, amely egyidejűleg illeszkedett az Európai Foglalkoztatási Stratégiához, valamint az akkori magyar jogszabályi környezethez, a munkaerő-piaci körülményekhez, illetve a műszaki és gazdasági feltételekhez. Különösen jelentős volt a CAF minőségirányítási rendszer kialakításnak megkezdése, amely mára teljes körűvé vált a munkaügyi szakigazgatás szervezeteiben. Ez utóbbit fontos hangsúlyoznunk, mivel a Magyar Program meghatározó része, szinte alaptétele a minőség biztosítása.

2007-ben egy újabb átalakulás következtében létrejön a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH), mint önállóan gazdálkodó költségvetési szerv. Megszűnnek a megyei munkaügyi központok, és helyettük regionális munkaügyi központok jönnek létre. A regionális munkaügyi központok három évig funkcionáltak, és 2011-től újból visszaállt a munkaügyi szakigazgatás megyei rendszere, illetve létrejön a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH).

3. A NEMZETI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT (TOVÁBBIKBAN NFSZ) ÁTALAKÍTÁSA 2011–2015 KÖZÖTT, HATÁSKÖRÖK ÉS FELADATOK

A Magyar Program szerint a szervezetfejlesztés célja a belső hatékonyság növelése, a szervezet működésének javítása, optimalizálása. *Ehhez az átfogó szervezeti célhoz illeszkedő stratégiai cél a szervezeti tudás kiaknázásának és a szervezetfejlesztés alapjának számító szervezeti kultúra kialakításának hatékonyabbá tétele.* Az NFSZ struktúráját tekintve jelentős

változásokon ment keresztül az elmúlt években. A regionális felosztást a megyei szintű kormányhivatalokhoz kapcsolódó munkavégzés és a járási hivatalok bevezetése váltotta fel.

2011-ben a Nemzeti Munkaügyi Hivatal a Foglalkoztatási Hivatal, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség, valamint a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet összeolvadásából jött létre, amely foglalkoztatáspolitikai, munkavédelmi, munkaügyi, szak- és felnőttképzési feladatokat ellátó központi hivatal volt. A hatásköri változások több feladat ellátását is érintették, így például a foglalkozási rehabilitáció irányítására, az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet helyett, jelentős feladatbővüléssel a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt (NRSZH) hozták létre. A területi végrehajtó szervezetek, a megyei munkaügyi központok mint szakigazgatási szervezetek integrálódtak a megyei kormányhivatalokba. A járások létrehozásával, a kirendeltségeknek a foglalkoztatási, munkaerő-piaci feladatok ellátására hivatott feladatai is járási szintre kerültek.

Az Államreform II. program alapján a Nemzeti Munkaügyi Hivatal feladatköreit 2015. január 1-től részben a Nemzetgazdasági Minisztérium, részben az Országos Tisztifőorvosi Hivatal vette át. A lépést elsősorban azzal indokolták, hogy a Munkaügyi Hivatal a korábbi struktúrában nem képezett hidat a munkáltatók és az álláskeresők között. Az NMH megszűnésével a foglalkozás-egészségügyi, illetve a munkahigiénés szakterület az Országos Tisztifőorvosi Hivatalnál, míg a munkavédelmi és foglalkoztatási szakterület a Nemzetgazdasági Minisztérium apparátusában kapott helyet. A képzési terület a szaktárca új háttérintézményéhez, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalhoz került. A munkaerő-közvetítéssel összefüggő jogköröket továbbra is a megyei munkaügyi központok és járási kirendeltségek gyakorolták, míg a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó feladatokat már korábban a Belügyminisztérium vette át. A 2015. évi VI. törvény értelmében pedig a munkaügyi központok is átalakultak. Az új nomenklatúrában a munkaügyi központok foglalkoztatási főosztályok, a járási hivatalok keretében működő kirendeltségek pedig foglalkoztatási osztályok lettek. Tevékenységüket meghatározzák a hatáskörök (pl. munkaerő-piaci eszközgazdálkodás, munkavédelem stb.) és a megyei, járási területi illetékességi határok. Alapvető feladataik közé tartozik a közfoglalkoztatás szervezése, a munkaerő közvetítése és a kapcsolódó szolgáltatások biztosítása, az álláskeresők ellátása, a rehabilitációs foglalkoztatás elősegítése, a munkaerő-piaci programok adott szintű tervezése. A munkaügyi felügyelet megyei szinten a foglalkoztatási főosztály struktúráján belül Munkavédelmi és Munkaügyi Ellenőrzési Osztály néven funkcionál. Tevékenységi körében változatlanul ellátja az első fokú munkavédelmi, munkaügyi hatósági hatásköröket, illetékességük a kormányhivatalok illetékességéhez igazodik. A megyei felügyelőségek szakmai irányítását a Nemzetgazdasági Minisztérium Munkafelügyeleti Főosztálya és a Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztálya végzi.

Az átalakulás azonban a kettős, illetve a többes irányítás problémáját is magában hordozza, amely esetenként zavart okozhat. Itt az igazgatási és szakmai irányítás kettősségére gondolunk. Erre jó példa a már említett közfoglalkoztatás, amelynek irányítója a Belügyminisztérium, míg a foglalkoztatási szolgálat felett a Nemzetgazdasági Minisztérium diszponál. De ilyen a foglalkozási rehabilitációt szakmailag irányító NRSZH is, amely az Emberi Erőforrás Minisztériumhoz tartozik.

4. AZ NFSZ STRATÉGIÁJA 2020-IG, A MINŐSÉGI KÖZIGAZGATÁS ÉS SZOLGÁLTATÁS BIZTOSÍTÁSA

A munkaügyi közigazgatás nem független a hosszú távú foglalkoztatáspolitikai folyamatoktól, a munkaerőpiactól. A nemzetközi és hazai munkaerő-piaci környezetet számos tényező befolyásolja. Társadalmi meghatározottsága alapján lényeges, hogy mekkora a rendelkezésre álló népesség a munkaerőpiacon; milyen elvek és szociális stratégiák hatnak az emberekre, a jólétre és az életszínvonalra; mennyire érvényesül a szociális biztonság; létezik-e társadalmi és szakmai mobilitás. Gazdasági tényezőit vizsgálva alapvető a piactudományi elvek (emberierőforrás-hatékonyság és megtérülés stb.) érvényesülése; a megfelelő emberi erőforrások rendelkezésre állása; a racionalitás és rugalmasság; a kereslet-kínálat viszonylagos egyensúlyának biztosítása a gazdaság növekedésével.

Az európai állami foglalkoztatási szolgálatok (Public Employment Services; PES) közös stratégiája szerint a munkaerőpiac és a társadalom változásaira válaszként új szerepek bontakoznak ki az állami és szerintünk minden más foglalkoztatási szolgálatok számára (beleértve más pályaorientációs szolgáltatásokat), melyek célja a szakmai pályafutások teljes ívű támogatása. Az állami foglalkoztatási rendszerek klasszikus szolgáltatásnyújtási szerepe eltolódik a segítő, edző és irányító (facilitating, coaching, conducting) szerep felé. Az irányítás itt két dolgot takar: egyrészt a kínált szolgáltatással kapcsolatos és a partnerségek számára nyújtott iránymutatást, valamint azok menedzselését, ösztönzését, koordinálását és minőségbiztosítását, másrészt (online) eszközök rendelkezésre bocsátását és az egyéni pályafutás-menedzsmentet támogató elsődleges szolgáltatásokat. A pályafutás- vagy életpálya-központú megközelítés alkalmazása esetén az állami foglalkoztatási rendszerek célcsoportja olyan új „ügyfelekkel” (munkavállalók, munkaadók, inaktív csoportok) bővül, akik hagyományosan nem állnak kapcsolatban az állami foglalkoztatási szolgálatokkal.

A munkavédelem, munkabiztonság területén az elkövetkező években a megoldandó kulcsfontosságú probléma annak felmérése, hogy a munkahelyi biztonságra és egészségvédelemre vonatkozó jelenlegi jogszabályok betöltik-e a céljukat, továbbá annak vizsgálata, hogy javítható-e végrehajtásuk annak érdekében, hogy jobb, hatékonyabb és egyenértékű megfelelést eredményezzenek a tagállamokban és a vállalatoknál.

Az NFSZ 2020-ig szólóan küldetését a következőképpen fogalmazza meg: Az NFSZ konduktorként összefogja és koordinálja a munkaerőpiac egyes szereplőit, valamint saját eszközeivel befolyásolja a szakképzési, oktatási, felsőoktatási irányítási rendszereket. Az NFSZ a munkakeresők helyzetbe hozásával támogatja a munkaadók megfelelő mennyiségű és minőségű munkaerővel való ellátását, növelve azok versenyképességi potenciálját, valamint a prevenciót elősegíti oktatással, képzéssel és egyéb programokkal.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A munkaügyi közigazgatás átszervezése igazgatási szinten számos előnnyel jár/járhat, így például felgyorsul az információáramlás a volt szakigazgatási szervezetek között. Az állampolgárok, álláskeresők adatigazolása egyszerűbbé válik. Kialakulnak az átjárhatóságok,

az integrációk a különböző igazgatási kérdésekben. Azok az ideák (igazgatási hatékonyság, eredményesség, gazdaságosság, hatásosság, biztonság, felügyelhetőség, alkalmazkodás), amelyek a Magyary Programban megjelennek, realizálódtak a közigazgatás e területének modernizációjában. Ugyanakkor az egységes közigazgatásból fakadó centralizáció nem minden esetben követte/követi azokat a feladatokat, amelyek a foglalkoztatás elősegítéséhez kapcsolódó szolgáltatási rendszerek fejlesztéséhez kapcsolódtak. Az *Európai Bizottság 2016. évi magyarországi jelentése* a következőt állapította meg: „Az állami foglalkoztatási szolgálatnál létrehoztak egy ügyfél-kategorizálási rendszert, ám továbbra is maradtak kihívások. Az állami foglalkoztatási szolgálat nemrég végrehajtott reformja a hatáskörök rendkívül összetett és központosított elosztását eredményezte, ami várhatóan csökkenteni fogja a szolgálat hatásosságát. Az irányítási rendszer bonyolultsága komolyan veszélyezteti az ügyfél-kategorizálási rendszer hatáson irányítását és használatát.”

6. BIBLIOGRÁFIA

1. FREY Mária: *Az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárások, fejlesztési stratégiák*, Nemzetközi kitekintés, zárótanulmány, Foglalkoztatási Hivatal Kutatási Főosztály, Budapest, 2005.
2. FREY Mária: *A munkaerő-piaci politika jogszabályi és intézményi környezetének piacgazdasági fejlődéstörténete = Munkaerőpiaci tükrök*, szerk. FAZEKAS Károly, 2002.
3. JAKAB Nóra, MÉLYPATAKI Gábor: *Munkaügyi szakigazgatás. Szervezeti rendszer – munkaügyi ellenőrzés – munkavédelem, tansegédlet*, 2013. Forrás: jogkar.uni-miskolc.hu
4. Kézikönyv a Magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat Modernizációjáról, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, 2004.
5. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás: A közigazgatás szerepe a XX. század államában: A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
6. NEMESKÉRI Zsolt, SZELLŐ János: *A munkaerő-piaci környezet alakulása, különös tekintettel, a fiatal diplomások helyzetére*, PTE Diplomás Pályakövető Rendszer tanulmánykötet, Pécsi Tudományegyetem, 2015.
7. SZÉKELY Éva: *A munkaerőpiaci szervezet területi fejlődése a regionalizáció küszöbén*, Modern Geográfia, 2007.
8. SZILÁGYI Emese: *Centralizációs lépések – az erős állam eszméje. Azaz neoweberi-e az új magyar állammodell?* Tanulmány, Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közszolgáltatási Kutatócsoport, 2015. Forrás: www.kozjavak.hu
9. MAGYARY Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) A HAZA ÜDVÉRE ÉS A KÖZ SZOLGÁLATÁBAN, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011. június 10.
10. Az Európai Bizottság az Európai Unió munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel kapcsolatos, 2014–2020-as stratégiájáról Brüsszel, 2014.6.6. COM (2014) 332 final
11. TÁMOP 1.3.1-12/1-2012-0001 „A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése II.” c. kiemelt projekt „3. alprojekt – Szervezeti célrendszerek fejlesztése”. Az NFSZ aktualizált stratégiája 2020-ig, NMH, Budapest, 2014.
12. Az állami foglalkoztatási szolgálatok hozzájárulása az EU 2020 célkitűzéseinek megvalósításához, Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal, 2013.
13. Európai Bizottság: 2016. évi országjelentése – Magyarország. Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum, amely a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzésével és kiigazításával kapcsolatos részletes vizsgálatot is tartalmazza, Brüsszel, 2016.2.26. SWD (2016) 85 final.
14. 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
15. 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

16. 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról
17. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 291/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
18. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet
19. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 315/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet
20. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal létrehozásáról szóló 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet
21. A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet
22. Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet
23. A Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal megszüntetéséről, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal létrehozásáról szóló 318/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet
24. A munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet
25. A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet
26. A Miniszterelnökséget vezető miniszter 7/2015. (III. 31.) MvM utasítása a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról

Barakonyi Eszter (barakonyie@kttk.pte.hu): egyetemi adjunktus, a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karának oktatója. Kutatási területei a sérülékeny munkavállalói csoportok munkaerő-piaci integrációjának lehetőségei, szabályozási környezete témakörre terjednek ki.

Szellő János (szelloj@vipmail.hu): címzetes egyetemi docens a Pécsi Tudományegyetem Kultúratudományi, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Karán, és a Munkatudományi Kutatócsoport vezetője. Kutatási területei: foglalkoztatáspolitikai, munkaerőpiaci, foglalkozási rehabilitáció, pályorientáció. Kutatáson túli tevékenységei keretében részt vesz hazai és nemzetközi komplex munkaerő-piaci programok tervezésében, szervezésében.

Suha György

A TISZTELETBELI KONZULI INTÉZMÉNYRENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK JOGI KÖRNYEZETE

The Institution of Honorary Consuls and Its Legal Environment

Dr. Suha György, habil., miniszteri biztos, Külgazdasági és Külügyminisztérium, gorgy.suha@mfa.gov.hu

A tiszteletbeli konzulok működése a nemzetközi jog által elismert, és a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény rendszerében számos kiváltsággal és mentességgel honorált nemzetközi gyakorlat. Eredete az ókori görög proxenos tevékenységére nyúlik vissza, aki ellenszolgáltatás nélkül látta el más államok börtönben lévő polgárainak érdekképviselését. Jelen gazdasági környezetben egyre növekvő értékű erőforrás a tiszteletbeli konzuli intézmény, amely a szereplők elhivatottságára építve, megfelelő nemzetközi jogi beágyazottság mellett, hatékony eszközrendszer lehet a sikeres külpolitika megvalósításában és a külgazdasági stratégia végrehajtásában. A cikk áttekinti a releváns szabályozás főbb elemeit, valamint a tiszteletbeli konzuli tevékenység tartalmi átalakulásának tendenciáját, a működés esetenként ellentmondásos jogi kereteit.

KULCSSZAVAK:

Bécsi Egyezmény, diplomata, konzul, kiváltság, mentesség, nemzetközi jog

Honorary consuls are recognized in international law and enjoy several privileges and immunities provided by the Vienna Convention on Consular relations. This institution has its roots in the ancient Greek 'proxeny', who exercised custody of foreign nationals without remuneration. In the present economic setting, the institution of honorary consuls is beginning to be recognized more highly than before, though it still represents a resource that has so far been unexploited. It is built upon the commitment of its participants, who will – in case the appropriate international legal background has been established – eventually become part of an effective mechanism that helps execute the successful strategies of foreign policy and trade. The article provides an overview of the relevant international processes and also offers an insight into the tendencies, along which the restructuring of the scope of honorary consuls has been developed; in this discourse, particular importance will be attached to the contradictory legal framework of the operations of honorary consuls.

KEYWORDS:

consul, diplomat, immunities, international law, privileges, Vienna Convention

Az államok közötti kapcsolatrendszer egyik meghatározó manifesztumának, a konzuli jognak a gyökerei egészen az ősi időkig nyúlnak vissza. A jogfejlődés keretében azonosítható változások nem érintették ugyan az intézményrendszer filozófiai lényegét, az egyes történelmi korszakok azonban különféle hangsúlyokat adtak a konzuli működés szabályozásának. A 20. század utolsó harmada egyre növekvő erővel tépázta meg a kodifikált nemzetközi szokásjogi normák hatékony és következetes alkalmazásának lehetőségét. Különösen igaz ez a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény (a továbbiakban Egyezmény) által megszabott jogértelmezési környezetre, amelyet számos kritika mellett mégis iránymutató univerzális normának tekinthetünk. A bírálatok fókuszában a korszerűség és az alkalmazhatóság kérdései állnak, a szakmai közvélekedés szerint „...a konzuli jog kodifikátorainak jeles munkássága, [az Egyezmény] rendelkezései a jelenkor követelményeit csupán elégségesen szolgálják ki”.

E szemlélet képviselői nem felejtik el hangsúlyozni, hogy napjainkban a konzuli kapcsolatok dinamikája ismét növekszik, az intézményrendszer fejlődésének iránya a tradicionális érdekképviseleti funkciók háttérbe szorulása mellett szakdiplomáciai feladatok, jelesül gazdaság- és kultúrdiplomáciai célok megvalósítása felé mutat. Ez a tartalmi szemléletváltás megváltozott kontextusba helyezi a konzuli kapcsolatok művelőinek feladatát, jogállását, és rámutat a nemzetközi szabályozás lényeges hiányosságaira, valamint annak elméleti és gyakorlati következményeire. A változás egyik látványos eleme az Egyezmény által meghatározott működési kereten belül a tiszteletbeli konzuli szerep és a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviselet újraértelmezett funkciója. A nemzetközi kapcsolatok rendszerében aktívan részt vevő tiszteletbeli konzulok száma világszerte kb. 20 000-re tehető, míg az Európai Unió tagállamaiban hozzávetőlegesen 3000 ilyen jogállású tisztviselő dolgozik.

A viszonylag magas szám és a folyamatosan növekvő tendencia egyik oka, hogy az állami aktorok jelentős része számára komoly kihívás a diplomáciai képviseletek működtetésének költségeit fedezni, aminek következtében a tiszteletbeli konzuli tisztviselők szerepe egyre inkább felértékelődik, hiszen egyre több állam nevez ki tiszteletbeli konzulokat nemzetközi kapcsolataik, diplomáciai ügyeik intézésére. Tipikusan ilyen profil a konzuli missziók multilaterális diplomáciai szerepvállalása – jellemzően Bécsben, Genfben vagy Brüsszelben –, de feladathoz juthatnak a tiszteletbeli konzul által vezetett képviseletek olyan kétoldalú viszonyrendszerek expanziója esetén is, ahol az egyik fél politikai stratégiája és/vagy erőforrásai nem teszik lehetővé a kiegyensúlyozott rezidens diplomáciai képviseleti modell megteremtését. (Erre példa Magyarország déli nyitásának intézményfejlesztése, amelynek keretében Ghánában, Etiópiában, valamint Új-Zélandon nyíló nagykövetségeink esetében a partnerállam budapesti rezidens képviseletét tiszteletbeli (fő)konzul irányítja.)

Az Egyezmény és a joggyakorlat alapján a konzulok elsősorban a küldő állam állampolgárainak érdekvédelmét, valamint a küldő állam kereskedelmi és hajózási érdekeit szolgálva látják el feladataikat. Főszabály szerint politikai kapcsolatok tekintetében nincs számottevő szerepvállalásuk, mégis a modern gyakorlat egyre inkább elmosni látszik a határokat diplomáciai és konzuli képviselet között. Ez a gyakorlat legfőképpen a kisebb államokra jellemző, melyek gyakran ahelyett, hogy diplomáciai követeket akkreditálnának más államokba, csupán konzult küldenek, aki a fogadó állam beleegyezésével arra kap felhatalmazást, hogy

konzuli minőségének érintése nélkül diplomáciai feladatokat lásson el. Ugyanakkor az ilyen feladatokat ellátó konzul sem diplomáciai státust nem szerez, sem diplomáciai kiváltságok és mentességek nem illetik meg, kivéve, ha a két állam másként állapodik meg.

A konzuli szerepvállalás jelentőségének megnövekedésével együttesen a hivatásos és a tiszteletbeli konzuli intézmény szereplői között továbbra is érdemi a különbség. A legáltalánosabban fogalmazva – a Nemzetközi Jogi Bizottság 1956-os nyolcadik ülészakán meghatározott kritériumokat is figyelembe véve – a hivatásos konzulok (*consules missi*) a küldő állam közhivatalnokai és honosai, akik fizetés fejében főfoglalkozásként látják el konzuli feladataikat, és nem végeznek magánjellegű üzleti tevékenységet. Ezzel szemben a tiszteletbeli konzulok (*consules electi*) végezhetnek jövedelmező tevékenységet konzuli feladataik teljesítése mellett, valamint kinevezésükre a fogadó állam rezidensei közül kerül sor, legyenek a fogadó, a küldő vagy egy harmadik állam honosai. További fontos különbség a hivatásos és tiszteletbeli konzulok között a számukra biztosított kiváltságokban és mentességekben rejlik, jóval több nyújtva az előbbieknek. Néhány állam évtizedeken át ragaszkodott a hivatásos konzuli intézményhez, a legtöbben mindkét típust előszeretettel alkalmazzák, de olyanok is akadnak, amelyek a tiszteletbeli konzulok küldését preferálják.

Mint hogy a konzuli feladatok többé-kevésbé helyi jellegűek, a legtöbb állam több konzult nevez ki a nagyobb országokba, valamennyiük tevékenységét egy meghatározott területre, a konzuli kerületre korlátozva, „*ahol egy konzuli képviselő konzuli feladatok végzésére jogosult*”. Az egyes konzuli tisztviselők általában egymástól függetlenül látják el feladataikat az egyes konzuli kerületekben. Főszabály szerint a konzuli tisztviselő feladatainak teljesítése során nem terjeszkedhet túl e pontosan körülhatárolt területen, ám „*különleges körülmények fennállta esetén ... a fogadó állam beleegyezésével konzuli kerületén kívül is elláthatja feladatait*”. Felvetődik a kérdés, hogy e tekintetben mi számít ilyen körülménynek, bár talán némi könnyedséggel állítható, hogy az, ha a szóban forgó kerületen kívüli területen lehetetlenné vált a konzuli feladatok hatékony ellátása vagy a kerületen kívüli eljárás feltétlenül szükségesnek mutatkozik egy kerületen belüli eljárás eredményességéhez, ám erre mégis az a válasz tűnik a legelfogadhatóbbnak, hogy adott szituációban az érintett államok konszenzusának kell meghatározónak lennie.

Jóllehet, a konzulok közvetlenül érintkeznek saját kormányukkal, a legtöbb ország nemzeti joga szerint alárendeltjei a küldő állam által abban a fogadó államban akkreditált diplomáciai képviselőnek, pontosabban annak vezetőjének, ahol kifejtik konzuli tevékenységüket. Ennek megfelelően a misszióvezetői (nagyköveti) autoritás és kontroll gyakorlója a konzulok felett, akiket akár utasíthat is, ugyanakkor védelmet nyújt számukra, amennyiben a fogadó állam hatóságai jogsértő módon járnak el. A konzuli és diplomáciai intézmény – bár nem ennyire erőteljesen vertikális – összefonódását jól példázza az is, hogy a küldő államok számos fővárosban külön konzuli képviselőt alapítása helyett gyakran a diplomáciai képviselőten alakítanak ki konzuli osztályt.

A konzuli kapcsolatoknak *mutatis mutandis* nincsenek politikai konzekvenciái, s konzuli képviselők fenntarthatók akár nem szuverén államok területein, akár el nem ismert rezsimek által irányított területeken is. Az el nem ismert államok territóriumán vagy a hadviselő fél által elfoglalt területeken a konzuli képviselők testesítik meg az egyetlen kapcsolatot,

kommunikációs csatornát az uralmon lévő hatóságok felé, mind a küldő állam honosainak védelme, mind a fennálló nemzetközi szerződések nyújtotta jogok fenntartása érdekében. Ilyen körülmények között a politikamentes konzuli kapcsolatok mégis rendkívül fontos politikai, diplomáciai szerephez juthatnak. Az el nem ismert államok által napjainkban alkalmazott gyakorlat vezérelve ugyanakkor a diplomáciai viszonyt tekintő igazodási pontnak, ezért létezik az, hogy például az ún. 'Észak-ciprusi Török Köztársaság' németországi, olasz, finn, ausztrál stb. konzuli képviselőit a fogadó országok *de jure* nem tekintik konzuli képviselőnek, de például a Tajvanon működő – a pekingi kormányt diplomáciai értelemben el nem ismerő – Saint Vincent and the Grenadines konzuli képviselője az Egyezmény alapján működik. Ahol a diplomáciai kapcsolatok felvétele egy kormány el nem ismerése okán nehézségekbe ütközik, ott az államok azon nyomban a konzuli kapcsolatok felvételére és megerősítésére helyezik a hangsúlyt. Erre szintén példa Tajvan, ahol Pápua Új-Guinea – diplomáciai kapcsolatok hiányában – tiszteletbeli konzult bízott meg a képviselővel.

Ebben a kontextusban különleges jelentőséghez jut az Egyezmény azon rendelkezése, mely szerint a konzuli feladatok körébe tartozik az ott felsoroltakon kívül „a küldő állam által a konzuli képviselőre bízott bármely más feladat elvégzése, amelyet a fogadó állam törvényei és más jogszabályai nem tiltanak, illetve amelyeket a fogadó állam nem ellenez, vagy amelyeket a küldő állam és a fogadó állam között hatályban levő nemzetközi megállapodások tartalmazzanak”. E rendelkezés alapján ugyanis – *ceteris paribus* – a diplomáciai kapcsolatok bármelyik eleme *de facto* megvalósulhat anélkül, hogy formálisan létezne diplomáciai kapcsolat a két állam között. A konzuli kapcsolatok függetlenségének jelentőségét igazolja még az államok azon gyakorlata, miszerint gyarmatokon és protektorátusokon is egyaránt széles körben létesítették és tartották fenn konzuli képviselőket egész hálózatait. Hong Kong ismert példája, amely szerint a világ majdnem minden jelentős nemzetének volt konzuli képviselője a városállamban már akkor is, amikor brit gyarmat volt.

A nemzetközi jog nem írja elő az államok számára a konzulok fogadásának kötelezettségét, ugyanakkor érdekeik oly jelentősek, hogy a gyakorlatban szinte bármelyik állam konzuli tisztviselője fogadtatásra talál. Kereskedelmi és konzuli egyezmények gyakran előírják, hogy a részes államok jogosultak konzul kinevezésére a többi olyan részes állam területére, ahol harmadik állam konzuljának hivatalbalépésének elfogadása már megtörtént vagy az a jövőben várható. Ahhoz nem fér kétség, hogy minden szuverén államnak joga van konzul kinevezésére, sőt arra is van lehetőség, hogy két vagy több állam a fogadó állam beleegyezésével közösen nevezze ki ugyanazt a személyt. Habár a konzulok legfőképpen állampolgári, kereskedelmi, ipari és hajózási érdekeket képviselnek, számos más funkciót is betöltenek, amiket a szokásjog, a kereskedelmi és konzuli szerződések, a nemzeti jogok és a belső konzuli utasítások tartalmaznak kimerítően. Hagyományosan a konzuli védelem, azaz a küldő állam honosainak képviselője és érdekvédelme a fogadó állam bíróságai vagy más hatóságai előtt a konzuli tevékenység egyik legfontosabb megnyilvánulása. Ezen túlmenően a legjelentősebb feladatok közé általában a gazdasági kapcsolatok fejlesztése, a kereskedelem előmozdítása és a közjegyzői jellegű tevékenységek tartoznak.

A konzuli és a diplomáciai képviselők közötti egyik legalapvetőbb különbség kiváltságaik és mentességeik vonatkozásában mutatkozik meg. Míg a nemzetközi jogban általánosan

minden nemzet által garantáltan elismertek a diplomáciai mentességek, addig a konzuli kiváltságok és mentességek elsősorban különböző nemzetközi szerződések rendelkezéseire és az államok gyakorlatára alapultak, továbbá az államok általában vonakodtak a diplomáciai kiváltságok konzuli tisztviselőkre való alkalmazásától, s ekképpen a szabályozásra mindig az egyes esetekben került sor szerződés megkötése vagy belső szabályozás útján. A jogfejlődési folyamatban végül a diplomáciai mentességek közül csupán kettő vált univerzális jelleggel elfogadottá: A konzuli irattár és a konzuli okmányok sérthetlensége, valamint a fogadó állam joghatósága alóli *funkcionális* mentesség.

Nem csoda, hogy a konzuli kiváltságok és mentességek kapcsán meglehetősen következetlenül és bizonytalanul alakult az államok gyakorlata, aminek egységesebb tételét sokan az Egyezmény megalkotásától várták. Éppen ezért célszerűnek látszik ezen a ponton hangsúlyozni, hogy az Egyezmény nem érinti más érvényben levő nemzetközi szerződések hatályát, valamint lehetőség van e tárgyban további nemzetközi szerződések megkötésére is – *inter alia* –, ezért a következetlenség és bizonytalanság – ha nem is olyan mértékben, mint az Egyezmény létrejöttét megelőzően – ma is a konzuli kapcsolatok jogának legfontosabb jellemzői között található.

Mindennek ellenére érdemes az Egyezménynek a nemzetközi szokásjogra, ill. a szélesebb körben elfogadott nemzetközi gyakorlatra reflektáló rendelkezéseire részletesebben kitérni. Először is, az Egyezmény különbséget tesz a hivatásos és a tiszteletbeli konzulok között, több kiváltságot és mentességet biztosítva az előbbieknél. Ez a megkülönböztetés elsősorban a nemzetközi porondon amúgy is gyenge félként, mintegy mellékszereplőként megforduló kisebb államok nézőpontjából vet fel különösebb aggályokat. A szóban forgó országok különböző gazdasági, politikai okokból – döntően képviselési hálózatuk híján és erőforrásszempontra miatt – nem csupán a hivatásossal szemben preferálják a tiszteletbeli konzuli intézményt, hanem gyakran ez utóbbira bízzák a diplomáciai feladatok teljes körű ellátását is. Arról már szó esett, hogy az „ilyen feladatok végzése a konzuli tisztviselőt nem jogosítja diplomáciai kiváltságokra és mentességekre”, ráadásul egy tiszteletbeli konzul olyan helyzetbe is kerülhet adott esetben, hogy a küldő állam által rábízott feladatok hatékony és biztonságos végzése az Egyezmény által számára biztosított kiváltságokon és mentességeken túl jóval szélesebb körű jogosítványokat kíván meg, ám ezeket a „mellékszereplő” kis állam éppen gyengébb pozíciójánál fogva nem képes bilaterális szinten kivívni.

A konzuli képviselő kiváltságai és mentességei közül a legfontosabbak a konzuli helyiségek sérthetlensége, az érintkezés szabadsága, a konzuli irattár és a konzuli okmányok sérthetlensége, továbbá az érintkezés a küldő állam honosaival. Ezeket túlmenően még a konzuli helyiségek adómentessége, valamint a nemzeti lobogó és címer használata érdemes említésre.

Fontos kiemelni még, hogy a konzuli képviselő vagyontárgyai, valamint közlekedési eszközei ugyan mentesek a honvédelmi vagy közérdekű célokra történő igénybevétel minden formája alól, ilyen célból azok kisajátítása mégis lehetséges, amit a konzuli működés gyakorlásának akadályozása elkerülésével kell végrehajtani, és a küldő állam részére azonnali, megfelelő és tényleges kártérítés fizetendő. Maga a kisajátítás egy állam területi felségjogával és a konzuli kapcsolatok konszenzuális jellegével egyértelműen igazolható, ám egy nagyon fontos rendelkezés elmaradt az Egyezményből: A tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzulátus

kisajátítása esetére nem állapít meg olyan garanciális szabályt, hogy a konzuli működés gyakorlásának akadályozását kerülni kell, sőt, magáról a kisajátításról sem rendelkezik. Ez a hiányosság még akkor is kifogásolható, ha szem előtt tartjuk az Egyezmény azon rendelkezését, miszerint „a fogadó állam a konzuli képviselet feladatainak teljesítéséhez minden könnyítést megad”. Ha azonban a gyakorlat mégis azt igazolná, hogy ez a szabály teljességgel kielégítő a kisajátítási esetekben, akkor az mondható el, hogy ez a különbségtétel felesleges, hiszen könnyedén félrevezető lehet, és komoly értelmezésbeli különbségekhez vezethet.

A konzuli irattár és a konzuli okmányok mindenkor és mindenhol sérthetetlenek. Ez a kiváltság alapvető fontosságú a konzuli feladatok ellátása szempontjából, ugyanakkor a modern kor által felvetett problémákra önmagában nem szolgál elégséges megoldással. Felmerülhet ugyanis a kérdés, hogy minek számít a konzuli tisztviselők által kiállított elektronikus okirat, ha ugyanis ennek eldöntése a nemzeti jogalkotó feladata, előfordulhat, hogy a nemzeti jogrendszerek közötti disszonancia következtében az egyik országban okiratnak, még hozzá konzuli okmánynak számít, egy másikban azonban nem. Napjainkban a kommunikáció egyik legelterjedtebb formája az elektronikus levelezés (e-mail). Vajon egy hipotetikus szituációban egyaránt konzuli okmánynak – és ezáltal sérthetetlennek – minősítik-e a szerződésben részes felek a fogadó országban megszerkesztett és ott akár merevlemezen (vagy bármilyen más adattárolón) tárolt, de a konzuli helyiségekből, irattárból eltávolított, vagy onnan az interneten keresztül elküldött okiratot? Nem vitatható, hogy az érintkezés szabadsága alapján a konzuli képviselet hivatalos levelezése is sérthetetlen, az Egyezmény szerint legalábbis a küldő állam kormányával, bárhol levő diplomáciai képviseleteivel és más konzuli képviseleteivel szabadon érintkezhetnek, és ehhez minden megfelelő eszközt felhasználhatnak. Ebbe a fogalomba minden bizonnyal beletartozik az elektronikus levelezés is, ám életszerű az a helyzet, amelyben a konzuli tisztviselő hivatalos tevékenységi körében feljegyzéseket készít vagy különféle adatokat tárol munkája elősegítéséhez hordozható számítógépén, amit rendeltetésénél fogva rendszerint hordoz is. A hivatalos helyiségekben azok sérthetlensége folytán jogszerűen hozzáférhetetlen, a szolgálati gépjárműben ennek okán úgyszintén, de amint onnan kikerül, csupán a konzuli képviselet vagyontárgyaként illeti meg valamilyen szintű sérthetlenség, de annak tisztázása, hogy az a hordozható számítógép és az azon tárolt adatok valóban a konzuli képviselet tulajdonát képezik és a konzuli feladatok teljesítését szolgálják, meglehetősen hosszú időt vehet igénybe. A tulajdoni viszonyok tisztázásának azért van jelentősége, mert a konzuli tisztviselő személyes használati tárgyai nem részesülnek ilyen fokú védelemben. További problémát jelenthet, hogyha például a tiszteletbeli konzuli tisztviselő számítógépén tárolt adatok egy része a konzuli irattár és okmányok körébe tartozik, míg más adatok magánjellegűek. Vajon ilyen esetben mi számít megfelelő technikai elkülönítésnek (ti. tiszteletbeli konzuli tisztviselő esetében az irattár és okmányok az egyéb iratoktól való elkülönítés esetén sérthetetlenek), csupán az, ha fizikailag elkülönült adattárolón (merevlemez, CD stb.) tárolják, vagy az is, ha egyetlen adattárolón különítik el?

Az érintkezés a küldő állam honosaival egyrészt a konzuli védelem hatékony teljesülésének egyik sarokköve, másrészt gyakorlati megvalósulása komoly értelmezési nehézségeket, sőt, emberi jogi problémákat is felvethet. Ennek alapján a konzuli tisztviselők és a küldő

állam honosai szabadon érintkezhetnek, felkereshetik egymást, a küldő állam szabadságától megfosztott honosának kérésére a fogadó állam hatóságai kötelesek késedelem nélkül értesíteni a küldő állam konzuli képviselőjét, közlését szintén haladéktalanul továbbítani az utóbinak, továbbá a hatóságok kötelesek késedelem nélkül felvilágosítani az érdekelt személyt e jogairól. Ezenkívül a konzuli tisztviselőknek joguk van ahhoz, hogy ellássák a küldő állam fogva tartott honosának jogi képviselőtét, kivéve, ha az illető ezt kifejezetten ellenzi.

A hivatásos konzuli tisztviselők védelme alapján a fogadó állam azon túl, hogy a konzuli tisztviselőkkel illő tisztelettel bánik, köteles mindent megtenni a személyük, szabadságuk és méltóságuk ellen irányuló bármely sérelem megakadályozása érdekében. A tiszteletbeli konzuli tisztviselők védelme kapcsán az Egyezmény jóval óvatosabban fogalmaz, amikor csupán azt a kötelezettséget írja elő a fogadó állam számára, hogy biztosítson minden védelmet, amelyre a konzulnak hivatali állásából következően szüksége lehet. Ez a rendelkezés jóval szűkebb körű védelmet biztosít a tiszteletbeli konzulok számára, hiszen míg hivatásos kollégáik magánszférájukban is élvezhetik a fogadó állam speciális védelmét, addig számukra ez kizárólag a hivatali állásukból fakadó esetleges szükségesség alapján jár. Ez ugyan értelmezhető úgy is, hogy ez szükségszerűen megilleti őket magánemberként is ahhoz, hogy funkcióikat maradéktalanul és sérelem nélkül betölthessék, ám ez is csak azt támasztja alá, hogy a „gumijellegű” szabályozás következtlen értelmezéshez és széthúzó gyakorlathoz vezethet. Ha azonban ennek a különbségtételnek gyakorlati jelentősége nem volna, akkor ismételtelen felesleges lenne a differenciált szabályozás.

A hivatásos és tiszteletbeli konzuli tisztviselőket és konzuli alkalmazottakat funkcionális jellegű joghatóság alóli mentesség illeti meg, vagyis a fogadó állam bírói és államigazgatási joghatósága alól csupán a konzuli feladatok gyakorlása során végzett cselekményeik tekintetében élveznek mentességet. A polgári eljárásokban gyakran vetődik fel a hivatalos feladatok köre terjedelmének problémája. Felmerült már e kérdés többek között konzuli tisztviselők által a közszféra szereplőivel összefüggésben tett, állítólagosan rágalmozó kijelentések, valamint bérleti szerződések, és számos más ügy kapcsán is. Mindamellet adott esetben akár a kétséget kizáróan hivatalos feladatainak ellátása során végzett cselekményeiért is felelősségre vonható egy konzuli tisztviselő a helyi bíróságok előtt, sőt egy konzul vagy maga a képviselő olykor még a küldő állam képviselőjeként is perelhető, ám ez utóbbi esetben inkább az államok immunitásának kérdése merül fel elsődlegesen. Jóllehet, a konzuli tisztviselőket megilleti a joghatóság alóli mentesség, kötelesek tiszteletben tartani a fogadó állam törvényeit és más jogszabályait, s tartózkodni annak a belügyeibe való beavatkozástól. A konzuli feladatok végzésével kapcsolatos tényeket, valamint a küldő állam nemzeti jogának szakértőjeként való vallomástételt leszámítva a konzuli képviselő tagjai nem mentesülnek a tanúzási kötelezettség alól, ám ez nem akadályozhatja a tisztviselőt feladatai teljesítésében. A konzuli kapcsolatok zavartalan fenntartásának biztosításához elengedhetetlen a hivatalos levelezés és más hivatalos közlések harmadik államokban való szabadsága és védelme, valamint a konzuli futároknak és az átmenő konzuli poggyásznak a sérthetlensége, éppen úgy, ahogy az a fogadó államban is kívánatos. A tranzitország tehát köteles e rendkívüli fontosságú kiváltságok oly mértékben való nyújtására, ahogyan az Egyezmény alapján arra a fogadó állam is köteles. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az Egyezmény a tiszteletbeli

konzuli tisztviselők tranzitállamon való áthaladása, ill. ott való tartózkodása esetére nem állapít meg kötelezettségeket a harmadik állam számára, csupán a hivatalos levelezés és más hivatalos közlések, valamint a konzuli futárok és a konzuli poggyász védelmére vonatkozó szabályt rendeli alkalmazni, ezzel tulajdonképpen ismét lényegesen hátrányos helyzetbe hozva a tiszteletbeli konzulokat.

Az Egyezmény hiányosságai és értelmezési bizonytalanságai napjainkra nem könnyítik meg a szabályozási kérdések gyakorlati alkalmazhatóságát. A kritikai szemlélet cáfolata ugyanakkor az Egyezmény univerzális jellege, amely éppen azt kívánja meg, hogy az államok egymás közötti viszonyaikra a lehető legnagyobb rugalmassággal, az adott körülményeknek megfelelően, szabadon alakíthassák konzuli kapcsolataikat, ám a szélsőséges értelmezési lehetőségek megkívánják ezen prioritások szűk korlátok közé szorítását. Jóllehet, a *pacta sunt servanda* elv alapján a szerződések értelmezésére is kiterjed a jóhiszeműség követelménye, valamint a szerződés teljesítése elmulasztásának belső jogi rendelkezésre való hivatkozással történő igazolásának tilalma; csakhogy a „nemzetközi jogrend lényege következtében a felek a szerződést egyoldalúan értelmezik, melynek során az értelmező tevékenység egybeolvad a szerződés gyakorlati alkalmazásával”, ami – különösen a jelen témakörben – gyakran önkényes aktusok meghozatalának lehet táptalaja, sőt könnyedén akár az emberi jogokat is sértő túlkapásokhoz vezethetnek, melyek ellehetetlenítik az Egyezmény rendelkezéseinek hatékony érvényesülését.

A tiszteletbeli konzuli tisztviselőkre vonatkozó univerzális szabályozással kapcsolatban felmerülő problémák feltehetőleg elemi módosításokkal (értve ezalatt a tiszteletbeli konzulok védelmének és személyes sérthetlenségének kiszélesítését) lényegében megoldódnának, ami különösen nagy jelentőséggel bírna a kisebb országok számára.

Az Egyezményben részes államok számára az Egyezmény rugalmassága, „gumijellege” folytán – a már bemutatott értelmezhetőségi nehézségeket most ide nem értve – meglehetősen széles körű az eltérésre való lehetőség, elsősorban az Egyezmény preambulumban fellelhető, ún. Martens-klauzulának és az Egyezménynek más nemzetközi szerződésekhez való viszonyát rendező szabályoknak köszönhetően. Ez a kérdéskör annak további elemzését igényelné, hogy képes-e a nemzetközi szokásjog a maga rugalmasságával, de ugyanakkor inkonzisztenciájával megfelelően reagálni a gyakorlat által felvetett problémákra, pontosabban fellelhető-e az Egyezménytől, ha nem is eltérő, de azt kiegészítő, a változásokra reagálni képes nemzetközi gyakorlat.

BIBLIOGRÁFIA

1. A booming trade, *The Economist* (sz. n.), 31 Aug. 2013.
2. William J. ACEVES: *The Vienna Convention on Consular Relations: A study of rights, wrongs, and remedies*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, March 1998.
3. Roberto AGO: *The first International Communities in the Mediterranean World*, *British Yearbook of International Law*, 53(1982)/1.
4. Chittharanjan F. AMERASINGHE: *Diplomatic Protection*, Oxford University Press, New York, 2008.
5. BOZSÁN Dávid: *A konzuli kapcsolatok jogának bemutatása, különös tekintettel az univerzális szabályozás egyes meghatározó vonatkozásainak kritikai szemléletű vizsgálatára*, *Consul Contact Konzuli Hírlevél, különlenyomat*, Budapest, 2006.
6. BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog*, Budapest–Pécs, 2004.
7. R. G. FELTHAM: *Diplomatic Handbook*, 6th Ed., Longman Group UK Limited, London, 1988.
8. eds. Robert JENNIGS, Arthur WATTS: *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Longman Group UK Limited, 1993.
9. Luke T. LEE: *Consular Law and Practice*, 2nd ed., Oxford, 1991.
10. Biswanath SEN: *A Diplomat's Handbook of International Law and practice*, 3rd rev. ed., Dordrecht, 1988.
11. SUHA György: *A tiszteletbeli konzuli intézményrendszer paradigmaváltása*, *Külügyi Szemle*, 2015/1, 73–82.

Dr. Suha György, PhD, habil. (gyorgy.suha@mfa.gov.hu): A Külgazdasági és Külügyminisztérium tiszteletbeli konzuli kapcsolattartásért felelős miniszteri biztosa, címzetes egyetemi tanár, számos hazai és külföldi egyetem vendégprofesszora, a Magyar Tudományos Akadémia Afrikanisztika Albizottságának alapító tagja. Két évtizede a nemzetközi kapcsolatok területén dolgozik, szakterülete a multilaterális diplomácia, a tiszteletbeli konzuli intézmény és a szubszaharai Afrika geopolitikája. 2004 és 2010 között nagyköveti rangban misszióvezetőként dolgozott. 2001–2003 között alapító tisztségviselőként, majd 2009-től ismét a Magyarországon akkreditált Tiszteletbeli Konzuli Testület elnöke. Geofizikus egyetemi végzettsége mellett eredetileg újságíró, a kommunikációs tanácsadói üzleti szektorban, majd a közigazgatásban szerzett gyakorlatot. Több mint 150 publikáció, valamint számos felsőoktatási tankönyv szerzője. Alapítása óta a Geopolitikai Tanács Afrika Kutatási Központ elnöke, az Országgyűlés külügyi tanácsadója.

Kaprinay Zsófia

KÖZJOGI, MAGÁNJOGI VAGY KOMPLEX JOGI SZEMÉLY-E AZ EGYESÜLET?

Associations: Private, Public or Complex Legal Persons?

Dr. Kaprinay Zsófia, egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, kaprinayzsofi@gmail.com

Az új Polgári Törvénykönyv tartalmában és struktúrájában is jelentős változást hozott a jogi személyek vonatkozásában, ami az egyesületekkel kapcsolatban is elmondható. E jogi személy elhelyezése a magánjogi kódexben nem mindig volt teljesen egyértelmű, ami az egyesületek sokoldalúságából adódhat. Egyik oldalról a magánjog lesz rá az irányadó, hiszen az alapítására, megszűnésére vonatkozó szabályokat Polgári Törvénykönyvünk határozza meg, ugyanakkor közjogi vonásokkal is bír, mert működésének megkezdésétől önkormányzó jelleget hordoz, és a civil törvény szabályai irányadóak rá. Jelenleg már nagyon sok jogintézményről elmondható, hogy a közjog és a magánjog határán helyezkedik el, ami az egyesületnél sincs másképp. A szervezet elhelyezésének jogtechnikai szempontból van jelentősége, így tanulmányomban kísérletet teszek annak megválaszolására, hogy közjogi, magánjogi vagy komplex jogi személyről van-e szó.

KULCSSZAVAK:

civil szervezet, civil élet, nonprofit szervezet, közjogi jogi személy, magánjogi jogi személy, alapítvány

The new Civil Code has brought significant changes in connection with legal persons both in its structure and in content, and the same applies to associations. The regulation of this legal person was not obvious from the point of view if it should be placed in the Civil Code or not. The reason for it is the diversity of associations. On the one hand we apply the private law because the creation and closing of associations are regulated by Civil Code. On the other hand we apply the public law as well, because from the date of operation it is characterised by self-governmental features and it is regulated by the act on associations, legal status of public utility, and the operation and support of civil organisations. Currently most of the fields of law are on the border of public law and private law. This applies to associations as well. The placement of this organisation is important from a legal technical point of view, therefore I intend to answer the question if associations are private, public or complex legal persons.

KEYWORDS:

civil organisation, civil life, non-profit organisation, foundation, private association

1. BEVEZETÉS

Helyénvaló-e az egyesület Polgári Törvénykönyvben történő elhelyezése? Mitől közjogi, és mitől magánjogi egy jogi személy? Csak tisztán magánjogi szervezeteknek az elhelyezése indokolt a magánjogi kódexben?

Az egyesület szempontjából a válasz nem minden kérdés tekintetében volt teljesen egyértelmű. Az 1928-as törvényjavaslat Magyarország magánjogi törvénykönyvről is tartalmazta az egyesületekre vonatkozó szabályokat, ezt követően a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) a kezdetektől, egészen az új Polgári Törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) megalkotásáig szabályozta az egyesületet.

A Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság a 2006 februárjában megjelentetett új magyar Polgári Törvénykönyv szövegtervezetében a jogi személyek vonatkozásában még merőben más koncepciót alkalmazott a jelenlegi szabályozáshoz képest, azonban azt, hogy a jogiszemély-típusok közül az egyesületek részletes szabályozását tartalmazni fogja, már az 1003/2003 (I. 25.) Kormányhatározattal jóváhagyott koncepcióból és tematikából tudni lehetett, hiszen ez többek között¹ az egyik egyértelműen megfogalmazott sarokpontja a koncepciónak. Az egyesületi szabályozás javaslatait Csehi Zoltán készítette, ami jelentős átalakítás után 2005 áprilisában került elfogadásra.² Megjegyzendő, hogy ezzel párhuzamosan Sárközy Tamás is készített egy javaslatot, melyben az egyesületek szabályozásához elegendőnek tartotta volna a Legfelsőbb Bíróság addigi jogfejlesztő gyakorlatát.³

E szabályozás tradícióját a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény próbálta megtörni, hiszen az egyesület kifejezést törölni kívánta a magánjogi jogrendből annak ellenére, hogy ennek a korábbi szabályozás is ellentmondott, valamint Vékás Lajos sem helyeselte: „az egyesülési jog a magánautonómia egyik döntő eleme, társadalmi jelentősége pedig felbecsülhetetlen egy demokratikus jogállamban”.⁴ Az egyesületi jog magánjogi kódexből történő kimaradása mellett elvi érveket nem lehetett felhozni, kizárólag azt, hogy az egyesülési jogról szóló – akkor hatályban lévő – 1989. évi II. törvény (továbbiakban egyesülési törvény) minőségi többséggel elfogadott jogszabály volt. Egyébként az egyesület szabályainak rendezése a Ptk-tól függetlenül is elkezdődött.⁵ Miután az Alkotmánybíróság 436/B/2010 AB-határozatával megsemmisítette a 2009. évi CXX. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény 1. § (1) bekezdését, valamint 208. §-át, így az egyesület nem tűnt el magánjogunk színteréről, és szabályozása továbbra is megmaradt a Polgári

1 CSEHI Zoltán: *A jogi személyek szabályozása az új magyar Polgári Törvénykönyv tervezeteiben – egy kísérlet eddigi története*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2008/5–6, 4–13.

2 SÁRKÖZY Tamás: *Szerkesztőbizottsági javaslat, I. könyv: A személyek*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2005/4–5, 3–24.

3 SÁRKÖZY Tamás: *Alternatív javaslat a „Jogi személyek általános szabályai”-ra*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2005/4–5, 34–37.

4 VÉKÁS Lajos: *Bírálat és jobbtétő észrevételek az új Ptk. kormányjavaslatához*, Magyar Jog, 2008/9, 577–590.

5 Nem sokkal később elkezdődött az új Civil törvény tárgyalása, melynek nagy része 2012. január 1-jén hatályba is lépett. 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

Törvénykönyv keretein belül.⁶ Tanulmányomban megpróbálok választ adni arra a kérdésre, hogy az egyesület tisztán magánjogi, közjogi, vagy esetleg komplex jogi személy.

2. AZ EGYESÜLET HOVATARTOZÁSÁVAL KAPCSOLATOS DILEMMÁK LEHETSÉGES OKAI

A közjogi és magánjogi szervezetek dilemmája már a régi Ptk. hatálya alatt is többször felmerült. Az első ilyen felvetést a Ptk. 1993. évi XCII. törvénnyel történő módosítása hívta életre, ekkor került újra középpontba e kérdéskör. A módosítás tárgya és iránya az volt, hogy megteremtse az állami és civil szféra köztes, új közjogi jogi személyek magánjogi jogviszonyokban való részvételének a szabályozását, mindezt új nonprofit intézményrendszer kialakítása mellett. A két új közjogi személy a közalapítvány és a köztestület volt.⁷ A bekövetkezett társadalmi változások következtében ugyanis szükség volt olyan szervezetekre, amelyek a közfeladatok jelentős részét el tudják látni nonprofit jelleggel, és hosszú távon hatékony szerepet tölthetnek be a közszolgáltatások nyújtásában. Az indokolás egyértelművé tette, hogy a Ptk. csak keretszabályokat adhat meg ezen szervezetek vonatkozásban, és a részlet-szabályokat külön törvényben kell megállapítani. Ami a félreértést okozhatta, az volt, hogy a köztestületek az egyesületekre vonatkozó rendelkezésekkel egy pont alá kerültek. A magyarázatot az adta, hogy a köztestület – feladatai jellegéből⁸ kiindulva – személyegyesülést feltételezett. E vonása, valamint öngazgatási⁹ mivolta miatt rokonították az egyesülettel, és ez utóbbira vonatkozó szabályt rendelte alkalmazni¹⁰ a Ptk-ban meghatározott területeken.¹¹ Ugyanakkor az indokolás kifejezetten leszögezte, hogy a köztestület az egyesülettől különböző, gyökeresen eltérő jegyekkel rendelkező, önálló jogiszemély-típus. Az eltéréseket a következőkben jelölte meg: az egyesület önkéntes alapon szerveződik, míg a köztestület létrehozását törvény rendeli el; az egyesület az alapszabályban maga határozza meg célját, míg köztestületnél követelmény, hogy közfeladatot lásson el; végül az egyesület nem foglalja magában valamely szakma gyakorlóinak összességét, míg számos köztestületnél egy adott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható.¹² Hangsúlyozza, hogy a köztestületek megjelenése nem érinti a magánjogi alapokon álló egyesületek helyzetét.¹³

6 CSEHI Zoltán: *Meghiúsult kísérlet az egyesület szabályainak megszüntetésére a magyar polgári jogban*, *Iustum Aequum Salutare* VI., 2010/2, 13–23.

7 1993. évi XCII. törvény, Általános indokolás I.

8 A köztestületnek minden esetben közfeladatot kell ellátnia, amely feladatot korábban az állam vagy a helyi önkormányzat látott el, vagy kellett volna ellátnia. SÁRKÖZY Tamás: *VI. fejezet = A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, szerk. GELLÉRT György, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 170.

9 Számos közfeladat az érintettek öngazgatása útján hatékonyabban megvalósítható, mintha az állam látná el. SÁRKÖZY Tamás: *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, VI. fejezet, szerk. GELLÉRT György, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 170.

10 1959. évi IV. törvény 65. § (1)

11 régi Ptk. 65. § (6)

12 Például az ügyvédi tevékenység csak ügyvédi kamarai tagság esetén folytatható. Az ügyvédekről szóló 1988. évi XI. törvény 13. § (1)

13 1993. évi XCII. törvény, Általános indokolás III.

Annak megítélésében, hogy közjogi vagy magánjogi szervezetről van-e szó, nem segített az a jelenség, hogy a *társadalmi szervezetet* és *egyesületet* sokszor egymással azonosították, pedig e két fogalom nem egy és ugyanaz, használatuk sokáig rendezetlen volt. Az 1972-es módosítást követő Alkotmány,¹⁴ valamint a Magyar Népköztársaság Polgári törvénykönyve¹⁵ is megkülönböztette e fogalmi kategóriákat. E szervezetekre eltérő szabályokat állapított meg, a leglényegesebb különbséget az jelentette, hogy a társadalmi szervezeteket jogszabály hívta életre, míg az egyesületek az alkotmányos alapjog mentén az alapszabály elfogadásával jöhettek létre az egyesületekről szóló 1970. évi 35. tvr. alapján, igaz, hogy az állam elismerésére már a szerveződés létszakaszában is szükség volt. A két fogalom szétválasztását enyhítette az, hogy a társadalmi szervezetekre az egyesületekre irányadó szabályozást rendelte alkalmazni.¹⁶ Talán ez is hozzájárult a két fogalom közötti kuszaság kialakulásához. A társadalmi szervezeteket létrehozó jogszabályok nem mindig voltak egyértelműek, így külön bírói gyakorlat alakult ki a két szervezet közötti különbségtételre.¹⁷

Az egyesülési törvény általános gyűjtőfogalomként használta a társadalmi szervezet elnevezést, elsősorban a párt- és a szakszervezet-alapítás szabadságát meghatározva, amely nyilvánvalóan közjogi alapú egyesülési formát jelentett. Ekkor a társadalmi szervezet megjelölés az Alkotmányból már kimaradt, valamint 1994. január 1. napját követően a Ptk. is elhagyta, és az egyesülési törvényben került szabályozásra, az előbb meghatározottak szerint, gyűjtőfogalomként. E két törvény inentől kezdve oda-vissza utalt egymásra, hiszen a Ptk. A társadalmi szervezetekre az egyesületekre vonatkozó szabályokat rendelte alkalmazni,¹⁸ míg az egyesülési törvény az egyesületekre a társadalmi szervezetekre irányadó szabályokat – természetesen az egyesülési törvény alkalmazása során.¹⁹ Az egyesületeket tehát a társadalmi szervezetekkel kezdték el azonosítani, és fordítva, pedig két különböző kategóriáról van szó, ahol a társadalmi szervezet volt a nagyobb halmaz, és ezen belül helyezkedtek el az egyesületek. Az egyesület a társadalmi szervezetek egyik alfaját képezi, azonban míg az előbbi elsősorban magánjogi, az utóbbi inkább közjogi jegyekkel ruházható fel. Az egyesülési törvény szabályozási közege, szóhasználata, tartalma is közhatalmi jellegre utal.²⁰

– Elsőként lehet említeni, hogy a közjoghoz tartozó szervezeti formákat jelölt a társadalmi szervezetek kifejezéssel, így a pártot, szakszervezetet, valamint a tömegmozgalom fogalmát is ide sorolhattuk.

14 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya – 1988-ban hatályos szöveg – 4. § és 65. §.

15 régi Ptk. – 1988-ban hatályos szövege – 68–70. §-ai tartalmazták a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályokat, 71–80. §-ai pedig az egyesületekre vonatkozó szabályokat.

16 régi Ptk. – 1988-ban hatályos szövege – 58. §.

17 SÁRKÖZY Tamás: *A jogi személyek egyes fajtái*, EÖRSI Gyula, GELLÉRT György: *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, I. kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.

18 régi Ptk. – 1994. január 1-től hatályos – 64. §.

19 Egyesülési törvény 4/A. §.

20 CSEHI: *i. m.*, 19.

- Másodsorban tartalmazott olyan korlátozó rendelkezéseket, amely korlátok általában a közhatalommal kapcsolatban álló szervezetek esetében bírnak jelentőséggel.²¹ Ilyen volt például az a szabályozás, hogy csak az lehetett ügyintéző, aki nincs a közügyektől eltiltva.²²
- Az egyesülési törvény demokratikus működést követel meg a társadalmi szervezetektől, mely fogalom nem ismert és alkalmazható a magánjog területén.

Az egyesület hovatarozását egy közigazgatási jogegységi határozat is kérdésessé tette. A 2/2005. KJE abban a kérdésben foglalt állást, hogy társadalmi szervezet tagja tagsági jogait gyakorolhatja-e képviselő útján, mert az ezt megelőző években eltérő gyakorlat alakult ki ezen a téren. Másképp megfogalmazva: az egyesülési törvény²³ alapján a szervezet tagja kizárólag személyesen gyakorolhatja tagsági jogait, vagy meghatalmazott útján is eljárhat. A jogkérdésben a végeredmény az lett, hogy társadalmi szervezet természetes személy tagja az egyesülési törvényből eredő jogait csak személyesen gyakorolhatja, meghatalmazás útján nem.

Az indokolás lényege abban állt, hogy a társadalmi szervezet működése is, ugyanúgy, mint az állami és az önkormányzati testületi szervek, a képviselői demokrácián, illetve a tagok személyes joggyakorlásán alapul. A parlamenti önkormányzati képviselők is saját személyükben képviselik azokat, akik megválasztották őket, így a társadalmi szervezet tagjai is személyesen működnek közre az egyesület feladatainak ellátásában. A Legfelsőbb Bíróság hivatkozott még arra, hogy az alapszabálynak biztosítania kell a szervezet demokratikus, önkormányzati elven alapuló működését, a tagok jogai és kötelességei akként öltenek testet, hogy a tag részt vehet a szervezet tevékenységében és rendezvényein, választhat, és választható, valamint, hogy a szervezet legfőbb szerve a tagok összessége.²⁴

Így az egyesületi törvény rendelkezései értelmében, valamint a két bemutatott alkotmányos szervtípus hasonlóságai alapján egyértelmű, hogy a törvény adta tagsági jogait csak személyes közreműködésükkel, üléseken való jelenlétükkel gyakorolhatják. Ha ez nem így lenne, akkor az egyesület, alkotmányos, társadalmi rendeltetését veszítené el azzal, hogy nem az egyesület tagjai, hanem azok meghatalmazottjai gyakorolnák a tagokat megillető jogosultságokat. A jogegységi tanács az indokolás III. részében a társadalmi szervezet jogviszonyait közjogi jogviszonynak minősíti.²⁵

A jogegységi határozat a bírák közjogias gondolkodására utal,²⁶ hiszen két olyan szervezettel vonta párhuzamba az egyesületeket, amelyek tisztán a közjoghoz tartoznak, és jogegységi határozattal korlátozta az alapszabály megalkotásának szabadságát, ami viszont alkotmányellenes.²⁷

21 Uo.

22 Egyesülési törvény 3. §.

23 Egyesülési törvény 9. §

24 Egyesülési törvény 6. § (1), 9. §, 11. § (1)

25 2/2007 KJE hatályon kívül helyezte a fent említett jogegységi határozatot, de nem tartalmi hiba miatt, hanem azzal az indokolással, hogy a jogvita a polgári jog szabályainak alkalmazhatóságát is érinti, melyből kifolyólag a Közigazgatási Kollégiumnak a Polgári Kollégiummal kellett volna eljárnia.

26 Megjegyzendő, hogy a jogegységi határozatot a Közigazgatási Kollégium hozta, amely közigazgatási ügyszaki bírásból áll.

27 PETRIK Ferenc: *Egyesület: közjogi vagy polgári jogi szervezet?* Közigazgatási Szemle, 2008/2, 26–34.

3. KÖZJOGI, MAGÁNJOGI, KOMPLEX JOGI SZEMÉLY ELMÉLETEK

Fazekas Mariann tanulmányában összefoglalja, hogy milyen értelmezések vannak a magyar jogirodalomban a közjogi és magánjogi jogi személyekről.²⁸ a hovatartozás szempontjából az eldöntendő az, hogy a szerzők elfogadják vagy elvetik azt a felvetést, hogy a szervezetek komplex – közjogi és magánjogi – jogalanyisággal bírnak. Sárközy szerint egyértelmű, hogy a szervezetek jogalanyisége nem írható le egyetlen jogág fogalomrendszerével. „A jogi személy fogalmát nem sajátíthatja ki a polgári jog. A jogi személy a szervezet komplex jogalanyiságát, helyesebben jogágilag komplex jogállását, státuszát fejezi ki.”²⁹ Petrik Ferenc, Kilényi Géza és Berényi Sándor nem fogadják el ezt az álláspontot, és különböző véleményekkel vannak a közjogi személyiségről.

Berényi szerint a közjogi személyiség kifejezi az államhoz való viszonyt, az attól való viszonylagos elkülönültséget, az ebben a viszonyban kifejeződő autonómiát, az állam felügyeleti jogának fenntartása mellett. Emellett a közjogi személy ugyanúgy rendelkezik teljes körű magánjogi személyiséggel is. Közjogi szervezetnek minősíti az államot, az önkormányzatokat, köztisztviselői önkormányzatokat, közalapítványokat és a közjogi személyiségű közintézeteket.³⁰

Petrik a közjogi személyiséget a polgári jogtól elválasztva határozza meg. Közjogi személy alatt közhatalmat gyakorló szervet ért, mely a közjog alanya, és így kötelező érvényű határozatok kibocsátására jogosult. Elismeri ugyan más jogágak segítségül hívását, mely szükségyszerű, de ezt nem tartja egyenlőnek azzal, hogy ilyen jogalanyisággal ruházzuk fel a jogi személyeket.³¹

Kilényi hasonlóképpen vélekedik, azokat a szervezeteket sorolja ide, amelyek állami felhatalmazással önállóan láthatnak el közhatalmi tevékenységet állami feladatokkal összefüggésben.³²

Érdekes, hogy ezen értelmezésekből kimaradt az a megközelítés, mely később a Ptk. koncepciót is vezérelte abból a szempontból, hogy mely jogi személyek kerüljenek be az új magánjogi kódexbe. Nevezetesen az, hogy a jogi személy alapítása a tagok saját akarathatározásán alapul-e vagy sem. Ha végiggondoljuk a fenti elméleteket, és megnézzük, mely szervezeteket sorolják egyértelműen a közjogi kategóriákba, akkor megállapítható, hogy valamennyi szervezetre igaz ez esetben, hogy nem saját, azaz a tagok, alapítók elhatározásából jön létre, hanem az állam elhatározásából. Véleményem szerint, ez kiindulópont lehetne annak meghatározásánál, hogy elsődlegesen milyen jogágba tartozó szervezetről van szó.

Magáról az egyesületek hovatartozásáról Szladits a következőképpen vélekedett: az egyesületi tagság magánjogi jogviszony, amelyből a tag és az egyesület részére kölcsönösen alanyi jogok és kötelezettségek származnak. Az egyesületi tag szavazati jogát „különleges, személyjogi természetű alanyi jog”-nak minősíti.³³

28 FAZEKAS Mariann: *A közjog alanyai és a Ptk. tervezet*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2007/5, 17–27., 18–19.

29 SÁRKÖZY Tamás: *A jogi személy elméletének átalakulása*, KJK, 1985, 442.

30 FAZEKAS: *i. m.*, 18.

31 *Uo.*

32 *Uo.*

33 SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlatja*, 1. rész, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1933, 72.

Petrik szerint lényegében közjogi szervezetről van szó, amely a polgári jogi jogviszonyokban is szükségszerűen részt vesz, és emiatt kell a Ptk.-ban meghatározni a jogképesség elnyeréséhez feltétlenül szükséges feltételeit.³⁴ Így a közjogi viszonyok közé tartoznak az egyesületi jog gyakorlásával kapcsolatos tagsági jogok és kötelezettségek, a civil szervezet esetleges közjogi viszonyokban való részvétele, az egyesület jogképességével kapcsolatos állami feladatok, így bejegyzése, törlése, felügyelete. A magánjogi viszonyok között említi az egyesület és harmadik személyekkel létesített viszonyból eredő jogosultságokat és kötelezettségeket, mint tulajdonjog szerzése, szerződések kötése, az egyesület törvényes képvisellete, valamint az egyesület vagyonával való gazdálkodás.³⁵

Ha megnézzük, Petrik mely szervezeteket minősíti közjogi személynek,³⁶ akkor nem fogadhatjuk el igaznak azt az állítását, miszerint az egyesület elsősorban közjogi jogi személy.

4. AZ EGYESÜLET HOVATARTOZÁSÁT ALÁTÁMASZTÓ JELLEMZŐK

Ha a Fazekas tanulmányában felvetett elméleteket összevetjük, akkor véleményem szerint az alábbi jellemzők folytán minősíthetnénk egy szervezetet közjogi személynek:

- állami elhatározásból, jogszabály alapján jön létre, nem a felek szabad akarat-elhatározásából. Lábady Tamás is elsősorban e szempont szerint tesz különbséget a közjogi és magánjogi jogi személyek között. „A közjogi jogi személyek olyan magánjogi jogalanyok, amelyek létrejöttében a közjognak meghatározó szerepe van.” Ilyennek tartja a közalapítványt és a köztestületet.³⁷
- kötelező érvényű határozatok kibocsátására jogosult;
- szoros állami, kormányzati felügyelet alatt áll.

Egyértelmű, hogy az egyesület a felek szabad akarat-elhatározásából jön létre, az alapítók az alapszabályt saját igényeik szerint alakítják azzal a megkötéssel, hogy a jogszabályba foglaltaknak megfelel. Ennek következményeképpen a szervezet működését is saját maguk határozhatják meg, itt szintén a magánautonómia érvényesül széles körben. Ebben a körben már egy kicsit begyűrűzik a közjog, hiszen mindezek az egyesületi jogból mint alkotmányos alapjogból levezethető szabályozások, amely azonban a közjog részét képezi.

A közgyűlés az alapszabály betartása mellett jogosult a tagokra nézve kötelező érvényű határozatok kibocsátására, azonban ezt meg kell különböztetnünk egy tisztán közjogi személy által kibocsátott határozattól. Hiszen itt maga a tag döntött úgy, hogy az egyesület létrehozásakor vagy az egyesületbe lépésekor magára nézve kötelezően elfogadja az alapszabály rendelkezéseit, illetve a határozatok többségének meghozatalában tagsági jogai gyakorlásán keresztül saját maga is részt vehet, így befolyásolhatja annak tartalmát.

Az utolsó jellemző csak abban az esetben igaz az egyesületekre, ha közfeladatot látnak el, és csakis ebben a vonatkozásban. Ha egy egyesület mint fenntartó családi napközit üzemeltet,

³⁴ PETRIK: *i. m.*, 32.

³⁵ *Uo.*

³⁶ lásd 6. oldal

³⁷ LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002, 25.

akkor közfeladatot lát el, hiszen gyermekek napközbeni ellátását biztosítja.³⁸ A feladat ellátása érdekében a fenntartót költségvetési támogatásban is részesíti az állam a jogszabályi feltételek megléte esetén. Mind a közfeladat ellátására, mind a költségvetési támogatás felhasználására szigorú ellenőrzéseket folytat az állam, azonban az egyesület egyéb tevékenységére ez nem terjed ki. Tehát nem a jogi személy áll szigorú ellenőrzés alatt, hanem a közfeladat ellátása, azaz hogy ezt a tevékenységet a jogszabálynak megfelelően látja el. Egy nonprofit gazdasági társaság ugyanúgy lehet fenntartója egy magánóvodának, mint egy egyesület, ez még nem teszi közjogi szervezetté.

5. ÖSSZEGZÉS

Összességében azt lehetne mondani, hogy az egyesület elsősorban magánjogi jogi személynek minősül, melynek megalapítására és megszűnésére a Polgári Törvénykönyv szabályai az irányadóak. Működése során már meghatározóak a közjogi jellemzők, erre utal az a tény is, hogy működésére, gazdálkodására a civil törvény szabályait kell alkalmazni, mely a közjogra jellemző kogens szabályozást tartalmaz, továbbá az öngazgatási, önkormányzó jelleg, amelyből következik, hogy határozatai a tagokra nézve kötelezőek.

Ezt a kettősséget bírói gyakorlat is alátámasztja, legalábbis az általam vizsgált döntésekből az szűrhető le, hogy az alapszabályt a tagok jogszabályi keretek között szabadon állapíthatják meg, ugyanakkor közjogi jegyekkel is felruhazzák a jogi személyt:

- „Az egyesületet és szerveit kötik az alapszabályban meghatározott szerveinek a határozatai.” „A társadalmi szervezet öngazgató jellegű, folyamatos működésének biztosítása ennek a jogértelmezésnek az elfogadását indokolja.”³⁹
- „Az egyesületek működése során a törvény szellemének és rendelkezéseinek megfelelően a demokratikus öngazgatás elvén alapuló működést kell biztosítani. A törvényi feltételek teljesítése mellett a tagok maguk határozzák meg az egyesület célkitűzéseit, ezek megvalósításához a törvény keretei között szabadon választják meg a számukra legalkalmasabb szervezetet, és határozzák meg a tagok jogait és kötelezettségeit.”⁴⁰
- „Az egyesület autonóm, önkormányzattal bíró szervezet, elvárhatja a tagjától, hogy az érdekeinek szem előtt tartásával cselekedjen.” „A bíróság az autonóm önkormányzó egyesület döntését nem mérlegelheti felül, nem minősítheti, csak az alapszabállyal való összhangját vizsgálhatja. Az egyesület jogosult dönteni arról, hogy számára tagjának tevékenysége elfogadható-e; az egyesület a maga által alkotott szabályokhoz van kötve; az egyesület a demokratikus önkormányzatiságából adódóan nincs elzárva attól, hogy meghatározza a saját tagjaira a tagság feltételeit, kötelezettségeit; az alapszabály részletesebb szabályozása

38 Gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 14. § (2), (3), 15. § (2) b. pontja

39 BH 2012. 202.

40 BH 2001. 346

- hiányában, mint önkormányzattal rendelkező demokratikus szervezet, megilleti az a jog, hogy meghatározza, mit tart az alperes tagságával összeegyeztethetetlen magatartásnak.”⁴¹
- „A bíróság köteles tiszteletben tartani az önkormányzati működést, vizsgálat kizárólag az alapszabályban meghatározott eljárási szabályok betartására, a döntés alapjául szolgáló tények helytálló megállapításának vizsgálatára terjed ki.”⁴²
 - „Az egyesület önkéntes megszűnése esetén a bíróság csak azt vizsgálja, hogy a legfelsőbb szerv az alapszabály előírásának megfelelően hozott-e határozatot.”⁴³

Láthatjuk, hogy a bíróság vizsgálata kizárólag az alapszabályra és a tények valóságára terjed ki, azon túlmenően, a demokratikus, önigazgató, önkormányzati jellegre hivatkozva nem szólnak bele az egyesület működésébe, arra hivatkozván, hogy arra nincsen hatáskörük.

A jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyv koncepciója szerint azok a jogiszemély-típusok kerültek szabályozásra a Ptk.-ban, amelyek esetén annak alapítói saját érdekkörükben, saját akarat-elhatározásukon alapulva hozzák létre a jogi személyt, és az ilyen jogi személy működtetése is az érintett felek magánautonómiájának a területére esik. Tehát e jogi személyek létesítése és működtetése is a polgári jogi jogviszonyok keretében történik.⁴⁴

Véleményem szerint – mind az európai megoldásokat, mind a magyar bírói gyakorlatot, mind pedig a jogtudományi magyarázatot figyelembe véve – kétséget kizáróan megállapítható, hogy az egyesületekre vonatkozó szabályoknak a Polgári Törvénykönyvben való elhelyezése szükségszerű, és jó megoldás, mert egy tisztán magánjogi alapokon nyugvó személyegyesülési formáról van szó. A megkülönböztetésnek jogtechnikai szempontból lehet jelentősége, hogy mely jogág jegyeit, ismérveit kell adott esetben alkalmazni. Segítségül szolgálhat jelenleg a diszpozitív-kógens minősítés kérdése közötti különbségtételben is, hiszen a magánjogi jellegű jogviszonyokra inkább a diszpozitivitás jellemző, míg a közjogra a kógenca. Az egyesület magánjogi alapokon nyugvó jogi személy, mely a bírósági nyilvántartásba vételt követően számos közjogi jellemzővel bír egészen a megszűnéséig, tehát komplex jelleggel magánjogi és közjogi vonásokat egyaránt tartalmaz. Nagyon érdekes volt, és elgondolkodtatott Auer Ádám előadása a Magánjogot Oktatók Egyesületének nyolcadik éves rendes konferenciáján.⁴⁵ Mondanivalója lényege abban állt, hogy vajon az új Polgári Törvénykönyv által meghatározott jogi személy fogalom, mely a korábbi szabályozáshoz képest hozott egy fogalmi tágítást, és egy tartalmi mélyítést, alkalmazható-e valamennyi jogi személyre, így a közjogi jogi személyekre, mint például az önkormányzatra. Lehetne-e a jogalkotónak egy általános jogi személy fogalmat adni, mely valamennyi jogi személyre alkalmazható? Mert ha igen, akkor ezt követően már az adott szervezetre vonatkozó ágazati

41 BH 2012. 128

42 BH 2010. 160

43 BH 2009. 338

44 KISFALUDI András: *A jogi személyek szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben*, Jogtudományi Közlöny, 2013/7–8, 333–342.

45 AUER Ádám: „*A jogi személyiség közjogi és magánjogi paradigmája Magyarországon*” címmel tartott előadása. Az ezerarcú magánjog: A jogfejlődés útjai és lehetőségei a XXI. században a Magánjogot Oktató Fiatalok, és a Magánjogot Oktatók Egyesületének nyolcadik éves rendes konferenciája, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016. május 20.

jogszabály adhatna iránymutatást abban, hogy az adott szervezet magánjogi, közjogi, vagy adott esetben komplex jogi személy. Ugyanis megítélésem szerint léteznek komplex jogi személyek, és az egyesület is ilyennek tekinthető, tekintettel arra, hogy magánjogi alapokon nyugszik, az alapján jön létre, de működésének megkezdésétől kezdve egészen a végéig közjogi jegyekkel is bír. Az egyesülési jogból mint alkotmányos szabadságjogból indul, amelynek jogszabályi keretet a működés megkezdéséhez a Polgári Törvénykönyv, a legfontosabb magánjogot szabályozó kódex ad, ezt követően pedig a civil törvény és a civil eljárásról szóló törvény tartalmaz rá rendelkezéseket, mely már inkább közjogi jegyeket hordoz magában. Megszűnésekor pedig ismét visszatérnek magánjogi kódexünk ide vonatkozó rendelkezései.

6. BIBLIOGRÁFIA

1. CSEHI Zoltán: *A jogi személyek szabályozása az új magyar Polgári Törvénykönyv tervezeteiben – egy kísérlet eddigi története*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2008/5–6, 4–13.
2. CSEHI Zoltán: *Meghiúsult kísérlet az egyesület szabályainak megszüntetésére a magyar polgári jogban*, Iustum Aequum Salutare VI., 2010/2, 13–23.
3. FAZEKAS Mariann: *A közjog alanyai és a Ptk. tervezet*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2007/5, 17–27.
4. KISFALUDI András: *A jogi személyek szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben*, Jogtudományi Közlöny, 2013/7–8, 333–342.
5. LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002.
6. PETRIK Ferenc: *Egyesület: közjogi vagy polgári jogi szervezet?* Közigazgatási Szemle, 2008/2, 26–34.
7. SÁRKÖZY Tamás: *Szerkesztőbizottsági javaslat, I. könyv: A személyek*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2005/4–5, 3–24.
8. SÁRKÖZY Tamás: *Alternatív javaslat a „Jogi személyek általános szabályai”-ra*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2005/4–5, 34–37.
9. SÁRKÖZY Tamás: *VI. fejezet = A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, szerk. GELLÉRT György, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.
10. SÁRKÖZY Tamás: *A jogi személyek egyes fajtái* = EÖRSI Gyula, GELLÉRT György: *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, I. kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.
11. SÁRKÖZY Tamás: *A jogi személy elméletének átalakulása*, KJK, Budapest, 1985.
12. SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlatja*, I. rész, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1933.
13. VÉKÁS Lajos: *Bírálat és jobbító észrevételek az új Ptk. kormányjavaslatához*, Magyar Jog, 2008/9, 577–590.

Kaprinay Zsófia (kaprinayzsofi@gmail.com): A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszékének egyetemi tanársegédje 2008 januárja óta. Oktatási területe: polgári jog, családjog, értékpapírijog, média jog. Kutatási területe az egyesületek jogi szabályozásának vizsgálata, mely doktori disszertációjának témája is egyben. Így az új civil szervezet gyűjtőfogalmi kategória kialakulása, az egyesülési jog mint szabadságjog, az új Polgári Törvénykönyv egyesületekre vonatkozó szabályai, valamint e szervezetek külföldi szabályozása, és összehasonlítása képezi közelebbi kutatásai tárgyát. A témával kapcsolatban több publikációja is megjelent, és számos tudományos és szakmai előadást tartott. Konzulense, Prof. Dr. Papp Tekla egyetemi tanár, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Civilisztikai Intézetének vezetője, aki a Szegedi Tudományegyetem Jogi Karán is részt vesz az oktatásban.

Potoczki Zoltán

A DOHÁNYJÖVEDÉK RÖVID TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON

A brief history of the tobacco excise duty in Hungary

Dr. Potoczki Zoltán, pénzügyőr alezredes, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NKE Rendészet-tudományi Kar, Vám- és Pénzügyőri Tanszék, potozoli@gmail.com

Jelen tanulmány a dohány magyarországi jövedéki szabályozástörténetének bemutatását tűzte ki célul. A kutatás a dohánytermékek magyarországi megjelenésétől a mai szabályozással bezárólag a hazai jogforrások, történeti leírások, tanulmányok, jogszabály-magyarázatok tanulmányozásán, feldolgozásán és bemutatásán alapul. A tanulmány céljai közt nem szerepelt a dohányjövédék jelenkori szabályozásának részletes bemutatása, mert arra a szerző egy korábbi tanulmány keretei között már sort kerített. Mindemellett a tanulmány kimutatható eredményeként a speciális, témához kapcsolódó történeti ismeretek bővítése mellett jelentkezik az a tény, hogy a dohánygyártmányokra vonatkozó jelenlegi hazai szabályozás szinte minden elemében a dualizmus korabeli és az azt követő, két világháború közötti szabályanyaggal mutat jelentős hasonlóságot: akkor is és most is a korabeli európai szabályozás jellegzetességeit foglalta, foglalja magában.

KULCSSZAVAK:

állami bevételek, dohány, előállítás, forgalmazás, jövedék

This study aims to present the history of the Hungarian tobacco excise regulations. The research is based on the examination, processing and presentation of domestic legal sources, historical descriptions, studies, law explanations from the appearance of tobacco products in Hungary to the current regulation. A detailed description of the contemporary regulation of tobacco excise is not part of the goals of the study because the author has already written about it in a previous paper. Beyond the expansion of the special historical knowledge on the topic, a further outcome of the study is the finding of the fact that the current national regulation on tobacco products shows considerable similarities in almost all of its elements to the law material of the Dual Monarchy and that of the subsequent era between the two world wars: then and now, it covers the characteristics of the contemporary European regulations.

KEYWORDS:

state revenues, tobacco, production, sales, excise duty

1. BEVEZETÉS

A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa a dohányjödék magyarországi megjelenésének és fejlődésének legfontosabb állomásait, illetve a korabeli szabályozás jellegzetességeit. A témához kapcsolódó kutatómunka az újkortól napjainkig terjedő időszakot öleli fel. A feldolgozott források között korabeli jogszabályok, történelmi, jogi, gazdasági tanulmányok, tanulmánykötetek, utasítások és egy részben a témához kapcsolódó doktori értekezés található. A tanulmány hangsúlyos részét a dualizmus jövedéki szabályanyagának részletesebb bemutatása képezi, mivel ezen időszak szabályanyagának áttekintése az, ami leginkább lehetőséget teremt a mai jövedéki szabályozás logikájának megértéséhez, lényegi elemeinek levezetéséhez, a múlt és a jelen kapcsolódásának feltárásához.

2. A DOHÁNY MEGJELENÉSE MAGYARORSZÁGON

A dohány Amerikából származik. Magyarországon már régi időktől ismeretes, és valószínűleg I. Ferdinánd és Miksa királyok alatt nálunk táborozó spanyol segédcsoportok útján ismerték meg a magyar katonák. Más elképzelések szerint a dohány kifejezés a török „duhan” kifejezésre vezethető vissza, és a török hódoltság idején, török közvetítéssel került Magyarországra.¹ A dohányzás rohamosan terjedt, így a 16. század végén már Magyarország legtávolabbi részein is ismert volt.

„Maga a jövedék kifejezés az osztrák–német Gefall szó fordítása. Tágabb értelemben nemcsak a dohányt, hanem az összes egyedárúságot, beszedett vámot és fogyasztási adót is jelentette.”² A dohánymonopólium a kincstár jövedelmét (jövedékét) gyarapította.

A Habsburg császári udvar az egyedárúságot 1702-ben vezette be, de a monopólium ekkor még csupán a kereskedelemre terjedt ki, melyet jellemzően az udvar ekkortájt örmény és görög kereskedőknek adott bérbe. A dohánytermesztés ekkor még nem volt engedélyhez kötve, viszont a dohányleveleket kötelező volt a kincstárnak beszolgáltatni. A hazai termesztés dinamikusan nőtt, a 63 vármegyéből 18-ban foglalkoztak dohánytermesztéssel és a magyar dohány ismert és keresett cikké vált.³ A kereskedelem bérbeadására a mintát itáliai határozatok adták, ezért az olasz „Appalto” kifejezés németesített változata, a német „Appalt” vált a bérlet német elnevezésévé. Az Appalto gyakorlatilag a pénzért való bérbeadást jelentette, vagyis kizárólagos jogot a dohány kereskedelmére, behozatalára és a termesztésére, tehát monopóliumi rendszert jelölt.⁴

1 SIMON Zoltán, POZSGAI Zoltán, KIS Judit, BOROS Sándor: *Az adózás rövid története = Jövedék Alapok I.*, szerk. SZABÓ Zsolt, Lónyay Menyhért Szakkönyvtár, VIVA Média, Budapest, 2006, 16.

2 KOHÚT Sára: *A dohánymonopólium előzménytörténete Magyarországon*, 2016. Forrás: dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/225011/disszertacio.pdf?sequence=1&isAllowed=y (a letöltés ideje: 2016. 06. 28.)

3 SIMON, POZSGAI, KIS, BOROS: *i. m.*, 16.

4 KOHÚT: *i. m.*, 6.

3. A DOHÁNYJÖVEDÉK KITELJESEDÉSE

Magyarországon 1851-ig a dohánytermelés szabad volt, feltételhez vagy engedélyhez nem volt kötve. Dohánytermeléssel elsősorban kisbirtokosok foglalkoztak, a nagyobb birtokosok az úrbéres birtokosokon, dohánytermelők telepítésén, feles kertészekken keresztül termeltek. 1848 előtt az évi dohányszükséglet 500 000 bécsi mázsát tett ki, ami körülbelül 50-55 ezer holdnyi ültetési területnek felelt meg. A dohány egyedárúsága a magyar korona országaiban 1850. november 29-én keltezett császári nyílt paranccsal (Tabac Monopol Ordnung) 1851. március 1-jével lett bevezetve.⁵ Hasonló szabályozás jellemezte a korabeli európai államokat is: Itáliát, Franciaországot és Spanyolországot is. Az egyedárúsítás behozatalával megszűnt az országban a szabad dohánytermelés. A szabályozás központi eleme – a maihoz hasonlóan – az engedélyezés volt: tilos volt engedély hiányában dohányt termelni, készíteni, az országba behozni, vagy azon átszállítani. Termelésre engedélyt az kaphatott, aki a terményt beszállította az állami jövedék raktárba (Staatsgefalles), amiért az állam „kárpótlást” fizetett, az onnan történő értékesítést pedig adó terhelte. Tilos volt engedély nélkül nagyobb területen termelni, vagy engedéllyel nem rendelkező személynek dohányपालántát értékesíteni. Bár a dohánybehozatal tiltott volt, személyes használatra – külön engedély birtokában – behozható volt a külföldi dohány.⁶ A pántens szabályozta az engedély időtartamát, a dohányleadás kezdő- és zárónapját.

A monopólium fenti formában történő fenntartásának és viszonylagos változatlanságának egyik oka az volt, hogy a korabeli európai országok között kereskedelmi egyezmény állt fenn, melynek értelmében „...a só- és dohányjüvedék és azon közvetett adók, melyek az ipartermelésre közvetlen befolyással vannak (...) egyenlő törvények és igazgatási szabályok szerint fognak kezeltetni (...) és az ekképp alkotott törvények ismét csak közös egyetértéssel, törvényes úton változtathatók meg.”⁷

3.1. A magyar dohányjüvedék önállósulása

Az 1867. évi kiegyezést követően a magyar minisztériumok visszaállításával együtt a dohány egyedárúság is önálló lett, aminek következtében létrejött a magyar dohányjüvedék. A kiegyezést követően dohánytermelést csak azok végezhettek, akik a polgári törvénykönyv rendelkezései szerint szerződést köthettek. A dohány előállítását a kincstár részére, kivitelre, illetve saját használatra lehetett végezni. A kincstár számára történő értékesítés esetén holdanként 1 forint engedélyilletéket kellett fizetni, a saját célra történő értékesítés esetén a korábbi alanyi és területi megkötések mellett területegységenként 20 krajcárt kellett fizetni.

1868-tól 1882-ig a magyar dohányjüvedéknek a dohánytermelésre, beváltásra, raktári kezelésre, dohánygyártásra, a külföldi dohányok vételére, s egyéb, az adminisztratív igazgatásra vonatkozó központi teendők összes ügyeit közvetlenül a magyar pénzügyminisztérium

5 PÉNZES László: *A dohánytermelésének története*. Forrás: www.madosz.hu/article/view?id=521 (a letöltés ideje: 2016. 06. 23.)

6 SIMON, POZSGAI, KIS, BOROS: *i. m.*, 16.

7 *Uo.*, 8.

intézte. 1882. április 1-től a pénzügyminisztérium helyett egy külön szervezet: a Magyar Királyi Dohányjövédéki Központi Igazgatóság látta el a szakteendői feladatokat. Feladatául tűzték ki a dohány egyedárúság és nemzetgazdaság érdekeinek összhangba hozását, a dohánytermelés növelését, a dohánytermelőkkel való folyamatos együttműködés javítását, a jó minőségű anyag előállítását, a talaj megfelelő megválasztását, az anyagkezelésben tapasztalt hiányosságok megszüntetését, a magyar dohány külföldi piacon történő versenyképessé tételét. A reformok életbeléptetése folyamatosan zajlott: a dohánytermelésre nem alkalmas területek fokozatosan kizárásra kerültek, 1884-ben életbe lépett a talajvizsgálat, megalakultak a talajvizsgáló bizottságok, akik meghatározták a dohánytermesztésre alkalmas területeket. A jobb minőségű dohány kedvező áron került átvételre, a silány anyagok árai leszállításra kerültek, bevezetésre került a „kihányás” osztály. A mintatelepek felállításra kerültek, ahol az okszerű termelés gyakorlatban kerülhetett bemutatásra.⁸ Rövid időn belül egyre nagyobb eredményeket értek el ezekkel az intézkedésekkel. A kereslet folyamatos, rohamos növekedése miatt szükségessé vált a termelés fokozása, valamint újabb és újabb dohánygyárak felállítása. Ezeket az országban szinte példa nélküli gyorsasággal és precizitással építették fel. 1915-ben már 22 dohánygyár működött Nagy-Magyarország területén.⁹

3.2. A mai dohányjövédék intézményi előzményei

A 19. század vége és a II. világháború befejezése közti időszakban számos, a mai jövédéki szabályozáshoz hasonló, az adott esetben azzal szinte teljes mértékben megegyező intézkedést és jogintézményt találhatunk. Ilyenek például az adófelfüggesztés („feltételes adómentesség”)¹⁰ intézménye (kivitelhez, behozatalhoz és raktározási tevékenységhez kapcsolódóan),¹¹ adómentesség, adó-visszatérítés esetei,¹² az adóalany nyilvántartás-vezetési és elszámolási („leszámolási”) kötelezettségének részletes szabályozása,¹³ a jövédéki ellenőrzés fogalmának megjelenése és az ehhez kapcsolódó pénzügyi hatósági eljárás. Megjelennek továbbá az adóraktárak („szabad raktárak”); az adójegyek alkalmazása (banderoll); a jövédéki biztosíték jogintézménye; halasztott adófizetés lehetősége; a rendkívül szigorú szankciórendszer, illetve az objektív felelősség jogintézménye is.

A dohányjövédék teljes egyedárúságot jelent, ami azt jelenti, hogy mind a nyers dohány, mind pedig a dohánygyártmányok felett kizárólagos rendelkezési jog illeti meg az államot. Ezen kizárólagos jog folytán senkinek nem szabad az illetékes hatóság engedélye nélkül dohányt termelni, dohányt tiltott módon készíteni, felhasználni vagy forgalomba hozni, illetve

8 Dohánymúzeum. Forrás: dohanymuzeum.hu/magyar-kiralyi-dohanyjovedek-tortenete (a letöltés ideje: 2016. 06. 20.)

9 Dohánymúzeum. Forrás: dohanymuzeum.hu/magyar-kiralyi-dohanyjovedek-tortenete (a letöltés ideje: 2016. 06. 20.)

10 Utasítás a Magyar Királyi Fogyasztási Adóhivatalok számára a fogyasztási adók beszedése és elszámolása, valamint ezen hivatalok szolgálati viszonya tárgyában, Magyar Királyi Államnyomda, Budapest, 1887, 71–72.

11 *Uo.*, 72–73.

12 *Uo.*, 78–79.

13 *Uo.*, 71–72; 75.

dohányt bármely célra – akár csak átszállítás végett is – külföldről behozni.¹⁴ Az állam jövedéki hozamát tulajdonképpen ebben az időszakban az üzemi haszon, a fogyasztási adó tétel (engedélyilleték), és a szivarhüvelyre és szivarkapapírra kivetett adótétel képezte. Ehhez adódtak hozzá – áttételesen – a behozatalhoz kapcsolódó vámok és a jövedéki kihágások során kiszabott szankciók, melyek helyenként a fogyasztási adó többszörösét tették ki. A dohányjövedék összetevőit három logikai egységre oszthatjuk: természet – „kikészítés” (elkészítés) – forgalmazás. A jogi szabályozás betartatása rendkívül szigorú szankciórendszer útján került érvényesítésre. Ezek részletes szabályai az alábbiakban foglalhatók össze:

Engedélyezés

A termelés engedélyezésére a pénzügyi hatóságtól azon személyek voltak jogosultak, akik megfeleltek a szigorú személyi, időbeli, tárgyi, garanciális feltételeknek, korlátozó rendelkezéseknek.¹⁵ A dohány termesztése a kincstár számára – vagy kiviteli céllal, külön engedély mellett – történt, így ahhoz *beszolgáltatási kötelezettség* társult. A dohánytermesztés éves határideje az adott tárgyév június 30-ig tartott. Az engedélyesek a dohánynövény előkészítését (szárítását, összekötözését) követően kötelesek voltak azt beszolgáltatni a dohánybevéltési bizottságokhoz.

Előállítás

A dohány élvezeti cikként történő feldolgozása kizárólagos állami monopólium tárgyát képezte. Tilos volt tehát a dohánynövényt akár ipari, akár magáncéllal feldolgozni, dohánygyártmányt előállítani. Tilos volt továbbá az illetékes hatóság engedélye nélkül dohánygyártmány előállítására alkalmas eszközöket – akár belföldről, akár külföldről – beszerezni, birtokolni, készíteni. Tilos volt mindemellett dohánygyártmányok csomagolására, felszerelésére (kiszerezésére) és a szivarkák készítésére használt nyomtatványok és hüvelyek külföldről való beszerzése, valamint szivarkáknak díjazás fejében, vagy bármely más módon történő készítése, készíttetése.¹⁶

Kereskedelem

A dohánynagy- és kiskereskedelem kizárólag az illetékes pénzügyi hatóság engedélye birtokában, az engedélyben foglalt szigorú követelmények maradéktalan betartása mellett történhetett. Az engedély megléte esetén az értékesítés joga kizárólag az engedélyben meghatározott területre és csupán az engedélyben felsorolt termékkör forgalmazására korlátozódott. A dohányárus a kincstár bizományosának számított, és tevékenysége során a szabályoknak és utasításoknak minden tekintetben megfelelni tartozott.¹⁷ A bizományos jogviszonyt mindkét fél 3 hónapos felmondási idővel mondhatta fel. A pénzügyi hatóság által

14 TAKÁCS György: *Közadózásunk* (jelen esetben pénzügyi jogi ismeretek, magyarázatok), Magyar Magánalkalmazottak Szabad Szakszervezetének Kiadása, Budapest, 1946, 176.

15 TAKÁCS: *i. m.*, 176–177.

16 *Uo.*, 178.

17 *Uo.*, 178.

felmondott bizományosi szerződés esetén kártalanítás nem járt. Az üzlet vezetését kizárólag az engedélyben megnevezett személy végezhetette, bérbe adni, átengedni, vagy másra rábízni nem lehetett. A kiskereskedelmi egységek, trafikok mellett a korabeli jogi szabályozás – a mai szabályozáshoz képest liberálisabb módon – lehetőséget biztosított a szálláshelyek és vendéglátóipari egységek számára is arra, hogy dohányárut értékesítsenek: a szállodák, vendéglők és kávéházak üzemeltetői engedély birtokában az erre kijelölt helyen és az előre bejelentett értékesítéssel megbízott személyek útján gyakorolhatták a fogyasztók dohánytermékekkel történő kiszolgálását.¹⁸

A korabeli dohánykereskedők típusai voltak¹⁹ a *teljes értékesítési jogosítvánnyal rendelkező árusok* (mai értelemben nagykereskedők); a mai importőrnek megfelelő *kereskedők*, akik más országokból szerezhettek be dohányárut; az ún. „*kizárólagos kisárusok*”, vagyis a mai értelemben vett kiskereskedők általában a belföldön forgalomban lévő dohánytermékek forgalmazására voltak jogosultak. Kivételes esetekben – külön engedély birtokában – értékesíthettek különleges fajtájú, márkájú dohánytermékeket is. Az ún. „*korlátlan kisárusok*” fő profilja az volt, hogy más termékeket árultak (pl. szatócsüzetek, papírkereskedők), de engedély birtokában mellette – járulékos jelleggel – kizárólag fogyasztók számára értékesíthettek dohánytermékeket is. Az utolsó kategóriába az ún. „*korlátolt kisárusok*”, vagyis a fentebb említett vendéglátók tartoztak (kávéházak, szállodák).

*Szivarhüvely- és szivarkapapír-adó*²⁰

A szivarhüvely- és szivarkapapír-adó tárgyát képezte a belföldön előállított, valamint külföldről behozott bármely szivarhüvely, illetve fogyasztásra már elkészített (összevágott) szivarkapapír. Nem képezte viszont adó tárgyát a fogyasztási célokra még nem előkészített szivarkapapír (ívekben, tekercsben, behengerelve). Az adó alanya fő szabály szerint a vállalkozó volt, jövedéki kihágás esetén pedig az üzletvezető, mindazonáltal a korabeli szabályozás is ismerte a mögöttes felelősség elvét, mert a kihágások (törvénysértések) elkövetése esetén az üzletvezető volt ugyan a felelős, de a „vállalkozó közvetlen szavatossága” mellett. Az adót dobozonként (hüvely esetében), illetve csomagonként (cigarettapapír esetén) kellett leróni. A korabeli jogszabály meghatározta a cigaretta és szivarka esetén is a kiszerezési egységeket és az ezen tételekhez kapcsolt adómértékeket is.

*Adóügyi jelzések (adójegy)*²¹ alkalmazása

Az adólerovás módja az adójegy (banderoll)²² alkalmazása volt. A részletes leírása szerint kilenc centiméter hosszú, másfél centiméter széles, vízjeles, rajzzal ellátott papírselet,

18 *Uo.*, 179.

19 *Uo.*, 179.

20 *Uo.*, 150.

21 Az adójegy fő funkciója – a mai szabályozással megegyező módon – abban áll, hogy a jövedéki termékre történő felragasztással egyfelől tanúsítja, hogy az adott termék a hatályos jogszabályok szerint került szabadforgalomba (akár belföldi előállítás, vagy import útján), illetőleg mindemellett azt is igazolja, hogy a konkrét termék vonatkozásában a hatályos adók maradéktalanul megfizetésre kerültek.

22 TAKÁCS: *i. m.*, 151.

melyet az alkalmazása során úgy kellett a dobozokra, illetve a csomagokra felhelyezni, hogy annak felszakítása nélkül a szivarhüvelyt, vagy papírt sérülésmentesen ne lehessen kivenni. Az adójegy érvényesítése a vállalkozó pecsétlenyomatának alkalmazásával történt, vagyis az adójegyet „értéktelenítési jellel” kellett ellátni. A jellel ellátott adójegy alapján tudta azonosítani a korabeli pénzügyi hatóság a felhasznált adójeggyel ellátott dohánygyártmányért felelős vállalkozás kilétét.

Adófizetési kötelezettség, adófizetési halasztás lehetősége, biztosíték nyújtása

Azonnal beállt az adófizetési kötelezettség az előállított szivarhüvely és szivarkapapír után, amint azok elhagyják az előállítás végző gyártelep helyszínét. Ugyanez a helyzet a külföldi előállítású dohányipari papír behozatala (importja) esetén is. Mind az elszállítás (gyártelepről történő kitárolás), mind pedig az országba történő behozatal előtt a dohánygyártmányra fel kell ragasztani az adójegyet. A szivarhüvellyel, illetőleg szivarkapapír előállításával foglalkozó belföldi ipartelep vállalkozója két hónapra haladékokat kaphatott a beszerzett adójegyek utáni adó megfizetésére, amennyiben az ilyen módon keletkező adókockázat fedezeteként biztosítékot nyújtott.

Szankciórendszer

A jövedéki törvénysértéseket („kihágásokat”) rendkívül szigorú, helyenként még a mai szabályozásnál is súlyosabb szankciókkal sújtották, az alábbiak szerint: „A jövedéki kihágás miatt az engedélyilleték $\frac{1}{2}$ –2-szeres büntetése alá esik, aki kincstári raktárból származó, vagy külföldről szabályszerűen behozott dohányt tilalmasan feldolgoz, birtokol, forgalomba hoz, vagy egyéb úton beszerzett dohánytermékkel kifejtett tiltott művelet, továbbá nyilvános helyen való tiltott árusítás, vagy a dohányáruval való házalás esetén a büntetése az engedélyilleték 2–4-szeres összege. A dohánytermék csempészete, az engedélyilletéknek 5–10-szeres, enyhébb esetekben kétszeres büntetése alá esik.”²³

A szabályozás több kisebb-nagyobb büntetéstételt állapított meg a különféle súlyú és fajtájú törvénysértésekre, melyek közül kiemelendők voltak az alábbi jogsértő cselekmények: tiltott területen vagy tiltott módon történő termelés; szabályellenes kezelés; meg nem engedett helyen vagy módon történő árusítás; a dohány iparszerű gyártására szolgáló eszközök külföldről történő behozatala, előállítása, birtoklása, vagy áruba bocsátása; a dohánynak mások (vagyis nem az állam) számára – ellenérték fejében – történő feldolgozása.

A szivarhüvellyel és szivarkapapírral történt visszaélés jogkövetkezmenyei között kiemelést érdemel a mai jövedéki szabályozásnál is súlyosabb mértékű szankciót meghatározó korabeli rendelkezés, mely szerint: „A jövedéki kihágási eljárás következményein kívül a veszélyeztetett adó 4–8-szoros összegének büntetése alá esik az, aki a kincstár megkárosítása céljából elvonja az adózás alól a dohányterméket, aki adóköteles anyagot adójegy nélkül, vagy hamis, hamisított adójeggyel ellátva elszállít, magához vesz, megőrzi, elhasznál, bármiképpen forgalomba hoz.”²⁴

²³ *Uo.*, 180.

²⁴ *Uo.*, 152.

3.3. A két világháború közötti időszak jellegzetességei

A két világháború közti szakasz nem hozott lényegi változásokat a jövedéki szabályozásban. Az I. világháború alatt a dohánytermelés visszafejlődött, a termelők a jobban jövedelmező gabonatermelésre tértek át. A dohánybeváltási árak emelésével, a dohánykertészek katonai szolgálat alóli mentesítésével sem lehetett megfelelő eredményt elérni. Az állam 1924-ben kamatmentes hitel nyújtásával segítette a dohánytermelőket. A dohánypajták kijavításához holdanként 160 pengőt 3 évi törlesztésre, új pajta építésére holdanként 600 pengőt 10 évi törlesztésre, kamatmentes előlegként biztosítottak. A kölcsönök hatására a dohánytermő terület 1925-ben 29 000 kat. holdra, 1926-ban 41 000 kat. holdra növekedett. Az értékesítési lehetőség csökkenése miatt nagy készlet halmozódott fel, a túltermelés megszüntetésére a beváltási árakat 30-35%-kal leszállították. A dohánytermelés jövedelmezőségének biztosítása és fokozása érdekében az 1934 és 1944 év közötti időszakban minden évben emelésre kerültek a beváltási árak.²⁵

4. A DOHÁNYJÖVEDÉK HÁTTÉRBE SZORULÁSA: SZOCIALISTA TERMELÉSI VISZONYOK KIALAKULÁSA

A II. világháború után a dohánytermelés rövid időn belül talpra állt, 1946-ban már 26 000 kat. holdon termeltek dohányt. A földreform előtt rendes és rendkívüli előleg volt biztosítva. A rendes előlegre minden dohánytermelő igényt tarthatott, ami állt a holdpénzből és a zsinórpénzből,²⁶ a rendkívüli előlegre a nagytermelők formálhattak jogot. A földreform után a különbség megszűnt. A dohánykertészekre külön jogszabály vonatkozott, amely tartalmazta a szerződés feltételeit, képzésük formáját. A II. világháború utáni időszakban a nagyüzemek létrehozásával a dohánytermelés helyzete különböző változásokon ment keresztül. A dohánytermelés szinte kizárólagosan a nagyüzemek integrálásával valósult meg. A gépi munkák jelentős részét a nagyüzem, a kézi munkát az egyének, családok végezték. A dohánytermelés korszerűsítéséhez szükséges gépek, eszközök alkalmazása az 1971–72-es években kezdődött meg. A szocialista kormányzat döntése alapján a dohánytermelés komplex fejlesztésére központi intézkedések léptek életbe. A speciális dohányművelő és betakarító gépek beszerzéséhez az állam jelentős támogatást adott, hiszen az állami kézben lévő dohányipari vállalatok bevételei az állami kincstárat illették. Ebben az időszakban klasszikus értelemben vett dohányjövedékről, jövedéki adóztatásról nem beszélhetünk.

A rendszerváltás előtt a dohánytermékek adóztatása kevésbé volt differenciált és összetett, hiszen a dohány-előállítás- és -kereskedelem állami vállalatok kezében volt, így az azokból származó jövedelem közvetlenül az állami költségvetésbe került. 1986 óta

25 PÉNZES László: *A dohánytermelésének története*. Forrás: www.madosz.hu/article/view?id=521 (a letöltés ideje: 2016. 06. 23.)

26 A holdpénz a dohánytermő területhez kapcsolódó állami előleg, míg a zsinórpénz pedig a beszolgáltatott száritott dohány után fizetett állami előleg volt. Előbbi összegének alapját a dohányművelésnek alávetett földterület nagysága, míg utóbbi esetén a beszolgáltatott száritott dohány mennyisége képezte.

a dohánytermékeket fogyasztási adó terhelte, ami a központilag megállapított termelői ár és a központilag meghatározott fogyasztói ár közötti különbségnek felelt meg. 1986-ban a dohánytermékeket terhelő fogyasztási adó összege az ár 64-65%-ának felelt meg. 1987-től a fogyasztási adót egy tisztán a mai specifikus komponensnek megfelelő adótípus jelentette.

5. A DOHÁNYJÖVEDÉK VISSZATÉRÉSE ÉS FEJLŐDÉSE

A rendszerváltás fokozatosan „rehabilitálta” a jövedéki szabályozást és intézményrendszert. 1991-ben a dohánygyártmányokat sújtó tételes, vagyis a termék mennyisége után fizetendő fogyasztási adó kiegészült egy másik adókomponenssel, az értékarányos (ad valorem) adóval. Ez az összetétel a mai napig nem változott. A rendszerváltás óta eltelt időszakban a dohánytermékekre kirótt adók típusai nem változtak, de mértékük igen, gyakran évente többször is. A jövedéki adóra való 1998-as áttérés együtt járt a cigaretta fogyasztói árának egységesítésével: a cigaretta csak egy bizonyos adott áron értékesíthető, függetlenül az értékesítési helyétől. A rendszerváltást követően a jövedéki szabályozás újrakezdésével a dohánygyártmányok ismét fontos szerepet töltenek be a költségvetési bevételek biztosítása szempontjából, hiszen az ásványolajtermékek után a második legnagyobb jövedéki adóbevételeket biztosítják.²⁷

Az európai uniós csatlakozásunk napján, 2004. május 1-jén lépett hatályba a jelenleg is hatályos jövedéki törvényünk, a 2003. évi CXXVII. törvény (továbbiakban: Jöt.). A törvény XV. fejezetében található meg a dohánygyártmányokra vonatkozó rendelkezéseket. A végrehajtására vonatkozó szabályokat a 8/2004. (III. 10.) PM rendeletben rögzítették. Az adójegyek vonatkozásában a legfontosabb jogszabály a 14/1998. (IV. 30.) PM rendelet, amely az adójegyek igénylésére, visszavételére és alkalmazására vonatkozó részletes szabályokat tartalmazza. A hatályos jövedéki törvényünk magában foglalja az egyes jövedéki termékekre vonatkozó uniós irányelvek rendelkezéseit is. A dohánygyártmányok tekintetében a legfontosabb uniós jogszabályok és azok rendelkezései az alábbiakban foglalhatók össze:

- A Tanács 2008/118/EK irányelve általános rendelkezéseket állapít meg a jövedéki adóra vonatkozóan. Meghatározza, hogy a 95/59/EK, a 92/79/EGK és a 92/80/EGK irányelvek hatálya alá tartozó dohánygyártmányok jövedéki termékek, és a fogyasztásukat közvetett vagy közvetlen módon jövedéki adó terheli. Az irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok a szabadforgalomba bocsátott jövedéki termékeket – az adózás szempontjából releváns – adóügyi jelzéssel lássák el (adójegy) azzal a kikötéssel, hogy ez nem akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet, és nem ütközhet a kettős adóztatás tilalmának elvébe. Meghatározza az adóraktár fogalmát, továbbá azt is, hogy az adó beszedése érdekében szükséges ezeknek a létesítményeknek az ellenőrzése. Ennek megkönnyítése érdekében megszabja azt is, hogy az adóraktári tevékenység folytatásához az adott tagállam illetékes hatósága által kiadott engedély szükséges.

²⁷ 2015. évben a jövedékből származó bevételek (mindösszesen 913 milliárd forint) 28%-át, mintegy 255 milliárd forint összeget tett ki a dohánygyártmányok után a központi költségvetésbe befizetett jövedéki adó. Forrás: www.parlament.hu/irom40/04730/adatok/fejezetek/42.pdf

- A Tanács 2011-ben a fentebb említett három irányelv egységes szerkezetbe foglalásával létrehozta a dohánygyártmányokra alkalmazott jövedéki adó szerkezetéről és adókulcsáról rendelkező 2011/64/EU irányelvet. Az új irányelv rendelkezik többek között a dohánygyártmányok adóügyi értelemben vett termék meghatározásáról, a tételes és százalékos jövedéki adójáról, a minimum jövedéki adójáról, illetve a cigaretták hosszáról.
- A Jöt. törvényi szabályozása alapján a dohánygyártmányok meghatározásával összefüggésben megkülönböztethetünk adóügyi értelemben vett dohánygyártmányokat és egyéb dohánygyártmányokat. Az egyéb kategóriába tartoznak például az úgynevezett füst nélküli dohánytermékek, amelyek lehetnek rágásra és tüsszentésre szolgáló, illetve szájon át fogyasztandó dohánytermékek. Adóügyi szempontból a Jöt.-béli szabályozás bír relevanciával, így arra fókuszálva megállapítható, hogy adójogi értelemben véve – szinkronban a Tanács 2011/64/EU irányelvével – dohánygyártmánynak minősül a szivar, szivarka, cigaretta és a fogyasztási dohány, mely még két további altípusra bontható: A finomra vágott fogyasztási dohányra és az egyéb fogyasztási dohányra. A dohánygyártmányok jelenlegi szabályozásának részletes taglalására ezen tanulmány keretei között nem kívánok kitérni.²⁸

6. KONKLÚZIO

Összegzésként megállapítható, hogy a dohányjövedék a középkortól napjainkig jelentős fejlődésen ment keresztül. A magyar szabályozás gyökerei – hazánk történelmi és földrajzi adottságai okán – az osztrák szabályozáson alapulnak, abból fejlődtek ki. „Tisztán” hazai szabályozásról éppen ezért csupán a kiegyezést követően beszélhetünk. A 19. század utolsó harmada és a szocialista tervgazdálkodás megjelenése között már egy fejlett, a mai szabályozás alapjait, jogintézményeit magában foglaló, részletgazdag jogi szabályozást találunk, tanulmányom jelentős része ennek bemutatására fókuszált. A két világháborút követő évtizedekben a szocialista tervutasításos rendszernek köszönhetően ideiglenesen eltűnt a dohányjövedék, és úgy általában a jövedéki adó. A rendszerváltás hajnalán fogyasztási adó terhelte a jövedéki termékeket, majd a rendszerváltást követő jogi szabályozás egészen hazánk 2004. május 1-jei uniós csatlakozásáig fokozatosan átvette és beépítette szabályanyagába az Európai Unió jövedéki irányelveit, jogintézményeit, adóztatási szabályait. Az uniós szabályanyag azonban a 19. századi szabályozással szerves összefüggést mutat. A modern kor jövedéki szabályozásának legfőbb kritériumait, alapjait – amely a jövedéki termékek előállításának, behozatalának szigorú állami kontrollját, valamint a szabad forgalomba hozatalához kapcsolódó adófizetési kötelezettségét jelenti – már több mint 100 évvel annak gyakorlati megvalósulása előtt tisztán vizionálta Kautz Gyula. Előremutató gondolatai, meglátásai a dohányjövedék fejlődése során (is) a gyakorlati élet részévé váltak.

²⁸ A dohánygyártmányok jelenkori szabályozásának részletes elemzését lásd: POTOCZKI Zoltán: *A dohánygyártmány jövedéki szabályozásának aktualitásai = Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai*, szerk. ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes, SZABÓ Andrea, Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2015, 197–215.

„...maga a tulajdonképpeni dohánymonopol rendszer, mely a kizáró nyerstermelést, a monopolistikai átalakítást (gyártás utjáni készíttetést), meg az adót tulajdonkép megállapító egyedárui forgalmazást foglalja magában (...) nemzetgazdasági tekintetben is sok országra nézve (...) életfontosságú ipar- és termelési ág monopolistikai kezelés által módfelett lankasztik: (...) egy más s ésszerűbb megadóztatási módszer felállítása, magának az államnak éppúgy mint a nemzetgazdaságnak érdekében fekszik. – E módozat tekintetében (...) egy a dohány-fogyasztásra, azután a dohány-előállításra kivetendő adó volna foganatbaveendő...”²⁹

29 KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdaság és pénzügytan, tekintettel a gyakorlati iparéletre és a fensőbb tanulmány szükségére*, Pest, 1863, 559.

7. BIBLIOGRÁFIA

1. KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdaság és pénzügytan, tekintettel a gyakorlati iparéleltre és a fensőbb tanulmány szükségéire*, Pest, 1863.
2. KOHÚT Sára: *A dohánymonopólium előzménytörténete Magyarországon*, doktori disszertáció, 2016.
3. POTOCZKI Zoltán: *A dohánygyártmány jövedéki szabályozásának aktualitásai = Az adó- és vám szolgálataktól aktuális kihívásai*, szerk. ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSZKY Ágnes, SZABÓ Andrea, Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2015.
4. SIMON Zoltán, POZSGAI Zoltán, KIS Judit, BOROS Sándor: *Az adózás rövid története = Jövedék Alapok I.*, szerk. SZABÓ Zsolt, Lónyay Menyhért Szakkönyvtár, VIVA Média, Budapest, 2006.
5. Utasítás a Magyar Királyi Fogyasztási Adóhivatalok számára a fogyasztási adók beszédése és elszámolása, valamint ezen hivatalok szolgálati viszonya tárgyában, Magyar Királyi Államnyomda, Budapest, 1887.
6. TAKÁCS György: *Közadózásunk* (jelen esetben pénzügyi jogi ismeretek, magyarázatok), Magyar Magánalkalmazottak Szabad Szakszervezetének Kiadása, Budapest, 1946.
7. PÉNZES László: *A dohánytermelésének története*. Forrás: www.madosz.hu/article/view?id=521 (a letöltés ideje: 2016. 06. 23.)
8. www.parlament.hu/irom40/04730/adatok/fejezetek/42.pdf
9. Az Európai Tanács 2008/118/EK 95/59/EK, a 92/79/EGK és a 92/80/EGK és a 2011/64/EU irányelvei
10. 2003. évi CXXVII. törvény
11. 8/2004. (III. 10.) PM rendelet
12. 14/1998. (IV. 30.) PM rendelet

Dr. Potoczki Zoltán (potozoli@gmail.com): pénzügyőr alezredes, tanársegéd. 1974. szeptember 24-én született Miskolcon. 1998-ban, illetve 2000-ben vette kézbe politológus oklevelét, illetve jogi diplomáját, melyeket a Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Karán, illetve Állam- és Jogtudományi Karán szerzett. 2000-ben a Vám- és Pénzügyőrségnél helyezkedett el, munkáját azóta is ott – illetőleg annak jogutódjánál: a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál – végzi, különböző beosztásokban. 2004 novemberétől a Rendőrtisztai Főiskola, 2012. január 1-től pedig annak jogutódja, a Nemzeti Közszerületi Egyetem Rendészettudományi Kar Vám- és Pénzügyőri Tanszékének főállású oktatója. Kutatási területe a jövedéki adójoggal kapcsolatos szabályozást érinti. Tagja a Magyar Rendészettudományi Társaságnak. Publikációinak száma 12, illetve társszerzője 2 főiskolai/egyetemi jegyzetnek.

Boda Boglárka

RECENZIÓ A KÖZSZOLGÁLATI STRATÉGIAI EMBERIERŐFORÁS-MENEDZSMENT CÍMŰ EGYETEMI SZAKKÖNYVRŐL¹

Dr. Boda Boglárka, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, III. éves PhD-hallgató

A Köszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment tankönyv szerzői a közzolgálati feladatellátást és a közzolgálatban dolgozók munkavégzését, teljesítményét, ösztönzését, karrierjét, egyéni kompetenciafejlesztését befolyásoló emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő menedzsmenttevékenységről nyújtanak átfogó képet művükben.

KULCSSZAVAK:

emberierőforrás-gazdálkodás, HR-eszközök, humán folyamatok, közzolgálati rendszermodell

The Public Sector strategic human resources management course book authors are providing integrated view about the task management and work activity, and performance & rewards management, as well as the career of the workers in the public sector. They are presenting a complex view on the impacting factors in human resources management related to the individual competency development.

KEYWORDS:

human resources management, HR tools, human resources processes, public service system model

¹ Dr. SZABÓ Szilvia, Dr. SZAKÁCS Gábor: Közzolgálati Stratégiai Emberierőforrás-menedzsment, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Budapest, 2016. (ISBN 978-615-5527-96-8)

1. BEVEZETÉS

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézet kutatóműhelyében készült tankönyv alapvetően a közigazgatás-szervező alapszakos hallgatóknak szól, és átfogó módon segíti elő számukra a stratégiai emberierőforrás-menedzsment alapismeretek elsajátítását. A mű azonban a téma iránt érdeklődő és az azt alkalmazó szakemberek számára is rendkívül hasznos és gyakorlatorientált ismereteket közvetít.

A tankönyv a maga nemében egyedi a Nemzeti Közszerológálati Egyetem kínálatában. A közszerológálat megújítására és a humánierőforrás fejlesztésére irányuló törekvések megvalósításához elengedhetetlen, hogy magyar nyelven is rendelkezésre álljon az az átfogó kötet, amely meghatározza a közszerológálati emberierőforrás-gazdálkodás helyét és szerepét, lefekteti a megfelelő elméleti és módszertani alapokat, ugyanakkor a legmodernebb, nemzetközi szinten is alkalmazott HR-eszközöket, módszertant is közvetíti. Több mint egy évtizede jelent meg nyomtatásban a témakörrel foglalkozó kiadvány, azóta az elmúlt tíz év legújabb fejlesztési irányait, módszertani változásait feldolgozó és nyomon követő kötet eddig nem született, így a tankönyv megjelenése mindenképpen hiánypótló.

A 13 főből álló szerzői gárda tagjai az egyetem szakirányú oktatóin túl, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában tanuló – az emberi erőforrások témájában kutató – PhD-hallgatók és neves külsős szakemberek.

2. SZERKEZETI FELÉPÍTÉS

A tankönyv nyolc – önállóan is értelmezhető – fejezetből áll. Az emberierőforrás-gazdálkodás általános és közszerológálati jellemzőinek megismerését követően, a fejezetek az egyes humán folyamatok és humán funkciók bemutatásával foglalkoznak részletesen. A tankönyv fókuszában a stratégiai integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszerológálati rendszermodelljének részletes áttanulmányozása, jelenlegi gyakorlatának felvázolása áll.

3. TARTALMI ÁTTEKINTÉS

A kötet első fejezetének hangsúlyos részét jelenti az emberierőforrás-gazdálkodás jelentőségének, szerepének bemutatása az erőforrások rendszerében. A közszerológálat megújításában, hatékonyságának és eredményességének növelésében kulcsszerepe van a személyi állományaknak. Napjainkban már megkérdőjelezhetetlen az a tény, hogy a szervezetek sikeres működése során az emberi erőforrás döntő jelentőséggel bír. A történeti előzmények bemutatása során az olvasó átfogó képet kap az emberierőforrás-gazdálkodás fejlődéstörténetének hazai és nemzetközi állomásairól egyaránt. A fejezet a Közszerológálati Humán Tükör 2013 című benchmark kutatás eredményeire építve – a közérthetőséget elősegítő ábrákkal – mutatja be a magyar közszerológálat emberierőforrás-gazdálkodásának jellemzőit is. Ezt követően a jelenleg legkorszerűbbnek számító stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszerológálati rendszermodell struktúrájának, alkotóelemének ismertetésére kerül sor. Ezen módszertani modell logikai rendszere szolgál a tankönyv fő vezérfonalául.

A közszolgálati rendszermodellben szereplő humán folyamatok és funkciók eredményes megvalósítása szempontjából a stratégiatervezés és rendszerfejlesztés kulcsfontosságú. A stratégiai alapú integrált emberierőforrás-gazdálkodás kiépítésének alapfeltétele a stratégiai gondolkodás és tervezés gyakorlatának általánossá tétele. A második fejezet részletesen bemutatja a stratégiai tervezés helyét és szerepét a közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodásban. A szervezeteknek nap mint nap új kihívásokkal kell szembenéznük, gyorsan kell alkalmazkodniuk a változó társadalmi, szociális és gazdasági körülményekhez, és tartaniuk kell az iramot az információs technológia rohammértékű fejlődésével. A közszolgálattal szemben is elvárható, hogy a folyamatosan változó körülményekre, kihívásokra rugalmasan és hatékonyan reagáljon. Tegye mindezt úgy, hogy a nyújtott szolgáltatások színvonala, minősége ne sérüljön, és a költséghatékony működés biztosítva legyen. A stratégiai tervezés és gondolkodás nélkül mindezek nehezen valósíthatók meg. Ezt követően a szervezetfejlesztés fogalmának és jelentőségének ismertetésére kerül sor, annak hangsúlyozása mellett, hogy a szervezet egészét átfogó fejlesztése nem képzelhető el a szervezeti kultúra és a vezetés együttes változása nélkül.

A szervezeti működés és az emberierőforrás-gazdálkodás szempontjából is meghatározó az a közeg, amelyet legtalálékosabban egy kifejezéssel, a szervezeti kultúrával írhatunk le, illetve jellemezhetünk. A szervezeti kultúra a háttérből szinte mindenre rányomja a bélyegét, és meghatározza a munkavállalók gondolkodását, munkához való hozzáállását, a szervezeti célokkal való azonosulást. A szervezetben eszközölt fejlesztéseknek összhangban kell állniuk a szervezeti kultúrával. A változások véghezvitelében a vezetőknek kulcsfontosságú szerepe van. Ahogy minden szervezetben a vezetés kulcskérdés és a vezetők központi szerepet töltenek be, úgy a változások esetében ez fokozottan igaz. A vezetőknek kell megtestesíteniük a változásfilozófiát. Ezen gondolkodásmód és szemlélet kialakításához azonban mindenképpen szükség van a vezetés fejlesztésére. Természetesen a szervezeti fejlesztések eredményes és hatékony megvalósítása nem képzelhető el a munkatársak egyéni fejlesztése, képzése nélkül.

A tankönyv harmadik fejezetének fókuszában a munkavégzési rendszerek humán folyamatának és funkcionális vizsgálatára áll. Az emberierőforrás-gazdálkodás szempontjából is alapvető fontosságú a hatékony munkaszervezés, melynek előfeltétele a szervezett munkafolyamatok kiépítése. A fejezetben szemléletes ábrákkal kerülnek bemutatásra a közszolgálatban és a versenyszférában alkalmazott munkavégzési rendszerek. A fejezet markáns részét képezi a munkakörelemzés, mint az emberierőforrás-gazdálkodás meghatározó funkciójának bemutatása, valamint a munkavégzési rendszerek megtervezésének, kialakításának ismertetése a közszolgálatban.

A közszolgálati rendszermodell legátfogóbb és legösszetettebb egységét képezi az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés (közszolgálati életpálya-menedzsment) humán folyamata. A tankönyv negyedik fejezete részletesen bemutatja a közszolgálati életpálya-menedzsment működtetésének keretfeltételeit, a szervezetbe történő bekerüléstől, a közszolgálati életpályán történő előrehaladástól át egészen a fejlesztési, kiáramlási és fluktuációs politikákig.

A közigazgatás újjászervezése, ezen belül a humán erőforrás minőségi fejlesztésének igénye az elmúlt időszakban fókuszpontba került. Ennek a folyamatnak egyik kulcseleme a teljesítménymenedzsment kérdésköre. A magyar közszolgálatban a teljesítménymenedzsment humán folyamatának rendszerű működtetése napjainkban kezd csak kibontakozni, így

a témakör vizsgálata, elemzése fontos és időszerű. Az ötödik fejezetben átfogó képet kapunk a teljesítménymenedzsment értelmezéséről, a közszolgálatban történő alkalmazásának lehetőségeiről, és megismerkedhetünk egy-egy népszerű teljesítménymenedzsment módszerrel (Balanced Scorecard, teljesítményprizma) is. A fejezet külön figyelmet szentel az egyéni teljesítményértékelés és minősítés magyarországi bevezetési szakaszainak, bemutatva az ezzel kapcsolatos nehézségeket, akadályozó tényezőket. Ezt követően a 2013-ban új alapokra helyezett teljesítményértékelési rendszer szabályozásának részletes ismertetésére kerül sor, mind a három hivatásrend (civil, rendészeti és katonai) tekintetében. A fejezet hangsúlyosan foglalkozik a jelenleg hatályos egyéni teljesítményértékelési rendszer kulcsszereplőivel, kötelező és ajánlott elemeivel és humán folyamatával.

A teljesítményt egy adott szervezeten belül számos tényező befolyásolja, többek között a célok pontos és világos meghatározása, a szervezeti légkör, a munkakörülmények. Az elégedettségmérések, a különböző közvélemény-kutatások – az előzőekben említett – teljesítményt befolyásoló szervezeti környezetről nyújtanak visszajelzést. Az ötödik fejezet utolsó részében ezekkel a módszerekkel mint a teljesítménymenedzsment kiegészítő elemeivel ismerkedhetünk meg közelebbről.

Az emberierőforrás-menedzsmentnek alapfeladata, hogy biztosítsa a szervezeti célok megvalósításához szükséges emberi erőforrást, a megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkaerőt. Az emberierőforrás-menedzsment egyik funkciója egyrészt, hogy bemeneti oldalról – a kiválasztás, a fejlesztés, a képzés révén – biztosítsa a szervezet működéséhez szükséges, megfelelő képzettség és szakértelem birtokában lévő létszámot. Másrészt feladata, hogy a rendelkezésre álló humán erőforrás-kapacitás megfelelő hatékonysággal és eredményességgel működjön. Önmagában nem elegendő, hogy egy munkatárs megfelelő szakmai tudással és képességgel rendelkezik feladatai ellátásához, a jó teljesítmény megvalósításához arra is szükség van, hogy akarjon is dolgozni. A munkahelyi motiváció az egyike azon változóknak, amelyek meghatározó befolyással vannak a teljesítményre. A szervezetek megfelelően motivált személyzettel képesek jelentős eredményeket elérni. Korábban a pénzben történő jutalmazás volt előtérben, az új évezredben a feladatok összetettebbé válásával azonban a külső motiválás önmagában már nem hozza meg a kívánt hatást. A hatodik fejezetben a közszolgálati ösztönzés-menedzsment komplex bemutatására kerül sor. A szervezet bér- és ösztönzéspolitikája a kompenzáció és javadalmazás mellett magában foglalja azokat az egyéb motivációs technikákat is, amelyekkel a munkatársak elégedettsége és megbecsültsége fokozható, és amelyek hozzájárulnak az egyéni és szervezeti teljesítmény fokozásához. A fejezet végén az olvasó megismerheti a közszolgálati ösztönzés-menedzsment aktuális kihívásait és fejlődésének várható irányait.

A hetedik fejezetben a személyügyi, munkaügyi, humánigazgatási feladatellátás bemutatására kerül sor, áttekintve ezen teendők teljesítésének történeti hátterét is. A fejezet átfogóan foglalkozik továbbá – többek között – az adatvédelemmel, az adatkezelést támogató személyügyi szoftverek alkalmazásának lehetőségeivel, a munkaügyi kapcsolatokkal, valamint az emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő jogi képviselői biztosításával is.

A nyolcadik fejezet az emberierőforrás-gazdálkodás nemzetközi gyakorlatát ismerteti. Franciaország, Németország, az Egyesült Királyság és Kanada közszolgálati rendszerének bemutatására kerül sor, kitérve ezen országok és Nyugat-Európa fejlesztési irányaira.

4. ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELÉS

Összefoglaló értékelésként megállapítható, hogy a tankönyv szakmailag magas színvonalú, hiánypótló, rendkívül alapos munka. Annak ellenére, hogy a kötet megírásában 13 fős szerzői gárda vett részt, a fejezetek nyelvezete összehangolt, a mű tagolása arányos, szerkezete áttekinthető. A tartalom megértését nagymértékben elősegítik a szövegben elhelyezett táblázatok, ábrák.

A tankönyv kétségtelenül eredményesen elősegíti a hallgatók számára a stratégiai emberierőforrás-menedzsmentre vonatkozó alapismeretek elsajátítását, annak általános és közszolgálati jellemzőinek megismerését. A könyv egyúttal hasznos és a gyakorlatban jól felhasználható ismereteket közvetít mindazok számára is, akik valamilyen formában érintettek a közszolgálati szervezetek mindennapjaiban.

Dr. Boda Boglárka: jogász, igazgatásszervező, az NKE Vezető- és Továbbképzési Intézetének munkatársa, az NKE Közigazgatás-tudományi Doktor Iskola harmadéves hallgatója. Közel három évig dolgozott a privát szférában. Ezt követően több mint egy évtizeden át a közigazgatásban tevékenykedett, jogtanácsosként és közigazgatási szakértőként dolgozott egy önkormányzati szövetségnél. Kutatásait az emberi erőforrás területen végzi. A kutatási témájának címe: *Az értékelő vezetők szerepe, felelőssége az egyéni teljesítményértékelés sikere szempontjából.*

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadásában megjelenő Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecsereje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként vegyesen magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve évente egyszer angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően.

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: csilla.petro@vtki.uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail-címre.

A részletes közlési feltételek, és bővebb információk megtekintéséhez, kérjük, látogasson el honlapunkra:
uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgas/kozlesi-feltetelek

Table of contents

Welcoming	GYÖRGY KISS – ZSUZSANNA FEJES	3
Scientific publications/ Studies	ANIKÓ GREGOR – KATALIN PALLAI • Analysis of Effectiveness of Integrity Trainings for Civil Servants	4
	CSABA LENTNER – BIANKA PARRAGH • Interest Reconciliation, Seeking Consensus and Participation – New Dimensions, State Attitudes	26
	IVÁN ZÁDORI – MARIANNA SEBŐK – ZSOLT NEMESKÉRI • Sustainability, HRM and public services	42
International Scope	BOGLÁRKA KOLLER – PÉTER HALMAI – JÁNOS BÓKA • The „English” Divorce	
	The political, legal and economic agendas of BREXIT	58
	ATTILA MARJÁN • Social policies: are "European models" viable models for China?	80
	MARKO KAMBIČ • Constitutional democracy in Slovenia between the Scylla and Charybdis of the legislative referendum	104
	PAIMAN RAMAZAN AHMAD • Political Communications in OPEC	118
Professional Forum	GÁBOR HOLLÓSY-VADÁSZ – SZILVIA SZABÓ • Talent management in the public service	138
	ESZTER BARAKONYI – JÁNOS SZELLŐ • Changes in labour administration in the light of the Magyary program	152
	GYÖRGY SUHA • Legal environment of honorary consular operation	162
	ZSÓFIA KAPRINAY • How the association can be characterised: as a private legal person, public legal person or complex legal person?	172
	ZOLTÁN POTO CZKI • "The brief history of domestic alcohol excise taxation"	184
Review	BOGLÁRKA BODA • Strategic Human Resource Management in the Public Service	196
Information	Publication notice	202
	Table of contents in foreign language	204
	Editorial Committee	208
	Imprint	210

Sommaire

Introduction/Préface	GYÖRGY KISS – ZSUZSANNA FEJES	3
Études	ANIKÓ GREGOR – KATALIN PALLAI	
	• Analyse de l'efficacité des formations d'intégrité pour les fonctionnaires gouvernementaux	4
	CSABA LENTNER – BIANKA PARRAGH	
	• Conciliation, recherche de solution et participation – nouvelles dimensions, attitudes d'état	26
	IVÁN ZÁDORI – MARIANNA SEBŐK – ZSOLT NEMESKÉRI	
	• La soutenabilité, HRM et les services publics	42
Perspectives internationales	BOGLÁRKA KOLLER – PÉTER HALMAI – JÁNOS BÓKA	
	• TDivorce „anglais”	
	Les agendas politiques, juridiques et économiques du BREXIT	58
	ATTILA MARJÁN	
	• Les politiques sociales: les modèles européens sont viables en Chine?	80
	MARKO KAMBIČ	
	• La démocratie constitutionnelle en Slovénie, entre Scylla et Charybde du référendum législative	104
	PAIMAN RAMAZAN AHMAD	
	• La communication politique à l'OPEP	118
Forum	GÁBOR HOLLÓSY-VADÁSZ – SZILVIA SZABÓ	
	• Gestion de talents à la fonction publique	138
	ESZTER BARAKONYI – JÁNOS SZELLŐ	
	• Les changements de l'administration de travail à la lumière du Programme Magyar	152
	GYÖRGY SUHA	
	• Environnement juridique du système consulaire honoraire	162
	ZSÓFIA KAPRINAY	
	• Une association est considérée comme une entité de droit publique, privé ou de plein droit?	172
	ZOLTÁN POTO CZKI	
	• L'histoire courte de la taxe sur le tabac en Hongrie	184
Revue	BOGLÁRKA BODA	
	• Gestion stratégique des ressources humaines de la fonction publique	196
Information	A nos auteurs	202
	Table de matières de langues étrangères	204
	Édition comité	208

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	GYÖRGY KISS – ZSUZSANNA FEJES	3
Studien	ANIKÓ GREGOR – KATALIN PALLAI	
	• Analyse der Wirksamkeit von Integritätstrainings für Regierungsbeamten	4
	CSABA LENTNER – BIANKA PARRAGH	
	• Interessenausgleich, Konsenssuche und Beteiligung – neue Dimensionen, Haltungen der Öffentlichkeit	26
	IVÁN ZÁDORI – MARIANNA SEBŐK – ZSOLT NEMESKÉRI	
	• Nachhaltigkeit, HRM und öffentliche Dienste	42
Internationaler Ausblick	BOGLÁRKA KOLLER – PÉTER HALMAI – JÁNOS BÓKA	
	• Scheidung „auf Englisch“ – politische, rechtliche und wirtschaftliche Agenden von BREXIT	58
	ATTILA MARJÁN	
	• Sozialpolitik: Sind die „europäischen Modelle“ für China lebenswert?	80
	MARKO KAMBIČ	
	• Verfassungsdemokratie in Slowenien zwischen zwischen Skylla und Charybdis	104
	PAIMAN RAMAZAN AHMAD	
	• Politische Kommunikation in OPEC	118
Fachforum	GÁBOR HOLLÓSY-VADÁSZ – SZILVIA SZABÓ	
	• Begabungsmanagement im öffentlichen Dienst	138
	ESZTER BARAKONYI – JÁNOS SZELLŐ	
	• Änderungen des Verwaltungsdienstes im Spiegel des Magyary-Programms	152
	GYÖRGY SUHA	
	• Das rechtliche Umfeld des Funktionierens des institutionellen Systems des Honorarkonsuls	162
	ZSÓFIA KAPRINAY	
	• Ob ein Verein eine öffentlich-rechtliche, eine privatrechtliche, oder eine komplexe juristische Person ist?	172
	ZOLTÁN POCZKI	
	• Eine kurze Geschichte der Tabaksteuer in Ungarn	184
Fachforum	BOGLÁRKA BODA	
	• Bewertung des Universitätslehrbuchs mit dem Titel Strategisches HR-Management im öffentlichen Dienst	196
Information	Publikationen Anruf	202
	Fremdsprachiges Inhaltsverzeichnis	204
	Redaktion komitte	208

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György dékán, egyetemi tanár

(Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Fejes Zsuzsanna egyetemi docens

(Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kabinetiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cserny Ákos* egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* intézetvezető, főiskolai tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* főtitkár (Rendészettudományi Társaság) • *Dr. Kis Norbert* továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, főiskolai tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Kukorelli István* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. habil. Müller György* egyetemi magántanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Prof. Dr. Nemeslaki András* intézetvezető, egyetemi tanár (Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Elektronikus Közzolgálati Intézet) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor* egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* dékán, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI TISZTELETBELI TAGOK:

Jan Bárta Cseh Tudományos Akadémia (Prága) • *Daniel Klimovsky* Szlovák Műszaki Egyetem (Kassa) • *Zdenek Koudelka* Masaryk Egyetem (Brno) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht (Regensburg) • *Walter Maier* Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola (Ludwigsburg) • *Daniel Szergej Naumov* P. A. Sztolipin Volga-menti Közzolgálati Akadémia (Szaratov) • *Tóth Mihály* Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia (Kijev) • *Igor Palús* Pavol Jozef Safárik Egyetem (Kassa) • *Ewa Poplawska* Lengyel Tudományos Akadémia (Varsó) • *Jan Ziekow* Német Közigazgatási Kutatóintézet (Speyer) • *Prof. Dr. Li Junqing* Minzui Egyetem (Peking)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Dr. György Kiss*, Dean, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITOR-IN-CHIEF: *Dr. Zsuzsanna Fejes*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

HONORARY CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Em. Dr. András Tamás* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

EDITORIAL BOARD:

Dr. Marcell Biró, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional court of Hungary) • *Dr. Ákos Cserny*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Human Resources) • *Dr. Attila Horváth*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. Miklós Imre*, college professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Dr. Norbert Kis* Vice-Rector for Continuing Education and International Affairs, college professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. István Kukorelli*, University Professor, Head of Department (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. György Müller*, Private Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Prof. Dr. András Nemeslaki*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of E-Government) • *Prof. Dr. András Patyi*, Rector, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, University Professor (University of Miskolc) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. Gábor Török*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Civilities) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Dean, University Professor (Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Jan Bárta, Prague, Czech Academy of Sciences (Prague, Czech Republic) • *Daniel Klimovsky*, Slovak University of Technology (Kosice, Slovakia) • *Zdenek Koudelka*, University of Masaryk (Brno, Czech Republic) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht (Regensburg, Germany) • *Walter Maier*, Ludwigsburgi Financial and Administrative Sciences College (Ludwigsburg, Germany) • *Daniel Szergej Naumov*, P. A. Sztolipin Volga Academy of Civil Service (Szaratov, Russia) • *Mihály Tóth*, Ukrainian National Academy of Sciences (Kiev, Ukraine) • *Igor Palús*, University of Pavol Jozef Šafárik (Kosice, Slovakia) • *Ewa Poplawska*, Varsó, Polish Academy of Science (Warsaw, Poland) • *Jan Ziekow*, German Research Institute for Public Administration (Speyer, Germany) • *Prof. Dr. Li Junqing*, Dean, Minzu University of China (Beijing, China)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

KIADÓ: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Hegyesi József, ügyvezető igazgató

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK dékán

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, NKE ÁKK,
egyetemi docens

OLVASÓSZERKESZTŐ: Kutas Éva

A papíralapon megjelenő kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9058

Az internetes kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9066 (online)

Szerkesztőség

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Paksi-Petró Csilla, NKE ÁKK, egyetemi tanársegéd

SZERKESZTŐSÉGI ASSZISZTENS: Ludányi Dávid, NKE, ÁKK

CÍME: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1118 Budapest, Ménesi út 5.

LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf.: 275

E-MAIL-CÍM: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgas

Nyomda

NYOMDAI MUNKA: Séd Nyomda Kft.

FELELŐS VEZETŐ: Katona Szilvia

WEBLAP: www.sednyomda.hu



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el az uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgas/ weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Dr. Fejes Zsuzsanna
NKE ÁKK, egyetemi docens

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, dékán

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK dékán

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, NKE ÁKK,
egyetemi docens

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.