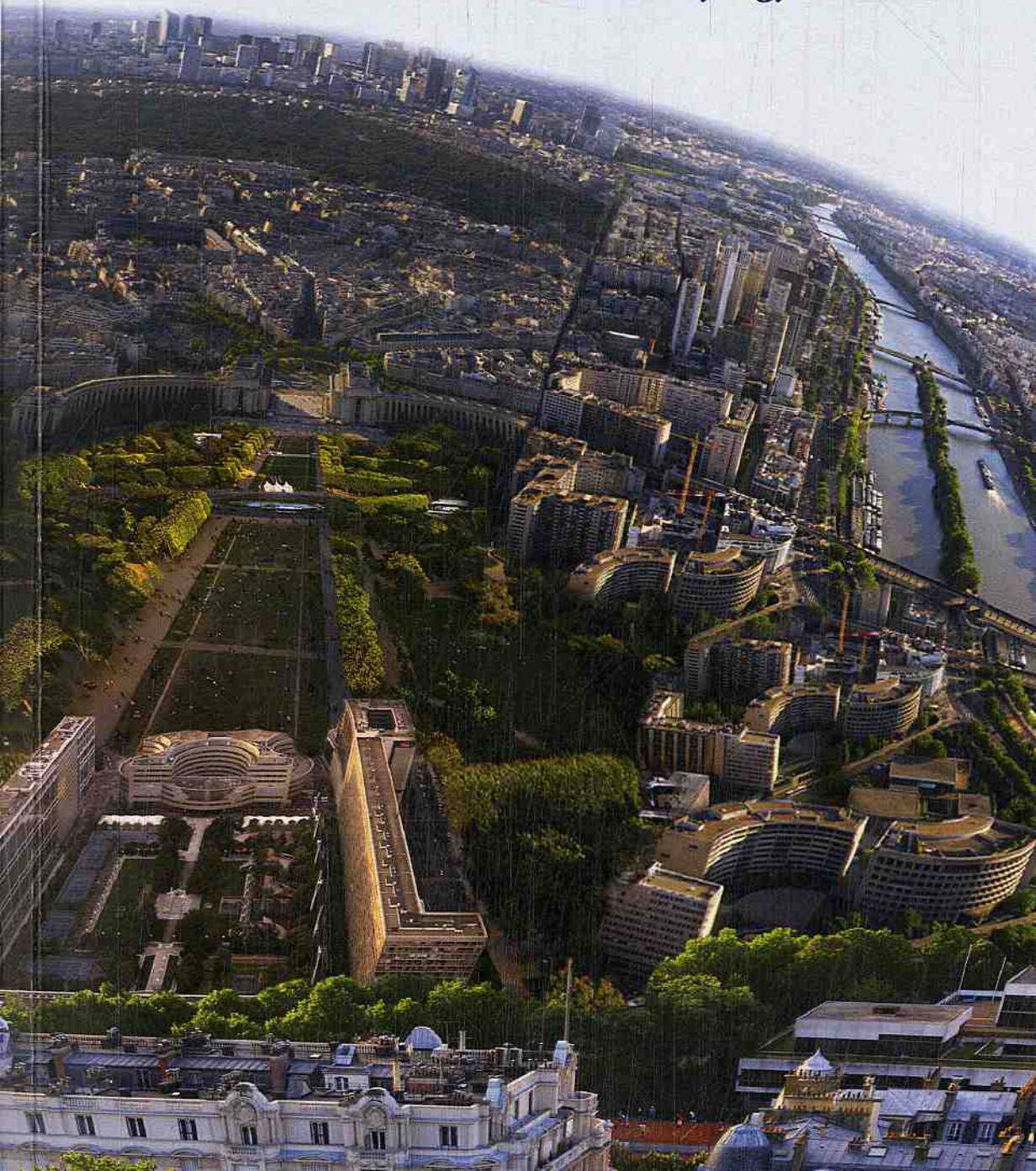
A 21. SZÁZAD ELEJI ÁLLAMISÁG KÉRDŐJELEI

C
207.295

Szerkesztette: Hervainé Szabó Gyöngyvér



A 21. SZÁZAD ELEJI ÁLLAMISÁG KÉRDŐJELEI

Szerkesztette: *Hervainé Szabó Gyöngyvér*



A kiadvány az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. Készült a „Társadalmi konfliktusok - Társadalmi jól-lét és biztonság - Versenyképesség és társadalmi fejlődés" TÁMOP-4.2.2. A-11/1/KONV-2012-0069 azonosító számú projekt keretében.

© a szerzők
Balogh László Levente, Baranyai Nóra, Hervainé Szabó Gyöngyvér, Kossuth Borbála, Lőrinczné Bencze Edit, Mátyás Szabolcs, Purger Tibor, Révész Béla, Sallai János, Simon János, Soós Edit, Somlyódyné Pfeil Edit, Schuchmann Júlia, Szilágyi István
© Szerkesztette: Hervainé Szabó Gyöngyvér
Nyelvi lektor: Folmeg Márta
© Kodolányi János Főiskola

Műszaki szerkesztés: Nagy és Hetyei Kft.
www.aposztrof.hu

Borítókép: © Hervai Laura

ISBN 978-615-5075-25-4

Kiadja: © Kodolányi János Főiskola, 2015
Felelős kiadó: Dr. h. c. Szabó Péter, PhD, rektor
8000 Székesfehérvár, Fürdő u. 1.

Nyomdai kivitelezés: Séd Nyomda Kft.
Ügyvezető igazagató: Katona Szilvia
www.sednyomda.hu

A 21. SZÁZAD ELEJI ÁLLAMISÁG KÉRDŐJELEI

Szerkesztette: *Hervainé Szabó Gyöngyvér*

Székesfehérvár • KJF • 2015

TARTALOMJEGYZÉK

KÖSZÖNTŐ 7

I.
A GLOBALIZÁCIÓ ÉS VERSENYKÉPESSÉG KONFLIKTUSAI
A TÁRSADALMI HALADÁS, A JÓLÉTI RENDSZER
ÉS JÓL-LÉT KONTEXTUSÁBAN 11

Hervainé Szabó Gyöngyvér
ÁLLAMI VERSENYKÉPESSÉG ÉS JÓLÉTI MODELLEK,
TÁRSADALMI JÓL-LÉT A POLITIKAI IDEOLÓGIÁK
DINAMIKÁJÁBAN 13

Purger Tibor
ELŐRE VAGY HÁTRA?
AMERIKAI TÁRSADALMI MOZGALMAK PRÓBÁLKOZÁSAI
A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA KORLÁTAINAK ÁTHÁGÁSÁRA 53

Balogh László Levente
A DEMOKRÁCIA VÁLSÁGDISKURZUSAI 85

Simon János–Kossuth Borbála
A DEMOKRATIKUS ÁLLAM SZEREPÉNEK VÁLTOZATAI
EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON 97

Szilágyi István
KIVÉTELES ÁLLAM, MODERNIZÁCIÓ
ÉS POSZTDEMOKRÁCIA LATIN-AMERIKÁBAN 155

Révész Béla
AZ ÁLLAMOK BIZTONSÁGA:
A TITKOSSZOLGÁLATI ESZKÖZÖK ÉS MÓDSZEREK
ALKALMAZÁSÁNAK ÁLLAMI
ÉS NEM-ÁLLAMI SZEREPLŐI A XXI. SZÁZAD ELEJÉN 217

II.
GLOBALIZÁCIÓ ÉS REGIONÁLIS INTEGRÁCIÓ:
A POLITIKAI RENDSZER ADAPTÁCIÓJA, STRUKTÚRÁJÁNAK
VÁLTOZÁSAI ÉS EREDMÉNYEI AZ EURÓPAI TÉRBEN 229

Lőrinczné Bencze Edit
AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS TAGÁLLAMAI:
A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS
ANALITIKUS KERETEINEK VÁLTOZÁSAI
A SZABÁLYOZÁSI FOLYAMATOK DINAMIKÁJÁBAN 231

Soós Edit
A REGIONALIZMUS HATÁSA AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁSRA 261

Baranyai Nóra
A KISEBBSÉGI AUTONÓMIATÖREKVÉSEK
TARTALMI ELEMEI KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN 277

Somlyódyné Pfeil Edit
A VÁROSOK FELÉRTÉKELŐDÉSÉNEK HATÁSA
AZ ÁLLAMOK TERÜLETI TAGOZÓDÁSÁRA
ÉS KÖZPOLITIKA-FORMÁLÁSUK FOLYAMATÁRA 293

Schuchmann Júlia
KÖLTÖZÉSI SZÁNDÉK ÉS LAKÓHELYI SZUBURBANIZÁCIÓ
A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓBAN 319

Mátyás Szabolcs–Sallai János
OBJEKTÍV ÉS SZUBJEKTÍV BIZTONSÁG
NÉHÁNY MAGYAR NAGYVÁROSBAN 335

KÖSZÖNTŐ

A tanulmánykötet célja az volt, hogy a 21. államiság kérdőjeleinek, megoldásainak változása bemutatásával a nemzetközi tanulmányok, a politológia, a nemzetközi gazdálkodás mesterszakos hallgatók számára készüljön olyan, a globalizáció és az állam viszonyrendszerét, a fejlődés kérdéseit érintő tanulmánykötet, amely segíti a hallgatókat a nemzetközi rendszer és államiság kapcsolata témakörben való eligazodásban. A tanulmányok részben a Kodolányi János Főiskola Társadalmi konfliktusok - Társadalmi jól-lét és biztonság - Versenyképesség és társadalmi fejlődés c. projektjében a Jól-léti közpolitika alprojekt keretében elkészült háttértanulmányokat (Hervainé Szabó Gyöngyvér, Lőrinczné Bencze Edit, Simon János – Kossuth Borbála, Mátyás Szabolcs – Sallai János, részben a Magyar Politikatudományi Társaság XX. vándorgyűlésén elhangzott előadások átdolgozott tanulmányait (Purger Tibor, Révész Béla, Soós Edit, Somlyódyné Pfeil Edit) tartalmazza. Emellett kifejezetten a kötet számára is készültek tanulmányok (Balogh László Levente, Baranyai Nóra, Schuchmann Júlia, Szilágyi István). Köszönjük a szerzők fáradozását és kutatómunkáját, azt, hogy írásaikkal hozzájárultak a kötet létrejöttéhez.

A kötet első fejezetének tanulmányai a globalizáció és versenyképesség konfliktusai a társadalmi haladás, a jóléti rendszer és jól-lét kontextusában címmel egy átfogó globalizációs kitekintést adnak. Mindegyik tanulmány abból indul ki, milyen feladatot jelent az államok számára a globalizáció.

Hervainé Szabó Gyöngyvér: Állami versenyképesség és jóléti modellek, társadalmi jól-lét a politikai ideológiák dinamikájában c. tanulmánya az állam „jelzői" között kíván eligazodást adni: mit jelent a liberális és autoriter versengő állam, mit jelent a jóléti állam, az informális jóléti rendszerek közötti különbségtétel a komparatív szociálpolitikában, mit értünk liberális perfekcionalista államiság, a képessé tevő államiság, a szociális gazdaság államiság terminusok alatt. A tanulmány kitér az innováció és versenyképesség, azon belül a társadalmi innovációra, mint feltételre a nemzetközi versenyképességhez, miként bontakozik ki a versenyképes állam koncepcióhoz a társadalmi jól-lét, mint univerzális nézőpont a korábbi jóléti célkitűzések mellett vagy helyett. A társadalmi jól-lét új koncepciója lehetővé teszi a jól-lét modelljeinek és rendszereinek összehasonlító elemzését, alkalmas arra, hogy a fejlett országokon belül egyes térségek, népcsoportok helyzetét megfelelően értékeljék a közpolitikákhoz, bemutatva e programok politikai ideológiákba ágyazottságát az Egyesült Királyság tradicionálisan bevett pártjai politikájában.

Purger Tibor: Előre vagy hátra? Amerikai társadalmi mozgalmak próbálkozásai a képviseleti demokrácia korlátainak áthágására c. tanulmánya a globalizációs folyamatok hatását az Egyesült Államok vonatkozásában elemzi és vizsgálja, nem annyira a tradicionális politikai pártok, hanem a gazdasági válság hatásaiként kialakult új társadalmi mozgalmak témaalkotása, meg-

szerveződése, felemelkedése és stabilizációja vagy visszaszorulása tükrében. A szerző véleménye szerint sem a Teadélután, sem az Occupy mozgalom nem rendelkezik világos stratégiával, hiányosan értelmezi a mai amerikai társadalmat, annak felkészültségét a változásokra, és ignorálja és vagy félreérti a globalizáció jelenségeit. A mozgalmak részleges sikereit a kollektív cselekvés élménye, a megfelelő informáltság és a csoportos cselekvés adta. Mindkét mozgalom a képviseleti demokráciákból való kiábrándultságra épít, az egyik az egyéni szabadságjogokban az egyén teljes szabadságával, a másik a társadalmi kötelezettségvállalás új szintjeinek kimunkálásával.

Balogh László Levente: A demokrácia válságdiskurzusai c. tanulmánya a fentebb érintett témakörhöz kapcsolódóan a posztdemokrácia kérdéseit, a neoliberalizmus és a posztdemokrácia kapcsolatát, a versenyképesség és demokrácia összekapcsolódásában elemzi. Mind a bal-, mind a jobboldal pártjai a közép felé orientálódnak, a politikailag aktív középrétegeket erősítik és lemondanak az egyre szélesedő alsóbb rétegekről, akaratlanul is megnyitva a teret a populista mozgalmak felé. A demokrácia defektusai Kelet-és Közép-Európában a szerző szerint nem a demokrácia éretlenségéből és nem a posztdemokráciából fakad, hanem abból, hogy az 1989-90-es rendszerváltozások nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, a szabadság nem teremtett általános jóllétet. A szerző szerint defektusos demokráciáknak nevezett rendszerekre jellemző a politikai folyamatok informalizálódása, a „development first, democracy later" elvének elfogadottsága, amelyben a jólét fontosabb, mint a szabadság.

Simon János – Kossuth Borbála: A demokratikus Állam szerepének változatai Európában és Magyarországon a gazdasági növekedés és válság, a demokrácia tanulmánya. A demokráciát a társadalmi haladás kérdéskörébe helyezve részletesen elemzi a jólét és jól-lét témakörét, kiemelve, hogy nem szabad elhanyagolni az állam építését, amihez politikai akaratra is szükség van. A demokratikus állam koncepcionális kereteiben a gazdaság-, a társadalom, a környezet nézőpontjai a közpolitikában mérési szinten is meg kell, hogy jelenjenek. A szerzők demokrácia jelzőiből a klasszikus, az elitista, képviseleti és participatív liberális demokrácia mellett kitérnek még a mediatizált demokrácia jellemzőire is. A tanulmány további elemzései a közép-kelet-európai diktatórikus állam bukását, a civil demokrácia születését és fejlődését, a konfliktusok kezelését és a demokrácia konszolidálását elemzi. A gazdasági növekedés és válság, annak demokráciára való hatását a késői iparosodással hozza összefüggésbe, kitekintést adva a parancsuralmi rendszerek latin-amerikai és ázsiai tapasztalataira, a kormányzás minőségének kérdéseire.

Szilágyi István: Kivételes állam, modernizáció és posztdemokrácia Latin-Amerikában c. tanulmánya a modernizációs modellek (AGIL) elemzését követően a latin-amerikai kivételes államiság, válság, katonai diktatúra, posztdemokrácia kérdéseit Brazília, és a chilei kivételes állam, a katonai diktatúra bukása dinamikájának bemutatásával végzi el. Szilágyi, a kivételes államok bukását követő új demokráciákat hibrid rendszereknek, posztdemokratikus

struktúráknak tekinti. A módosuló modernizációs stratégiák utat nyitottak a regionalizmus típusú kontinentális és interkontinentális integrációknak, megteremtették feltételeit a demokratikus állami struktúrák stabilizálásának.

Révész Béla: Az államok biztonsága: a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának állami és nem-állami szereplői a XXI. század elején c. tanulmánya a globalizáció és az állam biztonsága kérdéskörét, a biztonsági szolgálatokat, az állam új igényeinek megjelenése kontextusában tárgyalja. A biztonsági szolgálatokban a titkos és nyilvános, a monopolizált és privát, a szürke zónában levő információk és információszerzési technikák új nemzetközi szabályozásokat is igényelnek. A titkosszolgálati módszerek a politikai kultúra részeként új fejezetét jelentik a politológiai kutatásoknak. A titkosszolgálati tevékenység a demokratikus rendszerekben a politikai marketing eszköztárát is képezhetik a közhangulat befolyásolásától a politikusok lejáratásáig (karaktergyilkosság). Az állami szuverenitás érdekében az államok mind államon kívüli (nemzetközi), mind monopóliumon kívüli (magánszférából szerzett) információ-szolgáltatásokat is felhasználnak, a kérdés az, miként garantálható ezek kiegyensúlyozott működése, mennyiben segítik a társadalomirányítás demokratikus keretek közötti megoldásait, mennyiben képesek az alkotmányellenes törekvések és politikai szélsőségek megakadályozására.

A kötet második részének tanulmányait „A globalizáció és makro-regionális integráció: A politikai rendszer adaptációja, struktúrájának változásai és eredményei az európai térben" cím alatt fogtuk össze. A tanulmányok jól tükrözik a régióállamiság és a tagállamiság új keretrendszeréből adódó változások eredményeit, az azokkal kapcsolatos elégedettséget és problémákat.

Lőrinczné Bencze Edit: Az Európai Unió és tagállamai: a többszintű kormányzás analitikus kereteinek változásai a szabályozási folyamatok dinamikájában c. tanulmánya a működés közben mutatja be a többszintű kormányzás modelljét, mint a globalizációhoz való adaptáció rendszerét. A tanulmány az elméleti alapokra támaszkodva érinti az európai kormányzás fehér könyvét, a jó kormányzás ismérveit, a 2014-ben kiadott többszintű kormányzási chartát. A tanulmány utal arra, hogy a decentralizált államok és régiók esetében gyorsabb a fejlődés, a szubszidiaritás és a versenyképesség, a gazdasági teljesítmény a fejletlen térségek felzárkóztatásának kulcsa. Kiemelendő az európai államiságban a belső és külső kihívások, a szupranacionális és kormányközi dinamika, az európai szociális modell, a kohézió eltérő szintjeinek, a bürokrácia költségeinek, a nettó befizető és a fejlesztéseiket az EU forrásokra alapozó államok ütközéseiben a feszítő és centrifugális hatással bíró erők alkalmazkodást segítő vagy gátló szerepe.

Soós Edit: A regionalizmus hatása az állami szuverenitásra c. tanulmánya a decentralizáció állami szuverenitásra gyakorolt hatásait elemzi az Európa Tanács, és az EU által meghatározott normatív elvek és a valós tapasztalatok bemutatásával. Kiemelt a határon átnyúló regionalizmus kérdéseinek elemzése az eltérő állami struktúrák és helyi jogosultságok fényében, valamint az EGTC,

mint társadalmi innovációs eszköz alkalmazása a nemzetközi jogi meg nem felelések esetében. Az EGTC, mint a helyi közösségek döntéshozói és jogalkotói képességének megteremtése eszköze a tagállami szuverenitás további korlátozásának eszköze, az Egységes Európai Közigazgatási Tér intézményeinek egyik eleme.

Baranyai Nóra: A kisebbségi autonómiatörekvések tartalmi elemei Kelet-Közép-Európában c. tanulmánya a morva, a kárpátaljai, a székelyföldi, a sziléziai autonóm mozgalmakat elemzi különös tekintettel az aszimmetrikus autonómia, az alkotmány és decentralizáció, a regionalizáció összefüggéseiben.

Somlyódyné Pfeil Edit: A városok felértékelődésének hatása az államok területi tagozódására és közpolitika-formálásuk folyamatára c. tanulmánya az európai térfejlődés és társadalmi modernizáció, abban a városok kapcsolatát összekapcsolja a városfogalom módosulásával, a többszintű várospolitika és tervezés, valamint a fejlesztés kérdéseivel. A várospolitika és az agglomeráció fejlesztése, a területi tervezés, a metropolisz térségek és az ún. soft terek elemzése nemzeti példákkal is összekapcsolódik. A folyamat a hatékony állam fogalmával kapcsolódik össze, megerősítve a városi szint döntési jogainak és felelősségének megerősödését.

Schuchmann Júlia: Költözési szándék és lakóhelyi szuburbanizáció a Budapesti agglomerációban c. tanulmánya Budapest agglomerációjának kérdésével, a politikai irányítás és a demográfiai mozgalmak teremtette új szolgáltatási igényekkel. A költözési szándékok, a lakáshitelek, a lakástulajdon és eladósodottság, valamint a lakóhelyi elégedettség trendfordító szereppel is bírhat, ami a városfejlődésben az agglomeráció szűkülését és a népességkoncentrációt eredményezheti a városi magtérségben.

Mátyás Szabolcs – Sallai János: Objektív és szubjektív biztonság néhány magyar nagyvárosban c. tanulmánya a lokalizált rendszerekben a városi közbiztonságot, mint a komplex biztonság egy elemét elemzi. A tanulmány kilenc nagyváros esetében elemzi a közbiztonság változásának dinamikáját a bűncselekmények száma, a bűnözési fertőzöttség, a bűncsoportok struktúrája, a bűnelkövetők és áldozatok, sértettek, és a nyomozati eredményesség összefüggésrendszerében. A közbiztonság rendszereinek elemzése azonban nem feledtetheti azt a kontextust, amely a nemzetközi bűnözés rendszereit érinti. Ez azonban egyes nagyvárosokon túl a határ menti térségek, és a fejletlenebb térségek biztonságát és fejlődését is befolyásolja.

Összességében a kötet tanulmányai segítenek árnyalni azokat az ismereteket, amelyek az államiság és versenyképesség, demokrácia és jóléti rendszer, globalizáció és modernizáció kérdései Közép- és Kelet-Európában, és Latin-Amerikában, a domináns gazdasági fejlettség és jóléti állam centrumaiban, az Egyesült Államokban és az Európai Unió többszintű kormányzási rendszerében kialakultak.

I.
A GLOBALIZÁCIÓ ÉS VERSENYKÉPESSÉG KONFLIKTUSAI A TÁRSADALMI HALADÁS, A JÓLÉTI RENDSZER ÉS JÓL-LÉT KONTEXTUSÁBAN

ÁLLAMI VERSENYKÉPESSÉG ÉS JÓLÉTI MODELLEK, TÁRSADALMI JÓL-LÉT A POLITIKAI IDEOLÓGIÁK DINAMIKÁJÁBAN[1]

A VERSENYZŐ ÁLLAM, A SZABÁLYOZÓ VAGY FEJLESZTŐ ÁLLAM, A KÉPESSÉ TEVŐ ÁLLAM A SZOCIÁLIS BERUHÁZÁS ÁLLAMA A LIBERÁLIS PERFEKCIONALIZMUS NÉZŐPONTJÁBAN

Hervainé Szabó Gyöngyvér

KIVONAT

Az államiság változó folyamataiban egyre inkább átalakulnak a jóléti állam változásaival kapcsolatos fogalmak: a jóléti állam, jóléti társadalom, szociális piacgazdaság változásai mellett, a komparatív kutatások rámutattak a jóléti állam nyugati/északi modelljei mellett kialakult átmeneti rendszerekre, a fejlesztő államiság rendszereiben kialakult informális biztonsági rendszerekre, és a fejletlen térségek ún. illfare modelljeire. A nemzetközi kutatások alapján a jólét és a jól-lét meghatározó eleme az ösvényfüggő fejlődés. Az ösvényfüggő fejlődés alapján egy fejlett államon belül is kialakulhatnak eltérő jóléti szintet képviselő kulturális csoportok, amelyek társadalmi integráltsága eltér, mások a kulturális preferenciái, más értékek motiválják, másképp hat rájuk a globalizáció. A kérdés az, hogy a nemzetközi fejlesztéshez kapcsolt jól-léti rendszer modell, hogyan és miként alkalmazható a fejlett és felzárkózó társadalmakra. Miként kapcsolódik össze a jól-léti rezsim koncepció az eltérő államfelfogásokkal, az eltérő politikai koncepciókkal, a szociálpolitika jelenlegi megközelítéseivel.

ENGLISH ABSTRACT

Our approaches concerning the welfare state are in constant flux. During the last decades we can find different models of welfare regimes (Northern, Anglosaxon), formed by developmental states, and so called illfare systems in global South. Welfare systems and new well-being systems are embedded

1 A publikáció az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. Készült a „Társadalmi konfliktusok - Társadalmi jól-lét és biztonság - Versenyképesség és társadalmi fejlődés" TÁMOP-4.2.2. A-11/1/KONV-2012-0069 azonosító számú projekt keretében.

The publication was co-financed by the EU and the European Social Fund. It is prepared in the framework of TÁMOP-4.2.2. A-11/1/KONV-2012-0069 project titled: 'Social Conflicts – Social Well-being and Security-Competitiveness and Social development'.

in developmental path. Well-being regimes concerning the path dependency theory can be different in case of developed countries for different racial, cultural and ethnic groups because of different level of social integration, cultural preferences, values and impact of globalisation. In international development programmes we can find new well-being models, and it is a new challange how it can be used in developed societies' special groups. A new research question: how the new well-being conception can be used with different state models, different ideological conceptions and recent social policy approaches.

KULCSSZAVAK
Komparatív jól-léti rendszerek, ösvényfüggő fejlődés, informális biztonsági rendszerek, nemzetközi fejlesztés.

Az állam szerepköre és jellege a 21. sz. második évtizedében ismételten a politikai gondolkodás előterébe került. Kiemelnénk Francis Fukuyama műveit, amelyek a bukott államiságtól, az államfejlesztés prizmáján keresztül napjaink problémáiig elemzik a kérdéskör gyakorlati aspektusait [Fukuyama 2004 a.b]. Fukuyama nézőpontjában az állam, a jogrend, a demokrácia, a folyamatok elszámoltathatósága a politikai fejlődés kulcskérdése [Fukuyama,2011]. Fukuyama legújabb munkája előszavában a politikai fejlődés folyamatait elemezve a „Dániává válás"-t jelöli meg minden fejlődő ország számára követendő célként. Dánia virágzó, demokratikus, biztonságos, alacsony korrupcióval, nem személyhez kötött hatalmi struktúrával, civil hálózatokkal rendelkezik [Fukuyama 2014].

A nemzetállam átalakulásának kérdéseit taglalja a Böss M. által szerkesztett tanulmánykötet, amely Dánia és Írország elemzésének szántelt számos tanulmányt [Böss, M. 2010]. Böss hivatkozik a G20-ak 2009. évi londoni csúcsértekezletére, amely elvette mind a teljesen szabad piac, mind a gyenge állami intézményeket. Különösen sokszor idézettek J. Stiglitz, a piac mindenhatóságát kritizáló nézőpontjai [Stiglitz, J. 2003]. A gazdasági versenyképesség és társadalmi jól-lét problematika értelmezésében rendkívül fontos áttekintenünk azokat a kérdéseket és nézőpontokat, amelyek behatárolják a fogalomkör használatát az állam, az államiság megváltozott szerepkörének nézőpontjából. A globalizáció gazdasági szervezeteket, multinacionális szervezeteket érintő hatása a globalizáció szakirodalmában kellően feldolgozott és a posztfordista gazdaság jellemzőivel leírt [Cséfalvay, 2012]. Az elmúlt negyedszázad fejlődési trendjeinek, kutatásainak középpontjában a globalizáció mellett a nemzetállam és nemzetgazdaságok kutatása, a kapitalizmus variánsainak és jóléti rendszereinek kutatása a társadalmi haladás szempontjából ugyanolyan fontos volt, mint az elmaradottság, a fejlődés és a bukott államiság vizsgálata [Scholte, J.

A., 2000]. Kutatások sora foglalkozott a kapitalizmus variánsainak elemzéseivel, az államiság természetével, a „welfare rendszerekkel" és az „illfare rendszerekkel". A kérdés az, hogy a napjaink diskurzusaiban fölerősödött well-being nézőpontok a kapitalista és a jóléti rendszerek új variánsait jelentik-e, egyszerűen divatos szóhasználatról beszélhetünk-e vagy lényegében változott meg a jóléti társadalom értelmezése. A kapitalizmus variánsait érintő államkoncepciók rendszerében is nehéz a különböző fogalmak egymással való összevetése.

A versenyző állam, a szabályozó állam, a fejlesztő állam, a jóléti állam, a schumpeteri workfare rendszer, a liberális perfekcionalizmus államisága, a képessé tevő állam, a szociális beruházás állama, a jól-létre képessé tevő állam, államhoz kapcsolódó fogalmai mind az elmúlt harminc év politikai diskurzusaiban alakultak ki, főként a globalizáció és regionalizáció folyamatainak az államra gyakorolt hatása kutatásainak eredményeképp. A jól-léti diskurzus szempontjából nem elhanyagolható, hogy a jól-lét fogalom gyakorta összekapcsolt a fejlesztő állam fogalmával, összekapcsolt a szociális beruházás állama, a képessé tevő állam és a schumpeteri workfare kifejezésekkel egyaránt.

A GLOBALIZÁLT VILÁGREND HATÁSA AZ ÁLLAMRA: LIBERÁLIS ÉS AUTORITER VERSENYZŐ ÁLLAM ÉS A JÓLÉTI RENDSZER FORRÁSAI

A jól-lét problematika a gazdasági jól-lét és versenyképes gazdaság nézőpontjaival, a versenyző állam modellje kialakulásával párosult. [Cerny, Ph.G. 1997]. A neoliberális gazdasági modellhez, az ún. „versenyző állam modell" kapcsolódott, amelynek lényege, hogy az állami cselekvés a gazdasági globalizáció realitásaihoz illeszkedjen [Fougner, T. 2006]:

- Szűnjön meg az állami tervezés rendszere, csökkentsék az állam politikai és szociális szolgáltatási szerepkörét, a pénzügyi és monetáris politika belső integritása szűnjön meg, és központi elemként az állam váljon a nemzetközi piaci erők számára otthonos tereppé.
- E politikai modellváltás egyszerre eredményezte az állami beavatkozások fokozott jelenlétét és a szabályozási szükségletek megnövekedését, az állami intézmények kapacitásának lecsökkentését a közösségi szolidaritás megteremtéséhez, a politikai és társadalmi ellenálló képesség struktúráinak és mentális elemeinek leépítését.
- Ennek következtében a pártideológiák új szerepkört kaptak, a piaci reformok a nemzetközi kormányzás igényeit szolgálták ki, fölerősödött a makrogazdasági egyensúlyhoz való igazodás, mint pénzügyi ortodoxia, új mikro ipari politika jelent meg a KKV-k irányában.
- Bekövetkezett az alkotmányos rend reformja, az államigazgatási rendszer rugalmas rendszerének kialakítása.

- A szociális szolgáltatások privatizációja, kiszerződése, majd ennek következményeit látva nem véletlen jelenség az ún. emberarcú kapitalizmus diskurzusok állandósulása.

A liberális versenyző állam

A versenyző állam modell koncepciója alapját a Joseph Schumpeter-féle „workfare modell" nézőpontra építik. A „workfare modell" leírását illetően B. Jessop elemzése a leginkább elfogadott nézőpont [Jessop, B. 2007, 2008].

A posztfordista jóléti rendszerekben három modell rajzolódott ki, attól függően, hogy abban az államnak milyen szerepe volt.

- A neoliberális modellben az állami rendszerek lebontása, az állami szolgáltatások privatizációja, a szociálpolitika alárendelése a gazdaságpolitikának, a magánszektor deregulációja, a munkaerőpiac rugalmas rendszere, a nemzeti gazdasági tér korlátainak lebontása mellett a gazdaság beágyazása az innováció rendszereibe, a KKV-k alárendelése a globális monopóliumok versenyének a jellemző trend.
- A neokorporativista modellben az állami gazdasági stratégia folyamatos tárgyalásokban összehangolt a gazdasági érdekcsoportok szervezeteivel, amelyben a verseny kiegyenlített, a politika kooperatív jellemzői határozzák meg a versenyképesség folyamatait. E modellben a politikai közösségek eltérő jellege és az ezekre épülő hálózatok mellett az üzleten túli szervezeti közösségek, szakmai, tudományos, felsőoktatási és egészségügyi tudásközösségek, érdekcsoportok, a magánérdekek határozzák meg a kormánypolitikát. E modell fontos jellemzője a hanyatló iparágak, a globalizáció folyamataiban marginalizálódott csoportok érdekeinek figyelmen kívül hagyása. E rendszerben a magánérdekeket képviselő szervezetek közösségi státusú szereplők rangjára emelődtek.
- A neostatista modellben az állam piacbarát, de beavatkozik a piaci erők fejlődésébe. Kötelező irányító, koordináció jellemzi tevékenységét, az államok szervezeti forrásait, a tudást, az állami szervezeti intelligenciát nemzeti fejlesztési stratégiai keretekbe helyezi. Célja a nemzeti versenyképesség természetének megváltoztatása, aktív strukturális politika, állami célokba ágyazott technológiai fejlesztés, technológia-transzfer, innovációs rendszerek és infrastruktúrák kialakítása. A program aktív munkaerő-piaci politikával párosul, koncentrált akciókra épül, és kiterjed a regionális és lokális szintekre is az állami beavatkozás. Mindez gyakran párosul neomerkantilista kereskedelempolitikával is.

A politikai elit a különböző országokban az államiság modelljének megválasztásával és módosításával, folyamatos újraértelmezésével tudatosan összekapcsolta az állammodell és a közpolitika folyamatait. A szakirodalom szerint

a versenyző államnak alárendelt közpolitikai programok eredményeképp az állam-modellek (neoliberális, neokorporativista, neostatizmus jellegű modell) nem csupán tiszta, hanem kevert jellegűek (hibrid modellek) is lehetnek, és jellemző vonásait fellelhetjük az ún. regionális államok, regionális integrációk rezsimjeiben is. Például az EU a közös piacot illetően neoliberális, az államiság többszintű rendszereiben neostatista, a szociális gondozás rendszereiben neokorporativista mintát mutat.

Az autoriter versenyző állam

A versenyző állam kifejezés alkalmazott liberális demokratikus rendszerekre, de a szakirodalom megjeleníti a kompetitív autoriter államok, azaz a tekintélyelvű versenyző állam modellt is: e rendszerek között voltak az európai, ázsiai, afrikai, latin-amerikai átmeneti társadalmak, amelyek közül számos demokratizálódott (az euro-atlanti hatás és bevontság), számos destabilizálódott, és több állam stabilizálódott. E modellekben a szociálpolitikák speciális gazdasági tényezőktől pl. olaj- és gázipari versenyképességre épülő szociálpolitika Oroszországban, a külföldieknek kiadott koncessziótól függés, stb.

Az autoriter versenyző államok közé a kilencvenes években közel negyven országot soroltak: Európa: Albánia, Bulgária, Horvátország, Makedónia, Románia, Szerbia, Szlovákia (7 állam), Eurázsia: posztszovjet térség államai (6 állam) Ázsia: Kambodzsa, Malajzia, Tajvan (3 állam), Dél-Amerika: Dominika, Peru, Mexikó (6 állam), Afrika (15 állam).

Ezen államok jellemzője a formális demokratikus intézményrendszer kialakulása, az erős elnyomó apparátus, közigazgatás, annak magas kohéziója, a kvázi-egypártrendszer, a Nyugattal való gazdasági, diplomáciai, technológiai kapcsolatok, a nyugati INGO-k beépülése, a szociális szálak kialakulása a nyugati országokkal (migráció, stb.), az informális és civil szervezetek nemzetközi rendszerekbe beépülése. Az autoriter versengő állam fontos jellemzője a gazdaság versenyképessége, az ehhez kapcsolódó demokratikus arculat és a jólét speciális forrásokra építése (energia, olaj, arany, tengerpart, stb.).[2] A 36 államból 14 demokratizálódott, 12 instabil tekintélyelvű versenyző államma alakult, a többiben az autoriter versenyző modell megszilárdult. Azon államok váltak demokratikussá, amelyek az euro-atlanti demokráciákhoz közelebb helyezkedtek el földrajzilag, és a demokratikus rendszerekhez való csatlakozás kínálta az egyedüli elfogadható alternatívát. Ezen modellekben a jóléti rendszer az ország forrásaitól függ, erre alapozva egyes államokban jelentős változások is megindulhattak (pl. Ukrajna, Oroszország).

2 Ezen államok egy részét a szakirodalom az ún. kakisztokrácia fogalmával jellemzi: azaz „hatalmon a legrosszabbak", mivel a magánérdeket képviselő oligarchikus klánok foglalták a közhatalmat, amelyekben a magánérdekek elsőbbsége érvényesül akkor is, ha az az államérdekkel ellentétes [Abadijan, V. 2010].

A versenyző állam teljesítménye és hatása a gazdasági jólétre

A kapitalizmus variánsai között P. A. Hall és D. Soskice megkülönbözteti a liberális piacgazdaságot, a koordinált piacgazdaságot. A két modell eltérően szabályozza a gazdaság működését, a gazdaságpolitikát, a munkaerőpiacot, a munkaerő képzését, eltérően viselkednek a jóléti szociálpolitikát illetően, másként viselkednek a nemzeti gazdasági érdekek képviseletében, eltérő stratégiát alakítanak ki a globalizáció vagy a regionális gazdaság hatásait illetően [Hall, P., Soskice, D. eds, 2001]. A tőkés nemzetállamok variánsai eltérő hatással bírnak a gazdasági teljesítményre, a nemzetállami politikai gazdaságtan meghatározza az intézményrendszer összhatását, a gazdasági szervezetek finanszírozását, a munkaerő képességeit, a kutatás és fejlesztés jellegét, az innováció folyamatait, a komparatív előnyöket. A kapitalizmus eltérő variánsai azonban a szociálpolitika új megközelítéseiben hasonló nézőpontokat vallanak: miszerint a jóléti állam egyik fő feladata, az üzleti érdekek és a gazdaság rendszereinek általános specifikus munkaerő-képességi igényeinek és szükségleteinek kielégítése. Mindez feltárja a nemzetállami jogrendszer, a nemzetállami szabályozás és a politikai gazdaságtan közötti összefüggéseket. A jóléti állam fontos dimenziója az, hogy a munkás hajlandó legyen a cégbe befektetni, cégspecifikus képességeket megszerezni, ami növeli a cégtől való függését és sebezhetővé teszi a munkaerőpiacon, de cserében foglalkoztatási védelmet, munkanélküli segélyt és a fizetés megőrzését nyeri el. Amennyiben ezen utóbbiak hiányoznak, úgy a munkás inkább az általános, más szervezetekhez is átvihető képességeket fejleszti.

A kapitalista variációkban Schneider és Panescu megkülönböztettek: államdominált nemzetgazdaságot, koordinált piacgazdaságot, hibrid gazdaságot, fél-liberális piacgazdaságot és liberális piacgazdaságot. [Schneider M. R., Panescu, M. 2012]. Vizsgálataik alapján az államok 1990–2005 között jelentősen elmozdultak a korábbi modellhez képest: a legnagyobb mozgást a dán, a spanyol, a holland, a finn és a svéd gazdaság tette meg. A spanyol az államdominált gazdaságtól a liberális féle modellre váltott, a dán, a finn és a holland, a svéd a koordináltról a fél-liberálisra váltott. A török, a portugál és görög maradt államdominált, a belga az államdominálból a koordináltba került, a kontinentális államok (Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország) többnyire maradtak a koordinált modell mellett, a cseh a koordináltról hibridre váltott, az olasz az államdominálból a hibridre váltott. A hibrid gazdaságok sorába került, illetve maradt a norvég, a japán, a koreai, a lengyel, a magyar, az olasz állam. Svájc átkerült a fél-liberálisból a liberálisba. Az angolszász országok: Ausztrália, Egyesült Királyság, Kanada, USA, Új-Zéland, Írország a fél-liberálisból liberálisra váltottak (Írország visszamozdult). A komparatív előnyöket tekintve a kutatások megállapították, hogy a liberális és koordinált gazdaságok eltérő komparatív előnyökkel bírnak: addig, amíg a koordinált modellek a közép-high-tech iparágakban realizáltak komparatív előnyöket a

liberálisokkal szemben, a high-tech iparágakban, a biotechnológiában a liberális modellek komparatív előnyei mutathatók ki, mind az államdominált, mind a hibrid gazdaság vesztesnek bizonyult. A hibrid gazdaságok nem tudtak élni a komparatív előnyökkel a high-tech szektorban, de jelentősen felülmúlták a félliberálisok és az állam által dominált modellek teljesítményét a közép-technológiában. A 2005-ös adatok alapján a portugál, a görög, a spanyol és olasz gazdaság nem véletlenül szenvedte meg legerősebben a 2008-as pénzügyi válságot, hiszen a közép-európai államokhoz hasonlóan állam által dominált modelltől indultak.

A fentiek alapján a fejlett világhoz tartozó modellekben a globalizáció versenyét sikeresen vevő államok liberális modellek felé mozdultak, a koordinált és hibrid modellek jórészt nem változtattak gazdasági filozófiájukon. A német és a koreai gazdaság sikeressége azt mutatja, hogy a gazdaság eltérő ipari szerkezete eltérő modelleket igényel, és az ahhoz jól megválasztott gazdaságpolitikai modell mutathat eredményeket. A kapitalizmus variánsai meghatározzák a szociálpolitika, a jóléti állam modelljét, és új kihívásokat is eredményeznek pl. a liberális modell és az északi szociáldemokrata jóléti rendszerek összeegyeztethetőségét.

Az autoriter versenyző állam eredményeire rendkívül szűk adatok utalnak, a téma nem kutatott.

Az állami versenyképesség, innováció és jól-lét kapcsolata

A versengő állam modelljében és rendszerében a versenyképesség az innováció és a technológiai fejlettség evidensen összekapcsolódnak. Kevésbé egyértelmű az innováció és jól-lét kapcsolata, abban nem kellően kifejtett az *inputok* (befektetés, munkahelyi jól-lét, egyéb anyagi források) és a *képessé tevő elemek (*eszközök, felszerelések, képességek; szervezeti kultúra; kreativitás, intézmények, kapcsolatok), *az innováció eredményeinek (*profit, jól-lét, egyéb pl. környezeti, társadalmi inkluzió, stb.) dinamikája és feltételrendszere.

Az innovációs nézőpontban a jól-lét bemeneti tényező, tehát azok a munkahelyek, amelyeken a munkatársak munkával kapcsolatos jól-léte nem biztosított, nem képesek ezt a feltételt biztosítani. A kreativitás, mint képessé tevő elem összefog a gondolkodási stílusokkal, a személy pszichológiai forrásaival, a pozitív érzelmekkel. Különösen kiemelt Csíkszentmihályi flow elmélete, a visszajelzések, az innovatív problémamegoldó technikák használata. [Csíkszentmihályi M. 1991]. A team-tagok pozitív interakciói, a köztük levő konnektivitás megteremti a team alapú produktivitást.

A jól-lét, mint kimenet, függ a szervezet természetétől, a termék-szolgáltatás minőségétől, a megnőtt megtérüléstől, a szolgáltatást és terméket használók nagyobb elégedettségétől.

Az innováció egész folyamatában mérhető a jól-lét és innováció kapcsolata: a well-being a munkában, a jól-léti haszon, a társadalom fejlődéséhez való hozzájárulás. Ezért e nézőpont az innovációs indexben megjelenített teljesítményeket is a jól-lét részének tekinti [Miller, R., Marks, N., Michaelson, J., 2008]. A New Economic Foundation kutatásai alapján az innovációnak nincs közvetlen jóléti hatása, kivéve a társadalmi innováció kontextusában, ami a szubjektív jól-létet növelheti, amennyiben összekapcsolódik a fenntarthatósági mutatókkal [Dolan, P., Metcalfe, R., Powdthavee, N., Beale, A., Pritchard, D., 2008]. A társadalmi innováció közjó, amely alkalmas a társadalmi problémák kezelésére (pl. szegénység, környezetszennyezés). A szociális innováció az új szociális gazdaság eleme, ami az új társadalmi mozgalmak és kapcsolatok révén keletkezik, az állam, a piac, a közösségek és a háztartások összeolvadó határai révén. A szociális innováció több mint a harmadik szektor értelmezése, vagy a cégek társadalmi felelőssége, szociális innováció közjó, amely a piac által elhanyagolt, és az állam által meg nem oldott vagy rosszul szervezett tevékenységek fejlesztéséből eredeztethető. A szociális innováció mozgalom, amely új nézőpont alapján járul hozzá a jólléthez, amelynek lényege az állam és a piac korlátainak megértése [Harris, M., Albury D. 2009].

A JÓL-LÉT KÉRDÉSKÖR AZ ÁLLAMISÁG ÉS ÁLLAM ÉRTELMEZÉSE NÉZŐPONTJÁBÓL

A jól-lét problematika napjaink társadalomtudományi szakirodalmában a ’70-es évektől van jelen, és erőteljesen összekapcsolható a második világháborút követő új világrend kialakulásával, amelyben fölerősödött a nemzetközi kormányközi intézmények szerepe, állandósultak a nemzetközi civil szervezetek, és a bipoláris világrendben a társadalmi fejlődési modellek közötti küzdelem központi elemévé vált a társadalom, a nemzetek jóléte. A posztkoloniális rendszerben a bipoláris vetélkedés a fejlesztés eltérő modelljein alapult, amelyek eltérő állammodellekhez is kapcsolódtak: az állam és piac egyensúlyát jelentő euro-atlanti liberális állam – piacgazdaság modellhez, a nem-liberális állam – piacgazdaság (fejlesztő állam) ázsiai modellhez, a nem-liberális állam és állam-szocialista gazdaság bürokratikus fejlesztő rendszerekhez, valamint a kvázi államok, premodern államok struktúráihoz, amelyek eltérő fejlesztési modellek mentén vetélkedtek a források elosztásán.

A nem-liberális állam és állam-szocialista gazdaság fejlesztőpotenciáljának kimerülése, a lakosság jóléte ígéretének nem teljesülése, a bürokratikus, nempiaci alapú fejlesztő állam kudarca nem csupán az európai kommunista rendszerek bukását eredményezte, de a nemzetközi fejlesztés megosztott rendsze-

re helyett egy globalizált nemzetközi fejlesztési modell kialakulásához is vezetett. A bipoláris rendszer megszűnése, a közép-kelet-európai, a latin-amerikai rendszerváltás nem egyszerűen az euro-atlanti jóléti társadalmak befolyása alatt ment végbe, hanem akkor, amikor a globális világrend alakulásában a neokonzervatív gazdaságpolitikák uralták a domináns hatalmak gazdaságpolitikáját, aminek következtében az állam szerepe az euro-atlanti modellekben is visszaszorult, amikor a korábbi liberális állam-liberális piac egyensúly felborult, és a liberális piac szerepe erősödött föl. Az ún. washingtoni konszenzus követte politikai-gazdasági rendszerben megkezdődött az állami intézmények lebontása, a piaci intézményrendszer kiépítése és a nemzetközi fejlesztés ún. világbanki modellje általánossá válása.

Államiság a humán fejlődés, a jóléti rendszer és jól-lét összefüggésében: az ösvényfüggő fejlődés elemei a fejlett, átmeneti és fejletlen modellekben

A jóléti rendszerek és jóléti államok kifejezés többnyire azokat az országokat érinti, amelyek a történelmi fejődés során a nemzetközi politikai rendszer euro-atlanti, európai kontinentális modelljeihez tartoznak. A jóléti rendszerek elemzésében a hazai szociálpolitikai szakirodalomban kiemelhetjük Krémer Balázs munkásságát, aki „A bevezetés a szociálpolitikába" c. munkájában külön fejezetben foglalkozik a jólét és jól-lét kérdéskörével, ám a jól-lét megfogalmazásában megelégszik a jól-lét, a jó érzés, kielégültség definíciójával, illetve a hasznosság gazdasági megközelítésével [Krémer, B. 2009a]. Krémer a jóléti rendszerek kialakulásában átveszi Gøsta Esping-Andersen jóléti típus meghatározását a liberális, a korporatív, a szociáldemokrata rezsimeket illetően. Később kifejti az egyéni és a társadalmi jól-lét fogalmait, és mindenekelőtt a szükségletek, az igények, az érdekek, az akarat megfogalmazott törekvéseiben bővíti a meghatározásukat.

Az USA, az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, a skandináv államok jóléti modelljeit ismertetve Magyarországot a fél-periféria területeként jeleníti meg, és a magyar modellt a „leginkább németes" kifejezéssel jellemzi [Krémer 2009.b].

Amennyiben a jól-lét problematikát elemezzük, akkor azt tapasztaljuk, hogy a fent említett fejlett világ és a fél-periféria körein túl is rendszeres a jól-léti kifejezések, programok, diskurzusok alkalmazása. Az Esping-Andersen liberális angolszász jóléti rendszereket (Ausztrália, USA, Kanada, Egyesült Királyság, Új-Zéland), a szociáldemokrata rendszereket (Dánia, Finnország, Izland, Norvégia, Svédország) és a konzervatív, korporativista rendszereket jelölte meg domináns modellekként. A felsoroláson túl (kontinentális) a konzervatív rendszerek jellemzőjeként az eltérő kulturális-vallási hagyományokat (a katolikus és konfu-

ciánus társadalomelméleteket és szociális tanításokat), a kereszténydemokrata pártok, az autoriter eredet, és a korporativista szervezeteket is megjelöli e modellek sajátosságaiként, csakúgy, mint a familiarizmust (a férfi-kenyérkeresetre épülő modellt) [Gosta-Esping, 1990].

A fejlett világ jóléti modelljei már csak azért sem hagyhatók figyelmen kívül, mert állandósult a migráció a fejlett országokba, a nyugati társadalmak egyre nagyobb arányú nem-nyugati lakossággal élnek együtt, amelyek esetében úgy tűnik, újratermelődik az ösvényfüggő fejlődés. A nyugati jóléti modellekbe bele nem tartozó országokra vonatkozóan a legátfogóbb tanulmányokat Ian Gough, Abu Skarkh, Geoff Wood elemezte az elmúlt másfél évtizedben komparatív módszerekkel [Gough, I. 2013].

A jóléti rendszerek mellett Gough megkülönbözteti az informális biztonsági rendszereket, amelyeken belül 8 alcsoportot különít el. Ezek között a protovagy elemi-jóléti, a produktivista, az informális biztonsági rendszereket, amelyekben az E, F, G, H modellek a globális Dél rendszerében az „illfare rendszer" elnevezést kapták.

A jóléti rendszerek elemzésekor gyakorta elmulasztott annak vizsgálata, hogy a fejlett OECD országokban, a jóléti rendszerek mellett kialakulnak informális biztonsági rendszerek is, amelyek főként a migráns vagy kisebbségi közösségek – a dominánstól eltérő – társadalmi alrendszereinek kialakulását eredményezik. Az informális jóléti rendszereken belül a nyugatihoz hasonló (A), ám a korábbi fejlődésben visszacsúszott országok között a volt szovjet térség dél- és kelet-európai államai találhatók. A produktív modell (B) az ázsiai jóléti rendszereket jellemzi, amelyeknek a legfontosabb jellemzője a gyorsan növekedő jövedelem. Az ázsiai országokon túl e modellhez kapcsolhatók a latin-amerikai országok és egyes Nyugat-Ázsiához tartozó államok: Irán, Törökország, Tádzsikisztán. Az összevető szociálpolitikai elemzés eredményei szerint a C és D klaszterhez azon országok sorolhatók, amelyeknek GDP-je alacsony, és erőteljesen függnek a hazautalt jövedelmektől, ill. az egészségi állapota a lakosságnak alacsony szintű (AIDS): közép-amerikai és dél-afrikai országok. Az E és az F az indiai szubkontinens országait érinti, amelyben a bizonytalanság legfőbb eleme az írástudatlanság és a nők szegregációja (India, Pakisztán, Nepál, Banglades). A G és H klaszter a globális Dél bukott államait érinti, amelyben a létbiztonság elemi feltételei is hiányoznak, végletesen kiszolgáltatottak a külföldnek [Gough, I. 2013].

1. táblázat A jóléti és informális biztonsági rendszerek összevetése

Téma	**Jóléti rendszer**	**Informális biztonsági rendszerek**
A társadalom gazdasági fejlettsége	A társadalom egészére a kapitalista termelés dominanciája a jellemző.	A társadalmi fejlődésben nem csak a kapitalista termelési mód, hanem premodern termelési módok is léteznek, együtt élnek a tőkével. Az élelmiszer, egyes árucikkek előállítása, közösségi termelés, stb. Külső kapitalista gazdaságok, transznacionális vállalatok és nemzetközi szervezetek befolyásolják az ország politikai gazdaságtanát.
Munkamegosztás	A munkamegosztás alapja a tulajdon vagy a tulajdon hiánya.	A társadalmi megosztás alapja a komoly kirekesztés és kényszer. Az emberek jelentős aránya kirekesztett társadalmi, politikai és gazdasági értelemben. A fenyegetés az egyének és csoportok mindennapi életének része, a külső gazdasági dominancia az elnyomás más rendszereivel is fölerősített.
Megélhetés	A megélhetés domináns formája a hivatalos munkaerő-piaci részvétel, a legális foglalkoztatás.	A megélhetés portfólió jellegű, többféle munka, részművelés, parasztgazdaság, féllegális kereskedelem, családi munkavégzés, migráció, koldulás, bűnözés rendszereiből áll össze. A jólét alapvető meghatározója az esetleges legális foglalkoztatás.
Politikai mobilizáció	A demokratikus osztály- és érdekcsoportok mobilizációja, és rendszeres kimenete a politikai megegyezés.	A politikai mobilizáció fontos eleme az etnicitás, a kaszt, a klán, amelynek az alapja az identitás. Az identitás státusformáló tényező, jellemzője a politikai rendszeren kívüliség, nincs politikai kiegyezés.
Az állami cselekvési képesség	A viszonylag autonóm állam cselekvési képessége magas, megjelenik az érdekcsoportok önálló kezdeményezési joga, a cselekvés befolyásolása.	Az állam gyenge, partikularista, diffúz, a viszonyrendszer perszonalizált, patrónus-kliens függés jellemzi, a fő cél a rövid távú biztonság és nem az egyének felszabadítása.

Téma	Jóléti rendszer	Informális biztonsági rendszerek
Intézményrendszer	A fenti tényezők alapján kialakult az az intézményrendszer, amely a szociális beavatkozásokat elvégzi, a piac és a család struktúráit átalakítja az ún. jóléti mix révén.	Nem alakult ki megfelelő intézményrendszer, a beavatkozás nemzetközi, a transznacionális cégek, a nemzetközi kormányközi szervezetek (IMF, Világbank, ENSZ, külső domináns államok, nemzetközi NGO-k segélyei, a külföldön élők által visszautalt jövedelem (remmitenda), és kliensi közösségek a meghatározók az elosztásban.
Szociális szolgáltatások, védelem	A munkaerő reprodukciója szociális szolgáltatások és a humán tőkébe való befektetés révén biztosított.	Csak a leginkább alapvető emberi szükségletek kielégítése, az emberi élet védelme biztosított, a szociális funkció a családok révén informálisan kialakított.
A jóléti rendszer fenntarthatósága	A jóléti mix, a jóléti kimenet eredményei a források átcsoportosítását eredményezik, ami lehetővé teszi a jóléti rendszer reprodukcióját.	Kontrolálhatatlan külső környezet, nem szilárd politikai struktúrák, ösvényfüggő fejlődés, segélyektől függés, a családi befektetések bizonytalansága a rendszer állandó jellemzője.
A jóléti politika a pártpolitika része	A modellben a szociálpolitika tudatos közpolitikai tevékenység, amelynek célja jólét-orientált normatív célok elérése.	A szociálpolitika nem éri el a megfelelő hatást. A szociálpolitika a rossz rendszereket fölerősíti és a kliensi függőségeket felnagyítja.

Forrás: Gough elemzései alapján készítette Hervainé Szabó Gyöngyvér [Gough, I. 2013]

2. táblázat A komparatív jóléti rendszerek skálája

fejlett welfare rezsim				**felemelkedő welfare rezsim**		**illfare rezsim**		
liberális	szocdem	korporativista		elemi/ proto	produktív	függő, informális, nem szilárd	szegény, bizonytalan	extrém, nem kiforrott
		konti-nentális	közép-európai	kelet- és dél-európai				
welfare rendszerek				felemelkedő jóléti rendszerek		welfare, illfare rendszerek		

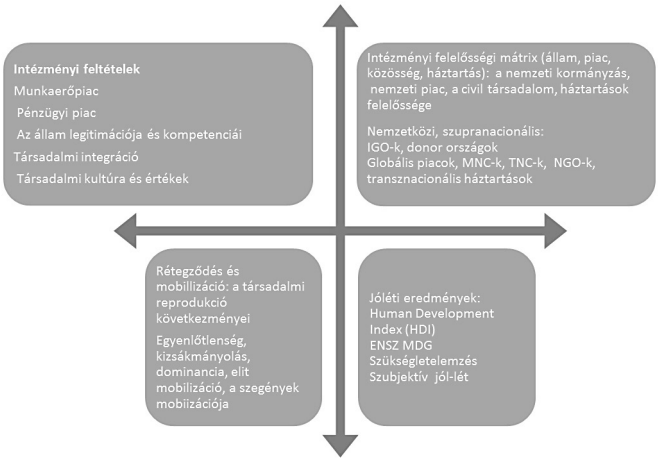
Kutatásaink fontos kérdése, hogy a globalizáció, az új társadalmi kockázatok, a pénzügyi és hitelpolitikai válság miként hatnak a jól-léti modellekre, miként értelmezhető a jól-lét a versengő állam és a komparatív jól-léti rendszerek eltérő realitásai közepette.

Gough elemzéseiből egyértelműen kimutatható a neoliberális világrend hatása: az „A" kategóriába került országok (szinte az egész volt európai szocialista térség) erőteljes lesüllyedése, amely olyan országokat is érintett, mint Lengyelország. Gough nézőpontja alapján az „A" kategória felemelkedhet a nyugati államok jóléti rendszereihez, és az informális bizonytalansági rezsimek egy részében is van felemelkedési potenciál. Nem véletlenül alkalmazza a fel- vagy lefelé ható spirál esetében az ösvényfüggő fejlődést, hiszen a modernitás négy útjához köti az ösvényfüggő fejlődést: a modernitás nyugati modellje (Nyugat-Európa, Kelet-Közép-Európa, Oroszország); a modernitás telepes társadalmi modellje (Észak- és Dél-Amerika, Ausztrália, Dél-Afrika); a koloniális zóna országai és a külsőleg rákényszerített modernitás országai (Japán, Korea, Egyiptom, Thaiföld, Törökország). Az informális bizonytalansági rezsimek közül ezért az „A" és „B" esetében nem kétséges a felzárkózás, a telepes társadalmak esetében lehetséges, és leginkább problémás a koloniális múlttal összekötött modernizáció.

Az ENSZ és a Világbank, az IMF és a nemzetközi donor országok programjaiban nem véletlenül jelent meg a jól-lét tematika, és váltak ezek a programok a nemzetközi segélyezés hangsúlyos elemévé. A jóléti rendszer helyett a jól-lét minimális feltételeinek kialakítása erőteljesen függ az államiság természetétől. Az államiság modelljeiben az ösvényfüggő fejlődés fontos eleme a regionális integrációk megléte és az ahhoz való tartozás. A regionális integrációk alapvető kereteit jelentik az országcsoportok modernizációjának, a neoliberális versenyen belüli eredményességnek. A koloniális múlttal bíró társadalmakban ezért ismét előtérbe került az államépítés. A Világbank és az IMF dokumentumaiból eltűntek az állami struktúra leépítését célzó tanácsok.

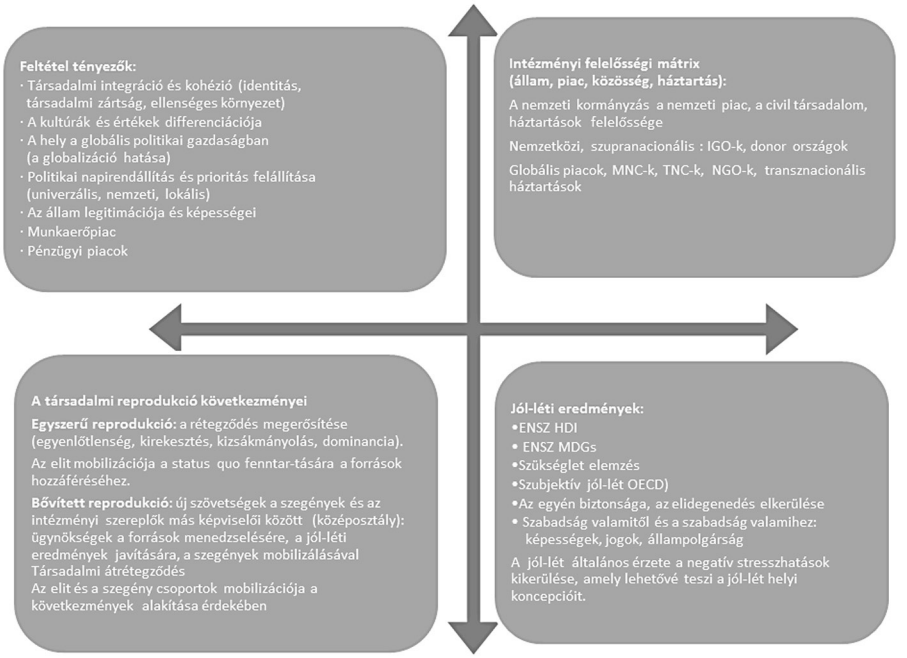
A jóléti rendszerek az emberi társadalom meghatározott fejlettsége szintjén kialakított szociálpolitikai modellek, amelyek kritériumaiban a legális foglalkoztatás, a megfelelő intézményrendszer és társadalombiztosítás kialakított [Wood, G., Newton, J. 2005].

1. ábra A komparatív jóléti modell összetevői
(Wood, G. és Newton, J. alapján)



A well-being témakör a szociálpolitikai modellek összehasonlító kutatása során rajzolódott ki:

2. ábra A komparatív jól-léti rendszer összetevői
(Wood, G. és Newton, J. alapján)



A nemzetközi kutatások alapján a jólét és a jól-lét meghatározó eleme az ösvényfüggő fejlődés. Egyáltalán nem mindegy, hogy a jóléti rezsimek vagy jól-léti rezsimek összevetése során mit kapunk.

3. táblázat A jóléti és a jól-léti rezsim ösvényfüggő jellegének összevetése (Wood, G. és Newton, J. alapján)

Ösvényfüggő fejlődés	
Komparatív jóléti rendszerek összetevői	Komparatív jól-léti modellek összetevői
Nyugati jól-léti, átmeneti és informális jól-léti rendszerek az észak-dél megosztottság alapján differenciálódnak	A jól-léti modell univerzális szempontok alapján értékelt, az ösvényfüggő fejlődés és a modernizáció eredetétől függ a jól-lét foka
A munkahelyek természete, feltételei Munkaerőpiac Pénzügyi piac Államforma: legitimitás, állami kompetensség Társadalmi integráció Kultúra és értékek	Társadalmi integráció és kohézió Identitás és társadalmi zártság Differenciálás: kultúra és értékek Az ország helye a globális politikai gazdaság rendszerében: a globalizáció hatása Politikai napirendek és prioritások

Az ösvényfüggő fejlődés alapján egy fejlett államon belül is kialakulhatnak eltérő jóléti koncepciót képviselő kulturális csoportok, amelyek társadalmi integráltsága eltér, mások a kulturális preferenciái, más értékek motiválják, másképp hat rájuk a globalizáció. E csoportok esetében az intézményi státus eltérhet, pl. az állam jelenléte a kisebbségi közösségekben, a kisebbségek gazdasági szervezeteinek természete, a foglalkoztatás legális keretei, a pénzpiaci hozzáférés a kisebbségi lakóhelyi közösségekben, a vallási és civil szervezetek meghatározó jellege másként hat, és a családrendszer nem feltétlenül azonos modell alapján szervezett a többségi társadalomével. A globális gazdaság nem egyformán hat a falusi és városi, többségi és kisebbségi, iparban, mezőgazdaságban vagy szolgáltatásokban működő csoportokra: más a transznacionalizáltság természete (formális, fél-fekete, illegális gazdaság), az eltérő csoportok eltérő módon integrálódtak a nemzetközi tudásközösségekbe, más a transznacionalizáltság foka, más a csoportok belső szociális mobilitása. A nemzetközi háztartási struktúrák nem egyformán hatnak a különböző csoportokra.

A társadalmi fejlettség, az ösvényfüggő fejlődés, a globalizáció és államiság a jól-léti univerzalista nézőpont alapján nem nemzeti keretekben értelmezhető. A jól-léti nézőpont alkalmas arra, hogy a komparatív jól-léti rendszerek alapján egységes nézőpontból legyünk képesek bármelyik állam, bármelyik többségi vagy kisebbségi csoportja szempontjából értékelni az állam jól-léti teljesítményét. Ezáltal az állam jelzője (versengő, jóléti, autoriter, stb.) elveszti fontosságát.

4. táblázat A társadalom nagy rendszereinek hatása a felelősség megosztása alapján a jóléti és jól-léti modellek felfogásában

Komparatív jóléti rendszerek	**Komparatív jól-léti rendszerek**	
A nagy rendszerek egymásra való hatása a jóléti rendszer eredményessége forrásaként		
	belső tényezők	államfeletti tényezők
állam	belső kormányzás, legitimitás, kompetencia, közigazgatás, állami vállalatok és intézmények	IGO-k, regionális integrációk
piac	hazai nagy-, közép- és kisvállalkozások non-profit gazdaság szociális gazdaság	TNC-k, MNC-k, nemzetközi kisvállalkozások, nemzetközi non-profit gazdaság nemzetközi szociális gazdaság
közösség	civil szervezetek önkormányzatok	INGO-k nemzetközi értelmiség
háztartás	családrendszer	nemzetközi háztartási struktúrák

A szakirodalom alapján a komparatív jól-léti nézőpontokból nézve a világ minden országában erőteljes trend a szegénység növekedése, kiemelt szerepe van a forrásallokációnak és a források megfelelő menedzselésének. A közpolitika és szociálpolitika feladata a fenti feltételtényezőkön túl (munkaerőpiac, pénzügyi piac, állami képességek) a jól-létet javító intézkedések meghozatala is. A modell nem alapvetően semlegesnek és jóindulatúnak tekinti a civil társadalmat, abban a konfrontáció elemei is megtalálhatók.

5. táblázat A jóléti és jól-léti rendszerek összevetése a társadalmi reprodukció alapján (Wood, G. és Newton, J. alapján)

Komparatív jóléti rendszerek: egyszerű reprodukció	**Komparatív jól-léti rendszerek: egyszerű és bővített reprodukció**
egyenlőtlenség kizsákmányolás kirekesztés dominancia elit mobilizáció szegények mobilizációja	az extrém gazdagok csoportjában a gazdagság nő a társadalom alsó csoportjában a szegénység növekedése a növekedés forrásai: forrásallokáció és menedzsment, wellbeing javító intézkedések NGO-k szerepe lehet: kooperáció, komplementer jelleg, kooptáció, konfrontáció, fogyasztói állampolgárság

A komparatív nézőpontok a nemzetközi fejlesztés nézőpontjából tekintik át a jóléti és jól-léti rezsim eredményeit. A jelenlegi jóléti nézőpont a társadalomfejlesztési célokra koncentrál (humán fejlesztés, ENSZ Millenniumi célkitűzések, a fejlesztendő állam vagy terület szükségleteinek elemzése), ezzel szemben a jól-léti nézőpont a szubjektív jól-léti tényezőkre helyezi a hangsúlyt: mással összevetve mi történt. A nemzetközi fejlesztések folyamatában a jóléti eredmények a jóléti fejlesztés és befektetések hatékonyságát hivatottak igazolni.

6. táblázat A jóléti eredmények és jól-léti eredmények összevetése (Wood, G. és Newton, J. alapján)

Jóléti rendszer eredmények	**Jól-léti rendszer eredmények**
ENSZ HDI ENSZ MDG Szükségletelemzések Szabadság valamitől (háború, katasztrófa, diktatúra) Objektív jól-lét, a társadalmi Szolidaritás és újraelosztás eredményessége A nemzeti jól-lét univerzális szintje	Személyi biztonság Képességek Jogok Állampolgárság A szabadság olyan szintjei, hogy az egyén cselekvési képessége megfelelő legyen Az általános jól-lét érzet Negatív hatások leküzdése A helyi jól-lét koncepcióinak kialakítása és elérése

A jól-léti rezsimelmélet mutatói között megjelenik a személyi biztonság, amelyet az összes modell ignorált, mint általában meglévő feltételt. A szubjektív jól-lét koncepcióival szemben az általános jól-lét koncepciójába beletartozik az objektív, a szubjektív, a kapcsolatok, a forráselosztás demokratizmusa, a kulturális hatások, a rétegződés, mobilizáció és autonómia, a személyes szabadság és személyes értékek [Wood, G., Newton J. 2005].

A kérdés az, hogy a fejlesztéshez kapcsolt jól-léti rendszer modell hogyan és miként alkalmazható a fejlett és felzárkózó társadalmakra, alkalmazható-e a modell, a liberalizmus mai rendszerében, vagy a modell más jóléti struktúrát jelent a fejlett társadalmakban. Miként kapcsolódik össze a jól-léti rezsim koncepció az eltérő államfelfogásokkal, az eltérő államkoncepciókkal, a szociálpolitika jelenlegi megközelítéseivel.

A LIBERÁLIS KAPITALIZMUS GAZDASÁGPOLITIKÁJA: FEJLESZTŐ ÁLLAM ÉS/VAGY SZABÁLYOZÓ ÁLLAM

A berlini fal leomlását megelőzően az ázsiai fejlődés leírására alakult ki a szakirodalomban a fejlesztő államot érintő diskurzusok sora. Az ázsiai csoda, ill. az ír csoda a washingtoni konszenzust követően is komoly viták témájává vált. A kapitalizmus variánsai kifejtésével utaltunk arra, hogy 1990-ben mindössze az EK, Kanada és az USA volt liberális piacgazdaság, és jelenleg is a fejlett gazdaságokból mindössze 5 liberális, 7 félliberális modell szerint működik.

Az USÁ-t rejtett fejlesztő államként mutatják be, amelyben a fejlesztés a technológiai fejlesztéshez, kutatáshoz, iparjogvédelemhez, technológiatranszferhez kapcsolódik. Az USA, mint fejlesztő állam, szintén a fejlesztő állam hálózatos és decentralizált modelljét mutatja, amelyben az iparpolitika és támogatás nem vertikális és szektorális, hanem horizontális, egyetemekhez, kutatóközpontokhoz kötött, és főleg az új iparágakhoz kapcsolódik, amelyek magas kutatási igénnyel bírnak (nanotechnológia), illetve primátusa van hadászati-katonai-biztonsági fejlesztéseknek.

A kontinentális, koordinációs-liberális modellek száma csökkent, megnőtt a hibrid rendszerek száma. Mindez abból a szempontból érdekes, hogy az államok belső közpolitikai működése, irányultsága mennyire mozdult el a fejlesztő vagy a szabályozó modell felé. A szakirodalom várakozásai alapján a posztkommunista rendszerek is a fejlesztő modell felé kellett volna, hogy induljanak, míg a politikai rendszerváltást végre nem hajtott országok esetében (Kína) a polimorf jelzőt használják, az ázsiai piacgazdasági demokratizálódó rendszereket pedig transzformatív államnak nevezik (Dél-Korea, Tajvan). Ezen államok esetében a gazdaság jól-léte a fő célkitűzés, a kulturális háttér, a konfuciánus filozófia, a cégekhez kapcsolódó jóléti modell is meghatározó.

Az európai integrációban a fejlesztő állam- szabályozó állam dinamika a többszintű kormányzás rendszerében sajátosan alakult:

- Az EU viselkedése egyszerre tükrözi a szabályozó állam (közös piac), illetve a fejlesztő állam vonásait. Ennek példája a közös agrárpolitika magas támogatottsága, az infrastrukturális fejlesztés, az európai kutatási keretprogramok, az innovációs programok, a Digitális - Európa program, az egységes felsőoktatási térség programja, a környezetgazdaság támogatása.
- Az európai államok közül Írország gazdaságpolitikájában is nyíltan felvállalta a fejlesztő állam modellt, de nem az ázsiai, hanem az ún. rugalmas fejlesztő állam elnevezéssel, azaz liberális politikai rendszerrel, a gazdaság posztfordista hálózataival: azaz a „fejlesztő hálózatos állam" modellt legitimálta Európában. A fejlesztő állam modelljébe tartoznak az észak-európai államok, amelyek a koordinált szociáldemokrata modellek felől mozdultak el a félliberális modellek felé. Közép-Európa fejlesztő államisága az EU források révén realizálódik.

- Egyértelműen a fejlesztő állam közösségeinek és modelljének tekinthetők az EU-tagállamok egyes régiói, tartományai, autonóm közösségeit: Emilia Romagna, Baden-Würtemberg, Baszkföld Tartomány, de ide sorolható Katalónia, Skócia, Wales is.

Napjaink gazdasági növekedési megtorpanásában a fejlesztő állam visszatért a gazdaságpolitikai diskurzusokba, és egyre több az olyan elemzés, amely a szabályozó állam és a fejlesztő állam funkcióit összekapcsolja: szabályoz a fejlesztés érdekében, szabályozza a fejlesztő intézményeket, fejleszti a gazdaságot. Az állam szerepe mindenképpen erőteljesen látható: szabályoz a fejlesztés érdekében, szabályozza a fejlesztést, szabályozza a piacot, fejleszt, mint versenyző állam, fejleszt és szabályoz a külső piacon való versenyképesség és védelem érdekében.

A demokratikus, rugalmas, hálózatokba ágyazott fejlesztő állam [Sen, A. 1999] a fejlesztést és demokráciát összekapcsolja a gazdasági növekedés, a szociális fejlesztés, a demokratikus intézményrendszer építésével. A fejlesztő állam attribútumai között a következő jellemzőket szűrhetjük le: fejlesztő vízió megléte, hatékony közigazgatás, hatékony koordinációs központ; jó közpolitika, politikai mix, pragmatizmus; integrált hosszú távú fejlesztési terv, legitimáció a közigazgatásban és a kockázatviselők körében; partnerség a kormányzat, az üzleti világ érdekcsoportjaival, az egyetemekkel, a szakszervezetekkel, a civil társadalom szervezeteivel. Megfelelő nemzetközi fejlesztő környezetbe ágyazottság. A fejlesztő államot érintő legfőbb kockázatok kezelése kiemelt a neoliberális piaci erők nyomása és a jóléti rendszer kiadásainak növekedése miatt. A fejlesztő állam modellje legfőbb belső feltétele az állam forrásainak átcsoportosítása a fejlesztési kiadásokra, az innováció, a KKV-k fejlesztése irányába, a szociális védelmi kiadások lefaragása, a szociális beruházó támogatási rendszer kialakítása.

A LIBERÁLIS SZABÁLYOZÓ ÉS/VAGY FEJLESZTŐ ÁLLAM JÓL-LÉTI KÖZPOLITIKÁJA

A liberális nézőpont: a liberális perfekcionalizmus és a jól-lét

A jól-lét filozófiai kérdéseinek vizsgálata az elmúlt 30 év erkölcsfilozófiai kutatásaiban erőteljesen jelen van. A politikai filozófiai gondolkodásban szinte központi szerepet kapott. Az utóbbi negyedszázad politikai filozófiai kutatásaiban a jól-lét a perfekcionizmus liberális alapelveihez kötődően kutatott. A jó élet koncepciója (az eudaimónia), leginkább a polisz, az állam által elősegített (Arisztotelész), az egyén azzal éri el a tökéletességet, ha akarja a hatalmat (Nietzsche). A politikai perfekcionalizmus nem azonos sem az örömelvvel, sem a hasznossági nézőponttal (utilitarizmus): hanem az egyén felelőssége a virtue (morális kiválóság) alapján megvalósított életéért. Az ember

felelőssége nem vállalható át, az állam az emberi együttélés korlátozott szabályozására szorítkozhat. A kollektív létezés kizárólag a felfedezés és tudás érdekében történhet, a célja a tudás. Az objektív jó és az állam semlegessége összekapcsolt, a jól-lét liberális felfogásának középpontjában az egyén autonómiája áll. A politikai elvekben a nem-részrehajló állam nem tehet különbséget akkor, ha állampolgárai különböző csoportjai más és más „jó élet" koncepciót képviselnek (politikai, vagy etnikai, vallási, ideológiai). A konzervatív gondolkodás veszélyessége az autonómia és a pluralizmus alulértékelése, mert hajlamosak egy csoport „jó-élet/életminőség" felfogását a kormányzati célok középpontjába állítani. Az elit vagy középosztályi jól-lét felfogás kormányzati céllá emelése fenyegeti az autonómiát és pluralizmust. Napjaink nyugati társadalmaiban a lakosság eltérő vallási és erkölcsi koncepciójú csoportokból áll, a fő kérdés az, hogy lehet-e az állam semleges az eltérő javak koncepciója között. A politikai perfekcionizmus a tézist elfogadja a kényszerítő állami politikák vonatkozásában, de már az igazolás semlegessége révén a semlegesen igazolt állami akció generálhat kompenzációt, vagy amennyiben a hatás semlegességét vizsgáljuk, akkor támogatható az intervenció, ha általa érünk el egyensúlyt. A liberális politikai filozófia nem támogatja a jó élet koncepciójában a perfekcionalizmust, mivel alapvetően fenyegetheti az egyéni jogokat és társadalmi igazságosságot [Raz, J. 1986]. Ha az állam valakit kiemel, akkor nincs egyenlő kezelés. A jól-lét morálfilozófiai kérdéseiben Raz réselmélete szerint a nem kényszerítő tevékenység esetében elfogadható, hogy az állam morálisan értékelhető életformákat támogasson, ami nem az, annak támogatását pedig csökkentheti [Raz, J.1994]. Thomas Hurka elfogadhatóvá teszi a perfekcionalista állami beavatkozást, ha támogatja az értelmes életvitelt, ha az egyéni kapacitásokat, megfelelő tulajdonságokat fejleszti, de támadja az emberek segítését, mert az autonómiát csökkenti [Hurka, T., 1993]. A jó állam a politikai stabilitás, autonómia, egyenlőség elve mellett a jól rendezett állam, amely megfelelően informálja az állampolgárokat [Hurka, T., 1995]. Amartya Sen kiindulópontja a képességek és az egyéni működés összevethetősége a társadalmi igazságosság érdekében. Azért van szükség a személyes összevetésre, mérésekre, mert a társadalmi igazságosság szerint tudnunk kell, kinek van szüksége életkilátásai javítására [Sen, A., 1985]. Martha Nussbaum szerint minden személynek van valamilyen képessége a jó élethez szükséges funkcionálásra, az egyének esetében a társadalmi igazságosság nem a maximalizációt, hanem a kielégítő szintű képességek elérésének támogatását igényli [Nussbaum, M., 2011]. A Nusbbaum és Sen által képviselt társadalmi igazságosság célja a reális szabadság elérése, annak meghatározása, mi a legfontosabb a teljes életet kielégítő funkcionáláshoz. A normális életvitel része a jó egészség, a mozgás szabadsága, a támadástól való mentesség, a választás szabadsága (szexuális), a képzelet, a gondolkodás, az érvelés szabadságának képessége és lehetősége [Arneson, R., 1999].

Az állam semlegessége meghatározza, melyek a megengedett és legitim akciók [Arneson, R. 2000]. Az állam nem veheti át a jó elősegítését, ha azok az állam polgárainak kötelességei, csak akkor támogathatja a javakat, ha ebben társadalmi konszenzus van; az állam nem hivatkozhat a jó támogatására tevékenysége igazolásaként, ha a jó koncepcióit illetően nagyok az eltérések és észszerűek a vélemények [Arneson, R., 2003]. Az állam semlegességével szemben a liberális perfekcionalizmus lehetővé teszi a politikai akciókat az értékes életformák támogatására, mert az állami semlegesség a kultúra értékeinek túlélését veszélyezteti [Chan, J. 2000]. Lehetséges, a perfekcionalista beavatkozás, amennyiben a jó életek pluralizmusában vannak egymással nem kompatibilis életformák, amelyek nem respektálhatók (pl. migráns vagy marginalizált kisebbségek vandalizmusa, terrorizmus), továbbá mert az állami semlegesség egyes javakat túlértékel, másokat alulértékel. Végül az állam semlegessége nem előfeltétel, sem szükséges tényező a stabil társadalmi együttműködéshez és az állami túlkapások megelőzéséhez [Sher, G., 1997].

Összességében a perfekcionalista államfelfogás a liberális nézőpontok közül elmozdulás a tradicionális liberalizmustól, amelyből hiányzik a szociális jóléthez, a szociális politikához kapcsolódó elméleti megerősítés [Wall, S., 2012]. A perfekcionalista liberalizmus a jól-lét politikát az állam semlegességének megkerülhetőségével, az állami beavatkozás lehetőségének és szükségességének megteremtésével alakítja ki. A perfekcionalista liberalizmus a beavatkozást korlátok között tartja megengedhetőnek, visszautasítja az állami paternalizmust, az állami semlegesség megsértését valamely csoport jól-lét koncepciója állami rangra emelésével, és ennek alapján egyes csoportok, intézmények, művészetek támogatását [Ackerman, B., 1980]. A konzervatív kritikák a liberális semleges állam koncepcióját elvetik, a perfekcionalizmust kevésnek találják, mivel az egyén individuális autonómiája és képességei csakis közösségekben bontakozhatnak ki. Elvetik a semleges állam koncepciót, mondván, hogy az államnak joga van a civilizációs vallási alapok alapján megválasztani a jó koncepcióját, és a semleges állam koncepciót alapjában ki kell dobni. A liberális perfekcionalizmus objektív jól-lét koncepcióját szűknek tartják, és a szubjektív jól-lét elemeivel kívánják kiegészíteni.

A konzervatív nézőpont: a képessé tevő állam és a jól-lét

A jóléti állam fordista modelljének átalakulásával a posztfordista gazdaság regionális rendszerekbe ágyazott, ún. workfare rendszerek napjainkban egyre inkább az ún. képessé tevő állam vagy perfekcionista állam nézőpontja köré szerveződnek. A képessé tevő állam túllépett egy sor kérdésben a versengő állam koncepcióján, hiszen nem egyszerűen a nemzetközi versenynek alárendelt szociálpolitika jelenik meg a képessé tevő állam koncepciójában, hanem

az állam szerepének újragondolása is megtörténik. A kérdésben az amerikai nézőpontot illetően Gilbert & Gilbert nézőpontja dominál [Gilbert, N., Gilbert B. 1989], míg a brit szakirodalomban a Carnegie Alapítvány által összefogott agytröszt tevékenysége a meghatározó. A képessé tevő állam modelljében új hangsúlyok jelennek meg: az új közmenedzsment helyett közösségi érték, a centralizált helyett lokális állam, a képviseleti helyett részvételi demokrácia, a szakpolitikai „siló" helyett integrált politika, a szolgáltatást fogyasztó helyett a „co-producer, a közösen előállító, az állami szolgáltatás helyett a harmadik szektor által nyújtott hangsúlyok [Wallace, J. 2013]. A német nyelvterületen is jelentős a képessé tevő államra vonatkozó irodalom, amelynek jellemzője, hogy a hetvenes-nyolcvanas években megkezdődött a modell kialakítása [Kauffmann, F. X., 2013]. Valójában az északi jóléti modellek is erőteljesen alkalmazták a képessé tevő állam modelljét.

1. A képessé tevő állam koncepciójában a központi kérdés a szolgáltatások változásának elérése. A változás hangsúlyos eleme a közösség, család-egyén viszonyrendszer átgondolása és azok szerepének megerősítése a gazdasági jól-lét elérésében.
2. A kommunitárius nézőpont megerősödése: a közösségi-családi-egyéni kapcsolati kapacitások fejlesztése, a közösségi megoldások, az önsegélyezés kialakítása.
3. A kapacitások kiépítése és fejlesztése, a közszolgáltatások hatékonysága és megfelelősége érdekében: annak figyelembevételével, hogy az állami szolgáltatások nem mindenkinek megengedhetők, a lakosság idegenkedik azok igénybevételétől, nem képesek differenciált szükségleteknek megfelelni.
4. Képessé tevő állam – a közösség – család – egyén well-being fejlesztőkapacitásának kialakítása mind az állami, mind a magánszféra területén [Elvidge, S. J. 2013].

A képessé tevő állam koncepciójában az állam szerepe

- a pozitív viselkedés kialakítása (a pozitív viselkedés társadalmi hálózatokban alakul és nem a közszolgáltatások révén),
- képes közszolgáltatásokra, amelyeket a közösségi kapacitás erősítésében fejleszthet;
- kialakul az ún. joint up kormányzás rendszere: amelyben a közpolitikai célok integrálódnak (stratégiai politika, adópolitika, szociális biztonság, társadalombiztosítás, oktatás, közlekedés, egészségügy, stb.);
- az állam széttöredezettsége horizontális szinten (állami ügynökségek, önálló hivatalok, ún. quangok) megszűnik;
- a regionális, megyei, helyi szinteken megszűnik a széttagoltság – nincsenek osztályok – (egységes kormányhivatalok működnek);
- az országos, a megyei, a regionális szint egységes államként felfogott [Page, E. C., Wright.,V. 2007];

- a közszolgáltatások közös kimenete meghatározott, mindegy, hogy a helyhatóság miként használja fel vagy osztja el forrásait.
- Gonçalves *A képessé tevő állam és a piac* című cikkében az állam és piac merev szétválasztásával az állam, mint a közösségi tér monopóliuma felfogásával szemben úgy véli, hogy az állam nem csupán közösségi akciókra, azaz közérdekű tevékenységekre, hanem magánakciókra, magánérdekű cselekvésekre is képes [Goncalves, P. C., 2008]. A szociáldemokrata berendezkedésekkel a két szféra közötti határok elmosódtak, és a konfrontáció helyett a kooperáció és az összehangolt cselekvés rendszerei alakulhattak ki. Az adminisztratív jóléti állam visszaszorítása egyértelművé tette a magánszektor bekapcsolódását a közérdekű gazdasági feladatok átvállalásába. A civil társadalom endogén potenciáljának növekedése, a piac jelentőségének túlhangsúlyozása, a privatizáció fölerősödése az állam és társadalom kiegyenlítését, a társadalom mobilizálását és aktiválását, az egyének közfeladatok és közcélok ellátási képességét fejlesztette.
- Az állam közfelelőssége (törvényhozás, jogalkotás – szabályozási keretek – és a megvalósítás felelőssége) a 19. században minden aspektusában egybeesett. A liberalizáció és privatizáció következtében a felelősség a garantálásra korlátozódott. A képessé tevő állam sem a minimális, sem a maximális államfelfogást nem tükrözi. Az új modellben a piac működése és a megvalósítás marad a magánszféra kezében, de a szereplőknek, a közérdeknek, közcéloknak, az eredmények biztosításának és produkálásának megfelelően kell tevékenykednie: azaz a közszféra által szabályozott, önszabályozást végzett piac tevékenykedik. Az állam érvényesíti jogát az eredményekért való felelősségben, részrehajló, érdekelt és beavatkozó szereplő, azaz szerepköre visszahozott.
- A 2008. évi válságot követően az állam garanciaszerepe mellett jól látszott új szerepköre, cégek, bankok felvásárlása, a liberalizált szolgáltatások visszavétele, az alapvető szolgáltatások biztosítása, a szolgáltatásokat használók jogainak védelme, a monopóliumokkal szemben a verseny biztosítása, a jogi értékek garantálása.
- E tevékenységet tükrözi az ún. általános érdekkörű gazdasági szolgáltatások megjelenése. Az EU Bizottság e témakörben megjelent dokumentumai az energia előállítást és -elosztást, a telekommunikációt és közlekedést, a média- és a postai szolgáltatásokat, a vízellátást és a hulladékgazdálkodást, mint alapvető szolgáltatásokat sorolják ezek közé. Az EU ezen alapelvek és feltételek betartásáért felel, de nem avatkozik a tagállamok kompetenciájába. A képessé tevő állam felvállalja a felelősséget e szolgáltatások ellátásáért is. Az EU alapvető jogi chartája előírja ezen szolgáltatásokhoz való univerzális hozzáférést is.

Megadja az államok jogát az árakba való beavatkozáshoz bírság kivetése, kompenzációs összegek beszedése révén. E jog nem egyszerűen az állampolgár védelme, hanem az állam által biztosított védelemhez való jog, a közszabályozás szubjektív joga.

- A képessé tevő állam kulcskérdése a piac kiegyensúlyozott működése. A pénzügyi piac kiegyensúlyozottsága, annak szabályozása, a megfelelő információk elérése az állampolgárok, mint befektetők számára lényeges. Az állam feladata nem csak a válságok megakadályozása és a használók jogainak védelme, hanem a piac működésének kiegyensúlyozása és szabályozása is a válságok megelőzése érdekében.
- A képessé tevő állam további feladata a piacgazdaság védelme, a verseny biztosítása, ami közérdekké vált: azaz a piacépítés, pozitív diszkrimináció, új kisebb szereplők bátorítása, új szereplők hozzáférése a kritikus infrastruktúrához. Ez különösen az állami megrendelések, új szerződések révén lehetséges, mint a verseny erősítése.
- A képessé tevő állam feladata a magán- és közérdek közötti egyensúly biztosítása: elkerülni a totalitarizmus csapdáját és az állam gyarmatosítását a magánszektor szervezetei által.
- Az állam akkreditációs és hivatalos elismerési funkcióinak fölerősödése egy új közfunkció a képessé tevő állam modelljében.
- A képessé tevő állam és a piac kapcsolatában a jogi értékeknek a védelme: a biztonság, az egészség, a munka, a fogyasztóvédelem, a kockázatok megelőzése, a jövő generációinak védelme a modell fontos elemeit képezik. A szabályozó szerepkör kiterjed a gazdasági szabályozásra, a szociális funkciókra, a fogyasztói jogokra, a munkajogokra, a környezet- és életminőség-védelemre.
- Az állami funkciók megjelennek az ún. szerződési támogatással, közbeszerzések révén vagy az állami szolgáltatók közötti versenyzésekkel, stb.
- A képessé tevő állam és piac viszonya fontos eleme a PPP megoldások kimunkálása, kezelése, ellenőrzése.
- Az OECD a képessé tevő állam fogalmát az aktiváló állammal, az aktív munkaerő-piaci politikák kialakításával kapcsolta össze 1990-ben. Az ET luxemburgi ülése 1997-ben fogadta el (azaz aktiválta) a foglalkoztatás-központú politikát. 1998–99-ben mind a Schröder, mind a Blair kormányzat alapvető szociálpolitikaként jelölte meg. A program számos európai országban megjelent, a közép-kelet-európai országokban a program már az uniós tagság előtt, illetve a nemzetközi segélyezés részeként megjelent.
- A képessé tevő állam összességében egy új jóléti paradigma, a jól-lét munkaerő-piaci, aktív megteremtését jelenti. Elemei a decentralizáció és privatizáció, a szolgáltatások kereskedelmiesítése, a szociális szolgáltatások piacának kialakítása. A folyamat része a személyes szociális

gondoskodáshoz kapcsolódó szolgáltatások profitorientálttá alakítása, a jövedelmek fenntarthatóvá tétele, a magán nyugdíjrendszerek kialakítása, a dolgozó szegények támogatása. A képessé tevő állam koncepciójában a farmok jól-léte, az egészségügyi rendszer fenntarthatósága, az egészségbiztosítás rendszerének átalakítása mellett a lakáspolitika kereskedelmiesítése, az oktatáspolitika átalakítása a legfőbb politikai akciók jellemzői. A képessé tevő állam fontos jellemzője a közösségi támogatás, a magánfelelősség rendszerének kialakítása. A nemzetközi fejlesztés folyamatában megjelent az ún. e-képesség fejlesztő állam fogalma, amely a nemzetközi fejlesztés folyamatában a fejlesztés ügyét összekapcsolta a kormányzat, a vállalkozások és a civil szervezetek informatikai alapú fejlesztési képességének összehangolásával. Az e-képesség fejlesztő állam modellként szolgál a szolgáltató gazdaság modelljének kialakításához, amelynek fókuszpontjában a high-tech szolgáltatások kialakítása áll [Nagy, K. H., 2010].

A szociáldemokrata nézőpont: a szociális beruházás állama és a jól-lét

A képessé tevő állammal közel azonos időszakban, a bipoláris rendszer megszűnésekor alakult ki a szociális beruházás államának koncepciója. A fogalom bevezetése A. Giddens nevéhez fűződik. A szociális beruházás állama kihasználja a piaci dinamikát, de azt a közérdekkel kapcsolja össze. Egyensúlyt teremt a társadalom gazdasági és társadalmi élete között. Ennek alapján megváltozik a piac, a kormányzat, a szociális és a gazdasági szektor viszonya, de megkérdőjeleződik a jóléti rendszer felépítése, azt modernizálja, ezzel javítja a gazdasági versenyképességet és elősegíti a társadalmi jól-létet [Giddens, A., 1998].

A szociális beruházás államának programjában visszaszorult a munkanélküliség támogatása, a szolgáltatások kiszerződése, a magángondozás rendszereinek kialakítása.

- A modell hangsúlyos eleme, hogy a szociális befektetés hasznára válik a gazdaságnak, többféle megtérülést hoz, és multiplikátor hatása van.
- A szociális beruházás állammodelljében az egyenlőtlenség, az alacsony bérek, a gyenge munkateljesítmény, az időszakonkénti depriváció nem probléma még önmagában, problémává akkor válik, ha az egyén olyan körülmények közé kerül, amelyek fölerősítik az antiszociális, kirekesztő viselkedést, a bűnözést, a kimaradást, stb. A befektetés ösztönzi az egyén felelősségét és erősíti a gazdasági versenyképességet. A képességek hiánya a legjelentősebb a tudásgazdaságban.
- A szociális beruházási politika jövőorientált, a gyermekekre fókuszál.
- A szociális beruházás nem csupán munkaerővé alakítja az állampolgárt, de egyenjogú taggá, adófizető polgárrá emeli önértékelését.
- A program fontos része az élethosszig tartó tanulás.

- Az aktivált állampolgár kirekesztettsége megszűnik, a szociális befektető államban a szociálpolitika fő célja a társadalmi inklúzió megteremtése a munka révén.

A modellben a hangsúly a demokratikus állampolgár helyett a dolgozó állampolgárra esik, és a gyermekjóléti politika fő célja a gyermek aszerinti értékelése, hogy mivé válik. A gyermekek vállalkozói képzésének megkezdése ebből a nézőpontból vált a képzés fontos elemévé. A szociális befektető állam szakít a gyermekkor korábbi nyugati felfogásával, a gyermekjólét korábbi modelljével.

A modell gyengesége, hogy nem foglalkozik a munkahelyteremtéssel, eleve a neoliberális makroökonómiai keretekre épít, a modell központi eleme a piac primátusa, az, hogy ne növelje a szociális kiadásokat, sőt javuljon azok hatékonysága, az állam szerepe a szolgáltatásokban nem hangsúlyozott, kimaradnak a környezeti kérdések. A lakosság jól-léte a foglalkoztatáshoz kötött, és az ún. LEGO paradigmára épít (kreatív gyermek - kreatív felnőtt).

A szociális beruházás állama tehát hangsúlyosan a humán tőke fejlesztésével, a felelős egyéni és állami kockázatviseléssel, az oktatás átalakításával, a munkaerő-piaci felkészítésre, a szociális gazdaság kérdésével, a vállalkozások szociális befektetéseivel, a gazdasági részvétel korlátainak lebontásával, a PPP modellek alkalmazásával szervezi a jóléti politika új kontúrjait.

Egyes nézőpontok szerint a szociális beruházás állama a fejlesztő állam, és nem más, mint egyfajta jóléti fejlesztési nézőpont. A modell ázsiai formája produktivizmussal, szelektív szociális befektetésekkel, autoriter rendszerekkel és demokratikus governance modellel összekapcsolt.

A szociális befektetések globális modellje a decentralizált fejlesztéshez, a multinacionális cégek szocializációjához, a szociális szövetkezetek működtetéséhez, a marginális civil szervezetek és munkaszervezetek erősítéséhez, az oktatási rendszerek átalakításához, a kölcsönös segélypénztárak szövetségi rendszereinek kialakításához kapcsolt.

A német szociális beruházó állam a 2000-es évek elejétől indult [Brettschneider, A. 2008], főként az EU programok hatására (Lisszaboni program, 2000); a modern közpolitika célja a versenyképes és tudásalapú kohéziós gazdaság megteremtése: a szociális és gazdaságpolitika integrálása. A program a protektív jóléti modell felől a produktív jóléti felé mozdult. Komoly figyelmet fordított az SPD az állampolgárok és az elit megnyerésére, a nem népszerű reformok morális elfogadtatására. A német modell hangsúlyos eleme a szociális befektetések fejlesztése, a vállalkozó állam, a szociális kiadások egy részének szociális befektetésekre fordítása. Elemei az aktív munkaerőpiac (képzés, tanácsadás, elhelyezkedés támogatása), az oktatás (az alapfokú oktatás) fejlesztése, a családpolitika munkaerő-piaci szerepvállalása elősegítése és a preventív egészségügy megteremtése. A második elem: a humán tőke fejlesztése, az ún. képességfejlesztés (Amartya Sen képességi nézőpont), mivel az oktatás, a képességfejlesztés, a munkaerő-piaci megfelelés a kulcskérdés az életesélyek és

a jól-lét kialakításához. A szociálpolitika fő célja, a nemzetközi versenyképesség megteremtése, a humán tőke átalakítása, a befektetés felé való elmozdulás a fogyasztás rovására a szociális kiadásokban; a jövőorientált szociálpolitika a jövő generációk prevenciójával, társadalmi inklúzió az oktatás és munka révén, szemben az egyenlőséggel; reciprocitás: a kötelességek és jogok új egyensúlya, részvételi igazságosság és nem disztributív. A program hitelességét elvesztette: addig, amíg a politikai elit többsége elfogadja, a lakosság véleménye negatív róla [Brettschneider, A. 2008].

Az EU 2013-ban fogadta el a szociális befektetési csomagot a 2014–2020-as időszakra. A szociális alapokból 25%-ot a humán tőke fejlesztésére és szociális befektetésre kíván fordítani. A programok között a közpolitikai reformok, a közszolgáltatások reformja, a gyermekszegénység csökkentése, a romák, az egészségügy és az aktív inklúziós programok kiemeltek. Külön csomagot képeznek a foglalkoztatás, az oktatás átalakítása és az aktív inklúzió. E program a szociális jólét európai modelljét a szociális befektetések, a szociális védelem és a gazdaság stabilizálása témaköreiben határozta meg [COM Toward Social Investment for Growth and Cohesion 2013].

Összességében a szakirodalom alapján megállapíthatjuk, hogy a szociálpolitika eltérő műhelyeiben egyaránt elfogadott az elmúlt negyedszázadban a jóléti állam átalakulásának tézise. A jóléti állam a tőkés fejlődés indusztrialista, fordista gazdasági modelljének nemzetállami modelljét jelenti, míg minden egyéb nézőpont elfogadja kiindulópontként a Schumpeter-féle workfare posztnacionális rendszert, mint a tőkés gazdaság globalizált modelljét. A versenyző állam posztfordista rendszerében (workfare) a közpolitika új modelljei rajzolódtak ki az 1990 utáni időszakban: attól függően, hogy a neoliberális, a neokorporativista, a neostatista modellt mely területen, miként alkalmazzák. A jóléti társadalom új rendszere az euro-atlanti térségben a workfare modellt jelentette, függetlenül attól, hogy a képessé tevő állam vagy a szociális beruházás állama kifejezést használjuk. Bármelyik modellt is nézzük, megállapíthatjuk, hogy a fejlett országokban a minimális állam helyett a közepesen erős állammodell alakult ki, amelynek kitüntetett szerepe volt a pénzügyi és hitelpiaci válság kezelésében. A modell elterjedését erősítette az EU, a Világbank, az OECD, a nemzetközi segélyszervezetek, az USAID. A modell fő jellemzője a befektetés a humán tőkébe, a jólét nemzetközi versenyképességhez kapcsolása, a gazdasági stabilitás megteremtése, a társadalmi inklúzió a munka révén, és a jól-lét, a szubjektív jól-lét munka révén való megteremtése. Addig, amíg a képessé tevő állam koncepciója az állami szervezet, a szabályozási képesség, a közpolitika koherenciája, a közszolgáltatások minőségének helyreállításával foglalkozik, a szociális beruházás állama a közpolitikai programokra helyezi a hangsúlyt. Amennyiben megvizsgáljuk, hogy mi a különbség a szociálpolitika szempontjából a két államkoncepció között, akkor jól látható, hogy a képessé tevő állam olyan új kérdéseket is felvállalhat, amelyek az általános érdekkörű gazdasági szolgáltatásokkal

és szociális szolgáltatásokkal kapcsolatosak. A fenti elemzések alapján megállapítható a jóléti rendszer megváltozása, a társadalmi szolidaritás kereteinek átalakulása (küzdelem az inklúzióért), a társadalmi igazságosság új értelmezése (küzdelem a legitimációért), és mindezeknek a gazdasági versenyképességhez kapcsolódása. A fenti rendszerben a jól-lét értelmezése a szociálpolitika kimenete, eredménye, hiszen a munka révén történő inklúzió, a szubjektív elégedettség, a kreativitás, a „LEGO"-hatás a társadalmi haladás mutatója.

Az EU szintjén a 2000-es időszaktól (Lisszaboni Stratégia) láthatók az aktív munkaerő-politika célkitűzései. A 2007–13-as időszakban a képessé tevő állam modelljének egyes elemei erősödtek föl (általános érdekkörű gazdasági szolgáltatások) az EU regionális állam funkcióinak erősödése látható jeleivel. Az időszak kutatási programjai között megjelent a „Well-being 2030" kutatási program, amely az EPC és a legfontosabb európai szereplők think tank csoportja (EPC) programjaként jelent meg [EPC, 2011]. A kutatási jelentések kitérnek a közös társadalom projekt eszméire (Madridi Klub programja), a közszolgáltatások minőségének fejlesztésére, a hatékony szociálpolitikára, a szociális innovációba való beruházásokra, a család és munka összekapcsolására, a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek csökkentésére. Kitérnek az időskérdésre, a munka értékére és a mentális jól-létre, a migrációs rendszer átalakítására, a növekedési válság kezelésére, a szociálpolitika irányításának megjavítására, az európai teljes körű munkaerőpiac megvalósítására, az üzleti jól-léti perspektívára, az egészség, az oktatás és jól-lét kapcsolatára, egy páneurópai egészségügyi piac kialakítására.

A Well-being 2030 – a New Vision for Social Europe c. dokumentum – a következő elemekre helyezi az uniós szociálpolitika well-being-központú programját:

- erős foglalkoztatási stratégia, totális egységes foglalkoztatási piac,
- közösségi társadalom - minimum bér közös EU szinten,
- egyenlő hozzáférés a közszolgáltatásokhoz az EU-tagországokban (oktatás, egészségügy),
- befektetés a közszolgáltatások minőségébe,
- egészségügyi fejlesztés – egységes egészségügyi piac,
- új migrációs politika szociális elemekkel,
- szociális innováció a közszektorban,
- új közbefektetési modellek, beruházások a jövőbe,
- komoly kutatási programok a well-being területét érintően, a jelenlegi tudás és ismeretek meghaladására.

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy az EU programjaira erőteljesen hatottak a képessé tevő állam, a Schumpeter-féle workfare rendszer szakértői elképzelései, amelyeknek elemei jelen voltak mind az angolszász, mind az északi, mind a kontinentális modellekben. A szociálisan beruházó állam brit-német szociáldemokrata modellje konzervatív támogatást is nyert, és a 2013. évre az uniós politika hivatalos szociálpolitikájává vált. Az aktív állam, a munkaerőpiaci részvétel és a kapcsolódó well-being koncepciók várhatóan a 2014–2020-

as időszakban lesznek az uniós háttérszervezetek és think tank csoportok programjaiban a szociálpolitika és közpolitika legfőbb témái.

A korporativista szociális modellek esetében az aktív állammodellek kevéssé működtek, így a közép-európai és délkelet-európai tagországokban e politikák hatása mérsékelt volt.

A TÁRSADALMI JÓL-LÉT KÉRDÉSEI A BRIT KÖZPOLITIKA GYAKORLATÁBAN: A PÁRTPOLITIKAI KÉRDÉSFELTEVÉSBEN ÉS INTERPRETÁCIÓBAN

A jól-léti problematika a nagy agytrösztök tevékenységében jelen van a múlt század kilencvenes éveinek elejétől, szinte a berlini fal leomlása óta része a szakértői diskurzusoknak. A jól-léti problematika összekapcsolódott a jóléti rendszer lebontásának, átalakításának célkitűzéseivel, és a nemzetközi fejlesztés diskurzusaival a bipoláris világrend fejlesztési modelljeinek megszűntével (segélyezés, katonai támogatás, a politikai rendszer ideológiai befolyásolása) és a segélyezés átalakulásával nemzetközi fejlesztéspolitikává. A képessé tevő állam és a befektető állam nézőpontok egyaránt a szociális jóléti rendszer filozófiájának átalakítására törekedtek, mivel az új, munkaközpontú modellben az egyén autonómiája, munkára való alkalmassága, a szociális beruházás állama szempontjából elengedhetetlenek. Másrészt a politika elszámoltathatósága, a jó államtörekvések, a tényalapú közpolitika fontos összetevőjévé vált az értékelési és mérési rendszer kialakítása. Szükségessé vált olyan mutatórendszer kialakítása, aminek alapján az állami és közszolgáltatások mérhetővé válnak, a köztisztviselői kar teljesítménye hozzákapcsolható az elszámoltathatósághoz. A neoliberális gazdaságpolitikák közepette a jól-léti mérési rendszer nemzeti konzultációs vitája különösen fontossá vált a pártok számára a lakosság politika iránti érdeklődésének, részvételének megteremtésében. A jól-lét témaköre mind a kormányon levő, mind az ellenzéki pártok számára fontos témaállítási kérdés volt a választási kampányban, főleg az USÁ-ban és az Egyesült Királyságban. A német nagykoalíció a fenntartható fejlesztés programjában foglalkozott a témával, míg Sárközy elnök Franciaországban a válságra adott programként kérte fel a nemzetközi think tank csoportot. A kanadai, ausztrál, skandináv politikában a témakör nem váltott ki különösebb politikai vitát, mivel a jóléti modell erőteljesen jelen volt a mindenkori kormányzati politikában és technicizálták a kérdést.

A brit politikában Tony Blair stratégiai kutatócsoportja, a „Behavioural Insight Team" ágyazott meg a jól-léti politika közpolitikai szintre emelésének, a viselkedéstudományi közgazdasági iskola befolyásaként.

A nemzetközi intellektuális elit, leginkább Amartya Sen „alkalmassági" nézőpontja meghatározó volt abban, hogy az egyén életminőségét azzal mérjék,

mennyire alkalmas egy gazdagságot megteremtő életvitel kialakítására, ami bekerült az ENSZ humán fejlettségi indexének szempontjai közé. Sen nézőpontjában a kormány feladata a személyes felelősség alapján alakítani az egyének életét. A kérdés az, hogy a jól-léti indikátorok milyen politikai nézőpontból miként értelmezhetők, miként hat a jóléti rendszerre a jól-léti diskurzusokhoz köthető pártpolitikai nézőpont, tekinthetjük-e a jóléti társadalomhoz képest új modellnek vagy a jóléti társadalom új szakaszának a rendszert, vagy beszélhetünk-e arról, hogy a jól-léti rendszer a neoliberalizmus válasza a neoliberalizmus kiváltotta társadalmi konfliktusok kezelésére nem más, mint a jóléti rendszer megváltozott módon történő reprodukciója.

A pártpolitikai küzdelem részévé mindenekelőtt az Egyesült Királyságban vált a jól-léti kérdés. A konzervatív politikusok közül David Cameron már 2006-ban kilépett a jól-léti napirendállítással a választók elé [Cameron, D., 2006]. A párt programadó beszédében az „általános jól-létet" a fenntarthatósági közpolitika középpontjába helyezte. Kifejtette, hogy az általános jól-lét nem mérhető a piaci eredményekkel, pénzzel, a jól-lét a táj szépségét, a kultúra minőségét, a kapcsolatok erősségét jelenti. Napjaink legfőbb politikai kihívásának a társadalom jól-lét-érzetének javítását tekinti. A gazdasági növekedés mellett társadalmi, szociális és zöld növekedésre is szükség van. Az új politikai napirend része a munkahelyi kapcsolatok etikussá alakítása, a család támogatása, a közösségek fejlesztése, a lakóhely életminőségének javítása. A konzervatívok azért álltak a jól-léti politika élére, mert a munkahely, a család, a közösség és környezet témákat összekapcsolja. Kiegyensúlyozza az egyén életében a munkával, a családdal, a közösséggel töltött időt, gyorsítja a folyamatokat, munkamegtakarítást eredményez. A megfelelő időkihasználás a jól-lét kulcskérdése: pl. a brit közlekedési rendszer másodosztályú, ami rontja a versenyképességet, károsítja a környezetet, kihat a családok és a közösségek életére. A közlekedés javítása tehát egyszerre jól-léti, versenyképességi, családfejlesztő, közösségfejlesztő tényező. Az idő mellett a jól-lét másik kulcsszava az ellenőrzés: a szülő ellenőrzi a család életét, az egészséget, a családtagok gondozását, az egyén ellenőrzi a cég fejlődésében saját karrierje előrehaladását, mindazt, ami számít. Az általános jól-lét a társadalmi boldogság alapja, amihez jó életszínvonalra és standardokra van szükség. Nem nagylelkű jólétre, hanem megfelelő jóléti szolgáltatásokra, annak közvetlen ellenőrzésére és részvételre. Az a nemzet képes magas szintű társadalmi tőke kialakítására, ahol magas a közvetlen demokrácia, erősek a helyi önkormányzatok, és mély tradíciói vannak az önkéntes munkának. Mindez azt mutatja, hogy a politika többet jelent, mint kormányzati politika. A politikai vita, a konzultáció képes a nemzetet megváltoztatni. Az egészség nem azonos a nemzeti egészségügyi rendszerrel, hanem fontos része az egészséges életmód. A közegészségügy legfontosabb problémája a dohányzás, az alkohol, az elhízás, a drog, az egészséges szexualitás. Mindez megosztott felelősséget jelent. A kormánynak, a politikának a feladata mellett az egyén, a család, a vál-

lalkozások, a szociális vállalkozások és közösségek felelőssége is meghatározható. Az új jól-léti politika lényege az emberekre támaszkodás, bizalom az emberekben és a felelősség megosztása. Kiemelt a szerepe a helyi kormányzatoknak, a helyi részvétel fejlesztésének és a helyi ellenőrzésnek. Meg kell szüntetni e regionális hatalmi szinteket, a hatalmat vissza kell adni helyi szintre. Erős ellenőrzés alá kell vonni a civil szektort, a szociális vállalkozásokat és a közösségi csoportokat, az önkéntes munkát szerződéssel kell szabályozni, csökkenteni kell a szektor bizonytalansági elemeit. Aktív politikára van szükség, közvetlen demokráciára. A konzervatívok a nyolcvanas években megtanították, hogyan kell GDP-t növelni: befektetést ösztönözni, adót csökkenteni, privatizálni. Lebontani a korlátokat. Átalakították a nemzeti kultúrát, helyreállították a nemzet önbizalmát, önbecsülését. Most a feladat ugyanez, csak a GWP (általános jól-lét) áll a középpontban. Ösztönözni kell a társadalmi és a zöld növekedést, úgy, mint a gazdaságit. Le kell bontani a jól-lét útjába álló akadályokat, arra kell a hangsúlyt fektetni, ami tényleg számít. Meg kell változtatni a nemzeti kultúrát: az emberek tartsák ellenőrzésük alatt saját életüket, a közösség életét, amivel növelhetik az általános jól-létet [Cameron, D].

A koalíciós kormány döntését követően – a Nemzeti Statisztikai Hivatal megbízása a kormányzat által a jól-léti adatgyűjtési és mérési rendszer kidolgozására – David Cameron miniszterelnökként a jól-lét témakörében önálló nyilatkozatot tett 2010. november 25-én. Utalt arra, hogy a téma nem csak ellenzékben, de kormányzati pozícióban is a konzervatívok szívügye, a mérési rendszer kialakításával nem csak a gazdaság növekedését, de az életminőség javulását is mérhetővé teszik. Válaszolt a kritikákra (a kormányzatnak nem dolga az emberek életébe beavatkozni, a gazdaság fontosabb lenne válság idején, ráadásul a rendszer nincs kidolgozva, ha nem megfelelő, akkor kár egyáltalán erre költeni). A gazdaságpolitika a helyén van: munkahelyeket teremtettek, ellenőrzés alatt tartják az adósságspirált, a kamatszázalékot, a jelzáloghitelek kamatait. Csökkentik a vállalkozások indításának korlátait, a nyereségadót; támogatják a vállalkozókat, a regionális fejlesztést. Ha a városok úgy néznek ki a vandalizmus és bűnözés, a zavargások után, mintha földrengés rázta volna meg az országot, akkor nő a GDP, mert megrendelést kap az építőipar. Ha sok a beteg, akkor nő a GDP, mert termelnek a gyógyszergyárak, nő az orvosi szolgáltatás. A bevándorlókra szüksége volt a gazdaságnak, ami hatott a növekedésre, de nem gondolta senki végig, milyen terhet ró a közszolgáltatásokra és milyen akadályt jelent a társadalmi kohézió kialakításának. Legyen szabad a média, de miként hat a gyermekkori fejlődésre. Kell az olcsó szesz, de milyen következménye van a jogrendre és jól-létre? A gazdasági jól-lét nem végcél. Mit tehet a kormány az emberekért? A postahivatalok bezárása az idős falusiak magányérzetét fokozza.

Cameron hivatkozik Stiglitzre, Amartya Senre, Lord Layard, Helliwell, Huppert és más szakértőkre abban, hogy a kormányzatok szerepe az emberek

életének megjavítása a szó tág értelmezésében. A programot az ún. Big Society (szemben a labourista nagy kormányzattal) témakörbe helyezve erősítette meg. (Nagy társadalom pártprogram és kormányprogram: a helyi közösségek megerősítése: lokalizmus, devolúció; önkéntesség, új szerep a helyi közösségekben; a hatalom súlypontja a helyi önkormányzatokra kerül, a szövetkezetek, a kölcsönös segítségnyújtás, a jótékonyság és a szociális vállalkozások támogatása; és a nyitott, átlátható kormányzat, a rendszeres adatszolgáltatás). A nagy társadalom és a jól-léti közpolitikai program a szakértők részéről a brit jóléti állam lebontását és a jóléti intézményrendszer masszív privatizálását jelenti, amelyben a szociális szolgáltatások lebontása, az önkéntes munka bevezetése a szakemberek elbocsátását eredményezi.

A konzervatívok jól-léti közpolitikája a konzervatív tradíció kommunitárius irányzatát erősíti, (Disraeli Oakeshott, Burke). A neoliberális konzervatív gondolkodásban is van helye, mivel lehetővé teszi a piac vadhajtásainak korrekcióját. A kommunitárius irányzatban a jól-lét megfogható és nem megfogható elemei tradíciótól, kontextustól és helytől függenek. Ezen elemek jól-lét-erősítő hatását a közigazgatás és közszolgáltatások reformjával, a technikai bürokratikus és a viselkedési tényezőkkel kívánta megjavítani. A társadalom nem osztálykonfliktusokban megosztott, hanem eltérő csoportok érdekütközésiben jelennek meg a konfliktusok, ami a jó közigazgatással csökkenthető. A jól-léti politika lehetővé teszi, hogy a konzervatívok eldönthessék, miként történjen a jóléti források elosztása [Cooper, J. 2011].

A liberálisok programjába 1974-ben került be az életminőség fejezet és a boldogság. Az elért és nem korlátozott növekedés nem növelte az emberi boldogságot, széttépte a társadalom szöveteit, megnőtt a bűnözés, a mentális betegségek aránya, a drogfogyasztás, a válások száma. Egész közösségek újrafejlesztése szükséges például az autópályák és repülőterek mentén élők esetében. Elvetik a korábbi kormányok szűk GNP-re korlátozódó politikáját: (univerzális jog a kiegyensúlyozott minimum jövedelem, a jólét egyenlőbb elosztása, minimum bér és adójóváírás formájában; munkaadó-munkavállaló partnersége, decentralizált kormányzat, devolúció, a döntéshozatal visszaadása az emberekhez közeli kormányzati szintre, a közösségi részvétel erősítése az egészségügy, oktatás és az általános jólét területén, a politikai és gazdasági monopóliumok megtörése, környezetvédelem). 1974-ben a brit liberálisok az ellenőrzött gazdasági növekedés álláspontját képviselték, a természeti források magánhasználata helyett a jobb közszolgáltatásokat támogatták, a foglalkoztatás szabályozását, a munkahelyi biztonságot.

A 2010-es pártprogram kevésbé összefogott volt, inkább részletező. Addig, amíg a 2010. évi Liberális Kiáltvány [Our manifesto 2010] a jóléti államot nem említi, a jól-léti programról nem szól, a szociális rendszer leépítését célozta meg, a szociális inklúziót a kreatív gazdaság és kultúra résznél jeleníti meg, a szociális programban az önkéntesség és a szociális vállalkozások viszik a na-

pirendet, a 2011. évi pártkonferencián már teljesen átírták a pártprogramot: *A politika új célja: az életminőség* címmel:

- Az egyén érje el a lehető legjobb életminőséget. Ezt az egyén azzal éri el, hogy kezébe veszi a döntést saját sorsát illetően, és a közpolitika feladata, hogy támogassa ebben.
- Az életminőség vagy jól-lét mérését támogatja, mert hatalmat ad az egyén és a politika alakítói kezébe.
- A gazdasági prosperitás alapja a növekvő életminőségnek, de a korlátai is kimutathatók, beleértve a pénzügyi válságokat is.
- A liberálisok mindig hittek abban, hogy az egyének megerősítése a legjobb módja az életük megjavításának. Most a kutatások is azt bizonyítják, hogy a személyes ellenőrzés a jól-lét kulcseleme.
- A liberálisok ebben önálló véleményen vannak, mert az információ és oktatás, ami ezt leginkább segíti.
- A nagy szervezetek, mint a kormány, erőteljes hatással vannak az életminőségre, ezért a kormány elszámoltatható legyen. A döntéshozatalra való felkészítés az életminőséget maximalizálja.
- Létre kell hozni egy Nemzeti Jól-léti Intézetet, amely gyűjti a tényeket, elérhetővé teszi az adatokat, elősegíti a jó gyakorlatok terjedését, és a kormányzati politika sikere érdekében adatokat ad számára, elemzi a hatásokat. (Hasonlóan a brit Nemzeti Adóügyi Intézethez.)
- A jól-léti index létrehozásával mérni lehet a nagy szervezetek teljesítményét, azt, hogy mely területen, milyen a jóléti eredményesség. Erre a brit Nemzeti Statisztikai Hivatalt megfelelőnek tartják.
- Az EU és az OECD szerepét a jól-léti adatgyűjtésben hasznosnak látják.
- A lakosság jól-léti informálása alapvető a megfelelő döntéshozatalhoz életminőségüket illetően, amit ki kell egészíteni az egészségre neveléssel és a jól-létre való oktatással.
- Az egészség és jól-léti oktatás az iskolákban és az egyetemeken fel kell, hogy készítse a fiatalokat az életminőséget érintő döntésekre, a képzés, a tanterv része kell, hogy legyen.
- Az emocionális intelligencia és a rugalmassá tevő képességek a fenti módon erősítendők. A kormány központi célja legyen az életminőség támogatása.
- Ki kell alakítani a kormányzati politikákra vonatkozóan az életminőséget biztosító kereteket.
- Minden új politikai program egészüljön ki a jól-léti hatások elemzésével, mielőtt elfogadásra kerül.
- Támogatják az Egészségügyi Jól-léti Bizottság létrehozását, hogy alakítson ki egy egészségügyi és jól-léti stratégiát, hogy a helyi szolgáltatásokba és helyi politikaalakításba bekerüljenek az életminőségi mutatók és tényezők.

- A miniszterelnöki hivatalon belül létesüljön egy kis egység, amely a kormány Jól-léti Biztosát támogatja és kiszolgálja a Képviselőház Jól-léti Audit Bizottságát. Az EU szintjén ugyanezt meg kell tenni, a Bizottság Jól-léti Biztosa poszt és iroda kialakításával.
- Az éves költségvetési tervezés része kell, hogy legyen a jól-léti költséghely.
- A közszolgáltatások elszámoltathatósága, a helyi szolgáltatások integrációja (joined up!), a használóknak való visszajelzések rendszerré válása.
- A kormány támogatja a CBT terápia kiterjesztését, a mentális szolgáltatások fejlesztését, beleértve a gyermekszolgáltatásokat is.
- A munkahelyek feladata a foglalkoztatottak jól-létének maximalizálása, beleértve a legrosszabbul fizetett állásokat is. Be kell vezetni a munkavállalók elégedettségének mérését.
- Ki kell terjeszteni ezeket a rugalmas munkaviszony alapján foglalkoztatottatokra is. Hisznek az információk erejében.
- 2014-től a 9000 fő fellett foglalkoztatók éves elégedettségi jelentést kell, hogy készítsenek (50%-a a foglalkoztatottaknak), kitérve a szezonális jellegű foglalkoztatottakra is.
- A jelentést a Nemzeti Jól-léti Hivatal dolgozza fel.
- A munkahelyek ellenőrzése javítja az életminőséget, amit a liberálisok támogatnak.
- A kormány kezdeményezi a nem megfelelő pénzügyi vezetők diszkvalifikálása mellett a jól-léti feladatokat nem megfelelően ellátó vezetők alkalmatlanná nyilvánítását is.
- Fokozni kell a munkába való visszatérés támogatását, a munkanélküliek jól-létének növelését.
- A sport, a fizikai tevékenység, a művészet, az önkéntes munka jól-létet fokozó tényezőként támogatandó. A felnőttképzés gazdasági hasznot hoz, támogatandó.
- A 3-5-éves korú gyermekek támogatása, befektetés a gyermek jól-léti szolgáltatásokba döntő a későbbi életminőség szempontjából, csakúgy, mint a tanácsadási szolgáltatások.
- A családjogi ügyekben a bíróság családbarát szerepe erősítendő.
- Támogatandók a gondozást végzők.
- A várostervezés, területrendezés fejlessze a nyitott tereket, javítsa a környezetet, mert jól-lét-növelő hatású.
- A helyi közterek eladása előtt kötelező népszavazást tartani.
- A helyi közösségeket támogatni kell civil díjrendszerrel, mérni kell az önkéntes munkát (időbank létrehozása) [Libdems, 2011].

A fenti program szinte teljesen megegyezik az 1974. évi programmal, azonban annál részletesebb, hiszen a liberálisok hatalmon vannak, részét képezik

a koalíciónak. Mindenestre elgondolkodtató, hogy a jól-léti problematika főbb kérdései: a munkahelyi viszonyok szabályozása, a gyermek, az egészségügyi szolgáltatások, a decentralizált kormányzat és a közszolgáltatások mennyire evidens elemei a jól-léti problematikának.

A Labour Párt programja, a 3. út lényegében a jól-léti politikát készítette elő. A jól-léti tematika a brit Labour Párt politikájához illeszkedik legkevésbé, mivel a jóléti állam szolgáltatásaihoz igyekeztek hűek maradni. A labour a szubjektív jólét kérdésében 2007-ben végzett egy felmérést.

Ed Miliband, a párt vezetője az ENSZ Boldogság-jelentését értékelve, a globális boldogságindexet elemezve kifejtette, az országot kell átalakítani skandináv módra. Aki amerikai álmot akar, menjen Finnországba. A svéd adók magasak, a milliárdosok fele külföldön él, de a svéd társadalmi békét megőrizték. A skandinávok nem harcoltak a Szovjetunióval, nem költöttek birodalomra, elkerülték az EU legrosszabb időszakát, nacionalisták voltak a bevándorlókkal szemben, nem a svédek csinálták meg a Facebook-ot, nem a dánok jártak a Holdon, nem a finnek csináltak filmipart, nem a norvégok működtetnek nemzetközösséget. Egyik ország sem nagyhatalom, és egyikre sem jellemző az amerikai idealizmus. Ezért nincs Finn Álom. A skandinávok a biztonságot választották a jólét helyett, és a skandináv társadalombiztosítás a bölcsőtől a sírig tart [Miliband, E.].

A Labour Párt számára a jóléti program nem megkérdőjelezhető. Hosszú távon nem várható gazdasági növekedés, sem a munkanélküliség csökkenése. A jól-lét kérdést a közjavakkal kapcsolják össze, ami a szociáldemokrácia hagyományos célja. Az egyén jól-léte önmagában nem megvalósítható, az egyén környezetének figyelembe vétele nélkül. A skandináv modell igazolja, hogy a társadalmi jólétérzet magas foka csak a társadalmi jóléttel együtt képzelhető el [Jacobs, M. 2011].

A jól-léti politika a többi angolszász ország politikájába belesimult, nagy diskurzusok nincsenek a kérdésben, Ausztráliában, Új-Zélandon, Kanadában, az USÁ-ban is kialakult a mérési rendszer. Egyértelműen a mérési modellek a nagy föderatív országokban különös fontossággal bírnak, hiszen a mérések képesek jelezni a területi eltéréseket.

ÖSSZEGZÉS

A versengő állam, a nemzeti versenyképesség a globális környezetben a társadalmi innováció függvénye is. Addig, amíg a jóléti rendszer az észak-dél viszonylatában a társadalmi fejlettséget jelentette, az informális jóléti rendszerek a modernizáció lehetőségét csak gazdasági modernizáció formájában ígérték. A jól-léti problematika és az állam kérdéskörének összekapcsolása a szociálpolitika szempontjából elengedhetetlen. A jóléti rendszerek a nyugati fejlődés eredményei, és a humán fejlődés erőteljesen függ a modernitás

modelljeitől és fejlődési ösvényeitől. A jóléti modellek mellett rosszléti (illfare) modellek is kialakultak, és e modellek kialakulása nem egyszerűen a gyarmati létet követő gyenge vagy bukott államiság következményei, hanem a jelenlegi neoliberális rend komplex hatása eredményének is tekinthetők. Az összevető szociálpolitikai elemzések alapján nem csak fejlődésről, de hanyatlásról is beszélhetünk, ami a jóléti rendszerek kérdésessé válását is eredményezte az átmeneti demokráciákban. A versenyző állam fogalma, a szabályozó vagy fejlesztő állam kérdése, az állam minimális vagy bővített funkciói összefüggnek a jól-lét értelmezésével. A jól-léti koncepció ezzel szemben egy olyan univerzális értékelési szempontrendszert jelent, amelyben egyaránt értékelhetők a fejlett társadalmakon belüli megosztottságok, az ösvényfüggő fejlődés korlátai bizonyos kisebbségi csoportok esetében, mint a fejlett, átmeneti és fejletlen rendszerek problémái. A jól-léti nézőpont nem tagadja a különbségeket, hanem azok összetett elemzését teszi lehetővé, másrészt érthetővé teszi a fejlesztési politikák klisékre alkalmazott modelljeinek kudarcát. A jól-léti tematika a pártpolitikákban és pártideológiák eltéréseiben eltérő kérdéseket és válaszokat eredményez, ennek alapján nem beszélhetünk a jól-lét politikamentes rendszereiről, egy univerzális boldogság központú társadalom megteremthetőségéről. A komparatív jól-léti rendszerek európai többszintű modellje a regionális szint összetettsége mellett a tagállami szintek egyedi konfigurációra, illetve a helyi szintű regionális jól-lét és regionális rosszlét struktúráit is képes új összefüggésekbe helyezni.

HIVATKOZÁSOK

Abadijan, V. (2010): Kakistocracy or the true story of what happened in the post-Soviet area. Journal of Eurasian Studies. Nr.2. 153-163.pp.

Ackerman, B. (1980): Social Justice and the Liberal State. Yale University Press, New Haven

Arneson, R. (1999): Human Flourishing vs. Desire Satisfaction. Social Philosophy and Policy; 16: 113–42.

Arneson, R. (2000): Perfectionism and Politics. Ethics, 111: 37–63

Arneson, R. (2003): Liberal Neutrality on the Good: An Autopsy. In: Wall, S., Klosko, G. (eds.): Perfectionism and Neutrality. Lanham, M. D: Rowman & Littlefield, pp. 191–208

Brettschneider, A. (2008): On the Way to Social Investment? The Normative Recalibration of the German Welfare State. German Policy Studies/Politikfeldanalyse, Vol. 4 http://connection.ebscohost.com/c/articles/43610008/way-social-investment-normative-recalibration-german-welfare-state (2013. 8. 14.)

Cerny, Ph.G. (1997): Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization. Government and opposition. International Journal of Comparative Politics.32.Vol. issue 2. 251-274.

Chan, J. (2000): Legitimacy, Unanimity and Perfectionism. Philosophy and Public Affairs. 29: 5–42

Cséfalvay Zoltán (2004): Globalizáció 1.0. és Globalizáció 2.0. Nemzeti Tankönyvkiadó.

Csíkszentmihályi, M. (1991): Flow. Az áramlat. A tökéletes élmény pszichológiája. Akadémiai Kiadó. 1997.

Dolan, P., Metcalfe, R., Powdthavee, N., Beale, A., Pritchard, D. (2008): http://www.powdthavee.co.uk/resources/61.InnovationandWellbeingDolanetal.pdf (2014. 10. 14.)

Elvidge, S. J. (2013): The Enabling State: A Discussion Paper. Carnegie, UK.-http://www.carnegieuktrust.org.uk/getattachment/b90e80a4-a243-4f6b-bfb1-34b15c3cb7b3/The-Enabling-State---A-Discussion-Paper.aspx

Fougner, T. (2006): The state, international competitiveness and neoliberal globalisation: is there a future beyond 'the competition state'? Review of International Studies (2006), 32, 165–185

Fukuyama, F. (2004a): State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Cornell University Press.

Fukuyama, F. (2014): Political order and Political Decay form the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy. Farrar, Strauss and Giroux.pp.27.

Fukuyama, F.: (2012): A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig.Akadémiai Kiadó. 2012. (The Origins of political order: from Prehuman times to French Revolution, 2011.Profile Books)

Fukuyama, F. (2004.b.): Imperative of State Building.Journal of democracy. 2014. apr. http://www.constitutionnet.org/files/Fukuyama%20Imperative%20of%20State-Building.pdf

Giddens, A. (1998): The Third Way: the renewal of social democracy. Polity Press, Cambridge. 100 pp

Gilber, N.,Gilbert, B. (1989):The enabling State. Modern Welfare Capitalism in America. OUP.

Gilbert, N. (2005): The "Enabling State?" From Public To Private Responsibility For Social Protection: Pathways And Pitfalls OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 26.

Gilbert, N. (2002): Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility. Oxford University Press, 2002.
Gonçalves, P. C. (2008): The enabling state and the market. http://www.pedrocostagoncalves.eu/PDF/the_enabling_state.pdf (2014. okt. 14.)
Gøsta Esping-Andersen (1990*):* The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press
Gough, I. (2013): Social policy regimes in the developing world. In: Kennett, P. (ed.): A Handbook of comparative social policy. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, UK; pp. 205-22
Hall, P. A., Soskice D. (eds) (2001): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. OUP
Harris, M., Albury D. (2009): Why Radical Innovation is Needed to Reinvent Public Services for the Recession and Beyond. http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_innovation_imperative.pdf. (2014.10.14.)
Hurka, T. (1993): Perfectionism. Oxford University Press, New York
Hurka, T. (1995): Indirect Perfectionism: Kymlicka on Liberal Neutrality. Journal of Political Philosophy, 3: 36–57.
Jessop, B. (2007): State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place. Polity. In: B. Jessop: State Power. Polity Press, Cambridge
Jessop, B. (2008): State Power, a Strategic –Relational Approach, Cambridge Polity.
Kauffmann, F-X.(2013: variations of the Welfare State.Great Britain, Sweden, France and Germany Between capitalism and Socialism.pp.17.
Krémer, B. (2009): Bevezetés a szociálpolitikába. Napvilág Kiadó. pp. 117.
Krémer, B. (2009): Bevezetés a szociálpolitikába. Napvilág Kiadó. pp. 124.
Krémer, B. (2009): Bevezetés a szociálpolitikába. Napvilág Kiadó. pp. 153.
Miller, R., Marks, N., Michaelson, J. (2008): Innovation and well-being: final report. NEF. http://api.ning.com/files/NjHDmKPqvBxnapOcW0BSRq3UuoKlHs05TQDeSEWkej2fVrUjoK1iWYOQTiN57vtgayzqvctvN89c7LZfP6QNA1jKRnj-Qol/62.InnovationandWellbeingMilleretal.pdf (2014. 10. 14.)
Nussbaum, M. (2011): Perfectionist Liberalism and Political Liberalism. Philosophy and Public Affairs, 39: 3–45.
Page, E. C.,Wright.,V. (2007): From the Active to the Enabling State The Changing Role of Top Officials in European Nations. Palgrave. http://www.palgraveconnect.com/pc/polintstudback/browse/inside/inline/9780230288768.pdfHanna, Nagy K., Knight, P. T. (2012): National Strategies to Harness Information Technology: Seeking Transformation in Singapore, Finland, the Philippines, and South Africa. Springer. Hanna, Nagy K. (2010): e-Transformation: Enabling New Development Strategies
Raz, J. (1986): The Morality of Freedom. Clarendon Press, Oxford
Raz, J. (1994): Ethics in the Public Domain. Oxford University Press, Oxford
Raz, J. (1998): Disagreement in Politics. The American Journal of Jurisprudence, 43: 25–52.
Schneider, M. R., Panescu, M. (2012): Changing varieties of capitalism and revealed comparative advantages from 1990 to 2005: a test of the Hall and Soskice claims. Socio-Economic Review (2012) 10, 731–753 pp
Scholte, J.A. (2000): Globalisation- A Critical Introduction. Macmillan
Sen, A. (1985): Commodities and Capabilities. Oxford University Press, Oxford
Sher, G. (1997): Beyond Neutrality: Perfectionism and Politics. Cambridge University Press
Stiglitz, J. (2003): Globalisation and its Siscontents, Norton.

Sumner, L. W. (1996): Welfare, Happiness and Ethics. Oxford University Press, New York
Wall, S. (2012): Perfectionism. In The Routledge Companion to Social and Political Philosophy. G. Gaus and F. D'Agostino (eds.), Routledge, Abingdon
Wallace, J.(2013): The Rise of the Enabling State:A review of policy and evidence across the UK and Ireland. Carnegie Trust. http://www.carnegieuktrust.org.uk/CMSPages/GetFile.aspx?guid=4e46dc7f-cf10-47f9-b770-d50131bd2a39
Wood, G., Newton J. (2005): From Welfare to Well-Being Regimes: Engaging New Agendas http://siteresources.worldbank.org/intranetsocialdevelopment/Resources/Geof.rev.pdf (2014. 10. 14.)

FORRÁSOK

COM (2013): 83 Final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020. Brussels, 20.2.2013 http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=hu&newsId=1807&moreDocuments=yes&tableName=news (2014. 10.14)
Dhéret,C., Zuleeg,F., Chiorean-Sime, S., Molino, E.(2011): Well-being 2030
A new vision for 'Social Europe' Issue Paper No.65 EPC. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1326_a_new_vision_for_social_europe.pdf. 2014.10.24.
EPC (2011): Growth, well-being and social policy in Europe: trade-off or synergy?
http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1281_challenge21.pdf
Cameron, D. (2006): General Well-Being speech. http://www.conservatives.com/News/Speeches/2006/07/David_Cameron_General_Well Being_speech.aspx. http://www.vahs.org.uk/2012/04/coalition-gosling/
Cameron, D. (2010a): A transcript of a speech given by the Prime Minister on Well-being, 25 November. www.number10.gov.uk/mews.pm-speech-om-well-being, accessed 30 November 2011.
Cameron, D. (2010b): The Next Age of Government. TED Talks, www.TED.com, accessed 25 November 2010.
Cooper, J. O. (2011): Well-being – a conservative issue. The practical Politics of Well-being. NEF. pp 21-26.
Libdems, 2007. Our manifesto http://www.libdems.org.uk/our_manifesto.aspx
New Pourpose of politics: Quality of Life. http://www.libdems.org.uk/siteFiles/resources/docs/conference/102%20%20Quality%20of%20Life.pdf
http://blogs.telegraph.co.uk/news/timstanley/100160294/ed-miliband-and-the-left-need-to-drop-this-fantasy-that-scandinavia-is-heaven-on-earth/
Jacobs, M. (2011): Well-being: The challenge for Labour (2011). In: The practical Politics of Well-being. NEF. pp 8-15

ELŐRE VAGY HÁTRA?
AMERIKAI TÁRSADALMI MOZGALMAK PRÓBÁLKOZÁSAI A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA KORLÁTAINAK ÁTHÁGÁSÁRA

Purger Tibor

KIVONAT

Az amerikai politikatudományban nem terjedt el sem a posztdemokrácia fogalmának használata, sem a politikai rendszer alapjainak megkérdőjelezése. A rendszer stabilitásába vetett hitet támasztja alá az a tény, hogy az Egyesült Államok gazdasága a 2008-as "nagy recesszió" óta újra növekedési pályára lépett. Arról azonban egyre több szó esik, hogy a képviseleti demokrácia intézményrendszere mégsem működik kielégítő módon. Francis Fukuyama 2014-es művében például megállapítja, hogy "az intézmények stabilitása maga is a politikai hanyatlás forrása" lehet. A pénzügyi válság emberi következményei ugyanakkor új társadalmi mozgalmak létrejöttéhez vezettek, amelyek közül az egyik – a fundamentalista Tea Party – az amerikai politikai rendszer szigorúan vett történelmi gyökereihez való visszatérésben, a másik – az Occupy Wall Street – pedig egy radikálisan diskurzív, konszenzusos "rend" hosszú távú kialakításában látja a megoldást. Az Előre vagy hátra c. fejezet ennek a két mozgalomnak a kritikai vizsgálatával foglalkozik.

ENGLISH ABSTRACT

The concept of post-democracy is seldom used in American political science, and the foundations of the political system of the United States are rarely questioned. The fact that the American economy started to grow again after the 2008 "great recession," seems to provide evidence for the trust in system stability. Still, discussion is emerging about the unsatisfactory functioning of the institutions of representative democracy. In his 2014 book, Francis Fukuyama states that "The very stability of institutions is also the source of political decay." Human consequences of the financial crisis has led to the birth of large new social movements, one of which – the fundamentalist Tea Party – seeks solutions in returning to the historic roots of the American political system, while the other – the Occupy Wall Street movement – attempts the long-term creation of a new order based on radically discursive consensus-building. The chapter entitled "Forward or Backward?" deals with the critical examination of these movements.

KULCSSZAVAK

társadalmi mozgalmak, fundamentalizmus, konszenzus, Occupy Wall Street, Tea Party

1. BEVEZETŐ

A hagyományosan derűlátó amerikai szellemmel nehezen összeegyeztethető az a józan ész diktálta meglátás, hogy a fejlődés egyik kerékkötője éppen a magas fokú fejlettség. Az, hogy az Egyesült Államok demokratikus intézményrendszere (a 20. század hajnalától kezdve pedig gazdagsága és népének viszonylagos jóléte is) több mint két évszázadon át a világ egyre nagyobb részének az inspirációja volt, roppant katonai erejével pedig segített megmenteni Európát a totalitárius rendszerektől és részben saját képére formálta át a nyugati civilizáció államait, magával hozta azt is, hogy egyre kevesebb igény maradt saját belső továbbfejlesztésére. A gazdasági és politikai hatalom birtokosai – ha a meglévő rendszer ki tudja szolgálni érdekeiket és sem külső, sem belső nyomás nem nehezedik rájuk további engedmények megtételére – értelemszerűen minden rendszerbeli változás fékezőivé válnak.

Márpedig ha egy társadalom olyan mélyreható demográfiai, gazdasági, technológiai, kulturális és szellemi változásokon megy át, mint az elmúlt száz évben az amerikai (és természetesen szinte minden más társadalom a világon), akkor legalábbis kétségessé válik, hogy a negyed évezreddel korábbi alapító atyák mégoly messze ható bölcsessége elégséges-e az idők szellemének követésére és egy új kor szükségleteinek kielégítésére a politikai rendszer megcsontosodása mellett. A világ legrövidebb és legrégebb óta érvényben lévő alkotmányát az elmúlt több mint negyven év alatt egyetlenegyszer módosították, azt is egy olyan mellékes kérdésben, mint a kongresszusi tagok saját fizetésemelési tilalma. Ráadásul a beterjesztéstől a becikkelyezésig több mint kétszáz esztendő telt el [1]. Kell-e ennél erőteljesebb evidencia az amerikai demokrácia intézményeinek stabilitására és működőképességére?

Francis Fukuyama így fogalmaz a politikai rendszerek világtörténetéről szóló monumentális műve második, *Political Order and Political Decay* c. kötetében:

> „Az intézmények stabilitása maga is a politikai hanyatlás forrása. Az intézményeket azért hozzák létre, hogy egy meghatározott körülményrendszer szükségleteit kielégítsék. Csakhogy az eredeti környezet, amelyben az intézmények létrejönnek, maga is változásnak van kitéve. A Huntington által leírt társadalmi mobilizáció [2] csak egyik formája azoknak a változásoknak, amelyek az intézményrendszer környezetének állapotára hatva működésképtelenséghez vezethetnek" (Fukuyama 2014, 441).

Ha belegondolunk, hogy az Egyesült Államokban 1977 és 2012 között – miközben hol az egyik, hol a másik nagy politikai párt irányította a törvényhozást és a végrehajtó hatalmat – a kongresszus csak négyszer tudta előírt folyamatban meghozni a szövetségi költségvetést [3]; vagy hogy két hét alatt képes volt a 2008-as pénzügyi válság kivédésére 700 milliárd dollár értékű mentőövet dobni a legnagyobb bankoknak, ugyanakkor évek óta képtelen emelni a minimál-

bért vagy hosszú távra biztosítani a polgári légi irányítás zavartalan működéséhez szükséges nominális összeget, akkor nem nehéz arra a következtetésre jutni, hogy a képviseleti demokrácia egyes intézményeivel bajok vannak.

Az átlagember – aki aligha foglalkozik az intézményrendszer működésének elméleti és gyakorlati kérdéseivel – mindebből azt a következtetést vonja le, és hangot is ad neki, hogy „az állam" vagy „a kormány" nem az ő érdekeit tartja szem előtt, „nem neki dolgozik". A választópolgár saját helyzetének alakulásán át érzékeli, hogy a hatalom nem az ő oldalán áll, hanem – a kampánykincstárak feltöltéséért cserébe – a gazdasági elit érdekeit pártfogolja. A képviseleti demokrácia mintha egyre kevesebbeket képviselne, és egyre kevésbé lenne demokrácia – méghozzá éppen abban a társadalomban, amely létrehozta és sikerre vitte a demokratikus képviseleti intézményrendszert, majd többé-kevésbé hatékonyan terjesztette azt a világ különböző részein.

Ha most a huntington–fukuyamai „politikai hanyatlás" tanúiként valóban új, határozott tendenciával szembesülünk és feltételezzük, hogy nem csak ideiglenes hullámvölgyről, hanem határozott tendenciáról van szó, amely egy, a demokrácia diadala *utáni*, történelmi folyamatot vezet be, akkor felmerül a kérdés: Vajon valamiféle „poszt-demokrácia" korát éljük-e máris? Merre tartunk, mi lehet a demokrácia jövője? Ezek persze fontos kérdések, de itt nem elméleti előrejelzés a feladat, hanem annak áttekintése, hogyan reagál az amerikai társadalom annak a, talán köztesnek nevezhető, időszaknak a kihívásaira, amit a 2008-as gazdasági válságtól számíthatunk. Nem az a célom, hogy a reakciókból elméletet szőjek, még kevésbé, hogy azokat a posztdemokrácia konstrukcióival összevetve egy új politikai szerveződésnek a kezdeti formájaként állítsam be. Pusztán azt igyekszem megmutatni két társadalmi mozgalom példáján keresztül, hogy a posztdemokratikus jelenség hétköznapi lecsapódásai milyen újszerű, tömeges politikai részvételi formákat váltottak ki abban a társadalomban, amely a modern korban elsőként tűzte zászlajára a demokrácia elméleti és gyakorlati megvalósítását és annak vezető erejévé is vált.

Az amerikai típusú liberális demokrácia modelljéből kiindulva és figyelembe véve Robert A. Dahl meg Philippe Schmitter kritikai elméleteit, Colin Crouch leszögezi, hogy a demokráciának ez a megjelenési formája három tényezőt hangsúlyoz: a választási eljárást mint a tömegek részvételének legfontosabb megnyilvánulását, a lobbizás korlátlan szabadságát, ami elsősorban üzleti célokat szolgál, valamint az állam önkorlátozását, amivel elkerüli a kapitalista gazdaságba való beavatkozást. Ha Crouch-nak igaza van abban, hogy ennek a modellnek nem áll érdekében „sem a polgárok szerteágazó részvétele, sem az üzleti szférán kívüli szervezeti élet" (Crouch 2004, 3), akkor itt már nem ugyanarról a demokrácia-modellről van szó, amelyet Alexis de Tocqueville 1835-ben leírt és jóindulatú bírálata ellenére is példaként mutatott fel. Crouch szerint a ma megfigyelhető modell ambíciótlansága önelégültségbe vezet, és ezt ő *posztdemokráciának* nevezi:

> *„[N]oha választások természetesen léteznek és meg is tudják változtatni a kormányt, a nyilvános választási viták csupán szigorúan ellenőrzött látványosságok, amelyeket a meggyőzési technikák fizetett szakértőinek rivalizáló csapatai irányítanak úgy szelektálva a témákat, hogy azoknak csak egy szűk köre kerülhessen terítékre. A polgárok tömege passzív, belenyugvó, sőt közönyös szerepet játszik és csak a neki szánt jelzésekre válaszol. A választási játékok ilyen mutatványa mögött folyik a politika valódi alakítása a választott kormányok és az elitek között, amelyek elsöprő többséggel üzleti érdekeket képviselnek"* (Crouch 2004, 4).

Ha ezt tekintjük a posztdemokrácia definíciójának – noha természetesen más megközelítések is léteznek, amelyek közül talán a legfigyelemreméltóbb Jacques Rancière korábbi, jóval elmélyültebb elmélete (1999), amelyet Crouch meg sem említ –, akkor ezzel a címkével nyugodtan elláthatjuk a mai nyugati típusú társadalmak jelentős részét, beleértve az Egyesült Államokat is. Egy dolgot kivéve: a 2008-as gazdasági válság megszakította a polgárok „passzív, belenyugvó közönyét" és a vietnami háború elleni tiltakozások óta először Amerikában is tömegeket vitt az utcára és a politikai életbe, amelyek hosszú ideig lankadatlan erőfeszítéssel próbálták módosítani a társadalom irányvételét. A továbbiakban ezzel a jelenséggel foglalkozom.

2. EGY VÁLSÁG, KÉT MOZGALOM, SOK KIHÍVÁS

Nem sok jót árul el egy demokrácia teljesítményéről, ha annak központi szervét a társadalom legkevésbé jól működő intézményeként tartják számon. Az amerikai kongresszus munkájának pozitív megítélése a 2001. szeptember 11-i terrortámadások nyomán gerjedt hazafias hevület által generált 84 százalékos csúcs óta folyamatosan, meredeken csökkent (kivéve Barack Obama és a demokrata párti többségű kongresszus első hónapjainak rövid szakaszát), és 2014 végére a felmérések negyven éve alatti abszolút mélységben, 14 százalékon állapodott meg [4]. Ennek ellenére a kongresszus mindkét házának tagjait rendszeresen 80 százalék feletti arányban választják újra: a képviselőházban ez az arány ötven éve nem csökkent, a szenátusban pedig harminc év alatt csak egyszer csúszott 79 százalék alá [5].

Ennek ellenére az Egyesült Államokban – stabilitásának, a tartós demokratikus hagyományoknak és az évtizedeken át felfelé ívelő, viszonylagos jólétnek is köszönhetően, valamint minden korábbi politikai és gazdasági konfliktus mellett is – egészen a gazdasági válságig nem folyt legitim nyilvános diskurzus a politikai rendszer alapjairól. Mint látni fogjuk, a 2008 utáni tiltakozási hullámnak is csak az egyik széle nyúl alapkérdésekhez, míg a másik éppen a rendszer történelmi magjához való visszatérést követeli a nehézségek áthidalására.

Pedig az ezredforduló óta felhalmozódott problémák olyan fokúak és természetűek, hogy azok megoldásához sokkal hatékonyabb mechanizmusokra lenne szükség. A teljes kimerítés esélye nélkül álljon itt egy lista azokból az egyelőre feloldhatatlan kérdésekből, amelyek a makroökonómiai mutatók problémáján túl szociális, politikai vagy kulturális értelemben egyének jelentős méretű csoportjait – noha nem mindenkit egyszerre vagy egyenlő arányban – sújtják és nagyban hozzájárulnak az elégedetlenség fokozódásához.

A szociális háló majd minden eleme veszélyben van. Általános nyugdíjrendszer híján a társadalombiztosítás képezi az egyetlen biztos bevételi forrást a munkaerőpiacról kiöregedők milliói számára, akik képtelenek céltakarékosságból elegendő nyugdíjalapot felhalmozni. A rendszer azonban jelenlegi formájában demográfiai és járulékpolitikai okokból hosszú távon fenntarthatatlan. Általános egészségbiztosítás híján – az idősek és a kiskeresetűek két külön rendszerben történő ellátását (a Medicare, illetve a Medicaid program) hasonló veszély fenyegeti, ráadásul a felaprózott rendszert még szándékos törvényes korlátok is szorítják, amelyeket a piac „védelmében" vezettek be. A 2010-es egészségbiztosítási reformtörvény ugyan elvi jogot biztosít minden polgárnak tetszőleges egészségbiztosítási csomag vásárlásához (ami önmagában véve óriási előrelépésnek számít nyolcvan év sikertelen kísérletei után), de továbbra is a piacra bízza az ellátást, megszavazása érdekében pedig annyi politikai kompromisszumot halmoztak fel és olyan sok gazdasági meg politikai aktőr folyamatos jóindulatára alapoztak a jobboldal teljes elutasítása mellett, hogy az eleve aláássa hatékonyságát. A nehezen kiharcolt biztosítási kötelezettség ugyanakkor ideológiai csaták végtelen sorozatába torkollva tartós veszélyt jelent a megoldás fenntarthatóságára nézve.

A munkaerőpiac részvevőit nemcsak a gazdasági válság következményei gyötrik, hanem a szakszervezeti jogok folyamatos visszaszorítása; a globalizáció munkahely-ritkító következményei; az illegális munkavállalók megtűrésének következtében észlelhető bérleszorítás (ami összefügg az ideológiai fronton is elbukó bevándorlási reform halogatásával); a minimálbér és a reáljövedelem értékének jelentős visszaesése; a bevételi olló radikális kinyílása; valamint a nemek közötti tartós béregyenlőtlenség. Az utóbbi témakör átvezet a nők reproduktív döntéseire vonatkozó jog eltörlésének konzervatív szándékára és azon keresztül további kultúrháborús konfliktusokra. A fegyvervásárlás szabályozása elleni lobby minden választói többséget elsöprő hatalma eklatáns példa a demokratikus döntéshozatal és a pénz befolyása közötti egyenlőtlen harcra. A környezetvédelmi szabályozásra, illetve a globális felmelegedés enyhítésére irányuló törekvések pedig az energiaipar befolyásán buknak el.

A problémák demokratikus feldolgozása azáltal is nehezül, hogy a gyakran egy fős konzervatív többséggel meghozott legfelsőbb bírósági határozatok radikálisan növelik a nagytőke politikai befolyását a kampányfinanszírozás erő-

södő liberalizálásával és a választási rendszer tagállami szintű szabályozásában újra terjedő diszkriminatív rendelkezések tolerálásával. A választói körzethatárok népszámlálásonkénti politikai átrajzolása pedig elősegíti a politikai frontvonalak kiéleződését és a többség akaratának „kreatív" körzettervezéssel történő elfojtását.

A 2008-as gazdasági válság következményeire adandó válasz megfogalmazásához két nagyon különböző társadalmi mozgalom jött létre, miután Barack Obama és a demokrata párti többségű kongresszus megörökölte a nagy recessziót George W. Bush távozó republikánus kormányzatától. Az első, amelyet az 1773-as bostoni eseményekre való hivatkozással leggyakrabban Teadélután (*Tea Party*)[6] mozgalomnak neveznek, 2009 februárjában indult, alig egy hónappal Obama első beiktatása után, és jelentős szerepet játszott abban, hogy a Republikánus Pártnak sikerült gyorsan kilábalnia a választási vereséget követő pártválságból, sőt 2010 őszén már a képviselőházi többséget is vissza tudta szerezni. A másik mozgalom, az *Occupy Wall Street* (Foglald el a Wall Streetet) [7], két és fél évvel később, 2011 szeptemberében indult, miután az Obama győzelmét követő várakozások első hulláma alábbhagyott – de mindmáig nem sikerült jelentősebb hatást kifejtenie sem a választásokra, sem a pártpolitikára.

Noha látszólag ugyanazokra a gazdasági problémákra szolgáltak válaszul, a két mozgalom teljesen eltérő módon jött létre és szerveződött; ellentétes célokat hirdetett meg – vagy legalábbis látszott követni –; más-más lakossági rétegeket szólított meg és egymással szemben álló politikai aktőrökkel szövetkezett, vagy éppen senkivel. A két mozgalom hozadéka és 2014-es jelene is nagyon különböző, akárcsak lehetséges jövőbeli pályáik is.

A következőkben mindkét mozgalmat vizsgálom saját belső narratívája és céljai szemszögéből, figyelembe veszem politikai ellenfeleik és bírálóik szempontjait, végül pedig áttekintem a vonatkozó kutatások eredményeit. Érdemes elemezni társadalmi mozgalmi jellegüket, az amerikai politikai hagyományokhoz való kötődésüket és viszonyulásukat, valamint az elmúlt fél évszázad amerikai kultúrháborúival kapcsolatos állásfoglalásaikat. Végül azt is megkísérlem, hogy bizonyos következtetéseket vonjak le arra nézve, képesek-e hatékonyan megválaszolni azokat a kérdéseket, amelyek miatt létrejöttek, illetve milyen hosszú távú hatással lehetnek az amerikai politikai életre. Jövőjükre vonatkozó sejtésem az, hogy egyikük sem ragadja meg elég radikálisan vagy elég realisztikusan azokat a kiváltó okokat, amelyek életre hívták őket. Ennélfogva kevésbé tartom valószínűnek, hogy hatékonyan elő tudják majd idézni az általuk kívánatosnak ítélt politikai változásokat. Közvetlen vagy közvetett hatásuk a jelenre azonban kétségtelen.

3. A TEADÉLUTÁN MOZGALOM: „NE TAPOSS RÁM!"

A Teadélután mozgalom saját aktivistái szerint (Meckler és Martin 2012) egy spontán kirohanással kezdődött, amelyre Rick Santelli, a CNBC üzleti hírcsatorna riportere ragadtatta el magát 2009. február 19-én, megtámadva az alig egyhónapos Obama-kormányzatot, amiért „rossz magatartást támogat" azoknak a háztulajdonosoknak a megmentésével, akik a házárak zuhanórepülése miatt elveszítették jelzáloghitelüket. Santelli a chicagói tőzsdéről jelentkezve élő műsorban indítványozta egy „chicagói teadélután" megszervezését a július 4-ei nemzeti ünnepre. Glenn Beck, a Fox hírtelevízió műsorvezetője azonnal felkarolta az ügyet, és az ötlet vírusos gyorsasággal kezdett terjedni – olyannyira, hogy egyes konzervatív aktivisták még aznap este szervezkedni kezdtek, méghozzá egy Fehér Ház előtti „teadélután" megrendezésére, amit meglepő módon már nyolc nappal a felszólítás elhangzása után össze is hoztak. Az első igazán nagyszabású rendezvényre viszont két hónappal később, április 15-én, a személyi jövedelmi adó határidejének napján került sor: az országszerte 640 színhelyen megrendezett „teadélutánokon" mintegy félmillió ember tiltakozott a „túlméretezett kormányzat és Obama elnök „szocialista cselszövései" ellen.

Noha a részvevők saját narratívája a Santelli-féle tévés kirohanás mozgósító hatását, valamint konzervatív polgárok helyi csoportjainak spontán szerveződését hangsúlyozza, léteznek olyan megfigyelések is, amelyek a már korábban létező konzervatív politikai szervezetek és „agytrösztök", elsősorban az Americans for Tax Reform és a Freedom Works (O'Hara 2010) fontos szerepét, sőt előzetes készülődését, illetve egyéb, korábbi „teadélutános rendezvények" inspiratív jellegét emelik ki (Brody 2012).

A Teadélután aktivistái büszkén emlegetik mozgalmuk bázis (*grassroots*) jellegét és hosszasan részletezik, hogyan kezdtek el olyan polgárok, akiknek korábban állítólag semmilyen politikai tapasztalatuk sem volt, hasonló elvű szavazókból hirtelen helyi csoportokat felállítani és országos hálózattá összekapcsolni őket azzal a céllal, hogy „megvédjék Amerikát". Jenny Beth Martin, a *Tea Party Patriots* c. könyv társszerzője, egy kisvállalkozó, aki a válság következtében vesztette el cégét, de férjével együtt azonnal beindított egy kétszemélyes takarítóvállalatot, így vall a kezdetekről:

> *„Amikor 2009 elején az egyik szomszéd házát takarítottam – amit azért vállaltam el, hogy fiatal családomat támogathassam –, néhány dologról soha nem gondoltam volna, hogy megtörténhet velem. Ha valaki azt mondta volna nekem, hogy hamarosan könyvet írok az amerikai politikáról, nevettem volna rajta. Ha pedig valaki azt állította volna, hogy egy éven belül a Time magazin a világ száz legbefolyásosabb személye között említ, csak megcsóválom a fejem és visszamegyek pókhálózni"* (Meckler és Martin 2012, 1).

John M. O'Hara – aki a Bush-kormányzatban vállalt szerepe után a jobboldali agytrösztök világában dolgozott, tehát nem állíthatja magáról, hogy politikai kívülálló – „populista ellenforradalmi lavinának" nevezte a rügyező mozgalmat:

> *„Egy héten belül megszerveztük az új amerikai teadélutánt […] amely felbátorította az embereket, hogy megszólaljanak; olyan embereket, akik azelőtt soha semmilyen aktív politikai szerepet nem vállaltak. Ezen a munkán keresztül világossá vált, hogy a paradigma megváltozott […] és hogy a konzervatívok elkezdték újragondolni a közösségszervező [8] tevékenység iránti korábbi megvetésüket"* (O'Hara 2010, 6).

Kritikus megfigyelők ugyanakkor rámutatnak arra, hogy a Santelli-féle kirohanás és a helyi Teadélután-csoportok nem jutottak volna túl sokra a jobboldali média, a meglévő konzervatív szervezetek és dúsgazdag támogatóik segítsége nélkül. Bill Press így ír erről *The Obama Hate Machine* c. munkájában:

> *„A Teadélután kezdettől fogva astroturf [9] mozgalom volt, amelyet fentről hoztak létre és tápláltak a jobboldali aktivisták meg a szélsőségesen Obama-ellenes célokkal rendelkező finanszírozóik; az egészet két szervezet [10] meg két fivér [11] irányította. Nélkülük a Teadélután nem létezne"* (Press 2012, 198).

De Press még ugyanazon az oldalon elismeri, hogy a Teadélután valóban a „túlméretezett kormányzattal szembeni bizalmatlanságot, valamint az állami túlkapások elleni harcra való hajlandóságot tükrözi, ami egészen a gyarmati időkig nyúlik vissza" – mint ahogy azt az oly szívesen lobogtatott Gadsden-zászló [12] támadásra kész, feltekeredett csörgőkígyója és történelmi csatakiáltása („Ne taposs rám!") is jelzi.

A tornyosuló munkanélküliség és az óriáscégeket csődtől megmentő állami segélycsomagok korában – amelyek egyébként az előző, republikánus kormányzat idején indultak be, Obama első hónapjaiban pedig tovább folytatódtak – érthető a hatalommal szembeni bizalmatlanság. Csakhogy a gazdasági helyzettel kapcsolatos panaszok villámgyorsan átcsaptak a feketebőrű elnök elleni személyes támadásokba. Obamát nemcsak hogy alaptalanul vádolták Amerika-ellenességgel, az iszlámban való hittel, sőt „kommunista" célokkal, hanem egyenesen kétségbe vonták amerikai születését, vagyis az elnöki poszt betöltésére való jogát.

A teadélutánosok Obama-ellenes motivációját konkrétan is bizonyította a CBS televízió és a *New York Times* 2010. áprilisi országos közvélemény-kutatása. Demográfiailag a Teadélután összetétele sokkal fehérebb, idősebb, jómódúbb, vallásosabb és iskolázottabb, mint a teljes amerikai társadalomé. Rokonszenvezőinek 88 százaléka elégtelennek tartja Obama teljesítményét, de sokan közülük nem tudják megmondani, hogy konkrétan miért, vagy egyszerűen téves információval rendelkeznek róla – ami nem meglepő, ha tudjuk, hogy a teadélutánosok 63 százaléka túlnyomórészt a Fox hírtévéből tájékozódik a politikai életről:

> *„Arra a kérdésre, hogy mit kifogásol Obama úrral kapcsolatban, a válaszadók egyszerű többsége, a teadélutánosok 19 százaléka, azt felelte, hogy »egyszerűen csak nem kedveli őt« […] A teadélutánosok 77 százaléka »nagyon liberálisnak« tartja – amivel az összlakosságnak csak 31 százaléka egyezik. 56 százalékuk szerint az elnök a szegényeket részesíti előnyben – míg az összlakosságban csak 27 százalék véli ugyanezt. A teadélutánosok 64 százaléka úgy tudja, hogy az elnök a legtöbb amerikai esetében növelte az adókat, holott a valóság az, hogy az Obama-kormányzat alatt az amerikaiak óriási többsége adócsökkentésben részesült"*[13].

A teadélutános aktivizmus eddigieknél mélyebb értelmezését nyújtja Elizabeth Price Foley jogelméleti szakértő *The Tea Party: Three Principles* c. könyvében. Először is cáfolja azt az elképzelést, hogy a Teadélután mozgalom *„furfangos konzervatív és/vagy libertariánus szervezetek agyszüleménye, illetve azok foglya lenne"* (Foley 2012, xiii). Éppen ellenkezőleg, állapítja meg Foley, a teadélutánosok könyörtelenül elutasítják bármelyik párt jelöltjét, ha az nem képviseli az ő értékeiket, s így a Republikánus Párt tartozik felelősséggel a mozgalomnak, nem pedig fordítva.

Foley legfontosabb hozzájárulását a Teadélután megértéséhez az alcím jelzi. A mozgalom tagjainak többsége három alapelvet tett magáévá: a korlátozott kormányhatalom, a minden mentegetőzést elkerülő amerikai szuverenitás és az alkotmányos fundamentalizmus (originalizmus) elvét. Foley nem titkolja a Teadélután iránti rokonszenvét, mégis érdemes megvizsgálni az általa is támogatott elveket, amelyekre igyekszik elméleti magyarázatot adni:

> *„Az amerikai kivételezettség elutasítása, sőt kigúnyolása a politikai baloldal egyes tagjainak kedvenc időtöltésévé vált. A remény jelzőtüze és a siker világszerte követendő modellje helyett gyakran úgy festik le Amerikát, mint a bűnös képmutatás hazáját, melyet elcsúfít a katonai intervencionalizmus hagyománya, a rabszolgatartó és szegregációs múlt. A terrorizmus elleni háborút is úgy állítják be, mint az arrogáns, imperialista amerikai külpolitika önmaga által magára vont következményét. […] Csábító lenne úgy eloszlatni ezeket a nézeteket, mint a politikai periféria hőzöngését, de sajnos az Obama-kormányzat is osztja őket"* (Foley 2012, 1–3).

Az első alapelv kétségtelenül a legtöbb teadélutános nagygyűlés központi témájává vált. A tagság elveti a kormányaktivizmust, akár szociális ellátásról, akár gazdasági szabályozásról van szó. Ám könnyű tetten érni az elvvel szembeni kettősséget, hiszen a Teadélután egyrészt valóban ellenzi az állami beavatkozást, amikor az egészségügy reformjáról vagy a bankok és más óriáscégek kormány általi megmentéséről van szó, ugyanakkor viszont támogatja, vagy éppen követeli az állami akciókat a terhességmegszakítás egyre nagyobb korlátozásában, sőt betiltásában, a minél szigorúbb és kirekesztőbb választási szabályozás, vagy a szakszervezeti jogok messzemenő visszaszorítása terén.

A második elvet Foley sokkal részletesebben tárgyalja, mondván, hogy a korlátlan szuverenitás elve *„nyilvánvaló a Teadélután szempontjából fontosnak ítélt számos kérdésben, mint amilyenek a terrorizmus elleni háború, a bevándorlás, valamint a nemzetközi jog szerepe az amerikai alkotmány tolmácsolásában és alkalmazásában"* (Foley 2012, 76). A Teadélután következetlensége abban is megnyilvánul, ahogy Obamát a fenti kérdésekben támadja, hiszen az elnök nemcsak, hogy erőteljesen folytatta Bush terrorizmus elleni háborúját, hanem még fokozta is azt új, nem konvencionális módszerekkel. A Pew Kutatóközpont például megállapította, hogy az Obama-kormányzat minden korábbi elnöknél több illegális bevándorlót toloncolt ki az országból [14]. A londoni Bureau of Investigative Journalism adatai szerint pedig Obama főparancsnoksága alatt, George W. Bush hét éven át tartó hadviseléséhez képest, megsokszorozódott a különböző terrorista célpontok elleni dróntámadások száma [15]. Foley a politikai globalizmust is elítéli a Teadélután nevében, ám sem ő, sem a mozgalom egy szót sem szól a globalizáció mélyebb okairól, gazdasági és szociális következményeiről.

Foley végül szót emel a harmadik elv, az alkotmányos originalizmus mint konzervatív doktrína mellett, méghozzá úgy, hogy közben egy szélsőséges médiaegyéniség, Glenn Beck progresszivizmus elleni tirádáját fogalmazza át:

> *„Az ún. élő konstitucionalizmus a leghatásosabb fegyver, amit az alkotmány meghaladására találtak ki. Ha lefejtjük róla a szóvirágokat, akkor az »élő alkotmány« valójában semmilyen alkotmány. Mindössze egy magyarázati eszköz arra, hogy minél gyorsabban megvalósíthassák a kívánt társadalmi és politikai célokat"* (Foley 2012, 173).

Miközben a teadélutánosok egy része majdnem ugyanolyan hévvel tanulmányozza, sőt isteníti az Alkotmányt, mint a Bibliát (Foley szerint ez egyáltalán nem nevetséges, még ha a baloldal annak is tünteti fel), arra nincs válaszuk, hogy az alapelvekhez való visszatérés miként oldaná meg a társadalmat mételyező gondokat. Foley még Thomas Jeffersonnak is védelmére kel egy, a Függetlenségi nyilatkozat szerzőjét bíráló baloldali kommentátorral szemben, ám gondtalanul elsiklik afölött, hogy Jefferson maga is az alkotmány nemzedékenkénti újratárgyalását támogatta (Elkins, Ginsburg és Melton 2009, 1). Foley tehát egyrészt jogi-elméleti szintre emeli a Teadélután alapelveit, másrészt egyáltalán nem elemzi azokat elfogulatlan szakmai szempontból.

A Teadélután mibenlétének, szerveződési elveinek, céljainak és az amerikai társadalomba való beágyazódásának eddigi kétségkívül legalaposabb feltérképezése egy tekintélyes harvardi szociológus-politológus és posztgraduális munkatársa, Theda Skocpol, illetve Vanessa Williamson nevéhez fűződik. A *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism* címen közzétett kutatás (Skocpol és Williamson 2012) megkerülhetetlen a mozgalommal kapcsolatos irodalomban.

Skocpol és Williamson egyetemi hallgatókból álló csapatuk segítségével áttekintett minden, arra érdemes korábbi felmérést és közvélemény-kutatást. Két éven keresztül, 2009 és 2011 között mintegy ezer teadélutános csoportot azonosítottak be az ország minden részében, megkeresték és elemezték azok minden fellelhető internetes megjelenését. Fél tucat szövetségi államban személyesen is meglátogatták a helyi szervezeteket és meginterjúvolták vezetőiket, aktivistáikat és egyszerű tagjaik egy részét. A kutatók sietnek elismerni, hogy – noha az ún. liberális akadémiai közegből érkeztek –, minden meglátogatott szervezet tagsága készségesen fogadta őket. Ehhez hasonlóan hatékonyan eloszlatnak egy csomó más téveszmét és előítéletet, amelyek a Teadélutánt övezték akár a jobb-, akár a baloldalon. Ugyanakkor nem haboznak megállapítani, hogy

> *„ami a demográfiai mutatóktól is jobban megkülönbözteti a Teadélután támogatóit, az a más konzervatívokhoz mérten is kifejezettebb jobboldali politikai nézeteik. Éppen ez a régi keletű jobboldali beállítottság késztette a leendő teadélutánosokat arra, hogy új politikai otthont keressenek a Republikánus Párt 2008-as romjai között"* (Skocpol és Williamson 2012, 26).

A szerzők megállapítják, hogy a Teadélután *„sem nem egy felülről szervezett kreáció, sem nem egy alulról jövő aktivizmus-robbanás"*, hanem úgy érthető meg legjobban, mint a következő *„három összefonódó tényező kombinációja"*: valódi és őszinte bázistevékenység; országos szintű finanszírozók és ultra-szabadpiac támogatók csoportjai, akik azért tolják előtérbe és használják a bázisaktivistákat, hogy a Republikánus Párt újjáépítését célzó, saját hosszú távú terveiket előmozdítsák; valamint azoknak a konzervatív rádiós meg televíziós műsorvezetőknek a mozgósító ereje, akik nyíltan felkarolják az ügyet és támogatják azt *„megfelelő információk és dezinformációk – valamint érzelmileg erősen telített állítások – folyamatos adagolásával úgy, hogy a teadélutánosokat állandó dühben és félelemben tartsák az ország"* és az Obama-kormányzat irányvételével kapcsolatban (Skocpol és Williamson 2012, 12-13).

Mint később látni fogjuk, a Teadélután kezdeti kitörő sikerei nem voltak fenntarthatók: a mozgalmi lelkesedés is alábbhagyott, de a Republikánus Párt is igyekezett rendezni sorait és – különösen a 2012-es elnökválasztás megnyerésének érdekében – visszaszorítani a szélsőséges nézeteket.

A 2012-es választási idényre készülődve azonban színre lépett egy másik, homlokegyenest ellenkező nézeteket képviselő társadalmi mozgalom is, amely a bázistevékenységen kívül alig kapott bárminemű – akár anyagiakban, akár sajtóvisszhangban kifejezett – támogatást, de érdekes kísérletet mutatott be az amerikai baloldalon, ahol az elmúlt fél évszázadban szinte kizárólag a polgári engedetlenség akciói számítottak alkalmazható eszköznek különböző követelések előmozdítására. Az új kísérlet vezéreszméje viszont egyáltalán nem a nyomásgyakorlás, hanem az önszerveződés és önerőre való támaszkodás hangsúlyozása, valamint a kifelé irányuló követelések szinte teljes elmaradása.

4. AZ OCCUPY WALL STREET MOZGALOM: „MI VAGYUNK A 99%"

Míg a Teadélután elsődleges célja a politika fősodrának minél teljesebb befolyásolása volt, addig az ellenmozgalom – ha egyáltalán annak lehet nevezni, hiszen szinte egyáltalán nem foglalkozott a Teadélután elleni harccal – eleve elszigetelte magát a pártpolitikától. Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy az Occupy Wall Street (OWS) mozgalom már indulásának második évfordulójára többnyire eltűnt az amerikai médiából, s így a köztudatból is – különösen, ha a Teadélutánnal hasonlítjuk össze. Az Occupy valójában nem szűnt meg, de létezése és tevékenysége nem éri el a kereskedelmi média érzékenységi szintjét.

Nincs ebben semmi különös. Az OWS-t már a kezdet kezdetén, 2011 szeptemberében ignorálta a kereskedelmi média, szöges ellentétben azzal, ahogy a fent említett Santelli-féle kirohanás intenzív promóciója – a Rupert Murdoch irányítása alatt álló Fox News és más konzervatív tévé- meg rádiócsatornák műsorvezetőinek lelkes szurkolása és asszisztálása közepette – a Teadélután mozgalom robbanásszerű színre lépését és folyamatos támogatottságát biztosította. Az OWS hírműsorokban való megjelenését jórészt rendőrségi akcióknak, tömeges letartóztatásoknak [16], „bajkeverésként" felfogott tevékenységnek (közterek és magánterületek elfoglalása és egyesek szerint elcsúfítása, polgári engedetlenség) köszönhette, nem pedig saját céljainak vagy egy új politikai diskurzus kifejlesztésére irányuló kísérleteinek. Tulajdonképpen ez is érthető, hiszen az Occupy csak nagyon lassan, vagy egyáltalán nem fogalmazott meg követeléseket és egyáltalán nem vesz részt a politikai rendszer intézményeiben, miközben a Teadélután már a létrejötte utáni első kongresszusi választásokon jelentős befolyásra tett szert, ami a nevében fellépő szövetségi és tagállami képviselők meg szenátorok élénk, de mindenféle kompromisszumot elutasító törvényhozói munkájában is megnyilvánult [17].

Akárcsak a Teadélután esetében, az OWS mozgalom indulásáról és terjedéséről szóló történetnek is több fonala meg változata létezik. A még ellenőrizhető legegyszerűbb verzió az, hogy az Adbusters elnevezésű kanadai antikapitalista aktivista szervezet 2011. július 13-án létrehozta a #OCCUPYWALLSTREET Twitter-címkét (*hashtag*et). Következő lépésként egy plakátot tettek közzé –a Wall Street-i pénzintézmények ikonikus bikaszobrának hátán táncoló balettáncosnővel –, amely szeptember 17-ére meghirdette a Wall Street „békés elfoglalását". A magazin honlapja szeptember első napjaiban azt kérdezte: „Amerika Tahrir-pillanata – van-e hozzá mersze az amerikai baloldalnak?"

> *„Szeptember 17-én húszezer ember özönli majd el Manhattan alsó negyedét és elfoglalja a Wall Streetet. A múlt héten az Anonymous[18] megtámogatta az #OCCUPYWALLSTREET hashtaget egy videóval, amit több mint hatvanezren néztek meg, mielőtt a YouTube törölte volna. A Belbiztonsági Minisztérium figyelmeztette az ország bankárait, hogy készüljenek fel. Már a kereskedelmi média is felfigyelt"*[19].

Az utolsó mondat kissé túlzónak tűnik, de mindenesetre hitelesen céloz a CBS New York-i stúdiójának honlapjára, amely még az Adbusters felhívásának napján jelentette, hogy *„Bizonyos csoportok »el akarják foglalni« a Wall Streetet, de céljaikat egyelőre nem határozták meg"*[20]. A korai figyelmeztetés ellenére a *New York Times*nak hét napjába tellett, mire összekötötte az Adbusterst a korporációk mohósága elleni tüntetéssel, ami a Wall Street helyett (mert azt a rendőrség idejekorán lezárta) a közeli, magántulajdonban lévő közterületnek[21] számító Zuccotti Park elfoglalásában nyilvánult meg. A *New York Times* a többi kereskedelmi médiával együtt elsősorban a letartóztatásokra és a kapcsolathálós technikákra figyelt, nem a tiltakozás indítékaira [22].

Az Adbusters azonban csak egyik – talán a leglátványosabb – tagja volt annak a hálózatnak, amely létrehozta az országos tiltakozáshullámot. Az Occupy egyhónapos „jubileuma" kapcsán Andy Kroll a *Mother Jones* magazinban közölt egy alaposabb áttekintést a mozgalom kezdeteiről.[23] Szerinte New York-i aktivisták egy csoportja a nyár elején találkozott nemzetközi kollégáival, akik a spanyolországi Indignados mozgalommal elfoglalták a madridi Puerta del Sol teret és kapcsolatban álltak a kairói Tahrir tér tüntetőivel is. Egy spanyol pár, akik az európai mozgalomban tiltakoztak

> *„a tornyosuló munkanélküliség, a stagnáló gazdaság és a tehetetlen politikusok ellen [...], azt javasolta, hogy az Egyesült Államokban is hozzuk létre a mozgalom magját, az általános közgyűlést. [...] Mi Amerikában, menetelni szoktunk, skandálunk, tiltakozunk, sztrájkőrséget vagy sit-int szervezünk, de az általános népi közgyűlés ötlete nekünk kissé idegennek tűnt. Leegyszerűsítve, a közgyűlés az emberek vezető nélküli csoportja, amely azért jön össze, hogy megvitassa a sürgős ügyeket és konszenzusos döntéseket hozzon"*[24].

Kroll megállapítása arról, hogy az általános közgyűlés fogalma „kissé idegennek" számít Amerikában, akár furcsának is tűnhet, ha tudjuk, hogy már Alexis de Tocqueville is méltatta az amerikai községi rendszer közgyűlését (*town meeting*): *„A községi intézmények pontosan úgy viszonyulnak a szabadsághoz, mint az elemi iskola a tudáshoz; a szabadságot ezek az intézmények hozzák közel az emberekhez, ezek az intézmények kedveltetik meg velük és szoktatják rá őket, hogy adandó alkalommal élni is tudjanak vele"* (Tocqueville 1983[1835], 49) [25]. Hozzá kell azonban tenni, hogy a korai amerikai községi közgyűlésnek volt vezetője, valamint egyszerű többséggel döntött és választotta meg a *select-men* pozíciókat egy éves időtartamra betöltő képviselőket meg a hivatalnokokat.

De a nagy amerikai gondolkodók között is találunk hivatkozásokat. Henry David Thoreau 1848-ban például ezt írta: *„Amikor egy nevenincs vidéki községben a farmerek közgyűlésre jönnek össze, hogy kifejtsék véleményüket valamilyen ügyben, ami a környéket bosszantja, azt hiszem, az az igazi kongresszus, méghozzá a legtiszteletreméltóbb, amely valaha is összegyűlt az Egyesült Államokban"*[26].

Ennek ellenére egyes jobboldali gondolkodók – mint például a volt kommunista, később újbalos, végül konzervatívvá vedlett David Horowitz – szerint az OWS a kommunizmus új avatárja Amerikában:

> *„Ennek az új kommunizmusnak a jelszavai és követelései bohózatnak tűnhetnek azok számára, akik emlékeznek a múltra, ám a mögötte álló erők, köztük az ország leghatalmasabb szakszervezetei és legnagyobb filantrópusai ezt a legújabb kampányt az Amerika alapjai elleni komoly támadássá emelik. […] Közzétett szándékuk, hogy elítéljék a »kapzsiságot«, amit a Wall Street jellemzőjének tartanak és »szembeszegüljenek« azzal az elvvel, amely nemcsak gazdaságunkat, hanem egész életünket uralja: a mindenek előtt és fölött álló profittal«"*[27] (Horowitz 2012).

Horowitz, aki a „balszélről" érkezett, jócskán eltúlozza a veszélyt, de kommunizmus-referenciája nem egészen alaptalan. Az általa idézett honlapot böngészve nem nehéz az utóbbi mögé képzelni egy „kommunista összeesküvést" – legalábbis, ha a kapitalizmus bármilyen bírálatát annak fogjuk fel. A honlap jelképe egy ökölbe szorított kéz, az alcím pedig felveti a kérdést: „Te a kapitalizmusnak dolgozol. Vajon a kapitalizmus neked dolgozik-e?" A honlapon található központi csatakiáltás pedig az, hogy „Az egyetlen megoldás a Világforradalom."

Ezzel szemben az első hivatalos dokumentum a Zuccotti Parkot elfoglalók részéről egy 2011. szeptember 29-én közzétett kollektív nyilatkozat, amelyet a New York Városi Általános Közgyűlés (az OWS mozgalom teljes testülete, amelyben mindenki egyenrangúan vesz részt és minden döntés egyhangúlag születik) fogadott el, semmi ilyesmit nem sugall. Még csak nem is követeléseket tartalmaz, hanem csak sérelmeket sorol fel, és elsősorban magyarázatként szolgál arra, hogy miért is foglalták el a tiltakozók a Wall Streetet. Az egyetlen bekezdés, amely felhívásra vagy küldetéses célokra hasonlít, ezt indítványozza: *„Gyakoroljátok a jogotokat a békés gyülekezésre, foglaljátok el a közтereket, alkossatok meg egy eljárást, amelynek útján felvethetjük az előttünk álló problémákat, és fejlesszetek ki olyan megoldásokat, amelyek mindenki számára elérhetők"* (Van Gelder 2011, 38).

Nehéz lenne bebizonyítani, hogy ez a három tevékenységi forma Amerika-ellenes, jóllehet újabb keletű hagyományról van szó. A polgárjogi mozgalom, a vietnami háborút ellenző mozgalom és a feminista mozgalom is használta őket – noha a jobboldal szemében feltehetően már ez is elég ahhoz, hogy Amerika-ellenesnek bélyegezze meg. Mint Manuel Castellsnél (2012) látni fogjuk, az OWS részvevői csakugyan sokban különböznek a teadélutánosoktól: átlagéletkoruk jelentősen alacsonyabb, még jobban iskolázottak, és súlyosabban érinti őket a gazdasági válság. Nagy többségük azonban szintén fehérbőrű, noha a színesbőrű kisebbségek tagjai, különösen az afroamerikaiak, sokkal nagyobb számban vannak jelen soraik között, mint a Teadélutánban. Továbbá, a mozgalommal rokonszenvezők jóval többen vannak, mint azok, akik a közтereken táboroznak.

A következő koncentrikus kör tagjai nem táboroztak folyamatosan a közтereken, de részt vettek a szervezett tüntetéseken. Vannak köztük *„mindenfé-*

le érintettek és érdekeltek […] különösen középkorú szakszervezeti tagok, az ötvenes éveikben járó szervezetlen munkások, közöttük olyan munkanélküliek, akiket legjobban sújtott a recesszió […] és számos háborús veterán is" (Castells 2012, 167). Az Occupy táboraiban még hajléktalanok is kerestek maguknak menedéket. Manuel Castells, a hálózati szerveződés és kommunikáció közismert szakértője az Arab Tavasztól a spanyol Indignadoson és az izlandi „fazékforradalmon" keresztül az amerikai Occupy mozgalomig terjedő elemzésében hozzáteszi: *„A tiltakozók ideológiai és politikai preferenciái még változatosabbak voltak"*, mint demográfiai jellemzőik.

Miközben a teadélutánosok pártokon felül állóknak kiáltották ki magukat, de aktivistáik csak a republikánus előválasztások befolyásolására vetették ki hálójukat és számos esetben kikényszerítették az ultrakonzervatív jelöltek győzelmét, addig az OWS mozgalom valóban kívül maradt a pártpolitikán, sőt erőteljes bírálattal illette a demokrata kormányzatot és kifejezte az elnök politikája miatt *„fokozódó kiábrándulását. A frusztrációt növelte a bankok kimentése és a jelzáloghitelesek gondjaival való párhuzamos nem törődés; az, hogy [Obama] gazdaságpolitikai csapata túlzottan hozzásimult a Wall Streethez és eltávolodott az egyszerű amerikaiaktól; valamint az, hogy az egészségbiztosítási reform nem tartalmazott állami opciót"*[28].

„Az a Barack Obama, akit mi választottunk meg, most itt lenne velünk" – hirdette egy felirat a Zuccotti Parkban [29]. Pedig az elnök – óvatosan és megkésve ugyan, de – kifejezte rokonszenvét a tiltakozások iránt: *„Azt hiszem, az emberek frusztráltak és a tüntetők hangot adnak egy arra vonatkozó, szélesebb körű kiábrándulásnak, hogy hogyan működik a pénzügyi rendszerünk"*[30]. Joe Biden alelnök még egy közös vonást is felfedezni vélt az Occupy meg a Teadélután között: *„A lényeg az, hogy az amerikai nép nem találja tisztességesnek vagy becsületesnek a rendszert. Ez a lényege annak, amit a Wall Streeten látunk. És lám, sok közös vonása van a Teadélutánnal: Miért is jött létre a Teadélután? A TARP[31] miatt. [Ők is] úgy érezték, hogy [a bankok kimentése] nem volt tisztességes"*[32].

Noha mindkét mozgalom a 2008-as gazdasági válság következményeként született, és az elnök, az alelnök meg mások is megállapítottak közöttük hasonlóságokat, léteznek alapvető különbségek, amelyekről még szó lesz. Míg a Teadélután szinte kizárólag az állam, és azon belül a szövetségi kormányzat, ellen irányította haragját, addig az Occupy megpróbált mélyebbre hatolni és a gazdasági élet főszereplőire fordítani a figyelmet. Úgy tűnik, hogy talán éppen emiatt, a súlyos kérdések és a meglévő kezelési módszerek boncolgatása miatt került az utóbbi abba a helyzetbe, hogy – részben tudatosan – lehetetlenné tegye önmaga számára a politikai folyamatokra gyakorolt, legalábbis rövid távú befolyás esélyét.

Miért van ez így? Az Occupy esetében talán éppen ez a legfontosabb kérdés. Fent idézett művében Fukuyama megállapítja:

> *„A politikai hanyatlás [az Egyesült Államok esetében] egyszerűen azt jelenti, hogy az amerikai politikai intézményrendszer számos konkrét megoldása működésképtelenné vált, márpedig a szellemi kimerevedés és a beágyazódott politikai aktőrök hatalmának kombinációja – amely az idők folyamán egyre növekedett – akadályozza az országot a reformok bevezetésében. Intézményes reformot végrehajtani roppant nehéz dolog, és nem létezik semmilyen garancia arra, hogy a politikai rend komoly megzavarása nélkül egyáltalán lehetséges"* (Fukuyama 2014, 443).

Természetesen Fukuyama előtt is keresték erre a választ, és az Occupy mozgalommal kapcsolatban Todd Gitlin New York-i szociológus-aktivista nyújtott is némi elsődleges betekintést *Occupy Nation* c. munkájában. Gitlin egyhelyütt egy bennfentes politikai szervezőt, Yotam Maromot idézi: *„A csoport magja, azok, akik az OWS-t mozgatják, igazi radikálisok. Mélyrehatóak. Analitikusok. Leásnak a gyökerekig. Antikapitalisták. És következetesen erőszakellenesek"* (Gitlin 2012, 130). De ha így van, akkor miért nincsenek követeléseik? Gitlin a következőkben találja meg a választ: *„A természetvédő Gabriel Willow így nyilatkozott a New York Times riporterének: »A követelések lefegyvereznek, mert mindig valaki mástól várják el, hogy cselekedjen. A követelés-mentesség tehát más szóval a mozgalom kultúrája, valódi identitása volt«"* (Gitlin 2012, 110).

Gitlin ebből azt vezeti le, hogy az Occupy nem is akar a fősodorba kerülni. Központi magját tekintve kívülállók mozgalma, és szilárdan elkötelezett a politikai normáktól való radikális elfordulás mellett (Gitlin 2012, 142). Ennek ellenére a „belső kör" érzésvilágában tapasztalható bizonyos fokú sikerérzet, hiszen a semmiből teremtettek egy országos mozgalmat New Yorktól San Franciscóig, amely képes volt hónapokon keresztül az utcán tanyázva fennmaradni. A fenyegető kérdés viszont az, hogy meddig lehet ezzel megelégedni. *„A radikálisok nagyon is tudatában voltak az önbezárkózás veszélyének. »Aki azt állítja, hogy létezhet egy totálisan antihierarchikus, napirend nélküli mozgalom, az nem ostoba, hanem egyenesen veszélyes, hiszen valakinek le kell írnia a teendőket – azok nem pottyannak csak úgy, az égből«– mondta Marom a New York magazinban John Heilemann-nak"* (Gitlin 2012, 136-137).

Ha a Gitlin által idézett Yotam Maromnak igaza van abban, hogy az OWS magja mélyen analitikus, akkor az a csoport nyilván talált olyan tekintélyes szellemi forrást, amely megihlette. És valóban: ilyen elméleti forrásnak – és gyakorlati példának – számít a spanyol születésű Franco-ellenes egyetemi diákaktivistából lett szociológus, Manuel Castells munkássága. *Communication Power* c. művében – a kommunikáció mint hatalom elméletének kifejtése mellett – Castells leír egy korábbi eseményt, amelyre néhány évvel az OWS előtt került sor a Szociális Világfórum ötödik fesztiválján 2005-ben, a brazíliai Porto Alegrében:

> *„Személyesen megfigyeltem, ahogyan […] ötvenezer ember sátorozott a Nemzetközi Ifjúsági Tábor „szabad városában", egy önmaguk által igazgatott területen, a vendéglátó önkormányzat beavatkozásától majdnem teljesen men-*

tesen. Központi programja nem volt a rendezvénynek, de több mint ötezer kerekasztalt és vitát tartottak különböző egyének és csoportok kezdeményezésére, akik egyszerűen tájékoztatták a koordinációs központot szándékukról és kaptak egy időpontot meg egy helyszínt [… és] megosztották mindennapi élményeiket meg hackelési ötleteiket, akciókat terveztek, élvezték a közösségi szórakozást" (Castells 2009, 341).

Az OWS többnyire lemásolta a brazíliai körülményeket, sőt még tökéletesebben tartotta magát a Szociális Világfórum Elvi chartájához [33], amely megtiltja, hogy bárki az összes részvevő nevében beszéljen. Az internetes kor társadalmi mozgalmairól szóló legújabb könyvében Castells felhasználja elméletét az OWS módszereinek megértésére. Abból kiindulva, hogy a hatalmi viszonyok társadalmi intézményeket alkotnak, úgy tolmácsolja a mozgalom követelés-mentességét, mint ellenhatalmat a társadalom működő/működésképtelen intézményeivel szemben, amelyeket a mozgalom részvevői képtelenek megváltoztatni:

„Mivel a társadalmak ellentmondásosak és konfliktusokkal teltek, mindenhol, ahol hatalom működik, jelen van az ellenhatalom is, amelyet a társadalmi aktőrök arra irányuló képességeként fogok fel, hogy ellenszegüljenek a társadalmi intézményekben beágyazódott hatalomnak azzal a céllal, hogy saját értékeiknek és érdekeiknek is hangot adjanak" (Castells 2012, 5).

Ennek alapján talán nem meglepő, hogy az OWS kritikusai a „legalantasabb" Amerika-ellenes bűnök elkövetésével vádolják a mozgalmat. Horowitz és John Perazzo például arról beszél, hogy az OWS összejátszik a dzsihádistákkal és egy forradalmat kirobbantani szándékozó összeesküvésben vesz részt „a kapitalista rendszer kommunista megdöntésének céljával" (Horowitz 2012, lok. 211/850). Michael Pell, az *Underdogma* szerzője a Teadélutános Hazafiak csoport nevében „erőszaktevőknek, bűnözőknek és tolvajoknak" nevezi az OWS aktivistáit, majd összehasonlítja a két „összemérhetetlen csoportot":

„A teadélutános hazafiaknak három alapelvük van: pénzügyi felelősség, szabad piac és alkotmányosan korlátozott kormányzás. Ezzel szemben az Occupy Wall Street tüntetői a csökkentett pénzügyi felelősséget (nagyobb méretű kormányköltekezést) és a szabad piac betiltását akarják, valamint […] szavatolt béreket, ingyenes oktatást, sőt univerzális egészségügyi ellátást követelnek, […] az állami hatáskörök radikális kiterjesztését, hogy az állam ellenőrizhessen bennünket, hogy gondot viseljen rólunk a bölcsőtől az egyetemen keresztül a sírig"[34].

A teadélutános hazafiaknak arról is végletesen eltorzult képük van, hogy a külvilág hogyan kezeli a két mozgalmat:

„A média, a Fehér Ház, a szövetségi kormány és a kongresszus számos tagja összefogott, hogy az Occupy Wall Street erőszakos, bűnöző, Amerika-ellenes tüntetőinek kijelentéseit szajkózza és ügyüket támogassa – miközben ugyanaz a média, a Fehér Ház, a szövetségi kormány és a kongresszusi tagok úgy beszélnek a teadélutánosokról, mint egy »dühös csőcselék terroristáiról«, akiket a »pokolba kívánnak«"[35].

Ezzel a nézettel szemben a politikai és médiaelemzők többsége pont az ellenkezőjét találta igaznak. Arról nem is beszélve, hogy az OWS részvevői minden valószínűség szerint nem érezték, hogy bárki is támogatná őket akár a kormányban, akár azon kívül, és a fősodrú médiában különösen nem. Ritka nyilvános dokumentumaik egyikében sem bírálták a Teadélutánt, és különösen nem áhítoztak állami ellenőrzésre. Ha valamit folyamatosan hangsúlyoztak, az az állammal szembeni bizalmatlanság, ami helyett autonóm társadalmi kommunikációt és életformát támogattak. Az utóbbi idézet hűen tükrözi a két mozgalom közötti ideológiai szakadékot – úgyhogy érdemes megvizsgálni az ideológiák helyzetét Amerikában.

5. AZ AMERIKAI NARRATÍVA

Az a jobboldali vád, hogy az Occupy tüntetői – sőt Obama elnök is – „amerikaiatlan" vagy éppen Amerika-ellenes (különbséget kell tenni az *un-American* és az *anti-American* fogalma között), minden más bírálatot magában foglal és meghalad. Az ilyen szemlélet követői számára áthághatatlan akadályt gördít a párbeszéd útjába, amely ezzel nemcsak tiltottá, hanem egyenesen lehetetlenné válik. De honnan, miből merül fel maga a vád?

Vannak rá jelek, hogy a merész vád a Biblia és az Alkotmány szó szerinti értelmezéséből fakad, ahogy David Brody bőségesen illusztrálja az ultrakeresztény[36] teadélutánosok (Teavangelicals)[37] Isten- és vallásélményeit, amelyek szinte rettenthetetlen politikai kiállásra ihletik őket (Brody 2012). Brody számos konkrét példán keresztül magyarázza, hogyan győződtek meg a Teadélutánnal rokonszenvezők a Bibliát tanulmányozva arról, hogy csak Istenben bízva lehet „visszafoglalni Amerikát". Az átlagemberek meséjén túl különösen érdekes Jim DeMint dél-karolinai republikánus szenátor (korábban képviselő) esete, aki a Teadélután legmagasabb kongresszusi rangú vezére lett, de 14 éves törvényhozói szolgálat után lemondott, hogy a Heritage Alapítványt, az egyik legnagyobb republikánus agytrösztöt, annak új elnökeként, hétköznapi propaganda-munkára fogva, a teadélutános eszmék szolgálatába állítsa. A szerző DeMinttel készített interjújából egyértelműen kiviláglik, hogy még a Teadélután legkiemelkedőbb vezetői is konkrét bibliai maximákat vesznek alapul politikai meggyőződéseikhez és akcióikhoz (Brody 2012, lok. 276/4861).

Skocpol és Williamson arról is beszámol, hogy számos ultrakonzervatív teadélutános átültette Biblia-olvasási buzgalmát és szokásait az Alkotmány hasonló jellegű tanulmányozásába (Skocpol és Williamson 2012, 51). Teadélutános honlapok gyakran idéznek egy rég elfeledett könyvből, amelyet Glenn Beck emelt újra szinte mitikus magasságokba a Fox hírtévében:

> *„Az ötezer esztendős ugrás c. könyvet sok teadélutános szereti, mert megvilágítja az összefüggéseket a Biblia és az Alkotmány között. Az 1981-ben Cleon Skousen jobboldali ideológus által írt könyv bibliai terminológiával élve ma-*

gyarázza az amerikai alkotmányt és az Egyesült Államok alapítását" (Skocpol és Williamson 2012, 51).

Michele Bachmann minnesotai képviselőnőt, a kongresszusi Teadélutánfrakció alapítóját szintén közvetlenül befolyásolta egy másik hasonló könyv, a *Kereszténység és alkotmány: Alapító atyáink hite*, amelyet egy ellentmondásos egyetemi tanár, John Eidsmoe írt, akinél Bachmann fiatal korában dolgozott:

> *„Eidsmoe elmagyarázta, hogyan szőtte bele a Coburn Jogi Kar programjába a kereszténységet éppen akkoriban, amikor Bachmann ott tanult. »Vegyük, hogy éppen a büntetőjogról beszélünk, és felmerül a beszámíthatatlanság mint védelmi alap – mondta. –Nos, bibliai szellemben megközelítve a dolgot, vajon létezik-e elmezavar, és felhasználható-e az jogi védelemként? Tekintsünk vissza Dávid királyra, amikor elfogják a filiszteusok, és habzani kezd a szája és őrültnek tetteti magát.« A joghallgatóknak azt tanítottuk, mondta Eidsmoe, hogy amikor a bibliai jog ellentmondásba kerül az amerikai joggal, akkor »első dolguk legyen, hogy az utóbbit megpróbálják legális és politikai eszközökkel megváltoztatni"*[38].

Pontosan ez az, amit a Teadélután tagjai és rokonszenvezői megkísérelnek véghezvinni az amerikai politikában. Mivel vezetőik a Bibliát szó szerint értelmezhetőnek tüntetik fel, és mivel az ország „letért arról az útról", amelyet az alapító atyák kijelöltek számára, a kompromisszum nem megengedett: „visszsza kell foglalniuk" az országot – ami egyben a mozgalom egyik leggyakrabban hangoztatott jelszava. Andrew R. Murphy politikai teoretikus, aki a vallás és a politika kölcsönhatásait kutatja, *Tékozló nemzet* c. művében ezt a próbálkozást a harmadik amerikai jeremiádként értelmezi:

> *„A jeremiád először is a nemzet bűnei ellen emelt vádbeszéd, a tékozló nemzet története, azé a nemzeté, amely eltávolodott az eredeti szövetségtől. A keresztény jobboldal narratívájában az amerikai társadalom a bűn fertőjében leledzik és annak gyümölcseiben élvezkedik: bűnözés, válás, törvénytelenség, kábítószer-élvezet, erőszak, magzatelhajtás, becstelenség, szexuális szabadosság"* (Murphy 2009, 88).

Már találkoztunk az itt felsorolt bűnök egy részével, méghozzá a Teadélutános Hazafiak általi bírálatban, amelyet az OWS számlájára mondtak ki; közülük nem eggyel még Obama elnököt, sőt anyját is megvádolták. David Brody belső forrásból is megerősíti ezt *The Teavangelicals* c. könyvében, amikor elmeséli egy New York-i teadélutános vezető Biblia-tanulmányait, mielőtt az bekapcsolódna a Teadélután akcióiba, hogy „az alkotmányos alapelvek nevében visszafoglalja Amerikát":

> *„A pillanat izgalmas volt és mindent elsöprő. Lelassított és csak Istennel beszélgetett. Aztán számítógépéhez ült és megtalálta a „Bűnösök bűnbánó imáját". Abban a pillanatban következett be. Kellen Guida a szívéből kezdte felmondani az imát, beismerte, hogy bűnözött, és felismerte: szüksége van Jézus Krisztusra, hogy életének Ura és Megváltója legyen. Kellen Guida, egy libertariánus teadélutános, Istent kereste és magáévá tette a kereszténységet.*

> *Pontosan abban a pillanatban vált újjászületett keresztténnyé. Politikai szempontból teavangelical lett"* (Brody 2012, lok. 128/4861).

Brody bővebben is kifejti a libertariánusok és az ultrakeresztény teadélutánosok közötti különbség mibenlétét a mozgalmon belül: míg az előbbiek a szabadságot a Függetlenségi nyilatkozatból és a föderalista elvekből eredeztetik, addig az ultrák továbbmennek és *„egy kritikus kiegészítő rétegre mutatnak rá; arra, hogy mindezek az alapító okmányok a Mindenható Istenbe vetett hitben gyökereznek"* (Brody 2012, lok. 496/4861). Ez az igyekezet könnyen válhat az ultrakeresztény politikai aktivizmus negyedik hullámává azon a hármon túl, amelyet James Davison Hunter írt le, illetve amelyet meg is sejtett az *Evangelicalism: The Coming Generation* c. könyvében (Hunter 1987).

Az Occupy mozgalom egyetért abban, hogy az emberi szabadság csakugyan elveszett (az ő álláspontjuk szerint a korporációs profithajhászás és a nyílt vagy hallgatólagos állami egyetértés következtében), ám szabadságfelfogása nagyban különbözik a Teadélutánétól, amennyiben azt az emberi közösségek egyenlő tagjai által, önmaguk között szeretné kidolgoztatni. Honnan jön ez a különbség? Vagy, George Lakoff közismert könyvcímét kibővítve: „Kinek a szabadsága" ez egyáltalán?

Lakoff szerint az ellentmondás onnan ered, hogy Amerikában a szabadság két nagyon eltérő narratívája létezik, amelyek „két nagyon eltérő erkölcsi és politikai világnézetben horgonyozva megosztják az országot". Miközben a szabadság hagyományosan haladó eszméje az élet számos területén jelentős fejleményekhez vezetett, addig a radikális konzervatívok

> *„vissza akarnak vonulni abba a korba, amely megelőzte a progresszív szabadságeszmék megvalósulását. Amit ők konzerválni akarnak, az többnyire a szabadság hagyományos amerikai felfogás szerinti kiterjesztése előtti állapot: a szavazati jog kiteljesülése, a szakszervezeti jogok, a munkásvédelem és a nyugdíjak bevezetése előtti helyzet, a polgárjogi törvényeket megelőző állapotok, a közegészségügyi és környezetvédelmi intézkedések előtti helyzet [...] az a kor, amely megelőzte a tudományos felfedezések által kétségbevont vallásos dogmákat. Ezért ismételgetik folyton az alkotmány szűk, ún. originalista olvasatát"* (Lakoff 2006, 5).

A „Vegyük vissza Amerikát!" csatakiáltását Richard Hofstadter már fél évszázaddal korábban az amerikai politikum *„paranoid stílusaként"* írta le, de az ma is jól illik a teadélutános aktivizmus hanghordozására. A paranoiás, akárcsak az üldözési mániában szenvedő beteg, *„ellenséges, összeesküvésekkel teli világot"* érzékel. De a paranoid politika szóvivője azt *„egy nemzet, egy kultúra, egy életforma ellen irányulónak találja. Úgy érzi, hogy saját politikai szenvedélye önzetlen és hazafias, és éppen ez erősíti benne az igazságosság meg erkölcsi felháborodás érzetét"* (Hofstadter 2008, 4).

Jonathan Haidt az erkölcspszichológiát használja fel (amelynek első elveként azt tételezi, hogy *„az intézmények jönnek elsőként, a stratégiai érvelés pedig*

utólag") arra, hogy megalkossa az erkölcsi alapok elméletét, amelyet kulcsként kínál a politika és a vallás megértéséhez. Haidt szerint elmélete képes megmagyarázni azt a nagy rejtélyt, amely *„a demokratákat mostanában foglalkoztatja: Miért szavaz a vidéken élő, valamint a munkásosztályhoz tartozó amerikaiak többsége a republikánusokra, amikor éppen a Demokrata Párt akarja egyenlőbben elosztani a pénzt?"* (Haidt 2012, 185)

Ennek a kérdésnek az itteni fontossága az átfogalmazhatóságában rejlik: Miért válhatott oly gyorsan oly sikeressé (az általa támogatott jelöltek megválasztásán keresztül) a Teadélután, amikor valójában nem akarja megváltoztatni a hibásan működőként megélt rendszert, hanem, éppen ellenkezőleg, ki akarja élezni annak alapjellemzőit? A legújabb empirikus kutatások érdekes választ kínálnak erre a kérdésre, és ugyanakkor megoldani látszanak a Haidt-féle rejtélyt is.

Christopher Ellis és James A. Stimson *Ideology in America* c. munkája – Lloyd Fee és Hadril Cantril koncepcióját követve (Free és Cantril 1967) – különbséget tesz a szimbolikus ideológia *(„annak ábrázolása, hogyan gondolkodnak a polgárok önmagukról")*, illetve az operatív ideológia *(„a polgárok arra vonatkozó nézetei, hogy mit kellene, vagy mit nem kellene tennie a kormánynak a legfontosabb közpolitikai kérdésekben")* között. A szerzők 59 év (1952—2010) általános társadalmi felmérés (*General Social Survey*) típusú közvélemény-kutatásait rendezték 7000 adatpontba és megállapították, hogy *„az éppen alkalmazott viszonyítási alaphoz képest az amerikai lakosság egyszerre liberális és konzervatív"* (Ellis és Stimson 2012, 175). Vagy még pontosabban, szimbolikusan inkább konzervatív, operatívan viszont inkább liberális:

> *„A viszonyítási keretek számítanak, mert egy bizonyos perspektívát nyújtanak a politikához, kontextust, amelyben a konkrét témát értelmezni lehet […] A polgár számára a keret által nyújtott előnyt a kontextus jelenti: a meggyőző keretbe ágyazott ügyek jelentőségteljesebbé válnak. Ennek az ára a tárgyilagosság: a keretekhez felhasznált narratívák általában a semlegestől távol eső koncepciókból táplálkoznak"* (Stimson és Ellis 2012, 156).

A fősodrú nyomtatott sajtóban megjelenő uralkodó kereteket elemezve Stimson és Ellis azt találta, hogy a „konzervatív" szó sokkal gyakrabban jelenik meg és sokkal pozitívabb kontextusban, mint a „liberális" szó, valamint hogy az uralkodó keretek megbélyegzik a liberális szimbólumokat, miközben tisztelettel kezelik a konzervatív jelképeket. Ennek a „terméke" az ellentmondásos konzervativizmus szavazói rétege, amelynek tagjai saját explicit közpolitikai preferenciáikkal szemben szavaznak.

Ha ezt a referencia-rendszert alkalmazzuk a lakosságnak arra a rétegére, amelynek vallásos tapasztalatait a szimbolikus konzervativizmus keretei uralják, akkor megkapjuk a szavazóknak azt a típusát, amely azonosul a Teadélután eszméivel és nem lát sem szükséget, sem lehetőséget, sőt akár erkölcsi felhatalmazást sem, bármiféle kompromisszumra. Arra, hogy ez a referencia-

rendszer nem csupán liberális teoretikusok kitalációja, a legjobb bizonyíték a kultúrháborúkról szóló terjedelmes irodalom, amelyen belül konzervatív szerzők is rendszeresen kínáltak hasonló magyarázatokat. Gertrude Himmelfarb például azt írta, hogy *„több közös vonás van két templomba járó család között, amelyek közül az egyik a munkásosztályhoz tartozik, mint két munkásosztálybeli család között, amelyek közül az egyik templomba jár"* (Himmelfarb 2011, 116).

Ha isten és haza, család és munka, hazafiság és hierarchia lennének az egyetlen elvek, amelyeket „amerikainak" tekinthetnénk, akkor az Occupy mozgalmat valóban nevezhetnénk „amerikaiatlannak". A Pace Egyetem politika-tudományi kutatócsoportja helyszíni kutatást végzett az Occupy New York-i részvevői körében és a következőképpen definiálja a mozgalmat:

> *„rendkívül változatos rendszer, számos réteg és szerkezeti elem, elképzelések, narratívák, ideológiák és indítékok sokaságának improvizált palimpszesztje. Ez teszi a mozgalmat radikálisan befogadóvá, illetve képessé arra, hogy elkerülje a nagytőke és az intézményes baloldal általi bekebelezést. Mindamellett a jövő titka, hogy ez a decentralizált rendszer fenn tudja-e tartani magát, illetve hogy milyen hatása lehet az amerikai kultúrára, az országos választásokra […], valamint a globális gazdaságpolitikára, hiszen jól szervezett és beágyazódott érdekek egész sora áll vele szemben"* (Welty 2013).

Az amerikai társadalmi közösség originalista koncepciója kétségtelenül kivetne egy „palimpszesztet" – de azzal együtt kizár majdnem mindent, amivé Amerika lett. Ebben az utóbbi értelemben aligha lehet az Occupy mozgalmat „amerikaiatlannak" tekinteni, hiszen majdnem minden társadalom újra meg újra felülírja, átrajzolja önmagát. Ami valaha egy békés szegregált társadalom volt, az mára a jogilag egyenrangú és egyre inkább integrálódó fajok[39] tarka szövetévé alakult. Ami valaha egy férfiak által dominált munkaerő volt, az mára egy vegyes nemű munkaerőpiaccá duzzadt. Ami valaha majdnem kizárólag protestáns istenfélő nemzet volt, az a legkülönbözőbb egyházak, felekezetek és szekták kereszténységévé, a judaizmus, az iszlám, az ateizmus és más hitrendszerek szétrendezhetetlen mozaikjává vált. Ami valaha erőteljesen felfelé mutató mobilitással rendelkező, sikeres elitista képviseleti demokráciaként működött, az ma egy szélsőségesen vitatott, küszködő, globalizált, fenyegetett gazdaság, amelyet növekvő egyenlőtlenség sújt. Mindezeknek a roppant társadalmi változásoknak a tükrében, amelyek az Egyesült Államok elmúlt öt évtizedét jellemzik, az Occupy mozgalom valójában nagyon is amerikainak tekinthető.

6. A TÁRSADALMI MOZGALMAKBAN REJLŐ POTENCIÁL

Akár *grassroots,* akár *astroturf*, illetve akár kommunista szervezkedés, akár közösségszervezői aktivizmus, mind a Teadélután, mind az Occupy társadalmi mozgalomként jött létre – és mint olyanokat is kell vizsgálni őket. Anélkül, hogy mélyre ásnánk a vonatkozó elméletekben, érdemes megfigyelni a fenti koncepciók alapján, hogy egy erős mozgalom potenciálisan sikeresebb hatással lehet arra, miként jönnek létre az uralkodó társadalmi referencia-keretek, mint egy politikai párt. Különösen érvényes ez az Egyesült Államokra, ahol a pártok meglehetősen laza formációk és ritkán beszélnek egységes hangnemben.

A két mozgalom sikerpotenciálját megkísérelhetjük felbecsülni a társadalmi mozgalmak elméletének alapján, például az egyik klasszikus alapmű, William Gamson *Strategy of Social Protest* c. munkájának útmutatása nyomán. Gamson a hetvenes években nagy port vert fel azzal, hogy kihívást intézett az amerikai politikai rendszer pluralista interpretációjának alapelvei ellen, amelyeket ő így fogalmazott meg:

> *„1. Csak azok a csoportok lesznek sikeresek, amelyek célja érintetlenül hagyja a pluralista társadalmi szerkezetet és értékeket. Azok, akik megtámadják és megkísérlik megváltoztatni a pluralista rendet magát, megfosztják magukat a részvétel és a siker lehetőségétől.*
>
> *2. Csak azok a csoportok lehetnek sikeresek, amelyek az intézményes keretek nyújtotta eszközöket alkalmazzák – különösen a választási rendszert és a politikai nyomásgyakorlást, illetve a lobbizást. Azok, amelyek utcai taktikával lépnek fel, sikertelenek maradnak."* (Gamson 1990, 12)

Az itt tárgyalt két társadalmi mozgalom hatása azonban egyáltalán nem, vagy csak részlegesen igazolja Gamsont. Először is, a Teadélután csak formálisan hagyta érintetlenül a pluralista struktúrát, miközben azon munkálkodott, hogy a kormányzást, vagy inkább az egész politikai életet úgy alakítsa át, ahogy saját maga elképzelte a „valódi amerikai értékeket". Az Occupy ugyan mindenestül befogadókész, ám kívülről mégis sokan úgy fogták fel, mint a pluralista rendszer felforgatására irányuló szélsőséges kísérletet, mint a kommunizmus új avatárját.

Másodszor, a Teadélután meglepően sikeres volt a 2010-es választási idényben: az első Teadélután-frakcióhoz 52 kongresszusi tag csatlakozott, támogatott jelöltjeinek pedig 63 százaléka győzött [40]. A 2012-es választások után azonban csökkent a befolyásuk, többen kiléptek, és a frakció 2013 folyamán már alig működött [41]. A hirtelen felfutás utáni stagnálásnak, majd csökkenő eredményességnek az egyik oka az lehetett, hogy a frakció követelései jórészt ellehetetlenítették még a republikánus vezetés munkáját és kompromisszumos próbálkozásait is.

A másik pluralizmus-pillér második része azonban tökéletesen beigazolódott: Az „utcai taktikákra" építő Occupy nem ért el semmit – legalábbis a

külső megfigyelők majdnem egybehangzó megállapítása alapján. Más kérdés, hogy tagjai belülről úgy érezhetik: sikerült megvalósítaniuk elsődleges céljukat a diskurzív demokrácia új kultúrájának kialakításával.

A társadalmi mozgalmak elméletének másik klasszikus tételét, a kollektív cselekvés problémáját bevezetve az elemzésbe azt vizsgálhatjuk, hogy a kis csoportok tényleg könnyebben együttműködnek-e, mint a nagyok (Chong 1991, 8). És valóban: a Teadélután helyi szervezetei gyakran hangoztatják, hogy kicsik, függetlenek, a tagok rendszerint eleve ismerik egymást, vagy gyorsan megismerkednek egymással. Az ilyen csoportokban minden tagnak szinte tökéletes információja van az összes többiről és így – Chong tétele szerint – megbízhatnak egymásban anélkül, hogy széthúzó részérdekek összeegyeztetésével kellene bajlódniuk. Az Occupy ezzel szemben a befogadást hangsúlyozza, valamint hogy mindenki azonos jogokkal vesz részt a munkában. Minthogy nem létezik névsorolvasás és kvórum, sőt formális testületek sem, és minden egyes részvevő vétójoggal rendelkezik, a döntések roppant nehezen születnek meg, ami a folyamatot lassúvá és hatékonytalanná teszi. Még az „emberi mikrofon" (minden egyes felszólalásnak a részvevők általi, kórusban történő, azonnali hangos ismétlése és hullámszerű továbbterjesztése, amivel a hangosbeszélők rendőri tilalmát hidalták át – de a szervezők szerint arra is kiváló módszer, hogy kifejlessze az emberek egymás iránti empátiáját), ez a leleményes technika sem tűnik szavatoltan hatékonynak, hiszen a csoport összetétele folyamatosan változik.

Noha a Teadélutánnak nem lehet kizárólagos joga, hogy meghatározza, ki az „amerikaiatlan", illetve Amerika-ellenes, az kétségtelen, hogy a mozgalom nem mutat semmilyen, sőt büszkén elutasít mindenféle, külföldi befolyást – talán csak az Izraellel való szövetség ügyének kivételével [42]. De ez az utóbbi is részben megmagyarázható originalista amerikai hagyománnyal [43]. A Teadélutánnak ugyanakkor nincs konkrét válasza, megoldási javaslata a globalizáció kihívásaira, sőt valójában el is kerüli a kérdést, elintézve az ügyet azzal, hogy az abszolút amerikai szuverenitás és protekcionizmus majd biztosítja a védelmet és visszaállítja a korábbi jólétet. Az Occupy ezzel szemben felismeri a tőke globalizáló természetét és annak rója fel az amerikaiak „99 százaléka ellen elkövetett" gazdasági és politikai igazságtalanságok egy részét. Mint láttuk, az eredeti szervezők egy része merített az Arab Tavasz és a spanyol meg az olasz tiltakozó mozgalmak tapasztalataiból – ami a másik mozgalom szemében már önmagában véve is megtestesíti az antiamerikanizmus „bűnét".

A Teadélután merev nacionalizmusa, sőt jingoizmusa korántsem meglepő, szinte egyenesen következik a Foley által említett alapelvekből. Érzelmekben gyökerező és azokra hatni kívánó retorikája axiómaként kezeli Amerika világelsőségét, és elutasít minden olyan politikát, amely nem arra alapoz vagy azt aláásni látszik. Élesen elítéli az „ellenőrizetlen" bevándorlást, mert az olcsó munkaerővel tölti fel az amerikai munkahelyeket, sőt alapjaiban megváltoz-

tathatja a társadalom egész arculatát. De a tőke globalizáló hatásával és a munkaerő-vándorlással együtt a különböző eszmék és elképzelések is potyautasként terjedhetnek. A közelmúltban ugyan erre csak a piacgazdaság és a liberális demokrácia eszméje volt képes, de nem zárható ki, hogy egyszer az azokkal szembeni ellenállás is globalizálódhat.

A társadalmi mozgalmak határokon átívelő együttműködésének – a transznacionális aktivizmusnak – eddigi legalaposabb elméleti vizsgálata Sidney Tarrow-tól származik. *The New Transnational Activism* c. munkájában abból a három előfeltevésből indul ki, hogy a jelenséget történelmi folyamatként kell értelmezni, hogy fontosabb töltetet hordoz, mint egy globalizációellenes reflex, valamint hogy elsősorban a nemzetközi politika által nyújtott lehetőségek alakítják. Központi tézise viszont az, hogy *„miközben a globalizáció ösztönzést és témákat kínál a transznacionális aktivizmushoz, az aktivistáknak mégis az internacionalizmus nyújt keretet, fókuszpontok halmazát és strukturális lehetőségeket"* (Tarrow 2005, 3).

Az ezredforduló körüli nemzetközi tiltakozó megmozdulások és különösen a szeptember 11-ei terrortámadások sokkhatása folytán visszafogott keményebb akciók elmaradásának elemzésével bizonyítékot is lát arra, hogy *„az állam szilárdan tartja magát a transznacionális aktivizmussal szemben"* (Tarrow 2005, 207), valamint hogy az utóbbi éppen a meglévő *„nemzetközi intézmények, rendszerek és események fókuszpontjai köré toborozza támogatóit"* (Tarrow 2005, 203). Vagyis egyelőre nem kell attól tartani, hogy a globalizáció a társadalmi mozgalmakat is magával ragadva nyertes lovakat adna alájuk. Tarrow-nak, legalábbis belátható időn belül, valószínűleg igaza van. Ám nehéz azt feltételezni, hogy a dolgok nem fognak változni: miért lenne csak a tőkének meg a gazdasági tevékenységnek joga meg esélye arra, hogy újabbnál újabb módszereket és lehetőségeket fedezzen fel?

Ezzel át is tértünk a két amerikai mozgalom elképzelhető jövőjének kérdésére. A Teadélután egyik napról a másikra robbant be a köztudatba és – kizárólag republikánus színekben fellépő – képviselői 2009-től 2012-ig egyre nagyobb teret nyertek a választási rendszerben, valamint a kongresszusi alkudozásokban. Utána azonban vesztettek pozícióikból, mert a kompromisszumok megakadályozását sokan túlkapásként könyvelték el a politikai spektrum különböző pontjain. A mozgalom jövője így akár a Republikánus Párt fősodrától is függhet: azon keresztül, hogy az mennyire lesz képes mozgósítani legfontosabb finanszírozóit, hogy pénzükkel ne a 2010-es és 2012-es választásokon támogatott szélsőséges jelöltek mögé sorakozzanak fel. A kérdés az, hogy – noha a republikánus *establishment* formálisan győzni látszik a mozgalom felett, nem hatotta-e máris át túlzottan a szélsőségesek heve, amely, mint Foley fentebb leszögezi, a pártot teszi felelőssé támogatói előtt, nem pedig fordítva.

Az Occupy mozgalom az indulás utáni első néhány hónapban volt legláthatóbb a nyilvánosság előtt, de nem használta ki kezdeti lendületét arra, hogy

bármilyen befolyást gyakoroljon a politikai rendszerre. Az amerikai gazdaság megújuló növekedésével esetleg többé nem is lesz rá egykönnyen lehetősége. Azzal is várhatóan küszködni fog, hogyan népszerűsítse korlátozott eredményeit a szélesebb tömegek előtt, illetve hogyan fogalmazzon meg elérhető célokat – ha arra egyáltalán hajlandó lenne.

Charles Tillynek, a demokrácia-elmélet egyik klasszikusának korábbi munkája – a *Social Movements 1768–2012* – új, posztumusz kiadásban jelent meg 2012-ben, amelyet volt munkatársa, Lesley J. Wood egészített ki. Wood a történelmi társadalmi mozgalmak egész sorát elemzi és elméleti kereteket is felállít a demokrácia – és annak keretében a társadalmi mozgalmak – lehetséges jövőjének előrejelzéséhez. Íme, milyen elképzelhető fejleménynek mekkora esélye van Wood szerint:

> *„**Internacionalizáció:** lassú, kevésbé átfogó, mint azt a technológia iránt lelkesedők elképzelik, de valószínűleg évtizedekig folytatódni fog.*
>
> ***A demokrácia hanyatlása:** kétesélyes; a meglévő fejlett demokráciákban számítani lehet bizonyos visszaesésre (így a társadalmi mozgalmak terjedésének és hatékonyságának csökkenésére is), de ugyanakkor alapvető demokratizálódásra is (ezzel egyetemben a társadalmi mozgalmak terjedésére) az egyelőre nemdemokratikus országokban, mint például Kína”* (Tilly és Wood 2012, 159).

Tilly és Wood némiképp borúlátóan fejezi be a sort azzal a nyersen őszinte ítélettel, hogy *„Diadal: sajnos egyre kevésbé valószínű.”* Az utóbbi jóslathoz én is csatlakoznék, ami a Teadélután és az Occupy Wall Street mozgalmak jövőjét illeti.

7. KÖVETKEZTETÉSEK HELYETT

A fentiekben áttekintettem a Teadélután és az Occupy Wall Street mozgalmak mind belső, mind külső megfigyelői – támogató és kritikai – narratíváit egyaránt. Megvizsgáltam, hogyan viszonyul mindegyik mozgalom a hagyományos amerikai értékekhez, valamint a gazdasági, politikai és társadalmi válsághoz, amely hozzájárult létrejöttükhöz. Röviden kitértem arra is, jellegzetességeik miként tükrözik a több évtizedes amerikai kultúrháborúk témáit és ideológiai spektrumát. Végül felhasználtam néhány elméleti eszközt a társadalmi mozgalmak irodalmából arra, hogy megvilágítsam sikereiket és kudarcaikat, valamint elképzelhető jövőjüket.

Mindeközben megkíséreltem új ötleteket is kifejleszteni az elérhető kutatások és a legfrissebb hírfolyam alapján. Végezetül felkínálok néhány olyan gondolatot, amelyek tudomásom szerint túlmutatnak az eddigi tanulmányokon és elemzéseken. Először is úgy látom, hogy sem a Teadélután, sem az Occupy nem rendelkezik világos stratégiával arra nézve, hogyan valósíthat-

ná meg kifejtett vagy kikövetkeztethető, de implicit céljait. Másodszor, az erre vonatkozó egyértelműség hiányát abban vélem gyökerezni, hogy mindkét mozgalom elégtelenül vagy hiányosan értelmezi a mai amerikai társadalmat és a bármiféle változáshoz nélkülözhetetlen készségét, vagy annak hiányát. Harmadszor, különböző okokból kifolyólag, mindkét mozgalom félreérti vagy ignorálja magát a jelenséget, amely létrejöttük mozgatórugója volt: a globalizációt és az abból fakadó új nemzetközi környezetet.

A Teadélután legfontosabb, ha nem egyetlen stratégiájának, a félelemkeltés látszik: arra számíthat, hogy elegendő választópolgárt meg tud győzni az amerikai állam és társadalom irányvételének helytelenségéről ahhoz, hogy döntő kongresszusi mandátumot nyerve radikálisan deregulálja a piacokat és a gazdaságot (ami valójában nem is a tagok magánérdeke, hanem nagytőkés háttértámogatóik célja), miközben mélyrehatóan szabályozza a lelkiismereti alapú társadalmi kérdéseket, mint amilyenek a vallás és az oktatási rendszer szerepe vagy a terhességmegszakítás joga. A kezdeti sikerek után gyorsan bekövetkező visszaszorulás azt mutatja, hogy az országban legalábbis egyelőre nem létezik elegendő fogékonyság és készség átható változások szükségességének felismerésére és elfogadására. Még kevésbé tűnik valószínűnek, de az eddig látottakkal nem lenne ellentétes, ha a Teadélután legszélsőségesebb elemei a szövetségi hatáskörök legnagyobb részének visszavonását követelnék, ami – elegendő hatalom birtokában, de akkor meg minek!? – Az Unió ellényegtelenedéséhez is vezethet.

Az OWS ezzel szemben arra alapoz, hogy az emberek jelentős része hajlandó tevékenyen tájékozódni és szerepet vállalni a társadalmi változások kimunkálásában, annak ellenére, hogy a fősodrú média ezeket a kritikus kérdéseket egyáltalán nem, vagy csak alig-alig hajlandó, illetve képes megnyitni és tárgyalni. Legnagyobb valószínűsége annak van, hogy ez a remény békés megmozdulások keretében – hacsak valami súlyos gazdasági fordulat be nem következik – egyelőre hiú ábránd marad. Egy erőszakosabb fellépés ugyanakkor megsemmisítené azt a töredéknyi rokonszenvet is, amellyel a közvélemény egy része a mozgalmat szemléli.

A Teadélután továbbá teljesen ignorálja azt a nehezen cáfolható tényt, hogy Amerika és a világ óriási változásokon ment át az alkotmány meghozatala óta, illetve hogy az individualizmus, az alkotmányos originalizmus és a hazafiság korlátozott eszköztára aligha lenne elegendő a modern, globalizált társadalom gondjainak megoldására. Az OWS mozgalom szintén naivnak tűnik abbéli hitében, hogy a közvetlen demokrácia módszerei elegendőek lehetnek ugyanerre a célra.

Végül az Egyesült Államok aligha térhet vissza az elszigeteltségbe – ahogy a Teadélután indítványozza –, legalábbis politikai és katonai hatalmi pozícióit, gazdasági dominanciáját és belföldi életszínvonalát súlyosan érintő, radikális negatív változások nélkül. Ami az OWS-t illeti, tagjainak befogadókészsége és

mindmáig a kapitalizmus alapjaiba vetett hitét demonstráló – legalábbis egyszerű – többsége azt a reményt tükrözi – szerintem minden komolyabb tanújel nélkül –, hogy a mozgalmi erő önmagában véve átbillentheti az államot a legnagyobb hatalommal rendelkezők érdekeinek előmozdításából a hátrányos helyzetű rétegek érdekeinek támogatásába. Az európai partnermozgalmakkal fenntartott kapcsolatok ellenére az Occupy nem látja, mennyire felkészületlenek és tehetetlenek voltak a tengerentúli szervezetek is – feltehetően előnyükre váltható súlyosabb gazdasági helyzetből kiindulva és az arányos képviseletű politikai rendszerek nyújtotta lehetőségek ellenére –, hogy rövid időn belül mélyreható változásokat tudjanak kicsikarni.

Befejezésképpen megállapítható, hogy mind a Teadélután, mind az Occupy Wall Street mozgalom a polgárok fontos és jogos frusztrációjából eredő érzéseket fejez ki az állami tehetetlenség és a számukra elfogadhatatlan politikai kurzus láttán. A reményvesztettség abból is ered, hogy a mai politikai tömegtársadalmakban a polgárok egyre magukra hagyatottabbnak és tehetetlenebbnek érzik magukat, azt veszik észre, hogy a képviseleti demokrácia intézményei nem őket, hanem a korporációk érdekeit képviselik és szolgálják. Ezeknek a frusztrációknak az orvoslására az egyik mozgalom a politikai spektrum egy részének elutasításával, sőt esetleges kiiktatásával az egyén „teljes szabadságának" idealizált aranykorához kíván visszatérni. A másik pedig a társadalmi kötelezettségvállalás új szintjét próbálja kimunkálni, amellyel megfogalmazhatóvá és megvalósíthatóvá válna az eddiginél teljesebb nyitottság, befogadókészség és öngondoskodás. Egyelőre azonban mindkét mozgalom szándékai és módszerei elégtelennek tűnnek ahhoz, hogy céljaikat megvalósítsák. Ettől függetlenül azonban még mindig elég erősnek bizonyulhatnak arra, hogy folyamatos társadalmi és politikai energiát generáljanak és még kifejezettebben szembeállítsák egymással radikálisan eltérő világnézetüket. Már csak e miatt a lehetőség miatt is fontos, hogy mindkét mozgalmat minél mélyrehatóbban tanulmányozzuk, és minél alaposabban megértsük. A két mozgalomban megtestesülő ellentétes világnézetek összecsapása a demokrácia jövőjét vetítheti előre.

HIVATKOZÁSOK

1 A XXVII. alkotmánymódosítást 1789 szeptemberében fogadta el az USA első kongresszusa, de csak 1992 májusában lépett érvénybe, miután az alkotmánymódosítási követelményekkel összhangban a 38. tagállam is becikkelyezte.

2 A kapcsos zárójellel ellátott hivatkozások nem az éppen idézett szerzőtől, hanem tőlem származnak. Fukuyama itt egykori tanárának és későbbi szakmai riválisának, Samuel Huntingtonnak egyik munkájára utal (Huntington 1965, 386).

3 Jessica Tollestrup, „The Congressional Appropriations Process: An Introduction" *CRS Report for Congress R42388*, Congressional Research Service, 2012 [www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%260BL%2BP%3C%3B3%0A] (2014.11.01.)

4 Gallup Institute, „Congress and the Public" [www.gallup.com/poll/1600/congress-public.aspx] (2014.11.01.)

5 Center for Responsive Politics [www.opensecrets.org/bigpicture/reelect.php] (2014.11.01.)

6 A *Teadélután* és *teadélutános* elnevezést használom a mozgalomra, illetve tagjaira meg követőire. Noha a magyar szó nem adja vissza az angol *Tea Party* történelmi elnevezés második tagjának kettős jelentését (nem csak „buli", hanem „párt" is), a szóhasználat egyszerűsége érdekében ez tűnik jobb megoldásnak, mert nem formális értelemben vett pártról van szó.

7 Az *Occupy Wall Street* elnevezést eredetiben használom, mert a benne foglalt vonzat miatt – a másik mozgalom nevének magyarosításával szemben – nehézkessé tenné a szóhasználatot.

8 A tevékenység teadélutános elutasítása feltehetőleg onnan eredt, hogy Barack Obama Chicagóban közösségszervezőként (*community organizer*) kezdte közéleti pályafutását. (Chassie, Karen, szerk. (2007). *Who's Who in America, 2008*. New Providence, NJ: Marquis Who's Who. p. 3468.)

9 Az *astroturf* fogalma kétszeres szójátékon keresztül érzékelteti, hogy egy támogatottságot élvező tevékenységnek, üzenetnek vagy szervezetnek a lényege nem a bázisból fakad, hanem a finanszírozók szándékából. A kettős szójáték onnan ered, hogy egyrészt a bázistevékenység angol neve a *grassroots* (fűgyökerek) szó, másrészt a sportpályákon használt műfű legismertebb márkaneve az AstroTurf.

10 A fent említett Americans for Tax Reform adóellenes aktivista szervezet (amelyet a republikánus kongresszusi jelölteket anyagi és politikai támogatásért cserébe adóemelés-ellenes fogadalom nyilvános aláírására kötelező Grover Norquist irányít), valamint a Freedom Works lobby-csoport.

11 Charles G. és David H. Koch, a Koch Industries vegyipari, energetikai, mezőgazdasági, kereskedelmi, beruházási és egyéb érdekeltségű multinacionális konglomerátum multimilliárdos tulajdonosai, a konzervatív és libertariánus szervezetek meg választási kampányok legjelentősebb anyagi támogatói.

12 A sárga mezőbe rajzolt csörgőkígyós zászlót Christopher Gadsden tábornok tervezte 1775-ben az amerikai függetlenségi háború során, de a szimbólum első felbukkanása Benjamin Franklin politikai karikatúrájához kötődik, amely a szerző *Pennsylvania Gazette* c. philadelphiai újságjában jelent meg 1751-ben.

13 Az adatok a CBS hírtévé „Tea Party Supporters: Who They Are and What They Believe" c. körkérdéséből származnak [www.cbsnews.com/htdocs/pdf/poll_tea_party_who_they_are_041410.pdf] (2014.11.01.)

14 A kutatás összefoglalója megtalálható az intézet honlapján: [www.pewresearch.org/fact-tank/2013/09/19/high-rate-of-deportations-continue-under-obama-despite-latino-disapproval] 2014.11.01.)
15 Ld.: [www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-graphs] (2014.11.01.)
16 A témát követő szervezetek által gyűjtött statisztika szerint két év alatt országos viszonylatban közel nyolcezer Occupy-részvevőt tartóztattak le, míg a teadélutánosok közül alig egy-két tucatnyit: [occupyarrests.moonfruit.com] (2014.11.01.)
17 Republikánus kongresszusi tagok már 2010 júliusában létrehozták a párton belüli Teadélután-frakciót (kongresszusi *caucus*t), amelynek egy időben 66 képviselő és szenátor is tagja volt, de a 2012-es választások után tevékenysége csökkent, és 2014-ben már nem is ült össze.
18 A hackerek laza szerveződésű nemzetközi csoportja.
19 Ld.: [www.adbusters.org/blogs/adbusters-blog/occupy-wall-street-will-lay-siege-us-greed.html] (2014.11.01.)
20 Ld.: [newyork.cbslocal.com/2011/09/06/groups-plan-to-occupy-wall-street-but-their-goal-is-not-yet-set] (2014.11.01.)
21 New York városi önkormányzata 1961-ben vezette be a megoldást, amelynek keretében elad egy közterületet azért, hogy a magántulajdonos cég azt karbantartsa. A cég érdekeltsége abban áll, hogy cserébe valamilyen kötelezettség alól mentesülhet, például több emeletet húzhat fel az eredeti városrendészeti terv korlátaihoz képest.
22 Sarah Maslin Nir, "Wall Street Protesters Broadcast Arrests on Social Media," *The New York Times*, 2011.09.24. [cityroom.blogs.nytimes.com/2011/09/24/wall-street-protesters-broadcast-arrests-on-social-media] (2014.11.01.)
23 Andy Kroll, "How Occupy Wall Street Really Got Started," *Mother Jones*, 2011.10.17. [www.motherjones.com/politics/2011/10/occupy-wall-street-international-origins] (2014.11.01.)
24 Ld. [15].
25 Az eredeti gondolat pontos magyar megfelelőjét nem a hivatkozott kiadásból vettem, hanem Ádám Péter Tocqueville-fordító szívességének köszönhetem.
26 Henry David Thoreau "Slavery in Massachusetts" c. beszédéből, Framingham, MA, 1854.07.04. [www.transcendentalists.com/slavery_in_ma.htm] (2014.11.01.)
27 Horowitz itt az OWS egyik honlapját idézi: [www.occupywallst.org/article/why] (2014.11.01.)
28 Andy Kroll, "Missing from Occupy Wall Street: Barack Obama" 2011.10.16. [www.andykroll.com/uncategorized/missing-from-occupy-wall-street-barack-obama] (2013.12.15.)
29 Andy Kroll, "Obama: Occupy Wall St. 'Expresses the Frustrations the American People Feel'" *Mother Jones*, 2011.10.06. [www.motherjones.com/print/139347] (2014.11.01.)
30 Elhangzott Barack Obama 2011. október 6-i sajtóértekezletén a Fehér Házban: [www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/10/06/news-conference-president] (2014.11.01.)
31 *Troubled Asset Relief Program*: A Bush-kormányzat 2008 októberében beindított, eredetileg 700 milliárd dollárral rendelkező programja, amellyel a legnagyobb bankokat és pénzügyi intézményeket mentette meg a csődtől.
32 David Wiegel, "Biden on Occupy Wall Street: 'There's a Lot in Common with the Tea Party'" *Slate* [www.slate.com/blogs/weigel/2011/10/06/biden_on_occupy_wall_street_there_s_a_lot_in_common_with_the_tea.html] (2014.11.01.)
33 Magyarul ld.: [www.gajaegyesulet.hu/wp-content/uploads/2010/07/eszf_charta.doc] (2014.11.01.)

34 Ld.: [www.teapartypatriots.org/2011/11/ows-vs-the-tea-party] (2014.11.01.)
35 Ld.: [www.teapartypatriots.org/2011/11/ows-vs-the-tea-party] (2014.11.01.)
36 Az amerikai angolban használatos *Evangelicals* protestáns mozgalmi meghatározásnak nincs pontos magyar megfelelője. Azokat a fundamentalista protestáns felekezeteket nevezik így, amelyek az evangélium lényegét a krisztusi vezeklés megváltás-doktrínájában látják. Noha nem tökéletes fordítás, magyarul az ultrakeresztény szót használom a mozgalom megnevezésére.
37 A *Tea Party* és az *Evangelicals* összevonásával kialakított kifejezés.
38 Lizza, Ryan, "Leap of Faith" *The New Yorker*, 2011.08.15. [www.newyorker.com/reporting/2011/08/15/110815fa_fact_lizza] (2014.11.01.)
39 Itt természetesen a szó amerikai értelmében vett fajokról (*race*) van szó.
40 További adatok találhatók itt: [www.irehr.org/issue-areas/tea-party-nationalism/tea-party-news-and-analysis/item/355-mapping-the-tea-party-caucus-in-the-112th-congress] (2014.11.01.)
41 A frakció elhanyagolt honlapján 2014 februárja és novembere között nem történt frissítés: [teapartycaucus-bachmann.house.gov] (2014.11.01.)
42 A Teadélután mozgalom egyik honlapján a Gadsden-zászló csörgőkígyó-szimbóluma az izraeli állami lobogó színeiben és mintázatával jelenik meg, a szöveg pedig megmagyarázza, hogy egyes Teadélután-képviselők (pl. Rand Paul szenátor) kijelentései ellenére „a teadélutánosok többségének személyes okai vannak rá, hogy az erkölcs, a vallásos hit és a szabadság konzervatív értékei alapján Izraelt támogassa". Ld.: [www.teapartytribune.com/2011/07/14/the-tea-party-israel-alliance] 2014.11.01.)
43 Ld. a puritán John Winthrop 1630-as prédikációját az Újvilág felé vitorlázó Arbella fedélzetén, amivel kitartásra és példamutatásra buzdította zarándoktársait (Bremer 2003, 308).

IRODALOM

Bremer, Francis J. (2003.) *John Winthrop: America's Forgotten Founding Father*. New York: Oxford University Press.
Brody, David (2012) *The Teavangelicals. The Inside Story of How the Evangelicals and the Tea Party Are Taking Back America*. Kindle. Grand Rapids, MI: Zondervan.
Castells, Manuel (2009) *Communication Power*. New York: Oxford University Press.
Castells, Manuel (2012) *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Malden, MA: Polity Press.
Chong, Dennis (1991) *Collective Action and the Civil Rights Movement*, *American Politics and Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press.
Crouch, Colin (2004) *Post-Democracy*. Malden, MA: Polity Press.
Dworkin, Ronald (2006) *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*. Princeton: Princeton University Press.
Elkins, Zachary; Ginsburg, Tom; Melton, James (2009) *The Endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press.
Ellis, Christopher; James A. Stimson (2012) *Ideology in America*. New York: Cambridge University Press.
Foley, Elizabeth Price (2012) *The Tea Party: Three Principles*. New York: Cambridge University Press.

Free, LloydA.; Cantril, Hadley (1967) *The Political Beliefs of Americans.* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
Fukuyama, Francis (2014) *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy.* New York: Farrar, Straus and Giroux.
Gamson, William A (1990) *The Strategy of Social Protest*. Belmont, CA: Wadsworth Publishers.
Gitlin, Todd (2012) *Occupy Nation: The Roots, the Spirit, and the Promise of Occupy Wall Street*. New York: itbooks.
Haidt, Jonathan (2012) *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*. London: Allen Lane.
Himmelfarb, Gertrude (2001) *One Nation, Two Cultures*. New York: Vintage Books.
Hofstadter, Richard (2008) *The Paranoid Style in American Politics, and Other Essays*. New York: Vintage Books.
Horowitz, David; Perazzo, John (2012) *Occupy Wall Street: The Communist Movement Reborn*. Kindle. Sherman Oaks, CA: David Horowitz Freedom Center.
Hunter, James Davison (1987) *Evangelicalism: The Coming Generation*. Chicago: University of Chicago Press.
Huntington, Samuel (1965) "Political Development and Political Decay" *World Politics 17*, April 1965, pp. 386–430.
Kay, Jonathan (2011) *Among the Truthers: A Journey through America's Growing Conspiracist Underground*. New York: Harper.
Lakoff, George (2006) *Whose freedom? The Battle over America's Most Important Idea*. Audiobook. Auburn, CA: Audio Partners.
Meckler, Mark; Jenny Beth Martin (2012) *Tea Party Patriots: The Second American Revolution*. New York: Henry Holt and Co.
Murphy, Andrew R (2009) *Prodigal Nation: Moral Decline and Divine Punishment from New England to 9/11*. New York: Oxford University Press.
O'Hara, John M (2010) *A New American Tea Party: The Counterrevolution against Bailouts, Handouts, Reckless Spending, and More Taxes*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. New York: Cambridge University Press.
Press, Bill (2012) *The Obama Hate Machine: The Lies, Distortions, and Personal Attacks on the President -- and Who Is Behind Them*. New York: Thomas Dunne Books.
Rancière, Jacques (1999) *Disagreement: Politics and Philosophy.* Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
Roitman, Janet (2014) *Anti-crisis*. Durham, NC: Duke University Press.
Skocpol, Theda; Vanessa Williamson (2012) *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*. New York: Oxford University Press.
Tarrow, Sidney G (2005) *The New Transnational Activism*, *Cambridge Studies in Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press.
Tilly, Charles (2007) *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
Tilly, Charles; Lesley J. Wood (2012) *Social Movements, 1768-2012*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
Tocqueville, Alexis de; 1983 [1835] *A demokrácia Amerikában*. Budapest: Gondolat.
Van Gelder, Sarah (2011) *This Changes Everything: Occupy Wall Street and the 99% Movement*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
Welty, Emily et al. (2013) *Occupying Political Science. The Occupy Wall Street Movement from New York to the World*. New York: Palgrave Macmillan.

A DEMOKRÁCIA VÁLSÁGDISKURZUSAI[1]

Balogh László Levente

A demokrácia válságáról szóló diskurzusok talán éppolyan régiek, mint maga a demokrácia. Maga a válság azonban nem egy magától értetődő és vitathatatlan állapot megnevezése, hanem sokkal inkább nézőpontok és értelmezések kérdése. Ha a válságáról általában beszélünk, érdemes a fogalom eredetéhez fordulnunk. A válság – *krízis* – a görög krínó szóból, és annak főnévi igenévi változatából, a krineinből származik, amelynek eredeti jelentése: elválaszt, kiválaszt, dönt, ítél. Ez eredetileg arra a helyzetre vonatkozott, amikor az alternatívák kiéleződtek és végső döntést kellett hozni. A válság tehát azt a pontot jelölte, amikor már nem volt odázható tovább a döntés, visszavonhatatlanul fordulóponthoz érkeztek; az az állapot, ami addig fennállt, nem volt fenntartható tovább, valami radikálisan újnak kellett következnie. A szó legszorosabb értelmében azt a fordulópontot jelentette, amely a jelent mind a múlttól, mind a jövőtől elválasztotta. Ezzel együtt mindig is meglehetősen homályos, hogy mikor és milyen összefüggésben beszélhetünk egyáltalán válságról. Mi különbözteti meg a válságos állapotot a nem válságos állapotoktól? Mikor kezdődik egy válság és mikor van vége? Milyen tapasztalatok tartoznak hozzá? Vajon a válság mennyiben jelöl egy tudományosan leírható komplex állapotot, és mennyiben tekinthető a változásokkal összekapcsolódó puszta életérzésnek?

Jellemző, hogy a demokráciáról szóló válságdiskurzusok során a korábban pontosnak és problémamentesnek tekintett fogalmak egyre inkább elvesztik kontúrjaikat, a normatív előítéletek pedig felváltják az értékmentes elemzéseket (Merkel 2013). Ezeknek a válságdiskurzusoknak van egy teoretikus és egy empirikus oldala, amelyek azonban csak ritkán találkoznak. A teoretikusok gyakran követnek olyan demokrácia-ideálokat, amelyeknek megfelelő gyakorlat soha sem létezett, az empirikus vizsgálatok pedig választási vagy közvélemény kutatási eredményekből kiindulva gyakran csak a felszínt érintik. Előbbiek elvétik a gyakorlatok esetlegességét, utóbbiak pedig szem elől tévesztik a jelenségek mélyebb dimenzióit. A válságok kapcsán manapság megállapítható, hogy azok a legritkább esetekben kulminálnak egyetlen összeomlásban, és vezetnek demokráciából diktatúrába. Sokkal jellemzőbb, hogy elhúzódnak, és legfeljebb a demokrácia minőségének romlását, illetve folyamatainak és intézményeinek kiürülését lehet diagnosztizálni. Mindazonáltal, ha a demokrácia

1 Ez a tanulmány a *Posztdemokrácia?* című írás módosított és kibővített változata, amely eredetileg a Metszetek című társadalomtudományi folyóirat 2012/1. számában jelent meg.

elmúlt aranykoráról szóló beszédet pusztán mítosznak tartjuk is, akkor sem mehetünk el szó nélkül azon körülmény mellett, hogy a demokráciát manapság számos veszély fenyegeti.

1. A POSZTDEMOKRÁCIÁRÓL

Kétségtelen, hogy az utóbbi két évtizedben alapvetően megváltozott a demokráciák gazdasági és társadalmi környezete, ami nyilvánvalóan nem hagyta érintetlenül azok működését sem. Ebben az értelemben akkor beszélhetünk posztdemokráciáról, ha az az érzésünk, hogy a demokrácia, legalábbis ahogyan eddig gondoltunk rá, az utóbbi időkben olyan változásokon ment keresztül, amelyek indokolttá teszik a fogalom használatát. Ugyanakkor azonban felmerül a kérdés: mihez viszonyítva következtek be a demokrácia változásai, a demokrácia normatív meghatározásához vagy korábbi gyakorlatához képest? Vajon létezik-e a változások egy olyan kritikus tömege, amelytől fogva joggal beszélhetünk a demokrácia meghaladásáról? Vajon kevésbé demokratikus lett-e a demokrácia, vagy csak újabb körülmények és szereplők jelentek meg a színen, amelyek alapjaiban változtatják meg a demokráciával kapcsolatos elképzeléseinket? Az utóbbi években számos olyan kifogás fogalmazódott meg a demokráciával szemben, amelyek arra utalnak, hogy egy minőségileg új rendszer jött létre a politikában, amely továbbra is magán viseli a demokrácia jellegzetességeit és nevét, mégis alapvetően új jelenségeket foglal magába.

A posztdemokrácia fogalma ezekre a változásokra reflektál, amelyeket elsősorban Colin Crouch [1] 2004-ben megjelent Post-democracy [2] című – mára klasszikussá lett – könyve, illetve az általa kiváltott vita alapján szeretnék felvázolni. Crouch szerint a posztdemokráciát a következő vonások jellemzik: a parlamenti demokrácia intézményei formálisan nézve teljesen intaktak és a hatalmi ágak el vannak egymástól választva. A pártok egymással versengenek a választók kegyeinek elnyeréséért, a hatalmon levőket minden különösebb nehézség nélkül el lehet távolítani a hatalomból, és ugyanúgy kétségbevonhatatlan a nép képviseletén alapuló legitimáció. Mindez azonban csak a felszín, mivel a demokráciával szembeni elvárások meglehetősen minimalista kritériumrendszer alapján vannak megfogalmazva, ezért azokat könnyen teljesíthetőnek tekinthetjük, s ez nem vakíthat el bennünket annyira, hogy ne lássuk a demokrácia alapvető változásait.

2. NEOLIBERALIZMUS ÉS POSZTDEMOKRÁCIA

Úgy tűnik, hogy leginkább a gazdasági környezet változott meg, amely a demokratikus rend feltételeit biztosította, és amely elsősorban nemzetgazdasági keretek között működött. A nyolcvanas évektől kezdve a versenyképesség nevében a nyugati államok fokozatosan lemondtak minden korlátozó intézményről, a nemzeti piacok és a termelés védelméről. Ehelyett az államok egy olyan versenybe kezdtek, amely igyekezett a piac szereplői számára minél előnyösebb feltételeket teremteni, elsősorban adó- és járulékkedvezményekkel a munkahelyteremtés reményében, ami azonban előre be nem látható mozgásokat indított el a tőke és a termelés területén. A multinacionális vállalatok manapság legfeljebb a központjaikat tartják fenn az anyaországban, ahol a beruházásokról és vállalati stratégiáról döntenek. A központ már csak a cégnevet és a márkajelzést menedzseli, de a tulajdonképpeni végtermékhez alig van köze (Crouch 2008: 52). A tulajdonosok közötti részesedés állandóan változik, így alig lehet átlátni a cégek tulajdonosi szerkezetét (Crouch 2008: 54). Amire figyelniük kell, azok a tőketranzakciók és a cég imázsa, maga a működés azonban egyre inkább hálózatjelleget ölt, így aligha várható részükről bármiféle felelősség vagy patriotizmus. A működés egyetlen fokmérője a racionalizálás révén elérhető állítólagos hatékonyság lett, amely magasabbrendűségének mítosza révén minden szervezet működési modellje lett. A mítosz – különösen a mai világgazdasági válság fényében – ugyan máig nem igazolódott, de az államok kormányzásának és a magánvállalatok működtetésének elvei és módszerei közötti alapvető különbségek egyre inkább elmosódtak. Ennek következménye, hogy manapság sokan tagadják az állami közszolgáltatások saját értelmét és jelentőségét. Megszületett a neoliberalizmus kánonja, amely szerint minden, ami állami, az ineffektív, hasztalan és meddő, szemben azzal, hogy ami magán, az ésszerű és hatékony. Ennek hatására terjedt el a menedzserszemlélet – a *New Public Management* formájában – a közszolgáltatások területén, illetve a közszolgáltatások rövid távú megtérülése és hatékonysága alapján való megítélése, ami végül ezek privatizálásához vezetett. Ennek ideológiai alapja, hogy csak a magáncégek rendelkeznek a hatékony irányításhoz szükséges ismeretekkel, és az állami szabályozás – szemben a versennyel – elősegíti a korrupciót.

Az államok a globalizáció következtében számos döntéshozatali kompetenciáról mondtak le a nemzetközi szervezetek javára, mivel a nemzetállami keretek és lehetőségek ma már elégtelenek a globális kihívások kezeléséhez (Genschel-Zangl 2007: 10-16). Ezzel egy időben pedig számos végrehajtó kompetenciát delegáltak magáncégekhez, amelyektől az állandóan szűkülő források miatt költséghatékonyságot vártak, ami azonban mind a mai napig nem igazolódott meggyőzően (Zangl 2008: 11-14). Korábban kizárólag az állam monopóliumai közé tartozó érdekeltségek kerültek át magánvállalatok kezébe.

Egy sor állami funkciót piaci módon szerveztek meg, és egyszerre kérik rajta számon a költségek csökkentését és a hatékonyság növelését. Ugyanakkor azonban szinte csak olyan területek vagy részterületek privatizálására került sor, amelyeket jó haszonnal lehet működtetni, így az államoknak olyan területen maradtak meg az elkötelezettségei, amelyek kevéssé voltak vonzóak a piac számára. A privatizáció elsődleges következménye, hogy amíg a közszolgáltatások köre állandóan csökken, addig a magánszféra szereplői igyekeznek kiválasztani a fizetőképes keresletet szolgáltatásaik számára. Az állami szféra által ellátottak így azok lesznek, akik a magánszféra szolgáltatásait nem képesek megfizetni, így nem is vonzóak számára. A fő gond az, hogy így az állami szolgáltatások színvonala is folyamatosan csökken, és annak javítására alig marad remény, lévén annak igénybevevői azok a legszegényebb rétegek, amelyek nem jutnak megfelelő politikai képviselethez, és nem képesek megfelelő nyomást gyakorolni a döntéshozókra.

Ezzel ellentétben a közszolgáltatások privatizálásának folyamata nyitja meg a vállalatok és menedzserek útját a politika felé, ami azonban nem kizárólag az állami szolgáltatások átvételét jelenti, hanem legalább annyira a tanácsadó testületek, lobby- és szakértői csoportok tevékenységében manifesztálódik. A privatizálás tehát nem elsősorban azt jelenti, hogy ezek a javak örökre magánkézbe kerülnek, hanem inkább azt, hogy a politika és a magánszféra közötti viszony a kölcsönös „szívességeken" keresztül tartóssá válik. A szolgáltatások gyakran igen hosszú időre szólnak, így azok minősége elsősorban a szolgáltatóktól, és nem a megbízóktól függ. Arról nem is beszélve, hogy a lobbyzmus és a tanácsadás maguk is önálló gazdasági ágazattá váltak, aminek következtében a gazdaság inkább képes befolyásolni a politika folyamatait, mint a politika a gazdaságét (Crouch 2008: 125). Ezeknek a csoportoknak a képviselői jóval aktívabbak, és jóval hatékonyabb eszközökkel rendelkeznek, mint az állampolgárok, akiknek így az lehet az érzése, hogy a politikai döntéseket mögöttük, egészen pontosan egy demokratikus díszlet mögött hozzák meg, amelynek ők maguk legfeljebb legitimálói, rosszabb esetben puszta díszítőelemei. Aligha vitatható persze, és ez alól a demokratikus politika sem kivétel, hogy a politika mindig is az elitek ügye volt, de most úgy tűnik, hogy a demokratikus folyamatok díszletjellege mellett, magát a folyamatot is privilegizált elitek ellenőrzik, akik semmit sem hajlandók a véletlenre bízni. Ennek nyomán erősödhet fel az az érzés, hogy a fontos politikai döntéseket a hagyományos demokratikus folyamatokon kívül hozzák meg a politikai és gazdasági, illetve a közöttük közvetítő érdekcsoportok. Ennek elkerülhetetlen következménye a demokratikus intézmények legitimációvesztése, a polgárok politikától való tömeges elfordulása vagy teljes apátiája.

A folyamat egy másik jellemzője a szakértők politikában való felbukkanása, és befolyásuk folyamatos növekedése, ami azzal áll összefüggésben, hogy a társadalom és gazdaság összefüggései egyre komplexebbé és átláthatatlanab-

bá váltak (Schaal 2010: 2-11). Ebben a helyzetben a megfelelő döntések meghozatala egyre nehezebbé vált. A szűkülő források és az egyre fragmentáltabb társadalom mellett egyre több szempontot és érdeket kellett figyelembe venni, amelyek keresztezhetik is egymást. A politika problémamegoldó önképéhez azonban hozzátartozik a helyes döntés, amely politikai normává, a szakszerűség pedig legitimációs alappá vált. A szakértelemre való hivatkozás első látásra vonzó lehetősége azonban egyre inkább kiiktatja a demokratikus legitimációval rendelkező képviselők döntéseit. A politikai kérdések szakmai kérdéssé való mutációja gyakran azt sugallja, mintha minden problémának egyetlen legjobb megoldása lenne, amelyet megfelelő szakértelem révén ki lehet választani, és megfelelő keretek között végre lehet hajtani, jóllehet a szakvélemények és megoldások maguk is plurálisak. Az ilyen döntések legnagyobb problémája, hogy a döntést néhány személytelen – főleg pénzügyi – dimenzióra szűkítik le, és a politikai jellegű felelősséget zárójelbe teszik, illetve el- és áthárítják. A politika nyilvános jellegéből azonban ez egyáltalán nem következik, hiszen itt különböző vélemények versengenek egymással, és a politikai döntések sem az igazságról döntenek. Kétségtelen, hogy a politika döntési és cselekvési lehetőségei az utóbbi években jelentősen beszűkültek, míg a politikával szembeni elvárások inkább megnőttek. Miután ez egyre inkább nyilvánvalóvá vált, a politika számára nem maradt más, mint hogy a döntésekre koncentráljon, fenntartva ezzel a cselekvőképesség látszatát, és lebecsülve az egyeztető és előkészítő folyamatokat. A civil társadalommal, szakmai szervezetekkel való egyeztetés, de még a parlamenti procedúra is a hatékonyságot zavaró, korszerűtlen tényezőként jelennek meg. Az erősen perszonalizált és autokratikus vonásokat viselő leader democracy kialakulását végső soron tekinthetjük a neoliberális szemlélet politikai következményének, amely a posztdemokratikus folyamatok egyik kétségbevonhatatlan jele (Ritzi - Schaal 2010: 9-15).

3. PÁRTOK A POSZTDEMOKRÁCIÁBAN

A gazdasági és társadalmi változások elsősorban a hagyományos tömegpártok – különösen a baloldal – tömegbázisának radikális visszaesésével és ideológiai dezorientációjával járnak együtt. Ami a baloldali pártokat illeti, hanyatlásuknak van egy társadalmi, és egy ezzel részben összefüggő politikai oka. A nyolcvanas évektől kezdve egyes iparágak leépülésével és kitelepülésével a hagyományos ipari munkásság visszaszorult, vagy bizonyos területekről el is tűnt (Crouch 2008: 71-76). A munkások – mint a baloldali pártok legfontosabb bázisa – helyére a munkavállalók, alkalmazottak és szabadfoglalkozásúak rendkívül heterogén tömegei léptek, amelyeknek érdekvédelmi szervezetekbe, szakszervezetekbe, esetleg pártokba való tömörülése különböző

érdekeik és különböző – például a köz- és versenyszférában elfoglalt – helyzetük miatt rendkívül nehéz, így nem is képesek egységes követeléseket megfogalmazni, illetve azokat a politikai döntéshozókkal szemben érvényesíteni. Ezeknek a csoportoknak nincsenek jól körvonalazott pozíciói, így politikailag többnyire passzívak maradnak (Crouch 2008: 76-80). A politikai pártok erről a rétegről úgy gondolkodnak, mint amelyik tudatosan kerüli a konfliktusokat, ezért olyan jelszavakkal fordulnak feléjük, amelyek tompítják a konfliktusok élét, illetve semlegesítik a társadalmi és szociális vitákat. Minden olyan témát igyekeznek kerülni, amely ezt az egyre növekvő réteget szenzibilizálná. A növekvő jövedelemkülönbségeket, romló munkafeltételeket, a személyi kiadások állandó csökkentését vagy egyáltalán nem érintik, vagy a versenyképességre hivatkozva érinthetetlennek tekintik. Ezek a tendenciák különösen a baloldali pártoknál szembeötlőek, ahol a Giddens-féle „third way" és a Blair-féle „New Labour" vagy éppen a Schröder-féle „Neue Mitte" politikája éppen a korábbi antikapitalista és kapitalizmuskritikai elemeknek mondott búcsút (Mouffe 2011: 3-4). A szociáldemokrácia modernizálásának programja, amely a neoliberalizmus viszonyaihoz való alkalmazkodást, illetve annak alapelveivel való összeegyeztethetőség lehetőségét hirdette, végül megadta magát, és feladott minden olyan kísérletet, amely arra volt hivatott, hogy a fennálló gazdasági, társadalmi és szociális rendszer viszonyait alapjaiban megkérdőjelezze. Az ebből fakadó rossz lelkiismeretet aztán az emberarcú neoliberalizmus ábrándjával kompenzálták.

A jobboldali pártoknak kétségtelenül nem esett ennyire nehezére a váltás, hiszen a hetvenes évek vége óta többnyire ezt az utat járták. Számunkra sokkal inkább most, amikor a neoliberalizmus csődje, vagy legalábbis válsága nyilvánvalóvá vált, derült ki az abból adódó tanácstalanság, hogy modelljük helyére nem képesek alternatívát állítani. Az a nézet, amely szerint a társadalom jómódú rétegeiben felhalmozott jólét az alsó rétegekbe is leszivárog, a mai növekvő egyenlőtlenségek láttán aligha hihető. Az utóbbi évtizedekben, a nyugati világban ugrásszerűen megnőtt a szupergazdagok és a mélyszegénységben élők aránya. Miközben a piac állítólagos önszabályozó és önkorlátozó képessége a gazdasági válságot megelőzően, illetve annak során egyáltalán nem igazolódott, addig az állam egyre inkább elvesztette beavatkozó és korrigáló képességét. Miután a jobboldali pártok és kormányok kifogytak az ötletekből, úgy döntöttek, hogy inkább menjen minden a régiben, legfeljebb kevesebb kockázattal, ami azonban az előzmények fényében semmi esetre sem jelent vonzó lehetőséget. Nem lehetünk biztosak abban, hogy a jobboldal kevésbé ideologikus és alapvetően pragmatikus vagy technicista szemlélete elégséges lesz-e a fennálló viszonyok megváltoztatásához. Mindez az alternatíva-nélküliség érzését kelti azzal, hogy mind a bal- mind a jobboldal kerüli a lényegi kérdésekről szóló vitákat, és elhárítással vagy álkérdésekkel reagál ezekre. A jóléti állam diskurzusát egyre inkább az öngondoskodás polgári erényének felnagyításával és a munkaerő flexibilitásának kívánalmával váltották

fel, amelyek leple alatt az állam egyre inkább visszavonult a számára nehezen biztosítható területekről. A baloldalnak nincs programja, nincsenek merész, a társadalom, illetve gazdaság és politika viszonyát alapvetően átalakító elképzelései és céljai, míg a jobboldalnak ebben a helyzetben nemigen nyílik módja alapvetően óvatos és korrektív jellegű politikájára.

Mindazonáltal közös a bal- és jobboldalon, hogy a társadalmi közép felé irányulnak, és ezzel együtt el is tüntetik az alapvető különbségeket. Kétségtelen, hogy ennek egyrészt egy rendkívüli politikai stabilitás a következménye, ami nem lebecsülendő, de van ennek egy sajnálatos ára is, ami nem más, mint a politikai körvonalazatlanság, amely a konfliktusokat kijelölő politikai törésvonalakat elmaszatolja. Mindez a gazdasági prosperitás és társadalmi stabilitás korában nagyon kedvező, egyetlen mellékhatása a széles körben tapasztalható politikai unalom. Más azonban a helyzet gazdasági és társadalmi válságok alkalmával, amikor mindez alternatíva-nélküliséget sugall. Válságok esetén mindig mozgósítani kell a tartalékokat. Ilyenkor válik el, hogy mennyire állhatatos és hűséges a társadalom politikai intézményei és értékei iránt, illetve hogyan tűri és kezeli konfliktusait. Ha azonban nincsenek alternatívák, akkor a kormányzás válsága rendszerválsággá szélesedhet, amely jóval nagyobb veszélyt hordoz magában, mint egy folyamatosan jelenlevő populista provokáció.

A középre tolódás a választásokat értékválasztás helyett egyszerű ízlésítéletté alakítja. Egyre inkább úgy tűnik, hogy a pártok között nincs lényegi különbség, és a politika egyszerűen technikai kérdésre redukálódik. A polgár úgy érzi, ki van rekesztve a véleményformálás, a befolyásolás és a döntéshozatal folyamatából, és így a politika a demokratikus folyamatokról egyre inkább leválva, kivonja magát a demokratikus ellenőrzés minden formája alól. A mindenütt tapasztalható választási részvételi hajlandóság csökkenése ennek egyik kétségbevonhatatlan, de semmiképpen sem kizárólagos jele. Ennél sokkal nagyobb gond az ezzel együtt járó társadalmi, és ezzel összefüggő politikai szelektivitás, amely az egyébként is nehezen motiválható és integrálható alsó társadalmi rétegeket sújtja. A választások ilyen módon a politikailag aktív középrétegeket csak még tovább erősítik, és az egyre szélesedő alsó rétegekről végleg lemondanak. Az alternatív politikai részvételi formák elterjedését és a közvetlen demokrácia gyakorlását lehet és kell is üdvözölni, de mivel ezek során is elsősorban a fiatal és képzett rétegek aktivizálódnak, mindez nem akadályozza a társadalmi és politikai kirekesztést, hanem kiélezi azt.

A demokratikus közép pártjai ezzel akaratlanul is megnyitják a teret a populista mozgalmak előtt, amelyek éppen ezért nem egyszerűen a politika új eretnekei, hanem egy mélyebb válság szimptómái (Decker 2005: 30-36). A populista politikusok, akik a demokrácia provokátorai könnyen mozognak ezen a terepen, és velük szemben nemigen működnek az engedékenység és a morális felháborodás taktikai megfontolásai. A polgárok egy demokratikus rendszerben igazságosságra és elismerésre vágynak, amelyeket a posztdemokratikus viszonyok között egyre nehezebb kivívni. A politika ökonomizálásával és jogi

formulákba való foglalásával, az állam közszolgáltatásainak privatizálásával, a szupranacionális bürokráciák létrejöttével a folyamatok egyre komplexebbé és átláthatatlanabbá válnak, ami végső soron ahhoz vezet, hogy a szükséges döntéseket elhalasztják, és a konfliktusokat elhallgatják, mivel a politika önképét zavarják. A politika, mivel sokszor elveszti a valódi cselekvés képességét, kénytelen ott is cselekvőképességet felmutatni, ahol az kevésbe fontos, vagy ahol nincs is. A politika éppen ezért gyakran puszta reakcióra korlátozódik, és kommunikáció révén tartja fenn a cselekvőképesség látszatát. Mindez azonban gyakran a politikával kapcsolatos elvárások túlhajtásába csap át, ami elkerülhetetlenül elégedetlenséghez és csalódottsághoz vezet. A politika szereplői szinte kizárólag a jól inszcenálható problémákra lesznek fogékonyak, amelyek a felelősségteljes és sikeres politikus képét keltik. A politika problematizálása egy sajátos kiválasztási mechanizmus alapján történik, amely a politika sikerességéről dönt úgy, hogy a valódi megoldóképesség helyére a figyelemfelkeltés lép. Ennek egyik következménye, hogy a sokféle érdeket megjelenítők közül egyáltalán nem biztos, hogy a legnagyobb számú vagy leginkább rászorult csoport artikulálja leghatékonyabban az érdekeiket, és fejti ki a legnagyobb nyomást. A hagyományos pártok egyszerűen feladják és átengedik a kényes témákat a populista pártoknak, amelyeket aztán azok sajátos módon leegyszerűsítve és érzelmekkel feltöltve tematizálnak. Ennek nyomán a valódi problémákról szóló vitákat is ezek dominálják. Itt nyílik meg az a szakadék, amelyet a populista mozgalmak igyekeznek kihasználni, és az állítólagos népközelségre hivatkozva tudatosan szólítják meg és használják ki az elfojtott félelmeket és érzelmeket (Meyer 2005: 10-18). A populista mozgalmak megszemélyesítik a személytelen gazdasági és társadalmi hajtóerőket, konkrét alakban ábrázolják azokat, akikkel szemben előítéletekkel és gyanakvással viseltetnek. A legösszetettebb folyamatokat is képesek visszavezetni egyetlen okra. Magukat állandóan veszélyeztetetté és áldozattá stilizálják, hogy ezzel is kivívják a morális felsőség pozícióját, amelyet a mindenkor hatalmon lévőkkel szemben érvényesítenek. Éppen ez az, ami a populizmusra érzékeny társadalmi csoportokat összeköti, és a demokratikus rendszerekben, az utóbbi időben – még ha korlátozottan is – de eredményessé teszi.

4. A DEMOKRÁCIA DEFEKTUSAI KELET- ÉS KÖZÉP-EURÓPÁBAN

Kétségtelen, hogy a posztdemokrácia koncepciója, mint a demokrácia hanyatlásának és válságának diskurzusa csak korlátozottan értelmezhető, amennyiben annak folyamatai és jelenségei *mutatis mutandis* minden demokratikusnak tekinthető rendszerben megfigyelhetők ugyan, de Nyugat- illetve Közép- és Kelet-Európában más okokra vezethetők vissza, és más következményekkel járnak. Ebben a térségben nem egyszerűen a demokrácia éretlenségéről, és nem is posztdemokráciáról van szó. Az utóbbi évtizedben Közép- és

Kelet-Európa számos országában megrekedtek a demokratizálódási folyamatok, vagy részben vissza is fordultak. Ennek okai többnyire abban keresendők, hogy az 1989-1990-es rendszerváltozások után a liberális demokráciák általában nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, mivel a szabadság nem teremtett általános jólétet.

Miután ezekben az országokban a demokratizálódási folyamatok megtörtek, az uralom egyre inkább autokratikus vonásokat kezdett el mutatni. Nem meglepő, hogy a térség országaiban az autokrata ajánlatok és az erős kéz iránti igények hamarosan egymásra találtak, és a liberális demokrácia erői az általános bizonytalanság érzéséből fakadó kiábrándultság miatt gyakran képtelenek voltak vállalható alternatívát felmutatni vagy ezekkel akárcsak szembeszállni. A politikai rend ettől kezdve egy demokrácia és diktatúra közötti szürkezónában kezdett el mozogni, ami a fenti kategóriákba való besorolást lehetetlenné tette. Ennek nyomán olyan rendszerek jöttek létre, amelyek sem nem demokráciák, sem nem diktatúrák, hanem jobb híján a hibrid jelleget kifejezendő mindenféle melléknevekkel ellátott – *illiberal, limited, delegative, guarded* – demokráciák (Schmidt 2001). Közös ezekben, hogy megszorítás vagy megkülönböztetés nélkül egyik sem nevezhető demokráciának, jóllehet egyik sem tekinti magát diktatúrának, sőt gyakran hivatkozik a maga erős demokratikus legitimációjára. Ennek alapján úgy tűnik, hogy a demokratizálódás 1989 utáni hulláma nem a politikai liberalizmus győzelmét hozta, hanem a demokrácia mindenféle defektusokat mutató variánsainak „sikerét".

Ezek a súlyos vagy kevésbé súlyos defektusokat mutató demokráciák abban különböznek a melléknév nélküliektől, hogy a választásokat és a politikai versenyt, mint egyfajta demokratikus minimumot ismerik ugyan, de az emberi- és polgárjogokat biztosító intézmények működését korlátozzák, és a hatalom ellenőrzését, valamint a hatalomkorlátozást megnehezítik, vagy teljesen lehetetlenné teszik. A hatalommegosztás és a jogállamiság elvét bármilyen ürüggyel hajlandók felülírni vagy figyelmen kívül hagyni, jóllehet felesküsznek ezekre. A választások a számos kormányzati manipuláció miatt csak részben eredményeznek valódi versengést, így az eredmények egy pillanatig sem lehetnek kétségesek. A kormányzat ellenőrzi a média nagy részét, és állami forrásokat használ pártcélokra. Bizonyos csoportokat előnyben, míg másokat hátrányban részesít, amelynek egyetlen kritériuma a kormányhoz vagy vezérhez való hűség. A legfontosabb hatalmi ág ugyan továbbra is a törvényhozás, amelynek tagjait választják, de a kormány folyamatosan beavatkozik a normák kialakításába. A bíróságok *de jure* függetlenek, ám a kormány *de facto* kolonizálja, ellenőrzi, vagy legalábbis nyomást gyakorol rá (Vö. Merkel 2010: 37-38). A vezető(ke)t többnyire demokratikusan választják, így azok hivatkozhatnak az állítólagos népközelségre, ez azonban gyakran nem a nép szava, hanem a többség zsarnoksága, amely nem más, mint a vezér akaratának kifejezése. Az erős kéz iránti vágy nem ismeretlen Kelet- és Közép-Európában, és gyakran kapcsolják ezt össze történelmi illúziókkal, de a vezér személyét ma már nem annyira kultusz

övezi, mint inkább jól felépített imázs. Rendszerüket nem a hatalomgyakorlás brutalitása jellemzi, hanem az erőszak célzott és pontosan adagolt alkalmazása. Nem annyira a hatalom pervertált jellege a meghatározó, hanem a leválthatatlansága.

A defektusos demokráciák működésére általánosan jellemző az informalizálódás folyamata (Schmidt 2001). Ennek sajátossága, hogy az informális eljárások és kapcsolatok egyre inkább túlsúlyba kerülnek az alkotmányosan rögzített elvekkel és intézményekkel szemben. A legfontosabb döntések nem a formális keretek között születnek, hanem átláthatatlanul, személyi és érdek-összefonódásokra alapozva. A formális intézmények egyre inkább a végső legitimáló instancia funkciójára zsugorodnak. Gyakran hivatkoznak ezen rendszerek dinamikájára, ami abból adódik, hogy valóban nem terheli őket az egyeztetések és döntés-előkészítések, azaz a demokrácia hosszú folyamatainak holtsúlya. A hatékonyság és a határozottság vonzóak lehetnek minden olyan politikai rendszer számára, amelyben az értékmérőket ökonomizálják. Ennek hátterében a „*development first, democracy later*" gondolata áll, amely szerint a jólét fontosabb, mint a szabadság, és utóbbi bevezetésére ráérnek akkor is, ha az előbbit már elérték. Ez a hatékonyság néhány esetben gazdasági szempontból bizonyára indokolható, de semmi esetre sincs szó megcáfolhatatlan törvényszerűségről, ráadásul, akik ezen rendszerek előnyeiről beszélnek, előszeretettel feledkeznek meg különleges ismertetőjegyükről: korrupcióra való hajlamuktól. Miután a klientúra és a kijárás lépnek a nyílt és legitim konfliktusok helyére, ez megmutatja azt is, hogy mennyire sebezhetőek ezek a rendszerek, amelyek ugyan nem csúcsosodnak ki egyetlen összeomlásban, de előkészítik az utat az autokratikus rendszerek felé, még inkább elmosva ezzel a demokráciák és diktatúrák különbségét, és leszámolva azzal az illúzióval, hogy autokráciából csak a demokráciába vezet út.

Ma már nem kell különösebben realistának lenni ahhoz, hogy belássuk, a történelemnek a liberális demokráciák és piacgazdaságok pillanatnyi győzelmével nem lett vége, hanem továbbment, immáron azonban filozófia, egészen pontosan elérendő cél nélkül. Ha az eszkatologikus várakozások el is tűntek, a jövővel szembeni elvárások fennmaradtak. Ebben a helyzetben a demokráciáknak számos új kihívással és veszéllyel kell megküzdenie, miközben nem látszik semmilyen vele szembeállítható valódi alternatíva. Nem marad más a demokráciának, mint hogy önerőből tartsa fenn önreflexív jellegét, és ebből adódóan megújuló képességét, ami azonban a mai viszonyok között, a demokratikus hegemónia ellenére sem lesz egyszerű.

HIVATKOZÁSOK

[1] Crouch 1965-ben kezdte tanulmányait a London School of Economics-on, majd a '68-as diáklázadások idején a Diákszövetség elnöke lett. Ezekről a tapasztalatokról írta első könyvét The Student Revolt címmel. Akadémiai pályafutása 1972-ben kezdődött a University of Bath-on és az LSE-on. 1985 és 1994 között Oxfordban volt professzor, majd hosszú időn keresztül Firenzében tanított. 2005 óta a University of Warwick Governance and Public Management professzora.

[2] Mivel ebben a tanulmányban elsősorban a német nyelvterületen tapasztalható recepcióra koncentrálok, ezért a hivatkozások is a 2008-as német kiadásra vonatkoznak.

IRODALOM

Crouch, Colin (2004 és 2008): Postdemocracy (2004) London: Polity Press illetve Postdemokratie (2008) Frankfurt am Main: Suhrkamp

Crouch, Colin (2007): Wir brauchen Konflikte, Die Zeit, 2007.03.22.: 14

Decker, Frank (2005): Struktureller Populismus - Verändern die Medien das Politische? Was kommt noch bei den Bürgern an? Medien zwischen Politik und Populismus, Eine Dokumentation Köln: 30-36. Online: http://www.politische-bildung.nrw.de/imperia/md/content/publikationenvolltext/8.pdf (2012.04.18)

Genschel, Philipp – Zangl, Bernhard (2007): Die Zerfaserung von Staaltlickeit, Aus Politik und Zeitgeschichte 20-21: 10-16

Merkel, Wolfgang (2010): Das Ende der Euphorie. Der Systemwettlauf zwischen Demokratie und Diktatur ist eingefroren, WZB-Mitteilungen Heft 127: 36-39

Merkel, Wolfgang (2013): Zukunft der Demokratie. Krise? Krise, Frankfurter Allgemeine Zeitung 2013.05.05. (2014.11.08.)

Meyer, Thomas (2005): Politik in der Mediendemokratie. Was kommt noch bei den Bürgern an? Medien zwischen Politik und Populismus, Eine Dokumentation, Köln: 10-18. Online: http://www.politische-bildung.nrw.de/imperia/md/content/publikationenvolltext/8.pdf (2012.04.18)

Mouffe, Chantal (2011): „Postdemokratie" und die zunehmende Entpolitisierung, Aus Politik und Zeitgeschichte (1-2): 3-4

Ritzi, Claudia–Schaal, Gary (2010): Politische Führung in der "Postdemokratie, Aus Politik und Zeitgeschichte (2-3): 9–15

Schaal, Gary (2010): Postdemokratie. Tatsächlich? Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs. Ausgabe 11: 2-11. Online: http://erwachsenenbildung.at/magazin/10-11/meb10-11.pdf (2012.04.18.)

Schmidt, Siegmar (2001): Demokratien mit Adjektiven. Die Entwicklungschancen defekter Demokratien, Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 7/8, 219-223. Online: http://archive.today/20130429063802/http://www3.giz.de/E+Z/zeitschr/ez7801-7.htm (2014.11.08.)

Zangl, Berhard (2008): Monopolist a. D. – Herrschaft wird delegiert, doch ganz ohne den Staat geht es nicht immer, WZB-Mitteilungen Heft 121: 11-14

A DEMOKRATIKUS ÁLLAM SZEREPÉNEK VÁLTOZATAI EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Simon János–Kossuth Borbála

„A világ könnyebben elfogad egy kézenfekvő hazugságot,
mint egy bonyolult és nehezen megismerhető igazságot."
A. Tocqueville

KIVONAT

A tanulmány a 20. század történetének tapasztalatából kiindulva a demokratikus berendezkedésű, modern állam kereteit, funkcióját, szociális szerepvállalását és a civil társadalomhoz való viszonyát mutatja be. Az utóbbi években több kezdeményezés született a társadalmi haladás és a jól-lét keretrendszerének, illetve mérésének kialakítására nemzetközi, nemzeti és közösségi szinten egyaránt. Az egyik megállapítás arra hívja fel a figyelmet, hogy nem szabad elhanyagolni az Állam alulról-fölfelé történő építését, a másik a fogalmi keretek tisztázására vonatkozik, a harmadik konklúzióhoz, a feladatok programszerű tisztázásához kapcsolódik. A negyedikben megkíséreljük a politikai erők közötti konszenzusteremést rekonstruálni. Abból a koncepciónkból indulunk ki, hogy az Állam típusa és jogi berendezkedése szorosan összefügg, ezért közelebbről is elemezzük a demokrácia lehetséges rendszereit, típusait.

ENGLISH ABSTRACT

One of the conclusions has drawn the attention to the fact that the state's upward construction cannot be neglected, because this is what enhances the individual and collective rights of freedom the best way possible. The other conclusion regards the clarification of the concept framework, while the third conclusion deals with the programmatic clarification of the duties connected to the crisis of the welfare state. In the fourth conclusion, we attempt to reconstruct the consensus-creation between the political forces, which strengthens the democratic state as well.

KULCSSZAVAK

Demokrácia, politikai-kultúra, jóléti állam, civil társadalom.

1. BEVEZETÉS – AVAGY MIÉRT NEHÉZ A TÁRSADALOMTUDOMÁNYI FOGALMAK DEFINIÁLÁSA?

Az Állam szerepének elméleti kérdéseivel foglalkozó szakirodalom igen gazdag a politikatudományban, de még nagyobb a merítési lehetőség, ha a filozófia és a jogelmélet gazdag tárházára, legfontosabb művelőire és iskoláira gondolunk Arisztotelésztől napjainkig.

A 20. században jelentek meg és kaptak árnyaltabb értelmezést olyan kifejezések, mint „diktatúra", „demokrácia", „nemzetállam", „szolgáló állam", „vízfejű állam", „szocialista állam", „paternalista állam", „jóléti állam", „munkaállam". Mit is takarnak e kifejezések és milyen a gyakorlati megjelenésük? Alábbi tanulmányunkban több témát is elemezni kívánunk, melyekben azonban közös, hogy egyrészt körbejárják az Állam szerepének történelmi változását, másrészt annak magyar vonatkozásait. A kérdéskörhöz több irányban közelítünk: áttekintjük a különböző államelméleteket, az egyes szerepek történelmi változásait és mindezeket kiemelten vizsgáljuk a civil társadalommal kapcsolatos viszonyában egyetemlegesen is és magyar vonatkozásban is.

Először néhány elméleti kérdést vetünk fel, aztán fogalmi kérdéseket vizsgálunk, szem előtt tartva a történetiséget és a viszonyrendszer változásának normatív értékelését. A fogalmi értelmezések után (haladás, demokrácia) nemzetközi példákkal mutatjuk be a liberális jogoktól a szociális jogokig vezető utat, majd a diktatórikus és a demokratikus Állam születési körülményeit vizsgáljuk a civil társadalom szemszögéből. A demokráciát, mint rendszert a gazdasági növekedés, a konfliktusok és a jólét megteremtése szempontjából elemezzük. Végül a kelet-európai államszocializmus néhány jellemzőjével foglalkozunk, és kitérünk a magyar sajátosságokra is. Külön érdekesnek tartjuk, a magyarok posztpaternalista attitűdjét, mely csapdahelyzetet állított a pártkampányoknak, a kormányzati munkának, s így károsan hatott a gazdaság bővített újratermelési folyamataira, s ebből az örvényből csak a 2010-ben alakult új kormány tudott kiszállni.

Már az elején szögezzük le, hogy tisztában vagyunk azzal, hogy mindig célszerű a használt alapfogalmak tartalmát előre meghatározni, hiszen így lehetséges, hogy mindenki számára érthetővé tegyük mondandónkat és a vitapartnerekkel is párbeszédet tudjunk folytatni. Rögtön azonban a nehézségekre is utalnunk kell. A definiálások előtt szeretnénk emlékeztetni az olvasót, hogy a társadalomtudományban a fogalmak a közösség által konstruáltak, történelmileg változó tartalmúak és konszenzusigényesek, ezért mindig lesznek olyan szempontok és használók, akik vitatják egyik vagy másik kifejezés jelentését. A használt tudományos fogalmak egy része elusív, vagyis szétfolyó, képlékeny, nehezen meghatározható, ezért a tudósok gyakran nem definíciót adnak, hanem ugyanazt több megközelítésben írják le (O'Donnel, 1993:5).

Fentiek értelmében egy adott fogalom igazi jelentésének feltárása egyrészt feltételezi az összes vagy legfontosabb vonatkozásának és logikai struktúrájának feltárását, mert csak így világítható meg annak a tartalma a maga teljességében, másrészt figyelembe kell vennünk, hogy ezek a fogalmak idővel újabb és újabb jelentésréteggel terhelődnek, így időben változnak, és részben megújulnak. Ha sikerül is összeállítanunk egy kifejezés tartalmi leírását egy jól megszerkesztet mondat keretében, akkor sem biztos, hogy az retrospektíve, azaz történelmileg, vagyis a múltba visszamenőleg is használható-e, akár normatíve, akár csak a leírás szintjén. Gondoljunk csak például olyan kifejezésekre, mint a haladás, a demokrácia, a liberalizmus, a demokratikus politikai kultúra, a politikai baloldal és jobboldal.

Megnehezíti a definiálást, hogy az egyes fogalmakra idővel többféle értelmezési réteg tevődik, melyeket szinte képtelenség egyetlen paradigmába gyömöszölni, az egyes fogalmak közötti határok gyakran nem elég élesek, sokféle átmenet van, elmosódnak a kontúrok. Sőt, az egyes korszakok is jelentésmódosulást hoznak, az eltérő generációk is más és más tartalmat értelmeznek, és akkor még nem is beszéltünk a szocializációs különbségekről, vagy az egyes kultúrkörökről (Simon 2002, Bal-jobb).

Tovább nehezítik a definiálást, hogy a fogalmaknak általában rendkívül gazdag a jelentéstartománya és az értéktartománya, így aztán az egyes szavak jelentéséért folytatott harc szinte végigkíséri az évszázadok tudományos és közgondolkodását a társadalomtudományokban is. A fogalmak még ideológiai töltettel is telítődnek, ami megkönnyíti, hogy a hétköznapi életben a legkülönfélébb politikai erők használják a maguk céljaikra, gyakran sajátos jelzőkkel ellátva. Ráadásul az egyes generációk között is nagy az eltérés a demokrácia értelmezésében, hiszen eltérő politikai-hatalmi viszonyok között szocializálódtak, más eszmeáramlatokat szívtak magukba az elemi ismeretek szintjén, sőt, voltak, akik tovább képezték magukat, ellentétben másokkal. Egy demokratikus társadalomban azonban természetes, hogy az állampolgárok ismerete és gondolkodása sokszínű, ami a demokratikus politikai kultúra egyik fontos pillére.

Újabb értelmezési nehézséget okoz az, hogy gyakran bizonyos szavak nyelvenként (és országonként) eltérő tartalommal bírnak, amennyiben érzelmi töltetet hordoznak. Például az autoritás (mint tekintély) a magyarban pozitív értelmet is kaphat (mint pl. munkával, teljesítménnyel felépített imázs), lengyelben azonban csak negatív tartalmat hordoz. de maga a kommunista mozgalom sok nyugat-európai országban még ma is hordozhat pozitív értéket, miközben egy lengyelnek vagy litvánnak egyértelműen negatív, mert az embertelenség és az elnyomás szinonimáit jelenti. Ugyanannak a rendszernek a megjelölésére a magyar politológusok a diktatúrát használják, a lengyelek a totalitarizmust. A nyelvi sokszínűség kétségtelenül problémákat is okoz, és nehezítik a közös szakmai szótár kialakítását, de mégsem teszi lehetetlenné.

Alábbiakban a sokszínűségekben is keressük a legnagyobb közös értelmezési keretet, a rendezőelveket ahhoz, hogy megértsük, hogy az Állam hogyan, milyen kondíciók között teljesíthet leghatékonyabban, milyen feltételekkel szolgálhatja legjobban az állampolgárok jólétét és jól-létét. A válaszokhoz először meg kell vizsgálnunk a diktatórikus és a demokratikus Állam létrejöttének okait, folyamatát és legfőbb tulajdonságait, majd pedig az embereknek az Állami szerepvállalásokkal szembeni elvárásait.

2. A TÁRSADALMI HALADÁS PROBLÉMAKÖRE

Létezik-e társadalmi haladás?

A társadalmi haladás definiálása és elemzése elméleti és módszertani szempontból is szakmai kérdéseket vet fel és egyben kihívást jelent, amely szükségessé teszi az egyes tudományágak és szakpolitikák közötti párbeszédet és együttműködést. A különböző tudományágak, így pl. a társadalomtudományok, a gazdasággal foglalkozó tudományágak, a környezettudományok, és azok művelői, a szakpolitika formálói közötti párbeszéd és együttműködés egyaránt szükséges ahhoz, hogy a haladás koncepciójáról tartósan érvényes megállapításokat tehessünk.

Egyáltalán létezik-e haladás, s ha igen, hogyan értelmezhető, mit takar a haladás fogalma? Létezik-e a társadalmi változásoknak egy előre látható iránya, mely a korábbi állapotnál magasabb szintű vagy csak egy filozófiai, esetleg politikai fikcióról van-e szó?

A kérdésre nem adható mindenki által elfogadott válasz. Kétségtelen, hogy világszemlélettől függ, hogy ki hogyan ítéli meg a folyamatokat (process) és a változásokat (change), hogy azokat fejlődésnek (progress, development) tartja-e. Sokan ellentmondást nem tűrő tényként kezelik a társadalmi és a politikai „haladás" létezését, sőt kutatóintézeteket alakítanak annak vizsgálatára vagy politikai propagálására (Progresszív Intézet, Progressziót Kutató Intézet, stb.). A politikai baloldalról származnak azok a propagandisztikus indíttatású értelmezések, melyek gyakran összemossák magukat a folyamatokat és a változásokat, és ha annak iránya nekik, illetve politikai értékeiknek kedvező, akkor azokat a változásokat is haladásnak minősítik. A progresszió kutatására szakosodott intézetek azonban már kifinomult módszertannal, szakmai megalapozottsággal állítják össze a rendezőelveket, a kategóriákat és elemzik a folyamatokat.

Meg tudunk-e különböztetni változást és haladást, illetve létezik-e ún. társadalmi előrehaladás (progressziót) vagy visszafelé haladás (regressziót)? A kérdés továbbra is megválaszolásra vár: létezik-e a történelemben és a társadalomtörténetben haladás? A válasz az, hogy magukban a folyamatokban

nem létezik, de létezhet, az emberi gondolkodásban, értékrendszerben, világlátásban. Magát a „haladást" – olyan értelemben, ahogy azt a koncepció hívei használják – a valóság nem hordja eleve magában, az nem egy immanensen beleépített része a világ működésének. A nagy univerzális kozmoelméletek is inkább a körforgásra vagy a kiteljesedés-összeroppanás elméletre építenek, semmint az alacsonyabb minőségűtől a magasabb minőségű felé történő változásra. Nem bizonyítható, hogy immanensen be lenne építve a létben, a mozgáspályákba az eleve haladó és nem-haladó képződmény kategóriája, hanem ezt a minősítést a véleményező szubjektíve viszi bele. A progresszió alapvetően nem a folyamatok objektív leírására szolgál, hanem azok értékelésére, ami pedig éppen az értékelő által konstruált rendszer része. A haladás multidimenzionális folyamat, dinamikus, mely szubjektív tényezőkből áll. Szubjektív döntés kérdése már az, hogy arra az álláspontra helyezkedünk-e, hogy van haladás, vagy arra, hogy nincsen. De ha elfogadjuk a haladás társadalomtudományi létezését, akkor mit takar a haladás fogalma? Természetesen nemcsak a mozgásnak az irányára vonatkozik, hanem magára a mozgást (át)alakító komponensek szerkezetére is, mert az határozza meg a következményt, tehát maga a haladás lényegében egy „folyamat jellegű termék", illetve annak értékelésére és alapvetően magának a folyamatnak a kompozíciójára vonatkozik. Ez leginkább a materialista gondolkodásúakra és a politikában magukat baloldaliaknak vallók között terjedt el és kevésbé jellemző a vallásos értékrendszerűekre vagy a spirituálisan fogékonyabbakra.

A filozófiai gondolkodás nagyon is megosztott ebben a kérdésben. Számos, egymástól eltérő elmélet mentén gondolkodó iskola létezik a maguk saját eltérő logikájában. Vannak olyanok is, akik megkülönböztetik a haladás (progress) mellett a fejlődést is (process), és az előbbit nem, de az utóbbi folyamatok létezését elismerik. Sokan ugyanis elismerik a fejlődést, mint magasabb szintű adaptációt, de nem ismerik el a haladást, mert azt az unilineáris gondolkodással azonosítják. De talán még erősebb és jelentősebb az a vonulat, mely szerint a (világ)történelemben nem létezik haladás, az egy mesterséges emberi konstrukció csupán, csak változás van, körforgásként vagy a kiteljesedés és összeomlás ciklusainak sorozataként fogják föl a változásokat (G. Vicótól, Dantén át Madáchig és a modern neokonzervatív iskolákig széles skálán mozognak), amint arra már föntebb utaltunk.

A fejlődés gondolatköre, illetve annak meghatározása természetesen már a görögöket és a rómaiakat is foglalkoztatta. Például Platón elfogadta a haladást, egy szakadatlan folyamatként fogta fel, amely a természeti állapotból egy magasabb kulturális, gazdasági és politikai szint irányába mutat és az emberi létfeltételeket jobbá teszi, ezáltal pedig közelebb kerül az „ideális állam" megvalósítása. Nézete szerint a fejlődés folyamatát a társadalom növekvő összetettsége és a tudás gyarapítása jellemzi, amit a tudományok és a művészetek is segítenek. Arisztotelésznek is meggyőződése volt, hogy az emberi haladást

nem csak gazdasági és lélektani oldalról kell vizsgálni, ezért megkülönböztette egymástól az erkölcsi és az anyagi létet, az előbbi a boldogsághoz az utóbbi az alapvető szükségleteket kielégítő materiális léthez kötődik. Így magát a jól-létet olyan multidimenzionális fogalomként kezelte, amelynek egyrészt létezik egy materiális, másrészt egy immateriális szegmense. Magát a jól-léti államot pedig olyannak képzelte, amely összekapcsolja a két dimenzió megvalósítását. Sokan még a 16–17. század fordulóján alkotott F. Bacont szokták a haladás előfutárai között emlegetni, aki a haladás és a jólét fogalomkörébe beemelte a tudás fontosságát. A haladás koncepciójának gyökerei a kontinentális Európában egészen a 17–18. századi európai felvilágosodás időszakára vezethetők vissza. Voltaire például a haladást nem az emberi cselekedetekre vonatkoztatta, hanem kiterjesztette az emberi szellemre is, a művészetekre és tudományra. A 19. század végének nagy elméleti gondolkodói közül Herbert Spencert kell említenünk, aki szerint a haladás lényege összetevőiben rejlik, amiknek eredményeképpen született meg a szerves fejlődés törvénye. Az ő haladáselmélete azon a koncepción alapszik, hogy e folyamat átalakulást jelent a homogénből a heterogén felé. A 20. század politikai kommunikációban végig húzódik a haladás eszméjéért folytatott harc, mely elsősorban a baloldali gondolkodást dominálja. Az USA 44. elnöke, Barack Obama, aki 2008 augusztusában a választási kampányban a következőket mondta: „Mi, demokraták teljesen különböző mércét használunk arra, hogy mit jelent a haladás ebben az országban" (OECD Observer, 2008. márc.).

Bár a jobboldali pártpolitika és ideológia erősen megosztott már a haladás létezésével kapcsolatban is, sőt gyakran hanyagolja is, mégis nem lennénk tárgyilagosak, ha a progresszivitás fogalmának használatát csak a baloldalakra szűkítenénk, hiszen az évszázad második felében a vallásosságban is megjelent. Auguste Comte az altruizmus és a pozitivizmus úttörője vallásos ember lévén egyházi mozgalmat indított, amely azt hirdette, hogy a szeretet és a rend alapelv, viszont a haladás maga a cél.

Például a katolikusoknál 1967-ben a VI. Pál pápa által kibocsátott „Populorum Progressio" Enciklikának egyik központi kérdése az emberi fejlődés. 2009 júliusában pedig XVI. Benedek pápa is ezt választotta vezérelvének a „Caritas in veritas" (Szeretet az igazságban) című szociális körlevelében. Ebben a Populorum Progressióból átvette a teljes emberi fejlődés gondolatát, amely túlmutat az anyagi javakban való növekedésen, és több is, mint az egyszerű evolúció (Baritz, 2009).

A progresszió alapvetően nem a folyamatok objektív leírására szolgál, hanem azok értékeléséhez, ami pedig éppen az értékelő által konstruált rendszer része. A haladás multidimenzionális folyamat, dinamikus, mely szubjektív tényezőkből áll. A szubjektív döntés kérdése már az, hogy arra az álláspontra helyezkedünk-e, hogy van haladás, vagy arra, hogy nincsen. De ha elfogadjuk a haladást, akkor mit takar a haladás fogalma? Természetesen nemcsak a moz-

gásnak az irányára vonatkozik, hanem magára a mozgást (át)alakító komponensek szerkezetére is, mert az határozza meg a következményt, tehát maga a haladás lényegében egy „folyamat jellegű termék", illetve annak értékelésére és alapvetően magának a folyamatnak a kompozíciójára vonatkozik. Ez leginkább a materialista gondolkodásúakra jellemző, a politikában magukat baloldaliaknak vallók között terjedt el és kevésbé jellemző a vallásos értékrendűekre vagy a spirituálisan fogékonyabbakra.

A filozófiai gondolkodás tehát nagyon is megosztott ebben a kérdésben. Számos, egymástól eltérő elmélet mentén gondolkodó iskola létezik a maguk saját eltérő logikájában.

A haladás mérése

Ha elfogadjuk a haladás létezését, akkor mindenekelőtt fel kell tennünk a kérdést, hogy mérhető-e a társadalmi előrehaladás (progresszió) és visszafelé haladás (regresszió) és a mikéntje.

A társadalmi fejlődés mérésekor más keretrendszerben is lehet gondolkodni, mint ahogy tette ezt 1943-ban A. Maslow „A Theory of Human Motivation" (Az emberi motiváció egy elmélete) című munkájában. Szerinte az embereknek először az alapvető fiziológiai szükségleteiket (víz, élelem, alvás, stb.) kell kielégíteniük és csak utána olyan igényeiket, mint a szeretet, biztonság, tisztelet és önmegvalósítás (Maslow: 1943). Fél évszázaddal később az indiai Amartya Sen egy másik keretrendszert dolgozott ki a „Development as Freedom" (A fejlődés mint szabadság) című 1999-ben megjelent munkájában. Szerinte öt szabadság különböztethető meg: gazdasági lehetőségek; politikai szabadság; társadalmi lehetőségek; átláthatóság; és biztonság (Sen, 1999).

A 20. század végére a nemzetközi gazdasági és pénzügyi válságok következményeként a társadalomtudomány számára világossá vált, hogy a neoliberális gazdaságpolitika, valamint a hozzá szorosan kötődő mágikus mutató, a bruttó hazai termék (Gross Domestic Product – GDP) önmagában nem alkalmas a társadalmi jólét, jól-lét, illetve haladás mérésére, ezért azt más társadalmi és környezeti mutatókkal kellett kiegészíteni.

A Buthani Királyságban olyan mutatókat dolgoztak ki, melyek szerint a fejlődés legfőbb célja az emberek boldogsága. Az 1970-es években egészen újnak hatott, hogy a fejlődés mércéje a boldogság felé haladás lett, vagyis hogy a bruttó nemzeti boldogság fontosabb, mint a bruttó hazai termék. Az BNB kilenc fő területet ölel fel: pszichológiai jól-lét; oktatás; időfelhasználás; ökológia; kultúra; közösségek életképessége; egészség; életszínvonal és jó kormányzás. Amíg a hagyományos fejlődési modellek a gazdasági növekedést mint végső célt hangsúlyozzák, a BNB abból indul ki, hogy valódi haladás akkor megy végbe, amikor az anyagi és a szellemi fejlődés párhuzamos. Tegyük hozzá, hogy a közgaz-

daságtudományban is sokan megkérdőjelezik, hogy a BNB, mint budhista képződmény alkalmazható-e egyáltalán más kultúrkörökben. Az OECD által kidolgozott rendszer hasonlóságot mutat a Bhutani Királyságban 1972-ben bevezetett és azóta is alkalmazott bruttó nemzeti boldogság (BNB) koncepciójával.

Az OECD 2007-ben Isztambulban megrendezett Világfórumán indította útjára „A társadalmi haladás mérése" című projektet. A projekt abból a felismerésből indult ki, mely szerint növekszik a hivatalos statisztika és az emberek érzékelése közötti szakadék, mind saját életkörülményeiket, mind a gazdaság teljesítményét illetően. Ha az emberek nem hisznek a hivatalosan közzétett számokban és statisztikákban, akkor elvesztik a kormányokba vetett bizalmat, ami negatív hatással lehet a demokratikus folyamatokra. Az Isztambuli Nyilatkozat arra ösztönözte a szakmai közösségeket, hogy tekintsék át és vitassák meg, hogy a 21. században mit jelent a haladás, és statisztikai adatok és mutatók használatával dolgozzanak ki erre vonatkozóan megbízható mérőrendszert.

Utaltunk rá, hogy a haladás-koncepció kritika nélküli elfogadása minden kétséget kizáróan csak a politikai baloldalra és annak tudományos holdudvarára jellemző, a jobboldali gondolkodók szótárából általában hiányzik, vagy csak a publicisztika szintjén van jelen. A baloldali ideológiák és politikai értékek felé elkötelezett szerzők egyértelműen abból indulnak ki, hogy létezik haladás, sőt a történések és folyamatok azzal nemcsak magyarázhatók, de értékelhetők is. Nem véletlen, hogy a mérhetőségének kidolgozására is alapvetően a baloldaliak részéről indult el kezdeményezés az EU-ban és végülis sikerült elfogadtatnia a haladás-koncepciót. 25 jeles szakértő részvételével munkacsoportokat alakítottak Joseph Stiglitz Nobel-díjas közgazdász vezetésével. A bizottságba meghívták Amartya Sen Nobel-díjas indiai kutatót is és megbízták őket a haladás fogalmának újraértelmezésére és az emberi fejlődés mutatójának kidolgozására (Human Development Index, HDI). Az ún. Stiglitz Bizottság azt kapta feladatául, hogy azonosítsa a GDP-nek, mint a gazdasági teljesítményt és a társadalmi haladást mérő, szinte kizárólagos eszköznek a korlátait, és javasoljon alternatív mutatókat, hogy teljesebb képet lehessen kapni a társadalmi haladás irányairól. A 300 oldalas Stiglitz-Sen-Fitoussi jelentést 2009 őszén hozták nyilvánosságra (Stiglitz–Sen–Fitoussi, 2009). Ebben 12 ajánlásban fogalmazzák meg a legfontosabb következtetéseket. Az említett EU munkacsoport közgazdászai, statisztikusai a fejlődésben fontosnak tartott mutatók alapján olyan indexeket képeztek, melyek révén mérhető a „haladás", illetve annak változása. A statisztikai mutatók három fő faktort emeltek ki:

- a növekvő termelést,
- a növekvő jólétet és
- a javuló környezetet.

E három tényező egyensúlyi állapotából következtettek a progresszió vagy a regresszió erejére (1988: 28. o.). Az indexek persze önmagukban nem, hanem

összehasonlításban, egymáshoz való viszonyukban és a változások idősorában értelmezhetőek. Említsünk meg néhány elvárást a Stiglitz-jelentésből!

- A jól-lét megállapításakor tekintetbe kell venni, hogy különbség van az objektív és a szubjektív jól-lét között. Szükséges, hogy a statisztikai hivatalok kérdőíves felméréseik során figyelembe vegyék az emberek véleményét és tapasztalatait saját életükről.
- Az életminőségi mutatóknak minden dimenziót tekintve átfogó módon kell értékelniük az egyenlőtlenségeket.
- A fenntarthatóság értékelése jól kiválasztott paraméterek rendszerét követeli meg; ebben szerepe van a fenntarthatóság monetáris indexének is, de csak a gazdasági vonatkozások esetében.
- A környezeti mutatóknak elsősorban olyan fizikai indikátoroknak kell lenniük, amelyek a fenntarthatóság környezeti vetületeit tárják fel. Itt különösen szükség van olyan világos paraméterek kidolgozására, amelyek jelzik a közeledést a környezetkárosodás veszélyes szintjei felé (például éghajlatváltozás, halállomány fogyása).

A haladás (újra)értelmezése

A jólét (welfare) és a jól-lét (well-being) a társadalmi haladás kulcsfogalmai közé tartoznak. Míg az előbbi inkább az anyagi javak gyarapodásához kötődik, az utóbbi az immateriális javakat és szubjektív elemeket (például szeretet, boldogság, elégedettség) foglalja magában. E fogalmak a tanulmányban is ebben az értelmezésben szerepelnek.

A 2008-ban bekövetkezett globális gazdasági válság ráirányította a figyelmet a növekedés helyreállítására és egyben a növekedés, versus fejlődés (haladás) viszonyának újraértelmezésére. A Stiglitz-jelentés idézte többek között Franklin D. Roosevelt USA elnöknek az 1929–1933-as gazdasági válsággal kapcsolatos korabeli kijelentését a „Nemzet állapotáról" szóló beszédében, amikor arra figyelmeztetett, hogy az emberi jólét nem csupán a materiális javaknak és a luxusnak köszönhetően növekedett és növekszik, hanem az integritáson, az önzetlenségen,a felelősségen és az igazságon keresztül halad előre. Tehát az elnök tisztában volt azzal, hogy mennyire elégtelen a haladást önmagában csak az anyagi javak mennyiségére redukálni (Stiglitz: 2009). Föntebb pedig már idéztük az USA egy másik elnökének, Barack Obamának a 2008-as választási kampányban elmondott szavait, amely szerint: „Mi demokraták teljesen különböző mércét használunk arra, hogy mit jelent a haladás ebben az országban" (OECD Observer 2009. márc.). Fontos-e a környezet és a boldogság fogalma, amikor társadalmi haladásról beszélünk? Ezeket a kérdéseket feszegetik felelős tudósok és politikusok az emberiségtörténetének második legnagyobb gazdasági válsága idején.

A neves amerikai ökológiai közgazdász, Robert Costanza szerzőtársával együtt szintén azt az álláspontot képviseli, hogy szükség van a haladás mérésének új megközelítéseire, és egyetértésre kell jutni ennek fontos társadalmi célként való elismerésében. Olyan indikátorokra van szükség szerintük, amelyek valóban elősegítik az emberi élet minőségét javító és egyúttal a támogató ökoszisztémák teherbíró és eltartó képességén belül lévő fenntartható fejlődést (Costanza et al., 2009).

Az OECD társadalmi haladás mérése

A legtöbb szakértő egyetért abban, hogy a haladás multidimenzionális folyamat, mégis számos vélemény létezik e dimenziókról és jellemzésük módjairól. A vélemény-különbségek abból adódnak, hogy sokféle társadalom és szerveződés létezik különböző kulturális, történelmi, környezeti háttérrel. Emiatt nagy szükség van arra, hogy a kiindulási pont és a keretrendszer mindenki számára elfogadható legyen. Az OECD ezért dolgozta ki a társadalmi haladás keretrendszerét, amely modellszerűen mutatja be a humánszféra és az ökológiai rendszer közötti interakciókat (Statisztikai Szemle, 88. évfolyam 3. szám, 225.)

A társadalmi haladás eszerint összetett és multidimenzionális koncepció, amely egyaránt magában foglalja a jól-lét materiális és immateriális szegmenseit. Ugyanakkor dinamikus koncepció is, ami mind múltba való visszatekintést, mind pedig jövőbe tekintést is igényel. Emellett figyelembe veszi az emberek szubjektív tapasztalatait,azaz, hogy mit gondolnak fontosnak egyénileg vagy közösségük szempontjából. Az OECD munkaanyaga szerint „a társadalmi haladás akkor megy végbe, amikor egy társadalom fenntartható és méltányos jól-létében javulás következik be" (Giovannini et al., 2009).

A társadalmi haladás rendszertana az OECD munkaanyaga alapján a következő szerkezetben mutatható be:

1. Végső célok:
   - Az ökológiai rendszerek állapota: föld(geoszféra), édesvíz, óceánok és tengerek (hidroszféra), biológiai sokféleség (bioszféra), levegő (atmoszféra);
   - Az emberi jól-lét állapota: fizikai és mentális egészség, tudás és megértés, munkavégzés, anyagi jólét, szabadság és önmeghatározás, (önmegvalósítás), személyek közötti kapcsolatok;
2. Átmeneti (közbülső célok):
   - Gazdaság: nemzeti jövedelem, nemzeti vagyon;
   - Kormányzás: emberi jogok, polgári és politikai részvétel, biztonság és erőszak, bizalom, hozzájutás a szolgáltatásokhoz;
   - Kultúra: kulturális örökség, művészetek és kikapcsolódás (pihenés);

3. A két célrendszer közötti kapcsolatok:
- Erőforrásgazdálkodás,
- használat és fogyasztás: erőforrás-kitermelés és -fogyasztás, környezetszennyezés,
- a gazdasági és környezeti értékek védelme, illetve megőrzése.
- Ökoszisztéma-szolgáltatások: a nyújtott erőforrások és folyamatok, a természeti események hatása.
- Keresztkapcsolatok: nemzedékeken belüli vonatkozások (méltányosság/ egyenlőtlenség), nemzedékek közötti vonatkozások (fenntarthatóság/sérülékenység/ rugalmasság).

2005-ben a „fenntartható fejlődés" mérésére vonatkozó koncepcionális keretek kidolgozására hozták létre az Európai Statisztikusok Konferenciájának kezdeményezésére a „Fejlődéssel Foglalkozó Bizottságot". Javaslatot tettek a nemzeti kormányok és a nemzetközi szervezetek által is használható fenntartható fejlődési indikátorok szűkített készletére, ami egyúttal nemzetközi összehasonlítást is lehetővé tesz. Ebben olyan kategóriák értékelését tartották fontosnak, mint: Emberi jól-lét; Társadalmi; Egyéni jól-lét; Társadalmi rendszer; Gazdaság; Kultúra; Kormányzás; Ökoszisztéma állapota; Ökoszisztéma szolgáltatások; Ökológiai rendszer; Erőforrás-gazdálkodás. A szakértői csoport 2009-ben közzétett jelentésében a tőkealapú megközelítést alkalmazta, amelynek megfelelően egy társadalom teljes tőkealapja öt különálló szegmensből áll: pénztőke (kötvények és betétek), megtermelt tőke (berendezések, épületek stb.), természeti tőke (természeti erőforrások, ökoszisztémák), emberi tőke (képzett és egészséges népesség), valamint a társadalmi tőke (társadalmi hálózatok és intézmények). A beszámoló javaslatot tesz egy 28 indikátorból álló rendszer használatára, amely összhangban van a tőkealapú megközelítéssel, és a legtöbb elemében hasonlóságot mutat a már létező politikaalapú mutatókészletekkel. Az elfogadott 28 indikátorból álló készlet nagy belsőkoherenciával rendelkezik és a „stock-flow" logikát követi (Kasznár 2013; UNECE: 2009).

Egy 2008-ban végzett Eurobarométer-felmérés szerint az EU állampolgárainak több mint kétharmada úgy véli, hogy a haladás mérésére társadalmi, környezeti és gazdasági mutatókat egyaránt figyelembe kell venni. Különböző tanulmányok azt is feltárták, hogy az átlagpolgárok érzékelése az életükről más, mint amit a száraz statisztikai adatok mutatnak. A GDP növekedése ellenére sokszor úgy érzik, hogy jövedelmük és a közszolgáltatások színvonala csökken.

Mindezek alátámasztják, hogy e mutató alakulása önmagában nem képes kielégíteni a társadalom és a döntéshozók sokrétű információigényét, ezért kiegészítése indokolt. Az Európai Bizottság öt intézkedés végrehajtását javasolja a következő évekre (Kasznár: 2013). Az első a GDP környezeti és társadalmi mutatókkal való kiegészítését foglalja magába. A Bizottság 2010-re ígérte egy átfogó környezeti index bemutatását, amely képes lehet arra, hogy komplexebb

módon mérje a környezeti haladást. A második intézkedés a közel valós idejű információszolgáltatást célozza meg azzal, hogy erősíti a környezeti és a társadalmi információk időszerűségét (Szabó: 2009). A harmadik a javak társadalmi elosztásáról és az egyenlőtlenségekről szóló jelentések pontosabbá tételét irányozza elő, különös hangsúlyt fektetve a társadalmi egyenlőtlenségek és a környezetminőség kapcsolatának feltárására. A negyedik terület, ahol a Bizottság előrelépést javasol, a fenntartható fejlődés mérésére irányul. Ez egy eredménytábla kidolgozásával valósítható meg, amely méri az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájában szereplő célkitűzések végrehajtása terén elért haladást. Az Európai Tanács 2006-os döntése értelmében a nemzeti számlák vizsgálatát kiterjesztik a környezeti és a társadalmi kérdésekre is.

Jólét és jól-lét

Az európai polgárságnak kettős értelme van, egyrészt jelenti a szabad „citoyen" (politikai és gazdasági jogokkal), másrészt jelenti a szociális polgárságot (széles szociális jogokkal). Sokak szerint az EU hátrányát a szociális jogok képezik, mert rugalmatlanná teszik a rendszert és pazarlóak. Ezzel szemben mások viszont éppen ellenkezőleg gondolják, szerintük ugyanis ezek a gazdaságnak éppen, hogy felhajtóerőt jelentenek (oktatás, egészségügy), amit ha okosan használnak (mint egykor Japán, most Mexikó és India), akkor óriási fejlődési dinamikát hozhat. Egyes kutatók egyenesen úgy vélekednek, hogy mivel „az európai polgárság szociális, gazdasági polgárságot is jelent, paradox módon ez képezi az EU versenyképességi hátrányát" (Kasznár 2013:27).

Ezzel szemben fogalmazzuk meg álláspontunkat, mely szerint a szociális jogokba benne foglaltatik a lehetőség a részvételre az oktatásban, a kultúrában és az egészségügyben. Ha pedig ezt elfogadjuk, akkor világos mindenki számára, hogy a részvételi jogok (mások szerint a „megilletési jogok") is a munkakultúra részei, vagyis a termelés emberi tényezői, tehát működésük ebben a minőségében határozottan segítik a gazdasági fejlődést, diszfunkcióik pedig hátráltatják (Simon 2013b.). Könnyű belátni, hogy a futószalag-kultúra világa a 20. század első fele volt, s napjaink gépkezelői magas műszaki-technikai előképzettséget igényelnek, hiszen ma már számítógéppel vezérelt az autógyártástól az állattenyésztésig szinte minden. Az európai szociális jogok (oktatás, egészségügyi ellátás, szociális biztonság, munkavállaló jogok) nem jótékonykodásnak számítanak, hanem igenis a fejlődést erősítő tényezők, melyek a gazdaságra is emeltyűként hatnak, sőt fejlesztésük sokszor magának a gazdasági fejlődésnek az előfeltétele. Ez akkor is igaz, ha a humán tőke is pénzbe kerül, és gyakran hiányoznak erre a források.

Az igazi probléma megítélésünk szerint nem ez, hanem a rendszer nagyfokú rugalmatlansága, az, amelyet a jogi túlszabályozásból és a túlintézményesí-

tésből eredő innováció-ellenes tehetetlenségi nyomaték és nehézségi erő okoz (König and Brauninger: 2000: 1. 42–62). Mások szerint pedig Európában Ázsiához képest a túlterjeszkedő bürokrácia okozza a rendszer bekeményedettségét, mert a bürokraták és az általuk hozott rendelkezések túl sok – és egyre több – kompetenciát húznak maguk alá (König and Brauninger: 1996. 8. 553-559).

Az EU versenyképességének értelmezése tehát több, minthogy „elvek, politikák és szabályok szolgálják a tagországok teljesítmények növekedését", sőt ennél minőségileg is többről van szó (Czakó 2005:28.). De az is érdekes, hogy míg a Bizottság és a bürokrácia emberei a koordináció hiányát emelik ki (Barroso 2005.02.02), addig az ellenvélemények is megjelennek, melyek e tekintetben a szubszidiaritás, a lokalitás és az autonómia hiányáról beszélnek és kifejezetten félnek az esetleg erősödő koordináció centralizációs hatásaitól. Arról nem is beszélve, hogy ha pl. a foglalkoztatás-politikát fölülről, vagyis Brüsszelből akarják koordinálni, akkor annak következménye a jelenlegi egyenlőtlenségek erősítése lesz, ami a fejlettebb országoknak kedvez (Kasznár 2013:28.).

Sokak szerint „a versenyképesség szemben áll a szociális modellel és ezt az árat nem akarták megfizetni" a polgárok. Egy publicisztikában talán elmegy ez az állítás, de egy szakmai elemzésben túl nyers, legalább olyan durva leegyszerűsítés, ugyanolyan szintű szimplifikáció, mint a 21. századi konfliktusokat a tőke és a munka ellentétére redukálni. Például az oktatás a versenyképesség egyik legfontosabb (de legalábbis potenciális) emeltyűje, miközben az oktatást is a szociális modell részének tekinti. Mindenképpen ide kívánkozik, hogy van alternatív meggondolás is. Sok olyan koncepció van, mely alapjaiban nem ért egyet ezzel a szembeállítással, nem fogadja el, hogy a polgároknak kell megfizetniük a gazdaság kárát. Sőt, egyesek kifejezetten tévesnek tartják, mert a problémát nem a kettő viszonyában látják, hanem azok belső szerkezetében, vagy a megoldást kifejezetten csak magában a gazdaságban keresik. Azt is sokan vitatják, hogy a gazdasági tévutak árát, ódiumát mindenképpen az embereknek kell-e megfizetniük vagy helyette inkább a gazdasági és pénzügyi élet főszereplőinek, a tulajdonosok intézményeinek, a bankoknak, a multiknak (Lásd ezügyben a görög válságkezelés és a magyar válságkezelés közti különbségeket).

Következtetések

Az utóbbi években több kezdeményezés született a társadalmi haladás és a jól-lét keretrendszerének, illetve mérésének kialakítására nemzetközi, nemzeti és közösségi szinten egyaránt. Három konklúziót kell kiemelnünk.

Az egyik megállapítás tartalmi, és arra hívja fel a figyelmet, hogy nem szabad elhanyagolni az Állam alulról fölfelé történő építését, vagy ha úgy tetszik, a civil társadalom megerősítését és partnerré emelését. A másik a fogalmi kere-

tekre vonatkozik, és arra ösztönöz, hogy tisztázzuk a fogalmi kereteket, mert csak azután tudunk velük építkezni. Ez nem csak a társadalomtudományok feladata, hanem a döntéshozóké is, s ezzel elérkeztünk a harmadik konklúzióhoz, a feladatok programszerű tisztázásához. A negyediknek azokban az a feltétele, hogy kíséreljük meg a politikai erők közötti konszenzusteremést abban, hogy az időben létezik egyfajta társadalmi haladás, akkor képesek leszünk programalkotásra is, aminek első lépése, hogy szintén a döntéshozóknak meg kell fogalmazniuk elképzeléseiket a társadalmi haladás mérésével kapcsolatban.

Mindehhez természetesen nem elég, hogy a tudomány tálcán kínál javaslatokat, egyfajta politikai akaratra is szükség van. Végül meg kell említenünk, hogy ha mindezek teljesülnek, akkor a társadalmi ellenállást is kezelni kell, mert a változással, a haladással, és általában a teljesítmény mérésével szembeni legnagyobb akadályt a társadalmi környezet, a jogi és intézményi rendszer ellenállása jelenti (Acemoglu and Robinson: 2012).

Szögezzük azonban le, hogy napjainkban még mindig a leginkább az az uralkodó felfogás, hogy a gazdasági növekedés az egyedüli „üdvözítő"cél csak az lehet, hogy nőjön a gazdaság teljesítménye és akkor ez automatikusan általános jólétet hoz magával. A döntéshozók körében ugyanis még mindig általánosan elterjedt az a nézet, hogy a gazdasági tevékenység növekedése mindenható orvosság a szegénység és a munkanélküliség ellen, valamint a társadalmi jólét egyetlen mérőeszköze a GDP. Tegyük azonban hozzá, hogy az utóbbi években azonban egyre több nemzetközi és hazai kezdeményezés történt a GDP-t kiegészítő társadalmi és környezeti mutatók kidolgozására, illetve alkalmazására. Nyilvánvaló az is, hogy a sokféle szubjektív megközelítés miatt nehéz az egyetértés a különböző szakterületek képviselői között a társadalmi haladás mérésében. Mindezek ellenére az ilyen irányú törekvések elengedhetetlenek a modern demokrácia működésének javításához és a kiegyensúlyozott közpolitika készítéshez. A koncepcionális keretek megfelelő és szakszerű kialakításához, valamint az indikátorok fejlesztéséhez együttműködésre és párbeszédre van szükség a statisztikusok, a gazdaság-és társadalomtudomány, valamint a környezettudomány képviselői között.

3. A MODERN DEMOKRÁCIA-FELFOGÁSOK

Liberális demokráciák, nem-liberálisok (non-liberal) demokráciák és illiberálisok

A demokrácia „liberális" koncepciója az első világháborút követő időszakban – jelentős mértékben amerikai hatásra – Európában is elterjedt az egyéni jogokon alapuló demokráciaszemlélet, mely a második világháború után a nemzetközileg is teret nyert és általánosan elfogadottá vált.

Amit ma a köznapi életben demokráciának hívunk, az lényegében a „liberális" demokrácia. A társadalomtudományban a demokráciának leggyakrabban a P. Schumpeter által adott eljáráscentrikus definícióját szokták idézni, mely így hangzik: „a demokrácia a politikai döntések meghozatalának olyan intézményes rendje, amelyben meghatározott személyek a nép szavazataiért folytatott versengés révén jutnak döntéshozói hatalomhoz" (Schumpeter 1943:269). Ezt a koncepciót erősítette A. Downs 1957-es demokráciamodellje, aki a szavazatokért versengő pártok mellett fontos ismérvnek tartja, hogy a szavazatok többségét elnyerő politikai erők alakítsanak kormányt, akik részére a veszteseknek át kell adniuk a hatalmat, de maguk a nyertesek sem használhatják a hatalmat arra, hogy gyengítsék a vesztesek pozícióját a következő választásokon történő versengésre (Downs 1957:267). A későbbi demokráciaértelmezések csak tovább védték az ellenzék, a vesztesek, a kisebbség jogait (Buchanan-Tullock, John Rawls, Robert Dahl, Juan Linz).

A liberális demokrácia értelmezés a nép önrendelkezéssel kapcsolatos nézeteinek az a változata, melynek lényege, hogy a többségi akarat mellett elismerte a kisebbség, de különösen az egyén jogait is. Azt értjük e fogalom alatt, hogy a kormányzó réteget ugyan a többségi elv alapján és versenyben választják meg, de drasztikus korlátozásoknak van alávetve, vagyis nem áll jogukban megsérteni egy sor személyes jogot. A sérthetetlennek tartott személyes jogokat „alapvető emberi jogoknak" nevezzük, melyeket a hatalomnak és a többségnek mindig respektálnia kell.

Létezik a „nem-liberális" demokráciaként emlegetett rendszer is („non-liberal democracy"). Erre az elemzők általában Izrael példáját szokták felhozni, ahol a kisebbségek jogai rendszeresen sérülnek. Gyakran hivatkoznak az európai új demokráciákra (Bulgária, Románia, Szerbia, Magyarország), de a hatalmon lévő erők egyetlen országban sem ismerik el, hogy ők sértik az emberi jogokat, az ellenzékkel vagy a kisebbségekkel szemben intoleránsak.

Az 1990-es évektől kezdett terjedni az utóbbi időszak mind gyakrabban használt és vitatott kifejezése, az un. „illiberális demokrácia". Ennek lényege nem a liberális értékek megtagadása, hanem túlhaladása, vagyis nem a liberális demokrácia elveinek tagadását jelenti, hanem – hirdetői szerint – arra alapozva annak meghaladását. Az egyéni szabadságjogok mellett megjelentek a közösségi jogok is (család, vallás, nyelvhasználat, etnikai kisebbség, önigazgatás, autonómia stb.). Mivel e kérdéskörök nagyon súlyos politikai érdekeket is érintenek, ezért a körülötte zajló vita gyakran politikai indulatokkal terhelt, nem egyszer a hitviták szintjén mozog, így nehéz tudományos szintre terelni és szakmai érveket állítani mellette és ellene is.

Demokráciatípusok

Abból a koncepciónkból indulunk ki, hogy az Állam típusa és jogi berendezkedése szorosan összefügg, ezért közelebbről is elemezzék a demokrácia lehetséges rendszereit, típusait.

Az antik (görög-római) demokráciafelfogásokat megkülönböztetjük a modern demokráciafelfogásoktól, mert míg az előzőekben a demokratikus jogok rendszere (pl. állampolgárság, választás) csak egy törpe kisebbségére vonatkoztak (10–30%), addig az utóbbiakban a társadalom többségére. Elemzésünk tárgyát a továbbiakban tehát csak a modern demokrácia 200 éves változatai képezik.

A demokráciáért folytatott évszázados küzdelem a politikai gyakorlatban lényegében a jogok kiterjesztésért folytatott harc. Ez a liberális individuális jogokért folyó küzdelemmel kezdődött, majd a szociális jogokért vívott küzdelemmel folytatódott, végül pedig a kollektív kisebbségi jogokért folytatott küzdelembe torkollott. A három nagy csomópont nemcsak egymás után következett, hanem gyakran egyszerre volt jelen, előfordult, hogy az egyik még be sem fejeződött, mikor a másik már elkezdődött, sőt nem egyszer interferencia is volt köztük. Az ipari forradalmat követő három évszázadban nemcsak a demokráciák terjedésének több „hullámáról" beszélhetünk (Huntington, 2000), de magának a demokráciaértelmezéseknek is voltak hullámai, egymástól eltérő tartalmakat hozó periódusai (Simon 2012:53). A modern demokráciafelfogásokat három nagyobb csoportba sorolhatjuk, ezek: a felvilágosodásbeli „klasszikus" demokráciafelfogásokra, a liberális demokráciafelfogásokra és az ezredforduló utáni un. „mediatizált" demokráciafelfogásokra. A „liberális" jelzővel illetett demokráciák maguk is szétválaszthatók három csoportra: az elitistára (revízionista), a képviseletire (delegatív) és a participatívra (részvételi). (1. tábla – *Források: Saját kompozíció az alábbi szakirodalom alapján: Almond, G. and Verba S. (1963) The Civic Culture. Princeton University Press; Anduiza Perea (1999) ?Individuos o sistemas? CIS, 166. Madrid. SigloVeitiuno SA.; Barnes, Samuel and Kaase, Max (1979) Political Action: Mass Participation in Western Democracies. Beverly Hills/London. Sage; Cansino, Cesar 2008. La muerte de la Ciencia Política. La Nacion, Ed. Sudamericana, Buenos Aires 183-203.; Held, David (1987) Models of Democracy. Stanford, Stanford University Press; Lafferty, William (1981) Participation and Democracy in Norway: The Distant Democracy Revisited. Oslo-Bergen, Universitetsforlaget; Moreno, Luis García y Gabriel Tortella (eds.) (2008) La democracia ayer y hoy. Ed. Gadir, Madrid pp. 261.149-224.; Rokkan, Stein (1961) „Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation" European Journal of Sociology, 2, 132-152.; Schumpeter, Joseph (1943, 1979) Capitalism, Socialism and Democracy" London, Allen and Unwin; Simon János 2012. Értékválság a politikában. L'Harmattan 37.o.; Simon János 2013. A politika értékválság. L'Harmattan 41-127; The Postcommunist Citizen (Barnes and Simon eds.) 1998. IPS of HAS, Erasmus, Budapest; Verba, S. and Nie, N. H. (1972). Participation in America. New York. Harper.)*

1. táblázat: A demokráciafelfogások csoportosítása

	Klasszikus demokrácia	Liberális demokrácia			Mediatizált demokrácia
	Többségi demokrácia-értelmezés	Elitista (revizionista) demokráciaértelmezés	Képviseleti demokráciaértelmezés	Participatív demokráciaértelmezés	Mediatizált demokráciaértelmezés
Szakneve	Instituciona-lista	Elitista-verseny	Reprezentatív Delegatív – Deliberatív	Participációs részvételi	Technika általi közvetítés
A demokrácia tartalma	A többség uralma a kisebbségen. A többség mindent visz. Legfontosabbak a demokratikus intézményei	A demokrácia a többségé, de az soha nem korlátozza jogaiban az ellenzéket. Fontos az intézmény mellett a jogi eljárás is	A többség kormányoz, de a liberális egyéni jogok védése; egyensúly a szabadság és egyenlőség közt	A többség kormányoz, de a hatalmat a civil szervezetek ellenőrzik.	Harc a kollektív kisebbségi jogokért is: nyelv, vallás
Fő jellemzője	intézmény-centrikus	intézmény-eljárás- és versenycentrikus	választás, képviselet és ellenőrzés-centrikus	személyes részvétel-centrikus	média, blog internet, sms, honlapok-centrikus
Szükséges rekvizitumai	parlament, több pártrendszer, választások	pártok szabad versenye a választók voksaiért	konvencionális participáció	konvencionális és nem konvencionális participáció	botrány, flesh, spot akciók, nem konvencionális participáció
Kiváltó élmények	A francia forradalom bukása	A német nemzeti szocializmus hatalomra kerülése	A II. vh. után, de főleg az '50-'60-as évektől	A II. vh. után a választójogok kiterjesztése „népképviselet"	A mobil és az internet elterjedése
Elméleti forrása	A francia felvilágosodás Rousseau, Tocqueville	Schumpeter 1943	Rokkan és Lipset 1961 Linz 1969 Apter 1963 O'Donnel 1993	Almond-Verba 1963, Barnes-Kaase 1979	Sartori 2000, Morlino 2004,
Elterjedésének időszaka	18-20. század	20. század közepétől	20. század közepe	20. század második fele, vége	21. század elejétől
Elterjedési területe	Európa, USA	USA, Kanada	USA, India, Kanada, Ausztrália	Nyugat-Európa	Európa, Amerika
A részvételhez való viszony	Teljesen közömbös	Részvételi arány mindegy a lényeg a verseny, az úgyis az érintettek szavaznak	Magas a részvétel, ezért küszöb is ritkán van	A részvétel, legitimál, ezért fontos. Van érvényességi küszöb	Lehet fontos és lehet egyáltalán nem fontos

Az alábbiakban a demokrácia 5 típusát nézzük meg közelebbről, ezek a következők:

1. a klasszikus „többségi" felfogás,
2. az elitista demokrácia,
3. a képviseleti és deliberatív demokrácia,
4. a részvételi (participációs) demokrácia,
5. a mediatizált demokrácia.

A klasszikus „többségi" demokráciafelfogás (Rousseau)

Az első általánosan elterjedt demokráciaértelmezés a felvilágosodás eszmélyében gyökerezett. A Rousseau és kortársai által képviselt demokráciaértelmezést nevezzük a „klasszikus" koncepciónak. Ennek lényegéhez tartozik, hogy elismeri a többséget alkotó közösség jogait, hiszen éppen egy szűk elitréteg kiváltságai ellen harcolt, a „népfelség" elve alapján. Céljául a közjó szolgálatát tekintette. Ugyanakkor a politikai gyakorlatban vagy elnyomja az egyének és a kisebbségek (pl. etnikai) jogait, vagy egyszerűen nem létezőnek tekinti azokat. Ezért is nevezik egyes ezt a típusú demokráciafelfogást „totalitárius" demokráciának.

Elitista demokráciafelfogás (Schumpeter)

Míg az elitista (képviseleti) demokrácia hívei az intézmények mellett elsősorban a versenyre helyezik a hangsúlyt. Az elitista demokrácia-elméletet gyakran nevezik a szakirodalomban „revizionista elméletnek" is, mert maga az elmélet is úgy született, hogy ellentmondott az addig általánosan elfogadott 18–19. századi „klasszikus" demokráciaelméleteknek. A klasszikus doktrína szerint ugyanis a demokrácia egy intézményi rendszer, melyben olyan döntések születnek, amelyek a közjót hivatottak szolgálni, a különböző kérdéseket választáson döntik el az egyének, hogy ez által kifejeződjön a népakarat (Furmann-Kossuth, 1997). Schumpeter kritizálta ezt az elméletet, mondván, hogy hiányzik belőle a realizmus, a heurisztikus képesség, és az elégséges magyarázó erő, mellyel értelmezhetők lennének a kortárs versenydemokráciák. Helyette ő egy másik „eljárás centrikus" demokrácia definíciót adott, melyet talán napjainkban a leggyakrabban használnak a kortárs demokrácia definíciók között. Schumpeter szerint „a demokrácia a politikai döntések meghozatalának olyan intézményes rendje, amelyben egyének a nép szavazatáért folytatott versengés révén jutnak döntéshozói hatalomhoz" (Schumpeter 1943:269). A schumpeteri definíció lényege, hogy kiemeli a versenyt, miközben a politika szféráját megtartja a politikusoknak és a privát szférát az egyéneknek, s ez

utóbbiaknak egyetlen szerepet kínál, azt hogy szavazatukkal válasszanak a versengő politikusok között. A politikai részvétel más formái kiesnek a látóköréből, mert nem tulajdonít nekik fontos szerepet. Abból indul ki, hogy az egyének alapvetően kevésbé informáltak a politika mechanizmusairól, maguk is kevésbé érdeklődnek iránta, ezért az állampolgároknak egyetlen politikai részvételi formát hagy meg, a vezetők kiválasztását, amellyel legitimálják magát az egész demokratikus rendszert is. Az állampolgároknak el kell fogadni azt a munkamegosztást, ami köztük és az ő általuk megválasztott politikusok között van. A választópolgároknak tudomásul kell venniük, hogy maga a választás aktusa a bizalom kifejeződése, amit nem lehet csak úgy, egyik napról a másikra visszavonni, mert az egyben tartós megbízatást jelent egy politikus számára, s a megbízatás éppen a választó érdekében tartós. (Schumpeter 1979:295). Ennek az un. „elitista" ideológiának a követői nem aggódnak az alacsony politikai (választási) részvétel miatt, hiszen abból indulnak ki, hogy az csak egy lehetőség és nem pedig kötelezettség, s úgy is csak az megy el, aki motiváltságot érez, vagyis magáról úgy érzi, hogy kellő ismeretekkel rendelkezik ahhoz, hogy dönteni tudjon (Di Palma 1970, Barnes and Kaase 1979, Barnes and Simon 1998).

A választásoktól való távolmaradás nem feltétlenül a demokratikus legitimáció hiánya, nem nevezhető demokrácia-deficitnek, mert az következhet a demokrácia működésével való elégedettségből is, amikor is a polgárok elhiszik, hogy nélkülük is jól működik a rendszer. Ezzel a politikai apátiát is már megközelítésbe helyezték (Berelson, Lazarsfeld and McPhee (1954), Robert Dahl (1956), Eckstein (1966), Ranney (1983), Sartori (1962). Azt is mondhatjuk, hogy az eljárás-centrikus „elitista" modell inkább a konzervatív és neokonzervatív gondolkodáshoz áll közelebb, mivel a szociáldemokrata vonulattól eltérően nem az ún. „tömegdemokráciát", hanem inkább a kiválasztottak „szakértői-demokráciáját" preferálja.

Az elitista koncepció a demokrácia legfőbb princípiumának tehát nem a részvételt, hanem az elitek közötti versenyt jelölte meg, amely lehetővé teszi az alternatívák állítását. Ez azt is jelenti, hogy a politikai részvételek közül egyedül a választási részvételt tartják fontosnak, mivel csak ez járul hozzá a versenyző elitek kiválasztásához. Ehhez pedig nem szükséges mobilizálni az egész társadalmat, az összes választót, csak aki akar, „aki motivációt érez, az jöjjön" választani.

A képviseleti és deliberatív demokrácia koncepció

A képviseleti (reprezentatív) demokráciákban is a többségi elv alapján alakítanak kormányt, de a kormányzati erők fő célja a liberális értékek alapján az egyéni jogok védése. Egyfajta egyensúlyt képeznek a szabadság és az egyenlőség között, hogy lehetőség szerint mindkét elvet respektálják. A rendszer

az állampolgárok számára az ún. konvencionális participáció csatornáit működteti és teszi elfogadottá, beleértve a konvencionális tiltakozási formákat is. Lipset és Rokkan például úgy érvel, hogy Európában a történelmileg kialakult törésvonalakra épülve alakultak ki a politikai pártcsaládok is, melyek meghatározták a versenyteret és az állam működésének jellegét, irányát is (Lipset-Rokkan 1963).

Itt érdemes külön is szólnunk egy újabb keletű demokráciaértelmezésről, mely az 1990-es évek eleje óta vált elterjedtté. Sokan a reprezentatív demokrácia egyik altípusának tartják a „deliberatív demokráciát", mások viszont önálló típusként kezelik. A rendszer első leírója G. O'Donnel brazil-amerikai politológus, aki szerint nem minden diktatúra demokratizálódott azáltal, hogy kialakította demokratikus intézményeit és jogrendszerét, de ez a folyamat is két szakaszos (O'Donnel 1993). A szerző szemben a közismert „többségi demokrácia" versus „konszenzusos demokrácia" felosztással egy másfajta rendszerezést hirdetett, amikor amellett érvelt, hogy a demokráciáknak létezik egy eddig fel nem tárt ideáltípusa is, amelynek ő a „delegatív demokrácia" nevet adta. Szerinte ugyanis több ország is elindult az autoriter rendszerből a demokratikus átalakulás útján és kiépítette demokratikus intézményeit (parlament, rendszeres választások, helyi önkormányzatok stb.), de ezután a folyamat nem ment tovább az átmenet második szakaszába, hanem megrekedt a fejlődésben, s így nem jött létre maga a teljes demokratikus rendszer, hanem annak csak egy deliberatív változata. Ezesetben nem történt meg a második átmenet, ami teljessé teszi a demokratikus rezsimet. A továbbiakban nézzük meg, miben áll az ilyen rendszerek sajátossága!

Kiindulásában a demokratikus rendszer – O'Donnell értelmezésében – a stabil jogrendszernek és intézményeknek köszönhető hosszú távú politikai stabilitást jelenti, vagyis hogy a politikai élet minden jelentős szereplője adottnak veszi a játékszabályokat, és tevékenységeit és elvárásait ezek mentén alakítja ki. Hozzá képest viszont a „deliberativ demokrácia" a rövid távú hatalom maximalizálásra törekszik, s így nem annyira a kialakult jogrendszer betartására és betartatására törekszik, hanem arra, hogy még a játékszabályokat is átformálja a saját érdekeinek és elképzeléseinek megfelelő. Rögtön hozzáteszem, hogy a koncepció védhető és hasznos értelmezési keretet ad a politológia és a tranzitológia számára. Véleményem szerint maga a deliberatív rendszer fölfogható úgy is, mint egyfajta fejlődésében „befagyott" demokrácia, amiről egy korábbi tanulmányomban a poszt-kommunista országok választási rendszerének elemzése kapcsán részletesebben írtam. (Simon 1999; Simon 2004).

Másfelől a személyiség szerepe, karizmája kiemelkedővé válik a westminsteri-modell országaihoz képest. Ilyenkor fordul elő ugyanis, hogy a választók nem bíznak a pártokban, nem a programok alapján szavaznak a pártokra, hanem azok a tekintélyes karizmatikus politikusait keresik és rájuk szavaznak. E sorok írója által 1989 és 2014 között végzett idősoros országos rep-

rezentatív mintájú kérdőíves kutatások egyik legfontosabb tanulsága éppen az, hogy még 25 évvel a rendszerváltás után is Magyarországon – Nyugat-Európához képest – igen alacsony az embereknek a politikai pártokba és a demokratikus intézményekbe vetett bizalma [Simon (2014) RETÖRKI Codebook]. Kisebb-nagyobb eltérésekkel, de lényegében ugyanez jellemzi a többi közép-európai ország újdemokráciáját is (Barnes and Simon 1999; Czesnik 2012: 165-226).

A rendszer harmadik eleme az előzőek egyik fontos következménye, ami arról szól, hogy a megválasztott népszerű politikus karizmájának is köszönhetően olyan nagy hatalommal bír, mely a „konszenzusos demokráciákban" szinte elképzelhetetlen. Ennek gyökerei az autoriter rendszerig nyúlnak vissza. A népakaratot megjelenítő politikus-vezérek szónoklataikban is rendszeresen a népakaratra hivatkoznak, mint amely minden szabadság és demokrácia forrása, nem pedig a stabil demokráciákban szokásos alkotmányos jogokra és a törvényekre. Ezzel pedig méginkább egyfajta populista színezetet adnak maguknak is és annak a rendszernek is, melyben működnek.

Nem csak Latin-Amerika, de Közép- és Kelet-Európa új demokráciáiban is jellemző ez a nagy politikusi teljesítményre épülő rendszer, miközben a pártok iránti bizalom sokkal alacsonyabb szintű, mint a stabil nyugati demokráciákban. Tegyük hozzá, hogy sokak szerint a nép-vezérek gyakran jobban megjelenítik a nép akaratát, mint a kontroll nélküli pártokra alapozó elit-demokráciák. Delegatív demokráciának tekinthető a latin-amerikai rendszerek többsége, az afrikai és délkelet-ázsiai országok egy része, és természetesen a poszt-kommunista demokráciák közül is sokan sorolhatóak ebbe a kategóriába. Véleményem szerint bátran gondolhatunk a magyar párhuzamokra is, amit érdemes külön is elemeznünk. Egyetlen megszorító megjegyzésem ide kívánkozik. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy a delibaratív demokrácia csak egy átmeneti etapja a demokráciának, tehát hogy a participációs demokrácia előtti időszak átmeneti (kevésbé fejlett) alakulata lenne. Számomra sok érv szól ugyanis amellett, hogy itt nem egy lineáris fejlődés egyik állomásáról van szó, hanem egy önálló fejlődési típusról, mely leginkább a félperiféria országaiban gyakori.

A részvételi (participációs) demokrácia

A 20. század második felében terjedt el az a demokrácia-fölfogás és gyakorlati forma), melyet leginkább a részvétel fontossága az ún. participáció jellemez. Ezt egyesek anti-elitista vagy anti-revizionista irányzatnak is nevezik, azzal, hogy ellentmond a Schumpeter nevével fémjelzett verseny-centrikus koncepciónak. Megítélésünk szerint nincsen kifejezett ellentmondás, hanem sokkal inkább a preferenciák, a hangsúlyok áthelyezéséről és az értelmezési keretek másságáról van szó.

A participációs demokrácia-elmélet középpontjában maga a részvétel áll, nem pedig a verseny. A kétféle demokrácia-értelmezés között - sok egyéb jellemző mellett - az a különbség, hogy az elit-demokrácia hívei szerint a részvétel csak egy eszköz ahhoz, hogy a megfelelő vezetőket kiválasszák, míg a participációs demokrácia hívei szerint a részvétel önmagában is a demokráciának a lényegi eleme. A részvételi demokrácia abból indul ki, hogy a tömeges állampolgári részvétel erősíti magát a demokratikus rendszert, a távolmaradás viszont közömbösséget, apátiát vagy bizonytalanságot szül, ezzel pedig gyengíti, sőt veszélyezteti a demokratikus rendszert. A legfontosabb érve az, hogy a részvétel jó állampolgárokat képez, és jobb életet eredményez, mert a közösség ügyei felé fordulás egyben könnyebbé teszi az egyén önmegvalósítását is. Nem fogadja el azt az érvet, hogy nem kell részt vennie azoknak, akik amúgy sem értenek a politikához, nem ismerik a tényeket és szereplőket, nem követik az eseményeket. Éppen ellenkezően, azt állítja, hogy nekik is be kell kapcsolódniuk a közügyek intézésébe, mert csak ez által szereznek ismereteket, tapasztalatokat, megismerik a lehetőségeket, megtanulják a demokrácia szabályait is, így csökkenhet bennük a közügyek iránti közöny és a politika iránti bizalmatlanság. A politikai tudatlanok így válnak politikailag tapasztaltakká és jártasokká (Lively 1975:134-136).

A részvétel nemcsak az egyén számára hasznos, de a közösség és maga az egész rendszer számára is, mert erősíti a politikai rendszer elismertségét, támogatottságát, vagyis a demokrácia legitimációját. A participációs-elmélet jelentős magyarázó erővel bír, de követői két problémát nem tudtak megoldani. Az egyik a világos definíció hiányából adódik. Miközben a participáció hívei határozott kritikai álláspontot foglalnak el a konzervatívabb elitista elméletekkel szemben, használat közben nem definiálják kellően, hogy mit is értenek részvételen és az sem világos, hogy milyen részvételi formákat preferálnak. Továbbá azt sem teszik egyértelművé, hogy hogyan valósítanák meg a különböző participációs elveket. Az elvárásokból nem látszik az átmenet a valóság irányába, így a tudományos elemzés gyakran megakad a „magasztos akarás", a „kellene, hogy legyen" szintjén.

Bachrach hívta fel a figyelmet (Bachrach 1967:99), hogy a demokráciaelméletekben végighúzódik egy nagy paradox dilemma, hogy melyiket válasszuk: egyrészt van egy normatív szempontból figyelemre méltó, de kevésbé realista elméletünk, másrészt van egy valóság-közelibb megközelítésünk, de mélyen át van itatva elitista elemekkel. Ha a konfliktusok oldaláról nézzük a demokrácia szerepét, akkor könnyebb dolgunk van, hiszen az elmúlt 200 évben a kapitalizmus és a demokrácia összeegyeztethetetlenségéről, konfliktusairól és ellentéteiről számtalan színvonalas elméleti tanulmány született (Toqueville 1835; Marx 1848; Polanyi 1944; Offe 1982). Lényegük, hogy a politikai demokrácia és a kapitalista gazdaság érvényesülési és terjeszkedési logikája nem fér meg egymás mellett. A demokrácia tömegszintű terjedése (tömegdemokrácia, népi

demokrácia) – függetlenül attól, hogy a kormányzás prezidenciális vagy parlamentáris – konfliktusba kerül a magántulajdonra és a bérmunkára épülő kapitalista társadalommal, mert egyik a másik ellen fordul, és azt fundamentálisan módosítja vagy fölszámolja. Hozzájuk képest a bolsevikok (Lenin és követői) számára nem volt kétséges, hogy a kapitalizmus és a demokrácia képes a harmonikus együttélésre, mert úgy fogták föl a demokráciát, mint amely a burzsoázia gazdasági hatalmának alátámasztását szolgálja, tehát eszköz a kapitalisták kezében. Többek között ezért sem becsülték a demokráciát, és vették tervbe annak felszámolását, s a proletár-diktatúrával való helyettesítését.

A participációs irányzattal szembeni másik felvetés az, hogy túlságosan is kapcsolódik a klasszikus demokrácia-ideákhoz, így például a közvetlen demokrácia és az önkormányzatiság, önrendelkezés elvéhez, miközben a képviseleti demokrácia és a részvétel összefüggése nincsen egyértelműen végiggondolva és kimunkálva. Kevés energiát szentelnek a különböző részvételi formák közötti kapcsolatoknak, illetve annak, hogy lehetséges-e permanens részvétel, politikai akció és magából a részvételből hogyan lesz reprezentáció, vagyis képviselet. Mivel a részvételt alapvető legitimációs elvnek tartják, ezért azokban a rendszerekben, ahol ez fontos, bizonyos küszöbszint alatt nem tekintik érvényesnek a választást, illetve a referendumot és megismételtetik.

Mediatizált demokráciák

A 21. századi demokráciákban előretört a modern média. Itt nem elsősorban a hatalom által mozgatott médiára szerepének felértékelésére gondolunk, mert az már korábban is erős befolyással bírt (pl. a választói magatartásra), hanem mindennek előtt az info-médiára (mobiltelefonok, internetek, blogok, stb.) az egyének, csoportok és alapvetően a civilek által mozgatott rendszerekre. Ennek szerteágazó szakirodalma van. Nem kell hozzá tagsági viszony, van közvetlen személyes részvétel. A szimpatizánsok vagy támogatók mobil telefonon, bloggon, interneten keresztül is verbuválódhatnak, vitatkozhatnak, sőt már sok esetben interneten keresztül is szavazhatnak. A személytelenség nem jelent kisebb súlyt, sőt meggyorsíthatja a szerveződést, a véleménynyilvánítást, a politikai nyomásgyakorlást.

Összegzés

Mindezek ellenére a 20. század története azt mutatja, hogy mindegyik fontos, fejlett kapitalista ország (vagyis amelyik piacgazdaságra épül) demokratikus berendezkedésű (Huntington 2000). Tehát miközben a múlt nagy gondolkodói közül sokan az összeegyeztethetetlenséget prognosztizálták („incompatibility"), a kortárs társadalomtudós feladata most az, hogy az összeegyeztethetőséget („compatibility") magyarázza (Bruszt-Simon 1992). Arra kell választ adnunk, hogy milyen tényezők és intézményi feltételek hatására

alakult így az az elmúlt két évszázadban a fejlett országokban a gazdaság és a politika viszonya.

Milyen tényezők és folyamatok idéztek elő döntő hatásokat, melynek során moderálódtak, megszűntek vagy átalakultak a korábbi erővonalak, hatásmechanizmusok, határok, minőségek és képződmények, s tették lehetővé az országok többségében a demokrácia és a piacgazdaság egyidejű kiteljesedését? Természetesen az is tanulságos, hogy hol nem ment ez a folyamat végbe, illetve az antidemokratikus és antikapitalista rendszerek szétmorzsolódtak? A végbement folyamat meghatározta a modern állam kereteit, funkcióját, szociális szerepvállalását és a civil társadalomhoz való viszonyát is. Jelen tanulmányunkban ezekre a fő kérdésekre keresünk választ.

4. A LIBERÁLIS JOGOKTÓL A SZOCIÁLIS JOGOKIG

A liberalizmus és a demokrácia kombinációja, a „liberális demokrácia" szigorúan véve az a kormányforma, mely az ipari kapitalizmussal párhuzamos történelmi csúcspontot feltételez.

Igazi vetélytársai a diktatúrák (különösen a két világháború közötti időszakban), melyek Európában a fasizmusban és a bolsevizmusban érték el kiteljesedett totalitárius formáikat. Míg azonban az előbbi eltűnt a második világháború befejeztével, az utóbbi túlélte Sztálin halálát, sőt bizonyos desztalinizáció ellenére megőrizte annak néhány tekintélyuralmi jellemzőjét: a pártállami rendszert, a civil társadalom működésének korlátozását, az államhatalommal szembeni mindenfajta egyéni és társadalmi autonómia tagadását és sok bolsevik típusú módszert. Ezekben az országokban a kommunizmus, vagy az államszocializmus kifejezés fokozatosan normatív jelentésvesztésen ment keresztül, devalválódott és leértéktelenedése az 1989–90-es általános összeomlásáig tartott. Ezen a folyamaton még a Gorbacsov nevével fémjelzett peresztrojka és glásznoszty sem tudott változtatni. Sőt Magyarországon a politika hivatalos nyelvezete odáig jutott, hogy beemelte a rendszer legitim diskurzusába a demokrácia szót. A 1980-as évek elejétől ismét bekerült a rendszer szótárába a demokrácia, de mindig valamilyen jelzős szerkezetben, például szocialista demokrácia, népi demokrácia vagy munkahelyi demokrácia, hogy aztán a rendszerváltozás folyamata végleg megfossza a szót a mesterségesen ráragasztott jelzőktől.

Könnyen vonható választói párhuzam a liberalizmus és a fejlődő kapitalizmus között, mivel történelmi követeléseik az állampolgár gazdasági és személyes sérthetetlenségét képviselik az uralkodó osztállyal szemben. Más szóval, hogy a földbirtokost, a kereskedőt és a bankárt ne lehessen tulajdonától önkényesen megfosztani, kivégezni vagy megkínozni olyan uralkodónak, aki anyagi eszközökben hiányt szenved. Azonban a dolog ennél sokkal összetettebb: a fe-

udális parlamentek már kísérletet tettek az uralkodó adó és járulékok szedésére vonatkozó önkényének korlátozására: semmilyen társadalmi uralkodó osztály, legyen az kapitalista vagy nem kapitalista, sem egyezik bele önszántából, hogy kiemelkedő képviselőjének (ebben az esetben az uralkodó) hatalma a tagok felett korlátozott legyen.

Valóban, a liberalizmus felemelkedése, az *„ius naturalismo"* formában (Bobbio, 1973), azoknak az egyénre vonatkozó alapvető jogoknak a megszilárdításával, melyeket az uralkodónak nem áll jogában megsérteni, előbb vált párhuzamossá az abszolutista állam kialakulásával, mint a kapitalizmus fejlődésével, bár mindkét folyamat időben egybeesik a társadalmi modernitás kialakulásával.

Az abszolutista állam azon törekvése, hogy összpontosítsa és individualizálja az uralkodó személyében a feudális osztály korábban kollektív hatalmát, felkorbácsolja a nemesek azon követelését, miszerint az uralkodó hatalma olyan szabályok és szervezetek által legyen korlátozva, melyek az ő kollektív jogaikat képviselik: az alkotmányos monarchiák elődje. A nemzetek történelmei ebből a szempontból eltérőek: az angol abszolutizmus bukása utat nyit az első agrárkapitalizmus előtt; a francia abszolutizmus győzelme megfékezi a kapitalista fejlődést addig, amíg forradalmi úton meg nem döntik a monarchiát; Poroszországban és Japánban a Meiji restauráció idején, a kapitalista fejlődés és a parancsuralom kombinációja eredményeképp jön létre a katonai terjeszkedés azon dinamikája, mely a második világháborúhoz vezet (Perry Anderson 1985).

Európában az abszolutizmus előretörése még a feudális osztályok életét és birtokait is fenyegeti, mivel az anglikán egyházban bekövetkezett szakadás és a reformáció kezdetével a vallási homogenitás keresése vallási háborúk keretében valósul meg. Itt meg kell említenünk, hogy a vallásszabadság, és nem csupán a tulajdon, alapvető szerepet játszik az egyén természetes jogainak kinyilvánításakor. Azonban éppen ezen két igény, a gondolkodás szabadsága és a tulajdonhoz való jog az, ami a fejlődő liberalizmus történelmi erejét adja, és amit a 18. században a felvilágosodás (Enciklopédisták mozgalma) gerincvelőjének tekinthetünk: ugyanazon racionalizmus igazolja az Állammal szembeni gazdasági és gondolati szabadságot.

T. H. Marshall egy klasszikus cikkében javaslatot tett az állampolgári jogok kiterjesztésének világi szekvenciájára (Marshall, 1949:17-19):

- a 18. század a liberális ***polgári*** jogok megszilárdításának kora,
- a 19.század a ***politikai*** jogok kiterjesztésének kora,
- a 20. század a ***szociális*** jogok százada lett volna.

Egy egyszerűsítő vázlatról van szó, melyet Marshall az általa elemzett angol történelemre is alkalmaz, mivel, ahogyan ő maga jelzi, a polgári jogok elismerésének folyamata Nagy Britanniában hosszadalmasabb folyamat, ami a Forradalomtól az 1832-es Reformációs Törvényig tart, és az egyetemes politi-

kai jogokat jó néhány országban csupán a Második Világ Háború érik el. Mindazonáltal ez egy kedvező vázlat, mivel egy a liberális demokrácia kibontakozásának megértéséhez nyújt irányvonalat. Marshall a polgári jogok alatt azokat a jogokat érti, amelyek nélkülözhetetlenek az egyéni szabadság biztosításához: a személy szabadsága (a szolgaság eltörlése), a szólás, a gondolkodás és a vallás szabadsága, a tulajdonhoz való jog, és az érvényes szerződések kötéséhez való jog, az igazságszolgáltatáshoz való jog. Könnyen belátható, hogy a jogok ezen halmaza nélkülözhetetlen egy kapitalista gazdaság fejlődéséhez. Néhány szerző kitart az intézményes változások mellett, ami segíti ezen jogok megszilárdítását mint a kapitalista fejlődés kiindulópontját Európa Atlanti-óceán menti térségében és az Egyesült Államokban (North, 1981; Acemoglu 2013). Valójában a szerződések betartása bírósági garanciájának hiányában és a tulajdon önkényes elkobzásának ellenében nem juthatunk el a piacgazdaság kialakulásáig: „ a polgári jogok egy versenyképes piacgazdaság számára nélkülözhetetlenek" (Marshall, 1949: 19).

A polgári jogok kinyilvánítása, kétségkívül, nem foglalja magába az állampolgárok részvételét a kormányzóréteg megválasztásában. Elméletileg lehetséges egy olyan parancsuralmi rendszer, mely a jogállam jellegzetességeit foglalja magába: ez volt azoknak az álma, akik a 18. században az állampolgárok jogait védték a felvilágosult abszolutizmus keretei között, még gyakrabban, a polgári jogok megszilárdulását követően. Lényegében ez elismerése annak, hogy a politikai jogokat egy, a tulajdoni szempontok alapján kvalifikált kisebbség kezébe helyezi. Ebben a kettős értelmezésben a demokrácia, mint polgári demokrácia jön létre: a polgári jogok létfontosságúak a feltörekvő kapitalizmus számára, és kizárólag a polgárság rendelkezik, a földbirtokos osztállyal egyetemben, szavazati joggal.

A francia forradalom 1793-ban kiáltja ki, deklarálja az általános választójogot a férfiak számára, azonban ezen jog soha nem vált ténylegessé és Napóleon megjelenésével el is tűnt. Más országokban a választáshoz való jog általánossá válása egymást követő fázisokon megy keresztül, amelynek során fokozatosan felszámolják a magántulajdon, az adófizetés, a kulturális, etnikai és a nemek közötti különbségből fakadó akadályokat. Ennek a folyamatnak, mely a politikai életben való részvétel növekedését eredményezi, két alapvető mozgatórugója van, a belső konfliktus és az államok közötti versengés, azonban mindkettő egyazon dimenzióban jut kifejeződésre: a kormányok legitimitása.

Könnyen belátható, hogy a lakosság többségét (vagy jelentős részét) nem érintő politikai jog egy kormány törvényességét kell, hogy kétségbe vonja. Mindazonáltal ennek nem kell törvényszerűen bekövetkeznie: a legnyilvánvalóbb példa erre a nők esete, akiket hagyományosan a politikai élet és a kormányzás szférájából kívülálló személyként kezeltek, azonban hasonló esetek (pl. a hagyományos világ) példázzák, hogy hogyan vált elfogadottá vallási, etnikai csoportok vagy éppen magántulajdon nélküli munkások kizárása a választásra jogosultak csoportjából.

A fent említett jogok alól történő kirekesztés csupán abban az esetben gyengíti egy kormány legitimitását, ha azok a személyek, akik kirekesztődtek ezen jogok gyakorlása alól mozgolódnak és nyomást gyakorolnak annak érdekében, hogy elismertessék saját politikai jogaikat. Az 1832-es Reformációs Törvény, Nagy Britanniában, elismeri a polgárság és a tehetős középosztály gazdasági és politikai súlyát. Azonban a választásra jogosultak körének kiterjesztése a munkásosztály képviselőire csupán akkor következik be, amikor ezen osztály oly mértékű súlyt képvisel, mind létszám, mind pedig jogos követeléseik tekintetében, hogy az őket illető politikai jogok megtagadása feltehetőleg egy állandó konfliktusforrást jelentene, illetve szimbolikusan fenyegeti a kormány tekintélyét.

A politikai jogok kiterjesztésének folyamata akkor válik különösképpen sürgőssé, amikor a parancsuralmi és polgári erőszakon alapuló rendszer helyére egy új demokrácia megszilárdítását tervezik: ezekben a szituációkban egy olyan demokrácia felállítására tett kísérlet, mely nem biztosít egyenlő jogokat a társadalom minden tagjának, az új rendszert törékennyé tenné. Mindez megköveteli a jogok mielőbbi kiterjesztését és teljes körűvé tételét. Azonban a gyakorlatban egy lassúbb folyamatnak lehetünk tanúi, melyet a látens ill. nyílt politikai krízisekkel jellemzett rendszer társadalmi bázisának kiszélesítése ösztönöz, s amit belső és külső konfliktusok motiválnak.

A külső konfliktus, és legfőképpen a háború, illetve a nemzeti összefogás szükségessége háború idején, a történelem folyamán a politikai jogok kiszélesítésének egyik alapvető mozgatórugóját képezték. Egyik példa erre a vereség által létrejött demokráciák azokban az országokban, ahol a parancsuralmi kormány katonai erővel történő megdöntése után válnak demokratikussá (Therborn 1977). Ennek egy extrém példája Japán vagy a Német Demokratikus Köztársaság, amely országokban a nyertes vagy elfoglaló fél Alkotmányos demokrácia bevezetésére kötelez. Mindazonáltal általánosságban kijelenthetjük, hogy a vereség által létrejött demokratikus országok néhány jellegzetes vonásukban megegyeznek a nyertes országok jellemzőivel: a nemzeti mozgósítás és a kollektív háborús erőfeszítés a háború végeztével a legitimitás egy mély gödrét hagyja maga után.

A vesztes Németországban, 1918-ban, vezető osztály és azok rendszere elveszíti törvényességét, mely addig jelentős abszolutista jellemzőket hordozott: egy hatalmi vákuum képződött, mely a szerencsétlen Weimari Köztársaság kikiáltásához vezetett. Ezalatt a győztes Angliában általánossá válik a férfiak választáshoz való joga. A győzelem azonban egy törvényességi vákuumot is hagyott maga után: azok, akik alkalmasak arra, hogy vérüket adják a hazáért, aligha tekinthetők alkalmatlannak arra, hogy megválasszák vezetőiket. A mozgósítás és a tömeges áldozatok az Államot erősen elkötelezetté tették a társadalom iránt. Az első világháború után ez az adósság a politikai jogok kiterjesztésében nyilvánult meg: ezt nevezzük a demokrácia első hullámának, mely csaknem megháromszorozta a demokráciák számát, ötről tizennégyre növelte.

A második világháborút követően egy ehhez hasonló folyamat zajlott le Európában, amely végül a társadalmi jogok kiszélesítéséhez vezetett, s ez lényegében az állampolgári jogok újabb elemének számít. Köztudott, hogy a jóléti állam (és a gazdaságban az állam általi legmagasabb fokú intervencionalista politika) megteremtésének egyik döntő eleme az a törekvés volt, hogy elkerüljék az olyan újabb társadalmi pusztítással járó helyzeteket, mint amit a ,29-es válság is eredményezett. Így tehát a háborús erőfeszítés pozitív hatásának tekinthető abban az értelemben, hogy egy államilag erősen kézben tartott ipar pozitív hatást gyakorolt mind a termelésre, mind pedig a foglalkoztatottságra. Azonban ezek a felülről irányított politikák kizárólag egy alulról, a társadalom részéről fennálló nagyfokú kereslet esetén értelmezhető: a győztes Nagy-Britanniában Churchill és a konzervatív párt nem húznak hasznot a megszerzett katonai győzelemből, mivel a választók eltávolítják őket, a munkáspárt javára, azzal a céllal, hogy ez utóbbi kifejezze a társadalompolitikában a szolidaritásnak, a szolidáris erőfeszítésnek azt a morális légkörét, mely lehetővé tette a britek kitartását a háború évei alatt.

Összefoglalva tehát azt mondhattuk, hogy a polgári jogok (vagyis a szabadság) az állampolgárok azon reakcióiból fakadnak, melyek az uralkodó hatalma kiszélesítésére tett törekvéseivel szemben fogalmazódtak meg és nyertek teret. Ettől eltérően a politikai és szociális jogok kibővülése a kormányok azon szükségletének következménye, hogy erősítsék legitimitásukat és társadalmi támogatottságukat. Valójában eltűnik az uralkodók hagyományos legitimációja (weberi értelemben), ami nem csak új társadalmi csoportok bevonását hozza magával (a politikai jogok elismerése), de együtt jár az állampolgárok szociális (és gazdasági) jogainak elfogadásával, törvénybe való rögzítésével is.

5. A DIKTATÓRIKUS ÉS A DEMOKRATIKUS ÁLLAM SZÜLETÉSE ÉS BUKÁSA

Hogyan jön létre a diktatórikus Állam?

Elöljáróban szögezzük le, hogy a demokratikus Állam egy behatolási folyamat révén, annak következtében válik diktatórikussá. Ennek lényege, hogy az Államot tartósan megszállják külső vagy belső diktatórikus erők, majd folyamatosan leépítik a demokratikus intézményeket, szabályokat és eljárásokat, s helyette tekintélyuralmi és erőszakon alapuló rendszert vezetnek be.

Ha összevetjük a diktatúra és a demokrácia közti különbséget és azt le akarjuk írni egy összehasonlításban, akkor a két rendszer közti különbséget legszemléletesebben az Állam (Á) és a Civil Társadalom (CT) viszonyában tudjuk bemutatni, hiszen az Állam milyensége, ereje, hatékonysága szoros kapcsolatban áll a CT erejével, működésével és hatékonyságával. Minél gyengébb a CT,

annál nagyobb az esélye, hogy az Á elszakad, önálló, „magáért való" életet kezd, és ellenőrzés nélkül marad.

A diktatúrában az állam maga alá gyűri a civil társadalmat és feltétel nélkül dominálja azt. A diktatórikus rendszer mindig annyira kemény diktatúra, amennyire erős az Á dominanciája a civilek felett, illetve amennyire nagy a CT alávetettsége, kiszolgáltatottsága az állam erőszakszerveinek. Ha a CT-nek van egy bizonyos autonómiája (pl. a privát szféra, vallás, oktatás), akkor puhább a diktatúra (mint Jugoszlávia és Magyarország az 1980-as évek második felében). Ha viszont egyáltalán nincsen, nagy az elnyomás, akkor mondjuk, hogy totális a diktatúra (Szovjetunió Sztálin idején 1945 után, vagy Észak-Korea a Kim-klán mindhárom generációja idején).

A demokratikus rendszerekben ezzel szemben az Á és a CT között mellérendeltségi, intézményesített partnerségi viszony van. Az Á gyakorolja hatalmát, de a CT küldi az általa megválasztott képviselőit Á szervezeteibe, javaslatokat tesz Á-nak és ellenőrzi, számon kéri Á tevékenységét. Demokráciákban tehát a kapcsolat, az emberek és az információk áramlása kétirányú, „konzultatív", míg diktatúrákban egyirányú, „parancsoló".

Kérdés, hogy a demokrácia és a diktatúra kettőssége egy „tyúk-tojás" körforgásos viszonyához hasonlítható-e, vagy nem, hanem sokkal inkább egy „természetes" és egy „természet-ellenes" állapot létrejöttéhez, egy „utcás" és egy „zsákutcás" helyzethez? Úgy is feltehetjük a kérdést, hogy miért szeretjük inkább a demokráciát, mint a diktatúrát? A választ a két rendszer működése és hosszútávú hatása révén adhatjuk meg: a demokrácia ugyanis humánus, ember-barát, mert alkotó energiákat szabadít fel; míg a diktatúra antihumánus, elembertelenít és rombol. Adódik a kérdés, hogy akkor miért és hogyan jön létre a diktatúra? Köztudottan egy reverzibilis folyamattal állunk szemben, így a kompozíció (a diktatúra-építés) létrejöttének megértését segíti a „dekompozíciós folyamat" megértése, vagyis a demokrácia szétverése, leépítése. A felépítésében benne van a lebontásnak a lehetősége is.

A latin-amerikai diktatúrák úgy kezdődnek, hogy a katonákat parancsnokaik kivezénylik a laktanyákból, hogy elfoglalják az állam legfontosabb hatalmi pozícióit, így a hatalmi ágak vezérlő központjait (parlament, bíróságok, rendőrségek), az igazgatási szervezetek kulcspozícióit, a médiaközpontokat, az erőszakszervezetek irányító központjait, és a szimbolikus szervezetek vezérlő erőit. A demokrácia intézményeit fölöslatják, illetve azokat saját szervezeteikkel helyettesítik, és saját embereikkel töltik fel, szabályait felfüggesztik és saját szabályaikat vezetik be. Egyenruhában „kormányoznak". A törvények egy részét vagy többségét felfüggesztve katonai kormányzást vezetnek be, a kontrollmechanizmusokat és a civil szabadságjogokat jelentősen szűkítik vagy teljesen megszüntetik. A képlet leegyszerűsítve a következő: a Hadsereg (H) megszállja az Államot (Á) és a továbbiakban annak intézményein keresztül dominálja

a maga alá vetett, jogaitól megfosztott Civil Társadalmat (CT). Mindez annak megfelelően történik, ahogy az előzőekben a diktatúra működését leírtuk. Latin-Amerikában tehát a diktatúra úgy szűnik meg, hogy a H (ha vezetőiket így vagy úgy ráveszik) visszavonul a laktanyákba, a CT visszakapja (vagy visszaszerzi) hatalmát, és választások révén ismét képviselőket küld az országos és a helyi parlamentbe, akik kormányt alakítanak, visszaállítják a demokratikus jogokat és intézményeket, helyreáll az Á és a CT korábbi „partneri" kapcsolata. Ha a politikusok évekkel később ismét túlságosan korruptak lesznek, vagy a gazdaság válságok és csődök halmazát produkálják, akkor megint jön egy szignál, melynek hatására a katonák elhagyják a laktanyákat és ismét megszállják az Á-t, minden kezdődik elölről. Ez a diktatórikus rendszer létrejöttének latin-amerikai képlete, de milyen Közép- és Kelet-Európa kommunista képlete?

(*Itt és most tegyük zárójelbe a gerillaharcosokat, mert ők nem egy ország reguláris hadseregéből nőnek ki, hanem olyan civilekből állnak, akiket világmegváltó hitük bújtatott katonaruhába. Ők eleve célul tűzik ki a tulajdonviszonyok megváltoztatását, győzelmük után pedig félig civillé változnak vissza és forradalmi pártot alapítanak. Gondoljunk csak Castróékra, Che Gevarára vagy a nicaraguai sandinistákra).

Másként alakult a bolsevik típusú diktatúrákban az Állam és a CT viszonya. A kommunista diktatúrákat először bolsevik típusú pártok hozták létre, melyek kizárólagosságra törekedtek, kifejezetten militarista módon szerveződtek, illegálisan és konspiratívan építették ki hálózatukat. Noha magukat mindig pártnak nevezték, de a valóságban félkatonai erőt alkottak. Következő lépésük az volt, hogy sajátos puccsok segítségével megszállták az Államot. 1917-ben Oroszországban is puccsal szerezték meg a hatalmat, 1945 után pedig a közép-európai több párt rendszeres demokráciákban a régiót megszálló szovjet-orosz fegyverek árnyékában törtek hatalomra konspirációval, illegális módszerekkel, tiltással, emberrablással, terrorista akciókkal, antidemokratikus kirekesztésekkel. A militarista párt elfoglalta az államhatalmi pozíciókat, betiltotta a többi pártot, monopolizálta a közéletet és az állam hatalmi gépezetét, s hamar kiépítette az egypártrendszerű Párt-Államot (PÁ), intézményesítve a diktatúrát. Ennek alapján a PÁ megfosztotta a CT-t minden demokratikus jogától, föloszlatta szervezeteit és megtiltotta újak létrehozását. De ezen túlmenően az államosításokkal teljesen összetörte a civil társadalmat, és ez az a lépés, melyet a latin-amerikai katonák soha nem tettek meg. A „csonka civil társadalom" pedig így megfosztottá vált mindenféle ellenállási lehetőségtől. A PÁ maga alá vetette a CT-t és parancsuralomi módszerekkel irányította azt, a neki ellenálló vezetőit pedig likvidálta a közéletből.

Amikor tehát Közép-Európa meg akart szabadulni a diktatórikus rendszertől, akkor először is a CT-nek kellett magáról leráznia a rátelepedett PÁ-t, ahhoz pedig az államnak meg kellett szabadulnia az őt megszálló bolsevik típusú (militarista és monopolisztikus) párttól. De míg Latin-Amerikában az Á-ot

megszálló hadsereget vissza lehetett küldeni a laktanyákba, addig a gyökereiben antidemokratikus bolsevik pártot nem volt hová visszaküldeni. Egyetlen megoldás kínálkozott: föl kellett oszlatni. Ezt három úton lehetett elérni: vagy maga a párt kitermelt magában olyan demokratákat, reformereket, akik ezt vállalták, vagy az új pártok erősödtek meg annyira, hogy rákényszerítették a régi PÁ pártmaradványait a megszűnésre, vagy a CT erői, társadalmi mozgalmai tették meg ugyanezt. Az első útra a magyar átmenet a példa, a másodikra a lengyel, a harmadikra pedig román átmenet szolgáltat példát.

Ahhoz, hogy a posztkommunista országokban a CT ismét talpra álljon, nem volt elég a demokratizálás, vagyis a szabadságjogok visszaadása, hanem a „csonka társadalomból" „teljes társadalmat" kellett alkotni. Meg kellett teremteni a CT önálló gazdasági alapját, erre pedig a piacgazdaság intézményeinek kiépítése, a magántulajdon helyreállítása szolgált, aminek eszköze a privatizáció és a reprivatizáció volt. Emellett pedig a demokratikus fejlődés számára nagyon hasznosak azok a nemzetközi programok, melyek az átmenetben lévő országokban a civil társadalom szervezeteit és öntudatát hivatottak erősíteni (alapítványok, egyletek, körök, egyesületek létesítésével és pénzügyi támogatásával).

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a diktatórikus államok a 20. század második felétől kezdve egyre inkább elszigetelődnek, önellátásra szorulnak, autarchokká válnak (Kuba, Észak-Korea) és így elzáródnak a világgazdaságtól és a modernizáció nemzetközi vívmányaitól. Mindezek következtében „önamortizálóvá" válnak, többet fogyasztanak, mint amit megtermelnek. A GDP jelentős részét ugyanis vagy fegyverkezésre, a rendszer önvédelemére fordítják (pl. Ceausescu Romániája, Honecker NDK-ja, Gorbacsov Szovjetuniója) vagy az emberek életszínvonalának növelésére (Kádár Magyarországa), hogy az erőszak helyett fogyasztással legitimálják a rendszert. Ez ugyan két különböző irányt jelentett, de a valóságban mindkettő folyamatosan óriási költségvetési deficitet eredményezett, az Állam drámai pénzügyi eladósodásába torkollott és válságba került.

Hogyan bukott meg a diktatórikus Állam? (1948–1990)

A második világháborúban először a németek foglalták el Magyarországot, majd az oroszok, s a megszállók felfüggesztették az ezeréves jogfolytonossággal bíró magyar alkotmányosságot, az alkotmányos királyság és a magyar parlamentarizmus fontosabb hagyományos intézményeit. 1946-ban – orosz nyomásra – kikiáltották a köztársaságot, 1949-ben pedig a megszállók ráerőltették az országra egy sztálini típusú kommunista diktatórikus alkotmányt, mely kisebb módosításokkal 1989 őszéig érvényben volt. (Lomnici 2011). Megjegyezzük, hogy a megszálló szovjet hadsereg 1991-ben hagyta el Magyarországot.

Az 1948-tól kiteljesedő Rákosi-diktatúra széttörte a civil társadalom struktúráját, azzal, hogy betiltotta a civil szervezeteket – az alapítványokat, az egyesületeket, a társaságokat, a köröket. Felfüggesztette a demokratikus jogokat – köztük a gyülekezési, a szólás és a sajtószabadságot –, a hatalmi ágakat pedig egyetlen centrum, a kommunista állampárt ellenőrzése alá vonta (1956-ig MDP, majd 1989-ig MSZMP). 1949 óta kötelező volt a választásokon való részvétel, ahol csak a pártállam embereire lehetett szavazni. Nem csoda, hogy a félelem hatására a hivatalos eredmények szerint mindig a választók 99%-a ment el szavazni, akik pedig szavaztak, azoknak 99,9%-a a pártállam jelöltjét támogatta, 0,1%-a pedig érvénytelenül szavazott. Hasonló eredmény született az országgyűlési választásokkal egy napon megrendezett önkormányzati választásokon is. A Parlament évente kétszer ülésezett egy-egy hétre (tavaszi és őszi ülésszak), közben pedig az állampárt által kijelölt miniszterek által meghozott törvényerejű rendeletekkel kormányoztak. Választásokat általában ötévente rendeztek, ahol csak a pártállam jelöltje indulhatott el (Bihari-Pokol 1993).

Az 1956-os forradalom és szabadságharc leverését soha nem látott terror követte, mely főleg a társadalom aktív, kritikai és demokratikus erői ellen irányult. ’56-nak kettős üzenete volt: egyrészt megmutatta a hatalomnak, hogy Magyarországon oly erősek a demokratikus hagyományok, hogy represszióval nem lehet tartósan és hatékonyan kormányozni; másrészt a represszió megfélemlítette a civil társadalmat, s a konfrontációs életstratégiák helyett a túlélésre törekvő életstratégiák kerültek előtérbe. Ez utóbbi a közszférától való eltávolodást és a privát szférába való visszavonulást okozta, vagyis atomizálta a társadalmat. A közéletben való részvétel helyett a távolmaradást erősítette. Találónak tűnik az egypártrendszer idején a magyar civil társadalom attitűdjére a Polányi által használt „védekező civil társadalom” kifejezés (Ágh 1989).

Le kell szögeznünk, hogy a Kádár-rendszer intézményeiben, jogrendszerében mindvégig megmaradt diktatúrának, még ha a hatalomgyakorlás módszereit tekintve az 1980-as években demokratizálódott is. A hatalom az 1968-as új gazdasági mechanizmust követően kezdett felpuhulni, s így először a gazdasági szférában növelte a civil társadalom autonómiáját. A piacgazdaság felé nyitás és a nemzetközi hitelfölvételek segítségével a kádárizmus egy sajátos „korai jóléti társadalmat” működtetett, melynek azonban hiányoztak a gazdasági, termelési alapjai. A rendszer többet fogyasztott, mint amit termelt, s így annak fedezetét a nemzetközi (japán, német, amerikai) hitelezők adták. Ezért is mondhatjuk, hogy az önálló gazdaság alap nélküli „korai jóléti” rendszer a külföldi adósságok növelésével csak saját magát amortizálta, s a bukása így előre kalkulálható volt. Az ezzel járó mérsékelt demokratizálódás – főleg a ’80-as években – elsősorban a hatalom gyakorlásának mechanizmusait és módszereit jelenti, de nem érinti magát a tekintélyuralmi intézményi és jogrendszert, mely továbbra is az államszocialista diktatúrákra jellemző monolitikus pártállami rendszer maradt. A politikai változásokat egyrészt a gazdasági nehézségek kényszeríttet-

ték ki, másrészt a Szovjetunióban akkor megjelenő „peresztrojka"-reformok és a „glasztnoszt" filozófiája. A demokratizálódás Magyarországon kétségtelenül a rendszeren belülről indult el, de a folyamatnak nagy lökést adott, hogy a Szovjetunióban a nyitottabb politikát képviselő Gorbacsovot pártfőtitkárrá választották. A lassan induló magyar demokratizálódás első látható jele az volt, amikor 1985-ben bevezették, hogy minden választókörzetben kötelezően legalább két jelöltnek kell indulnia. Így az emberek már nem csak szavaztak, de választhattak is, noha még nem pártok között. A pártállami rendszerből való kitörési folyamat az 1986-os „Társasági törvény" újrafogalmazásával folytatódott, amely lazított a civil társadalom béklyóin. Az 1989-es Nemzeti Kerekasztal Tárgyalásokon a pártállam és a demokratikus ellenzék erői megegyeztek az „Ideiglenes" Alkotmány alapelveiről és a szabad választások kiírásáról. Az elfogadott „Ideiglenes" Alkotmányt az 1990-ben megválasztott többpárti parlament további, demokráciát garantáló részekkel egészítette ki. Az 1989–90-es rendszerváltozást a magyar politikai osztály tárgyalásokkal, az elitcsoportok alkuinak sorozatával és megegyezésével vitte végig, s a demokratizálási folyamatból kimaradt a civil társadalom (Bihari 1991).

Már 1988-ban és 89-ben is egyértelmű volt, hogy a magyar társadalom döntő többsége nem vesz részt a politikai folyamatok alakításában, passzív, kivár vagy, mert maga is félt, vagy, mert a történelem, családja, baráti köre erre a magatartásra szocializálta őt. Az államszocializmus négy évtizede „lecsendesítette" a többséget. Okként elég említenünk az '50-es évek kommunista terrorját, a kitelepítéseket, vagy az 1956 utáni megtorlásokat, a '60-as évek erőszakos, kínzásokkal teli téeszesítéseit és a különböző presszziókat, megvonásokat, félelemkeltő intézkedéseket. A négy évtizedes diktatúra megtorlásainak félelmetes emléke szinte zsigeri szinten beégett a családok emlékezetébe és viselkedésébe, a szocializáció egészen a rendszerváltozásig megőrizte. Az emberek atomizálódtak, döntő többségük távol maradt a közélet minden területtől, így a helyi és országos politikától is.

Igaz, hogy már 1988 őszétől egymás után alakultak a pártcsírák, a pártképződmények, a későbbi politikai pártok. 1989 nyarán a legnagyobb ellenzéki pártok kiválasztott képviselői a nyilvánosságot kizárva, a Parlament egyik termében leültek a négy évtizede uralkodó pártállam képviselőivel (MSZMP), hogy tárgyaljanak a hatalommegosztás módjáról és menetéről. A zárt ajtók mögötti tárgyalásokon a régi és az új elit megegyezett, és kitűzték az új választások időpontját is. Szűk elitcsoportok egyezkedése révén – civil kontroll nélkül – választódtak ki a partnerek, a „kiváltságos pártok", akik egymás között, maguk alakították a demokrácia alapszabályait, választási rendszerét, intézményi kereteit, köztük az Ideiglenes Alkotmányt. A politikai egyezkedési folyamat azonban féloldalasra sikeredett, mert kimaradt belőle maga a nép. A „csonka társadalomban", ahol hiányoztak a szervezett civil erők, az erőviszonyok következtében egy „csonka rendszerváltozás" zajlott le, így a politika

világában a folyamatosság következtében a régi erők erősebb pozíciókat tartottak meg, mint a változás, a megújulás erői.

A demokratikus átmenet tehát egy sajátos elitváltás keretében ment végbe. A hatalmon lévő pártállami elit nagy része már szinte menekült a hatalomból, mert cserébe megadatott számára, hogy – a spontán privatizáció révén – politikai hatalmát gazdasági hatalommá válthassa. Nem volt tehát érdeke, hogy a még befolyása alatt álló többszázezer párttagot, vagy a felfegyverzett Munkásőrséget mozgósítsa mind inkább erodálódó politikai hatalma védelmében. Ugyanakkor az éppen csak formálódó ellenzék mögött szűk értelmiségi csoportok álltak, a születő új pártoknak ismertség hiányában gyakorlatilag nem volt társadalmi elismertsége, hiányzott mögülük a tömegek támogatása. A tömegek pedig mélyen hallgattak, és nagyon is bizonytalan volt, hogy egy konfliktus esetén milyen irányba mozdulnának, kihez csatlakoznának. A pártállami elitnek is és az ellenzéki elitnek is egyaránt az volt az érdeke, hogy – a kiszámíthatatlan civil társadalmat kikapcsolva – mielőbb egyezzenek meg egymással, s így nemcsak meggyorsítják a hatalmi váltást, de megőrzik annak békés jellegét is, ami egyben társadalmi energiatakarékosságot is jelent. Hátránya viszont, hogy az elitcsoportok hajlamosakká váltak összezárni és zárt politikai osztályt képezni, ami a civil erők számára korlátozza vagy megakadályozza a nyomásgyakorlást, a transzparenciát, a döntéshozó politikusok ellenőrzését. Mindez pedig végső soron a demokratizálódás ellen hat, tág teret nyújt a korrupció, a protekciózás és az oligarchizálódási folyamat számára (Muraközy 2012).

Az 1989-es magyar kiegyezés valójában a magyar elitcsoportok közötti sajátos tranzakció volt, pozíciócserével együtt járó kölcsönös elismerés, megerősítés. Ennek során egyik oldalról az 1956 óta jogszerűtlenül (legalitás nélkül), azaz szabad választások nélkül uralkodó régi elit hatalmát az új pártpolitikai elit utólag legalizálta, vagyis jogszerűvé tette. Cserébe pedig a régi elit a maga részéről specifikus legitimációt, elismertséget adott az új elitnek, azzal, hogy ővele ült le tárgyalni, elfogadta hatalmi partnerének. A kölcsönös haszonra épülő tranzakció lényege tehát így foglalható össze: „demokratikus legalitást demokratikus legitimációért." (Bruszt-Simon 1990; Bihari 1991).

Azokban a latin-amerikai országokban – ahol szintén gyenge a középosztály és a civil társadalom – ilyenkor a katonák kivonulnak a laktanyákból, elfoglalják a parlamentet, szétzavarják a politikusokat és bejelentik a katonai kormányzást, a diktatúrát (Morlino 2005). A hozzánk sokkal közelebb álló nyugati demokráciákban ilyenkor a civil társadalom demokratikus erői nyomásgyakorlással (média, tüntetések, sztrájkok), gyakori választások kikényszerítésével kezükbe veszik a dolgok intézését, rákényszerítik a politikusokat, hogy velük és érdekükben tegyenek. De föl kell tennünk a kérdést, hogy a történelem e sorsfordító időszakában – a rendszerváltáskor – hol volt nálunk a civil társadalom? Erre a történelmi események adnak választ.

Már utaltunk rá, hogy a Rákosi-korszakban mindent megtettek a civil szervezetek szétveréséért, mindenféle alulról jövő kezdeményezést törvényekkel

tiltottak, erőszakkal üldöztek. Kádár lényegében ugyanezt folytatta 1956 után, először durvább erőszakkal, majd kifinomodottabb módszerekkel. Még a '70-es és '80-as évek gulyáskommunizmusában is („fogyasztói társadalmában") suhogtak a gumibotok, erős volt a megfélemlítés, ha ez nem is kapott olyan nyilvánosságot, mint korábban. A civileket tehát egyrészt erőszakkal, másrészt különböző ígéretekkel lecsendesítették, a közösségeket szétverték, az embereket atomizálták, a civil szervezeteket betiltották. Mindennek az lett a következménye, hogy a civil társadalom szervezetileg is, szerepében is „csonkává" vált, alig volt értékközvetítő szerepe, és lényegében érdekképviselet nélkül maradt. A civil társadalom szinte csak a bélyeggyűjtőkre és a galambtenyésztőkre koncentrálva a rendszerváltozás teljes folyamatából is kimaradt.

Közép-Európa legtöbb országában az 1989-es demokratizálódási folyamatokat általában tömegmegmozdulások, sztrájkok, tüntetések, sőt olykor fegyverropogások is kísérték. Magyarországon a rendszerváltozás az 1980-as évek végétől a pártállami elit és az alakuló új politikai elit szűk csoportjai között paktumjátékok sorozatával ment végbe. A folyamat nem a pártok és a tömegek kapcsolatát erősítette, hanem egyre zártabbá tette a pártok által összefogott politikusi osztályt. Az új politikai elitcsoportok is viszonylag hamar - a mozgalom erősítése helyett – az elit-technikák alkalmazásaival próbálták a hatalom működését koordinálni, s így annak hasznát megosztani. Itt zajlott le a térség legcsendesebb rendszerváltozása, ahogy akkoriban mondtuk: „még egy ablaküveg sem tört ki". A magyar demokratizálódást a politikai elitcsoportok vezényelték le, ezért többféleképen is nevezhetjük: „tárgyalásos forradalom", „csendes forradalom", „melankolikus forradalom".

De miért maradt ki belőle a civil társadalom? A civilek szervezetlensége miatti sajátos érdektelenség következtében elmaradt a civil társadalom és a politikai osztály közötti nagy társadalmi kiegyezés is. A demokratikus átmenet során senki nem kérdezte meg a népet, hogy milyen demokráciát akar, mi a véleménye az új demokratikus rendszerről, a privatizációról, az ideiglenes Alkotmányról, arról, hogy milyet akar, elfogadja-e, megszavazza-e? A diktatúra alatt a magyar civil társadalom – Tocquevelle szavaival – „paternalista" civil társadalommá vált. A diktatúra erőszakkal és szocializációval kényszerítette a civil társadalmat egy olyan paternalista viselkedésre, melynek lényege az volt, hogy az embereknek le kellett mondaniuk az állampárt javára a közügyekbe való beleszólásról, részvételről, cserébe pedig az állam (a kormány) gondoskodott az ő szociális jólétükről (Simon 1993). Az érdekeket nem képviselték, hanem azt a hatalom „beszámította". Az embereknek nem volt más választásuk, vagy beálltak a sorba, vagy szellemileg és fizikailag marginalizálódtak. Ez az állami paternalizmus a '80-as évek végéig tartott, bár az állam igyekezett a terheket folyamatosan áttenni az emberek válára.

1989 márciusában készítettünk Bruszt Lászlóval közösen Magyarországon a kommunista régió első többpártrendszeres közvéleménykutatását. Akkor a válaszadók 51%-a egyetértett azzal az állítással, hogy „Jobb, ha az ember nem

politizál, mert előbb-utóbb megüti a bokáját!" (Simon 2005: 16). 62%-uk úgy vélte, hogy „Amíg a dolgok jól mennek az országban, addig mindegy, hogy ki van hatalmon!"; 64%-uk pedig egyetért azzal, hogy „a politikusok csak örülnek, ha az emberek nem szólnak bele a dolgaikba." (Simon 2005: 15).

1990-ben a kétharmados törvényeket azért sem kísérte a közvélemény részéről általános ováció, mert vagy nem is tudtak róla, vagy véleményükre senki nem volt kíváncsi, így azok elfogadása lényegében az elitcsoportok zártkörű megegyezésének terméke volt. Lényegében a korábbi elitista politikának volt ez a folytatása, amit a „csonka társadalom" gyenge civil erői képtelenek voltak számon kérni a politikusoktól, nemhogy ellensúlyozni vagy vele szemben ellenállni (Smolar 1996).

A mai problémák gyökerei egészen a politikusok rendszerváltó kiegyezéséig nyúlnak vissza, a rossz kompromisszumokhoz, a kis és nagy kapitulációk sorozatához (1. táblázat). A régi és az új politikai erők közötti tárgyalásos kiegyezés akkoriban célszerűnek tűnt, mert kisebb ellenállással kellett szembenézni, így kisebb energiába került, gyorsabbnak tűnt és nagyobb sikerrel kecsegtetett. 1956 élménye is sokak számára azt üzente, hogy ki kell egyezni a szemben álló csoportoknak, mert egy ilyen kiegyezéssel elkerülhető a véres konfliktus, kevéssé fájdalmas, békéssé teszi az átmenetet, és növeli az új rendszer stabilitását. Az akkori kompromisszumok árát azonban ma már kamatos kamatjával, hatványozott áron fizetjük vissza, és szenvedjük meg.

Az elitcsoportok közti sajátos tranzakcióknak ugyanis több olyan velejáró káros hozadéka volt, mely csak később vált nyilvánvalóvá. Ezek egyike az, hogy a megállapodás a régi politikai elit számára arra is garanciát jelentett, hogy az egypártrendszerben elkövetett bűnökért felelős politikusok elkerülhették a felelősségre vonást. Ezt leginkább úgy magyarázták Antall József miniszterelnök után, hogy „mivel nem tetszettek forradalmat csinálni, így boszorkányüldözés sem lesz!" Csakhogy ez az állítás kétélű fegyver volt, mert a folytonosság szellemében nem csak a régi elitet vette védelmébe, de megágyazott az új elit védelmének is. Ha úgy tetszik, jogilag előkészítette a terepet és a légkört az új politikai elit kelleténél sokkal nagyobb védettségének is. A pártok megválasztott politikusai mindent megtettek, hogy maguk is védetté váljanak, hogy minél többet átmentsenek az egykori pártállami nomenklatúra védettségéből és kiváltságaiból. Ez azt jelentette, hogy tagjait politikusi, kormányzati tettei után nem vonhatók jogilag felelősségre. Tették a politikusok mindezt magukat törvényekkel körbebástyázva az új demokráciában, az „egyenlőtlen egyenlőség" nevében. Példaként elég itt utalni a képviselők túl széles körű mentelmi jogaira, a politikusok hosszú távra titkosított ügyeire, de leginkább az ország vagyonának, a Magyar Nemzeti Bank aranykészletének és hitelének elpazarlására – felelősök nélkül (Bogár 2011; Csath 2011; Fricz 2011).

2010-re, a rendszerváltás második évtizedének végére éppen a társadalmi kontroll, a számon kérhetőség és az elszámoltatási lehetőségek teljes hiánya

vezetett az ország csődhelyzetének kialakulásához. Két évtized alatt a civil kontroll nélkül működő hatalmat mozgató szociálliberális politikai elit gazdasági csődbe vitte az országot. E dolgozatnak nem célja a gazdasági helyzet elemzése, de annyi megjegyzés ide kívánkozik, hogy a '90-es években nemzeti vagyonunk nagy részét a politikusok privatizálták, így 2010-re az állami vagyon a korábbi 10%-a alá esett, miközben az ország adóssága többszörösére nőtt. Az értékek eltűntek, a politikusi korrupció óriásira nőtt, az ország eladósodása veszélyes mértékűvé vált, miközben a politikai elit civil kontroll nélkül azt csinált, amit akart.

6. A CIVIL TÁRSADALOM (CT) ÉS AZ ÁLLAM A DEMOKRÁCIÁBAN (1990–2010)

Az elitek kiegyezése és az átmenet kormányai (1989–1998)

A tömegek pedig mélyen hallgattak, és nagyon is bizonytalan volt, hogy egy konfliktus esetén milyen irányba mozdulnának, kihez csatlakoznának. De miért maradt ki belőle a civil társadalom? A civilek szervezetlensége miatti sajátos érdektelenség következtében elmaradt a civil társadalom és a politikai osztály közötti nagy társadalmi kiegyezés is.

Magyar viszonylatban azt mondhatjuk, hogy az átmenetben valóban szerepet játszott a magyarok politikai kultúrája, de olyan értelemben, hogy a gyenge civil társadalom sokkal nagyobb teret engedett a politikai osztálynak (ha úgy tetszik, az új politikai elitté), mint ami egy demokratikus rendszer építése során kívánatos lett volna. A magyar demokratizálódást a politikai elitcsoportok vezényelték le, ezért nevezhetjük: „tárgyalásos forradalomnak", „csendes forradalomnak", „melankolikus forradalomnak" (Bruszt-Simon 1990; Simon 2004:89-108; Lentner et al. 2012).

Az **Antall-kormány** munkájának egyik nagy történelmi léptékű hozadéka volt a szabadság intézményesítése, jogi keretekkel való körbebástyázása. A civil társadalom szerveződése előtt megszűntek a jogi akadályok, ami nagy lendületet adott az alapításokhoz és szerveződésekhez. A gomba módra szaporodó szervezeteknek azonban szembe kellett nézniük az addig nem tapasztalt drágulással és munkanélküliséggel. Nőtt a szegényedés, hiányoztak a nagy állami pénzelosztó központok, ahová a civilek is pályázhattak volna, s a kormány vagy csak lassan szervezte őket, vagy erre nem is volt megoldása. Az 1990-es évek elején az emberek képét még a régi tapasztalatok emléke dominálta és az autoriter rendszerbeli élményeikhez képest érezték úgy, hogy nagyobb a demokratikus rendszerben az esélyük. 1992-93-tól azonban megtorpan a kiszolgáltatottság csökkenésének aránya, 1993-1998 között ugyanis a privatizációs folyamatok nagyon meglendültek, aminek következtében emberek tömegeinek ingott meg az egzisztenciális biztonsága (Csath 2011).

A **Horn-kormány** tudatosan és szervezett formában kereste a megoldást a civil szervezetek pénzzel való föltöltésére. Az egyik legjelentősebb jogi intézkedésük az volt, hogy lehetővé tették, hogy a személyi jövedelemadóból részesülhessenek a civil szervezetek. A kezdeményezés olyan sikeres volt, hogy később nemzetközileg is követőkre talált (Bernas 2012:15-17). Ám a Horn-kormány egyfelől sokkterápiával válságot kezelt (Bokros-csomag) és ezzel egy időben történelmi jelentőségű privatizációt hajtott végre. A gazdasági és politikai átalakulás figyelemre méltónak tekinthető, mégis úgy véljük, hogy a radikális piacbarát gazdasági reformok hatására az emberek elbizonytalanodtak, és egyre kiszolgáltatottabbnak érezték magukat. A megszorító intézkedések a civil társadalmat legyengítették, az aktív részvételen alapuló polgári kultúra fejlődését pedig rövid vagy középtávon visszavetették. Üzemek tömegeit zárták be, építették le, hirtelen megnőtt a munkanélküliség, a piaci kiszolgáltatottság érzése, miközben az érdekképviseleti szervek gyengének tehetetlennek minősültek. A folyamat kemény konfliktusokat generált. Két különböző logika ütközött: a demokratizálódás a társadalmi igazságosságot erősítette, az állami vagyon kevesek kezébe privatizálása viszont gyorsuló társadalmi polarizálódást, kevesek igazságtalannak tűnő gazdagodását eredményezte. A kormány ellenséges viselkedése a munkavállalói szervezetekkel szemben megakadályozta, hogy akár a munkavállalói és akár munkaadói szervezeteket korlátozzák őt a gazdasági döntéshozatalában, a munkaügyi szervezetek pedig nem tudták megakadályozni a kormányt későbbi jogi korlátozások bevezetésében, aminek következtében a szakszervezetek tagsága drasztikusan csökkent.

Stabil elitdemokrácia társadalmi kontroll nélkül (1998–2010)

Az első Orbán kormány nem akadályozta a civileket tevékenységükben, de nem is volt olyan programja, mellyel kifejezetten a civil társadalmat támogatta volna. Országos és helyi szintű politikusai inkább tartottak a civilektől, mintsem az együttműködést keresték volna velük. A kormányzó párt azonban a választási kampányban már nagy erővel fordult a civilek felé. Az 1998 és 2002 közötti Orbán-kormányról sem mondhatjuk el, hogy tudatos, célirányos politikát folytatott volna a civil társadalmat erősítésére, mert a magyar politikai osztályra kollektívan igaz volt, hogy tartott a civil-kontroll mindennemű megjelenésétől, ami korlátozta, vagy ellenőrizte volna a kormányzati hatalmát. Ezt az állításunkat a demokrácia első húsz évére mindvégig általánosan érvényesnek tartjuk (1. és 2. táblázat).

2. táblázat: Az egyes kormányok (K) viszonya a civil társadalom (CT) szerveződéséhez Magyarországon (1948-2010)

Rendszerek	Kormányok	K intézkedései	K viszonya a CT-hoz	K döntéseivel a CT-t
Diktatórikus rendszerek 1948-1989	Rákosi- korszak 1948-1956	Civil szervezetek betiltása, vezetők üldözése	Maga alá vetette, dominálta	Szétzúzta
	Kádár-korszak 1956-1989	Szervezet-alapítás tiltása, akadályozása	Maga alá vetette, dominálta	Rombolta
Átmenetek 1990-1998	Antall-kormány dem. átmenet 1990-1994	Gyülekezési és szervezkedési jog kiterjesztése	Fölszabadította, de a pártok átpolitizálták	Engedte az építkezést
	Horn-kormány posztkommunista 1994-1998	1%-os adótámogatás, és magánosítás	Fölszabadította, de átpolitizálta	Egyszerre segítette és nehezítette
Demokratikus rendszerek 1998-2010	Orbán-kormány polgári 1998-2002	Támogatási és a szervezkedési jog kiterjesztése	Támogatott, tűrt és távolságot tartott	Építette
	Medgyessy-kormány 2002-2004	Szelektív támogatás	Támogatott, tűrt és tiltott is	Szelektíven segítette és nehezítette
	Gyurcsány-Bajnai kormány 2004-2010	Támogatása szelektív, tiltott és büntetett.	Átpolitizálási kísérletek, tiltott támogatott és tűrt	Harcolt ellene, ami részben aktivizálta és radikalizálta.

Forrás: Simon János (2013): „Alávetett társadalomtól vagy polgári társadalom?" In: Polgári Szemle, Vol. 9. No. 1-2., 51. o.

A 2002 és 2010 közötti szociálliberális kormányok a kezdeti tolerancia után egyre inkább szelektíven, politikai alapon támogatták a civileket, majd pedig a tűrés mellett megjelent a tiltás is a kritikai és proteszt szervezetekkel szemben.

A **Medgyessy-kormány** – melyet akkoriban bankár-kormánynak neveztek – osztogatott és fosztogatott, ennek és ún. off-short cégeknek a szponzorálása következtében kiürült az ország kasszája. A Medgyessy-kormány bizonyos értelemben segítette a civileket, de inkább szelektíven, politikai alapon.

Az első **Gyurcsány-kormány** ahogy megkezdte működését, máris a kampányra készült, erősen politikai alapon szelektálva támogatta a hozzá közel álló egyesületeket, köröket, alapítványokat, a központi támogatásból pedig kiszorította a politikailag tőle távol állókat. A második Gyurcsány kormány viszont a tőle távolabb állókat, már nemcsak tűrte vagy tiltotta, hanem gyakran adminisztratív módon büntette is, aminek következtében gyakran aktivizálta őket, sőt ellenállásra kényszerítette. Az öszödi beszéd nyilvánosságra kerülése jelentette a kezdetét a civilek politikai aktivizálódásának. Megítélésem szerint ezzel a politikai jelzéssel indult el – politikai értelemben – a civil társadalom

reneszánsza. (Simon 2010). Nem véletlen, hogy ekkor alakultak a fórum jellegű ellenzéki szerveződések, szövetségek. A különböző szervezetek közös platformra kerültek, összefogtak Gyurcsány ellen, politikailag aktívizálódtak, petícióztak, és egyre hangosabban tüntettek. A Bajnai-kormány ideje már inkább a választási kampányra való felkészüléssel telt el.

A **Bajnai-kormány** is lényegében azt a vonulatot vitte tovább, amit a Gyurcsány-kormány, csak sokkal több gazdasági megszorítással.

A kialakult régi-új politikai osztály létrehozta a sajátos „posztkommunista nomenklatúrát", a „felelősök felelőtlenségének" rendszerét, egy olyan zárt rendszert, melyben a politikusokat senki sem ellenőrizte, s lényegben azt csináltak, amit csak akartak. A társadalomtól elszakadt politikusi osztály kiváltságai sokban hasonlítottak a régi nomenklatúra kiváltságaihoz. Ennek országrontó hatása akkor egyértelművé vált. A politikai osztály saját magának önvédelmi jogszabályokat alkotott, így gyakorlatilag elkerülhette a felelősségre vonást. A kormányzó politikusok hatalma nemcsak kontroll nélkülivé vált, de „privatizációs tevékenységük" – az erőszakosságok és a titkosítások révén – sokszor már a gazdaság és a jog szürkezónájába süllyedt (Miszlivetz 2010). Két évtized folyamán az emberek egyre növekvő arányban érezték úgy, hogy a rendszer zártabbá vált.

Figyelembe véve az eddigi tapasztalatokat, úgy tűnik, hogy nem a hatalom, a kormányok fogják belátni a civil társadalom szerepének fontosságát, hanem a civilek fogják bizonyítani a hatalomnak, hogy egy jól működő demokráciában a civilek mindig partneri viszonyban kellene, hogy legyenek a mindenkori kormánnyal.

2009-ben már mindenki számára egyértelművé vált, hogy eljött az idő a civil szervezetek összefogására, az érdekérvényesítő tevékenységek összehangolására és a közös akciókra! Együtt erősebbek vagyunk! Így fogalmazódott meg a civil szervezetek vezetőiben, hogy „Fogjunk össze és szervezzük magunkat!" Ebből született meg, már 2008 végén a civil összefogás fontosságának gondolata és kezdődtek el tárgyalások magánlakásokon, söröző kben, kávéházi találkozókon, vitaestek, melyek végül 2009 tavaszára elvezettek a nagyobb szervezetek többszintű párbeszédéhez, majd a Gyurcsány-kormány elleni széles front, a Civil Összefogás Fórum (CÖF) megalakulásához. Az ország legnagyobb civil koordinációja, a CÖF 2010 tavaszára már 1200 civil tagszervezetet fogott össze, s a választási kampányban is jelentős politikai aktivitást fejtett ki a szocialista kormány leváltásáért (Simon 2010). 2011-ben és 2012-ben megalakultak a baloldali orientációjú civil szervezetek is, melyek maguk is integratív erővel bírtak (Milla, Négy K, Hahá, stb.).

3. táblázat: A civil társadalom (CT) változása az egyes kormányok idején (1948-2010)

Rendszerek	Kormányok	CT viselkedése	CT állapota	CT hálózata	CT jellege
Diktatúrák	Rákosi- korszak	Túlélésre törekvés	Rettegő CT	Darabjaira esett	Csonka CT
	Kádár-korszak	Elviselésre törekvés	Védekező CT	Atomizálódott, szervezetlen „körök kora”	Csonka CT
Átmenetek 1990-1998	Antall-kormány Demokratikus átmenet 1990-1994	Óvatos lépések, a CT erősödése	Erősödés, szervezeti növekedés	Erősödő horizontális	Regenerálódó CT és pártfüggő
	Horn-kormány Posztkommunista kormány 1994-1998	Kivárás és szervezkedés	Egyszerre bizalom és bizalmatlanság	Horizontális és vertikális szervezetek erősödése	Regenerálódó és pártfüggő CT
Demokráciák 1998-2010	Orbán-kormány Polgári stabilizálódás 1998-2002	Szervezkedés	Erősödő CT, bizalom és bizalmatlanság	Horizontális szervezetek erősödése	Pártfüggő és függetlenedő CT
	Medgyessy-kormány Posztkomm. visszatérés 2002-2004	Szervezkedés aktivizálódás	Bizalmatlanság félelem, harag	Horizontális integrálódások	Pártfüggő és függetlenedő CT
	Gyurcsány-Bajnai-kormány Ösző d 2004-2010	Aktivizálódás, ellenállás: a CT kezdődő reneszánsza	Félelem, harag, agresszió	Integrálódások, horizontális összefogások	Pártfüggő és függetlenedő CT

Forrás: Simon János (2013): „Alávetett társadalomtól vagy polgári társadalom?” In: Polgári Szemle, Vol. 9., No. 1-2., 53.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a kelet-európai diktatúrákban, vagyis a pártállami rendszerekben az államot megszálló diktatórikus erők (kommunista párt) számára két alternatíva kínálkozott, hogy hatalmukat fenntartsák: a fegyverkezés, vagy az erős szociálpolitika. Ha azt választották, hogy fegyverkeznek (rendőrség, hadsereg, nukleáris fegyverek), akkor ezzel azt is vállalták, hogy teljesen elhanyagolják a szociális kérdéseket (áruk, vásárlóerő, szolgáltatások, juttatások). Így ezekben az országokban a társadalom jóléte egyáltalán nem volt fontos (Szovjetunió, Románia, Lengyelország, Albánia stb.). Ha viszont a szociális szféra erősítésében látták hatalmuk fenntartásának zálogát, akkor egy sajátos, vízfejűvé dagadt szociális ellátó és szol-

gáltató-rendszerbe nyomták a pénzüket, ami lyukas zsáknak bizonyult. Ez utóbbi utat választotta Magyarország, illetve a kádárizmus (Bácskai et. al. 2013;). A kádárista rendszerben a juttatások szövevényes hálózatát alakították ki, egy túlméretezett, költséges, de kevésbé hatékony rendszerben. A feltűnően nagy költségek ellenére is maga a képződmény erősen pazarló volt, a szociálpolitika, a családpolitika, az egészségügyi és oktatási rendszer, a lakástámogatási rendszer, a munkaügyi rendszer vagy a nyugdíjrendszer vonatkozásában, és ez a túlköltekező politika teljesen elszakadt a valóságos gazdasági folyamatoktól, a gazdaság tényleges teljesítményétől. Mivel a pártállam vezetői a javuló életkörülményeket kötelezőnek tekintették, ún. rendszerlegitimáló tényezőnek, ezért egészen az 1980-as évek közepéig nem mertek az állampolgárok vállára közterheket tenni és az életszínvonalat nemzetközi hitelfelvétellel finanszírozták (Borza és Lux, 2013.). Ez pedig elindított egy adósság-spirált, melyből az Állam a mai napig nem tudott kikerülni.

7. KONFLIKTUSOK KEZELÉSE ÉS A DEMOKRÁCIA KONSZOLIDÁLÁSA

Aktorok, konfliktusok és kríziskezelés

Célszerű különbséget tenni a demokratikus folyamat első két hulláma, valamint annak harmadik hulláma között. Az első kettő esetében elfogadható a Dahl által alkotott kritérium (mely összefügg a Rustow-i modellel), melynek értelmében a demokrácia felé vezető legbiztosabb út az, amely az eliteken belüli verseny intézményesítésével kezdődik (liberalizáció), majd pedig annak a társadalmi többségre történő kiterjesztésével folytatódik. Dahl, aki ezen kritériumot az angol tapasztalatokra alapozza, úgy véli, hogy fordított helyzetben, amikor a társadalom többségére történő kiterjesztés megelőzi az elitek közötti versenyt, vagy mindkettő egy időben megy végbe, a demokrácia sikeres megvalósulásának esélye kisebb.

Ez az elmélet történelmi értelemben ösztönösen érvényesnek tűnhet, azonban bebizonyosodott, hogy a harmadik hullám esetében ez az elmélet nem helytálló. Dix (1994) bebizonyította, hogy míg az első hullám demokratizálódási folyamatának 60 százaléka a Dahl által meghatározott legkedvezőbb utat folytatta, addig a harmadik hullám esetében egy ilyen esettel sem találkozhatunk. Ennek oka kézenfekvő lehetne: az egyetemes választójoggal rendelkező demokráciák feltételének megnyilvánulási hatása, mely a kommunikációs eszközök által széles körben terjesztett, és mely magában foglalja minden országban a politikai elitek kultúráját, az előre megfosztja a törvényességtől és ezzel együtt az életképességtől a „kizárólagos, kirekesztő" (exkluzív) demokráciákat.

Lipset szerint a 20. század második felétől az okoz konfliktust, hogy minden jelentős társadalmi csoport követeli a politikai életben való részvételét, ezért az ilyen demokráciák kereteit szétfeszíti (Lipset 1959: 131).

Dahl elméletéhez visszatérve kijelenthetjük, hogy Európában a demokrácia kezdetben a gazdasági elitek körében az ipari fejlődés következtében kialakuló konfliktusból ered, ezt követően pedig kiterjed (részvétel tekintetében kibővül) az újonnan létrejött társadalmi csoportokra, mely csoportok az iparosodási, valamint az urbanizációs folyamatok következtében alakultak, illetve mobilizálódtak (Deutsch-i értelemben). A kezdeti szakasz annak felelne meg, amit Dahl liberalizációnak nevez, és ebben a szakaszban a demokrácia egy, az elitek között kialakult konfliktus szabályozására létrejött megállapodás, mely verseny szabályai a kormány által meghatározottak. Így korlátozott vagy kizárólagos demokráciák jönnek létre, amelyek újabb konfliktussal kerülnek szembe azoknak az új csoportoknak a feltűnésekor, melyek számszerinti és társadalmi jelentősége elkerülhetetlenné teszi a politikai rendszerbe történő bevonásukat, abban a folyamatban, melynek csúcspontja a második világháború környékére tehető: a választójog általánossá tétele, valamint a tömegdemokráciák kialakulása.

A demokratizálódási folyamat mindkét szakaszának paradigmatikus konfliktusai azok, melyek az első szakaszban a földbirtokos osztály és a születendő ipari polgárság között, míg a második szakaszban az ipari munkásosztály valamint a liberális rendszerek (vagy a mérsékelt demokráciák) között keletkeznek. Míg Marx számára mindkét konfliktus pusztán forradalmak kitörésében oldódhat fel (polgári forradalom valamint proletárforradalom), gyakoribb kimenetelnek tekintendő a konfliktus forradalom nélküli elrendezése, jóllehet nem minden erőszaktól mentesen, azonban a politikai hatalom megszerzésére irányuló verseny demokratikus játékszabályainak keretei között.

A demokratizálódás dimenzióinak vázlatszerű ismertetése Dahl szerint (versengés és részvétel) az, hogy két egymást követő fázis mennyire képes a demokratizálódás folyamatának a részvétel kibővítésére történő irányítására a kibővítés második fázisában, a fenn maradó elitek (kebelbarát választás), az újonnan létrejött csoportok közötti együttműködés függvénye. Természetesen ez nem így történik: a részvétel kibővítése megköveteli a hagyományos pártok tömegpártokba történő áttérését, valamint a vidéki pártolók városi választók körébe történő csatlakoztatását, azonban új pártok létrejöttével is számolhatunk. A kibővítés folyamatának a pártrendszerre gyakorolt hatása a csatlakozandó csoport meghatározó jegyeinek, valamint érdekeinek függvénye: a választójog nőkre történő kiterjesztése nem járt új pártok keletkezésével, azonban annak ellenére, hogy sokan a már meglévő pártok mögé sorakoztak fel, az ipari dolgozók tömeges részvétele Európa szerte munkáspártok, szocialista és szociáldemokrata pártok létrejöttéhez vezetett (ezek az úgynevezett osztálypártok).

Tehát ha elfogadjuk azt az álláspontot, miszerint a társadalmi, valamint a gazdasági változások nem határozzák meg automatikusan a demokrácia alakulását, illetve életképtelenségét, a demokratizálódás folyamatának genetikai vizsgálatát két szakaszban kell végrehajtani. Az első fázisban azt kell megvizsgálni, hogyan módosítják a társadalmi és gazdasági változások a már létező társadalmi csoportok erőforrásait, avagy más, új csoportok kialakulását segítik elő, megteremtve ez által a feltételeket ahhoz az elhúzódó konfliktushoz, amely Rustow szerint a hatalomért vívott harcban a demokratikus szabályok szükségességéhez vezet (Rustow 1970). A második szakaszban arra kell helyezni a hangsúlyt, hogy hogyan keletkeznek azok a politikai szereplők, akik a demokratikus megállapodás során tárgyalnak, valamint, hogy milyen változáson mennek át a már meglévő politikai szereplők azon újak megjelenésének hatására, akik a feltörekvő társadalmi csoportok képviselői. Ez nem más, mint a régi és az új elit egymáshoz való viszonya, hatása, harca és kiegyezése vagy szakítása (Bruszt-Simon 1990).

Az első szakaszban okozati elemzésről van szó. Az iparban bekövetkezett hirtelen fejlődés egy saját gazdasági érdekekkel, valamint jelentős társadalmi súllyal rendelkező társadalmi csoport kialakulását eredményezi. Egy elhúzódó ipari fejlődés nagyszámú munkásosztály kialakulásához vezet, melyek közös érdekeket képviselnek (egyesülési szabadság, társadalmi törvényhozás). Megfigyelhető egy ok-okozati összefüggés a gazdasági változás folyamatai, valamint a jelentős társadalmi csoportok kialakulása (vagy megerősödése) között. A második szakaszban, melyben elsősorban politikai, stratégiai elemzésre van szükség: a politikai szereplők viselkedését racionális ügynökök viselkedéseként kell értelmezni, akik képesek az általuk hozott döntések nyereségének, valamint veszteségének meghatározására, figyelembe véve a többi szereplő válaszlépését. Vagyis, míg az első szakaszban elegendő egy okozati, determinista logika, addig a másodig szakaszban egy, a játékelmélethez hasonló megoldás szükséges.

Ebből a szemszögből tekintve lehetségesnek tűnik a dichotómia áthidalása a demokrácia strukturális, valamint stratégiai magyarázatai között. Ezen utóbbiak a demokratizálódás harmadik hullámának első szisztematikus elemzéseitől kezdve dominálják a közgondolkodást (O'Donnell, Schmitter, Whitehead, 1986). A három nagy tudós a szereplők (aktorok) döntéseit, stratégiáit tartják meghatározónak, és úgy vélik, hogy nincsen kimutatható okozati viszony (struktúra), mely előzetesen meghatározná a demokrácia kialakulását. Következésképpen, a demokrácia hagyományos nézőpontjával szemben egy elméleti reakcióról van szó (a modernizáció elméletéből kiindulva), mely reakció a gazdasági fejlődés félig-meddig automatikus következménye.

A demokrácia kialakulásának stratégiai elemzései szintén feltételezik a hagyományos demokráciák meghaladás, ahogy Barrington Moore-tól származó elemzésben olvashatjuk (1969). Szerinte a társadalomban létező társadalmi csoportok konstellációjából kiindulva, kormányformáik evolúciós fejlődésére keresi a magyarázatot. Ebben az esetben a lehetséges osztálykoalíciók elemzé-

séről van szó, abból a célból, hogy számot adjanak azokról a politikai intézményekről, amelyek az ipari modernizáció következtében tűnnek fel. Moore véleménye szerint, ha a társadalomban jelen van egy szolgai illetve fél-szolgai sorban lévő munkaerővel rendelkező befolyásos földbirtokos osztály, akkor az iparosodás egy alárendelt sorban lévő polgárság kialakulásához vezet, mely a fasizmusba torkollik (Moore Japán esetét, mint a fasizmus ázsiai példáját tanulmányozza).

Egy ehhez hasonló, bár néhány lényeges pontbéli eltéréssel rendelkező vonalon két nemrég készült tanulmánnyal is találkozhatunk. Luebbert (1991), Moore-ral ellentétben, központi szerepet tulajdonít a munkásmozgalmaknak: abban az esetben, ha ezen munkásmozgalmak erőtlenek, avagy nem rendelkeznek kifejezetten konfliktus jelleggel, az ipari polgárság (a szerző szavai szerint liberális mozgalom) szövetségre léphet velük a földbirtokosok konzervatív érdekeivel szemben, ezáltal létrehozva egy liberális demokráciát. Abban az esetben viszont, amikor egy erős és független munkásmozgalommal állunk szemben, valamint a polgárság a megosztottságának köszönhetően politikailag gyenge szerepet játszik, a lehetséges kimenetelek között a fasizmus, valamint a szociáldemokrata rendszer jöhet szóba, attól függően, hogy a parasztság a földbirtokosokkal, avagy a munkásmozgalmakkal lép koalícióra.

Rueschemeyer, Stephens és Stephens (1992), úgy vélik, hogy a demokratikus folyamatot ösztönző erő a munkásmozgalmakban rejlik. A munkásosztály középosztályok által támogatott mozgalma vezethet a demokrácia kialakulásához, szemben a földbirtokos osztály, valamint a maga a kapitalista osztály részéről tanúsított ellenállással, melyet a szerzők nem tekintenek a demokratizálódást elősegítő tényezőnek, szemben mindazokkal az elméletekkel (mint amit maga Moore is képvisel), melyek a polgárság kialakulásának, valamint a polgári forradalmaknak tulajdonítják a demokrácia megszületésének kulcsfontosságú szerepét.

Stabil demokrácia, gazdasági növekedés és válság

Ha a modernizáció elméletének szemszögéből tekintve a demokrácia kialakulását, mint a gazdasági növekedés természetes következményét tekintjük, ezzel párhuzamosan kialakul egy új elmélet, mely a demokráciát a gazdasági növekedéssel összeegyeztethetetlennek tartja. Ez a szemlélet nem mond ellent az előzőnek, mivel mindkettő összeállhat ugyanazzá a formulává: az első a gazdasági növekedés, amit a demokrácia, mint a gazdasági növekedés következménye követ. A központi kérdés az, hogy nem várható, hogy megismétlődjön néhány európai ország (elsősorban Anglia) gazdasági növekedéssel kapcsolatos tapasztalata a hatalomért folytatott demokratikus versengés és szabadság keretei között.

Ezen elmélet kiindulási pontja az, hogy a gazdasági növekedés, valamint elsősorban az iparosodás, magas szintű befektetéseket feltételeznek, mely az alacsony fejlettségű országokban csupán a társadalmi fogyasztás csökkentésével, a bérek alacsony szinten tartásával, valamint az újraelosztási politika elkerülésével érhető el. Azonban egy demokráciában elkerülhetetlen, hogy az azonnali fogyasztással, a bérek iránti kereslettel, valamint a közszolgáltatásokkal szemben, melyek gátolják a megtakarításokat és meghiúsítják a befektetéseket, jelentős társadalmi nyomás keletkezzen (De Schweinitz, 1964, Nelson, 1987).

A gazdasági modernizáció, mindemellett, társadalmi mobilizációt, az Állammal szemben támasztott új igényeket, valamint a társadalom különböző csoportjai által a közforrásokra vonatkozó kompetitív elvárásokat és követeléseket eredményez. Azokban az országokban, ahol a politikai intézményesítés nem megfelelő, elkerülhetetlen következményként jelentkezik az instabilitás. Azok az etnikai, vallási, valamint kulturális konfliktusok, melyek a hagyományos társadalomban a felszín alatt növekedtek (vagy legalábbis léteztek), felerősödnek és az egész társadalomra kiterjednek, a belső migráció, az urbanizáció, valamint a családi és közösségi kötelékek fellazulása következtében. Egy demokratikus rendszer felerősítené ezeket a konfliktusokat, és csak nagy nehézségek árán volna képes szembeszállni azokkal a társadalmi elvárásokkal, valamint nyomásokkal, melyek a modernizációból fakadnak (Huntington 1986, Huntington és Dominguez, 1975).

A politikai instabilitás és az azonnali fogyasztásra való hajlam, ebből a szemszögből vizsgálva, megakadályozzák a későn iparosodott országok gazdasági növekedésének demokratikus körülmények közötti fenntartását. A fejlődő országok gazdasági növekedésének ára a politikai parancsuralmi rendszer volna. Csupán az elsőként iparosodott országok voltak képesek a demokratizálódással párhuzamosan végrehajtani a gazdasági növekedést, annak köszönhetően, hogy fejlődésük lassan, decentralizáltan, valamint egy olyan környezetben ment végbe, amelyben azok a kisvállalatok voltak életképesek, amelyek nem szükségeltettek nagyobb kezdeti befektetéseket.

Azon országok számára, amelyek később érték el az iparosodást, nem áll nyitva ez a lehetőség: az új gazdasági környezetben jelentős kezdeti befektetésekre van szükség, amelyek meghaladják a magán megtakarítások lehetőségeinek keretét, valamint az Állam a fogyasztás szabályozására és a befektetés irányítására irányuló központi beavatkozását teszik szükségessé. A demokrácia, valamint az iparosodás párhuzamosan megvalósuló útja, melyet a 19. században Európa és az Egyesült Államok is követett, ma már nem járható, és ma már csupán egy parancsuralmi rendszer képes arra, hogy sikeresen véghezvigye a gazdasági fejlődést.

Ennek az elméletnek egy változata a bürokratikus tekintélyuralom elmélete (O'Donnell, 1972). Az importtermékek által helyettesített iparosításból

kiindulva, Raúl Prebisch és az Egyesült Nemzetek Latin-Amerikájának Gazdasági Bizottsága (Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas = CEPAL) javaslata és vizsgálata szerint, szintén levonhatunk egy peszszimista következtetést a demokrácia megőrzésének lehetőségeivel kapcsolatban az iparosodás első fázisából a másodikba történő átmenet folyamán. Az első, ún. *könnyű szakaszban* a kézműipari fogyasztási cikkek importjának helyettesítéséről van szó, valamint a szükséges befektetéseknek a hagyományos exportokból származó feleslegek általi finanszírozásáról. Azonban a második, ún. nehéz szakaszban az importtermékek beruházási javakkal történő helyettesítéséről van szó.

Abban az esetben, ha nem következik be a fenn említett második szakasz, akkor a növekedés folyamatossága az importált beruházási javak folyamatosságának függvényévé válik, és a hagyományos exporttermékek árának relatív csökkenése eladósodáshoz vezet, melynek következménye a gazdaság működésének elfojtása. Azonban ahhoz, hogy a tőkejavak termelését helyileg megvalósítsák, jelentős befektetésekre van szükség, amely kizárólag a belső fogyasztás korlátozásával, valamint a befektetések számára kedvező fizetési feltételek megteremtésével érhető el. Egy demokráciában a dolgozók, valamint a középosztályok szembeszállnának a fogyasztás és a fizetések korlátozásával: ahhoz tehát, hogy végbemenjen az iparosodási folyamat, egy parancsuralmi és megtorló állami hatalom szükséges, melynek gazdaságpolitikáját egy racionális iparosodott bürokrácia tartja kézben.

A parancsuralmi rendszerek hulláma, mely Latin-Amerika jelentős részén végigsodort a hetvenes évek folyamán, úgy tűnt, teljes mértékben megerősíti a bürokratikus parancsuralom elméletét. Kétség kívül, az 1982-es évtől, az adósság okozta krízissel egyidejűleg, egy újrademokratizálódási folyamatnak lehetünk tanúi szinte az egész területre kiterjedően. Maga O'Donnel is egy stratégiai megközelítést alkalmaz az átmenetek elemzésével kapcsolatban (ahogy arra már az előzőekben utaltunk: lásd O'Donnell, Schmitter, Whitehead 1986), ami a bürokratikus parancsuralmi elmélet strukturális magyarázata keretein történő túllépést feltételez.

Minden bizonnyal, a parancsuralomnak a gazdasági növekedéssel történő szembetűnő kapcsolata a nyolcvanas évek folyamán egy új lendületet eredményezett, az ázsiai országok növekedésének látványos tapasztalatai alapján (Haggard, 1990). A gondolatmenet az Állam autonómiájából indul ki, amely szükséges mind az azonnali fogyasztás iránti nyomással szemben, mind pedig a növekedést elősegítő politika folytatásához közép, valamint hosszú távon. A csendes-óceáni térség magas takarékossági és befektetési illetéke válhatna gyors fejlődésük kulcsfontosságú tényezőjévé, ugyanakkor magyarázatul szolgálnának a jelentős autonómiával rendelkező parancsuralmi-bürokratikus hivatalok létezésére, szemben az egyéni érdekekkel, valamint a társadalom által gyakorolt nyomással. Ezen elmélet vetülete megfigyelhető a széles körben

terjesztett gazdasági sajtóban (Business Week, 1993), azonban ezek a médiák is hangsúlyozzák annak gyenge pontjait (Economist, 1994). Ajánlatos kritikus szemmel vizsgálni a megközelítésnek az elméleti okait, valamint tapasztalati úton szembeállítani azokat érvényességük megvitatása céljából. Míg a parancsuralom és a növekedés közötti kapcsolat hívei a csendes-óceáni térség, valamint Latin-Amerika tapasztalatait vetik össze, jóval célravezetőbbnek bizonyulhat egy Latin-Amerikán belüli összehasonlítás a parancsuralmi és a demokratikus rendszerek között.

Valójában, noha a csendes-óceáni térség újonnan iparosodott országai parancsuralmi rendszerek uralma alatt növekedtek (kezdetekben), a nyolcvanas évek Latin-Amerikán végigsöprő gazdasági krízise mind a demokratikus, mind pedig a parancsuralmi rendszereket érintette. Remmer (1990) rámutatott, hogy ebben az értelemben, több olyan tény is létezik, melyek komolyan megkérdőjelezik a parancsuralom, valamint a növekedés közötti összefüggést. Elsősorban, a nagy múltra visszatekintő latin-amerikai demokráciák alacsonyabb szintű adósságokat halmoztak fel, mint ahogy azt a parancsuralmi rendszerek tették. Másodsorban pedig, az újonnan létrejött demokráciák (a nyolcvanas évek folyamán) kielégítőbb eredményeket értek el, mint a parancsuralmi rendszerek, mind a növekedés, mind pedig a deficit szabályozása és az adósság súlyának csökkentése terén. Hasonló következtetés vonható le, ha az összehasonlítást a világ összes országára kiterjesztve végezzük (Lindenberg és Devarajan, 1993).

Összességében tehát egyrészt azt mondhatjuk, hogy a gazdasági eredmények, valamint a növekedési típusok közötti mechanikus kapcsolat keresése megtévesztőnek bizonyulhat és téves okozati következmények levonásához vezethet. Az eredmények hátterének és mozgatóinak vizsgálata Európában és főleg Közép-Európában nem vagy csak részben támasztja alá Acemoglu és Robinson neo-institucionalista levekkel magyarázó fejlődés-koncepcióját és erősíti a kulturális változók szerepének fontosságát. Legfőképpen azt a koncepciót tartjuk helyénvalónak, mely szerint az országok eltérő gazdasági magatartásának okait nem is annyira az adott országban uralkodó kormányformában, hanem sokkal inkább az általuk gyakorolt politikák milyenségében és minőségében keresendőek. Ezek pedig alapvetően a rendelkezésre állólehetőségek struktúrájától és főleg az azokat mozgató szereplőktől függenek, továbbá az aktuális kormányzatot támogató társadalmi koalícióktól, valamint ezek vezérelveitől, értékeitől és ideológiájától.

FÜGGELÉK

1. táblázat: 12 társadalmi érték fontosságának sorrendje („nagyon fontos" %-ban, 1985–1999)

„Mennyire fontos az életben, hogy az emberek…?"	**1985**	**1989**	**változás**	**1991**	**1992**	**1999**	**változás**
1. Nyugodt körülmények között, biztonságban éljenek	86	88	+2	88	88	96	+10
2. Mindenki találhat magának munkát	83	84	+1	85	87	93	+10
3. Jól élni	75	81	+6	80	83	96	+21
4. Tanulhassunk, kulturálódhassunk	72	76	+4	82	79	96	+24
5. Ne legyünk védtelenek a hivatalok önkényével szemben	64	74	+10	75	72	86	+22
6. Szabadon elmondhassuk véleményünket	56	54	-2	58	53	71	+15
7. Pihenhessünk és legyen lehetőségünk szórakozni is	51	60	+9	68	65	89	+38
8. A magánéletünkbe ne szóljon bele az Állam	56	75	+19	80	76	95	+39
9. Egyenlők legyünk	45	45	0	44	41	61	+16
10. Ne legyenek nagy anyagi különbségek az emberek között	42	37	-5	42	32	57	+15
11. Mindent el lehessen mondani a közéletben, a beleszólás joga	31	55	+24	65	64	83	+52
12. Szabadon lehessen alakítani érdekvédelmi szervezeteket.	31	37	+6	49	49	71	+40

Forrás: Simon János 2012. A demokratikus politikai kultúra pillérei Magyarországon – avagy Közvélemény a magyar demokrácia 20 évéről. MTA PTI Codebook. im. 80-83. rövidítve= C: 2012

2. táblázat: Ha Ön egy nyugati országban élne, vajon?

	1985	1989 m	1989 n	1990	1991	1992	1993	1999	2002 f	2002 m	2014 f
Kevesebbre vitte volna	35	9	4	3	2	2	3	2	3	2	2
Ugyanennyire vitte volna	35	36	28	27	29	27	35	32	23	22	40
Többre vitte volna	30	55	68	70	69	71	62	66	74	76	59
N=	753	811	879	994	794	921	898	845	1241	1220	1240

Forrás: Simon János (2014): Közvélemény a magyar demokrácia 25 évéről. RETÖRKI Codebook., i.m. 31. o.

4. táblázat: Ha választhatna, akkor Ön Magyarországot választaná-e hazájának vagy sem?

	1989	1990	1991	1992	1993	1999	2010
Egyáltalán nem	1	2	3	3	2	4	5
Valószínűleg nem	5	5	9	6	6	9	19
Valószínűleg igen	20	21	24	20	20	32	41
Feltétlenül igen	74	72	64	71	72	55	35
N=	981	1029	1057	1176	1142	1046	934

5. táblázat: Ön mennyire büszke rá, hogy magyar? (%-ban, 2010)

Nagyon büszke	42
Inkább büszke	39
Inkább nem büszke	15
Egyáltalán nem büszke	4
N=	946

6. táblázat: Ami ma hazánkban történik, azt a kisebbség vagy a többség érdeke határozza meg?

	1989	1990	1991	1992	1993	1999	2001	2002 f	2002 m	2010	2014
Kevesek érdeke	46	56	57	70	69	57	75	76	71	87	65
A többség érdeke	54	44	43	30	31	43	25	24	29	13	35
N=	898	710	965	1 183	1 135	986	1 367	1 410	1 407	827	1 294

Codebook, 2014:33. o.

7. táblázat: Melyik állítással ért egyet?

	1990	1991	1992	1993	1999
A polgárok térítsék meg az egészségügyi költségeiket	14	12	10	7	6
A kormányzat fedezze a polgárok egészségügyi költségeit	86	88	90	93	94
Összesen (%)	100%	100%	100%	100%	100%
N=	1 220	1 000	1 138	1 160	1 030

8. táblázat: Ön hogy látja?

	1990	1991	1992	1993	1999	2010
Ne legyen felső határa annak a pénznek, amit egy ember kereshet	41	45	46	46	36	40
Szükséges, hogy legyen felső határa annak a pénznek, amit egy ember megkereshet	58	55	54	54	64	60
N=	1 240	992	1 160	1 160	1 048	933

9. táblázat: A kormány gyámkodása helyett az embereknek maguknak kell megtéríteniük megélhetésük feltételeit vagy inkább a kormány feladata kell legyen, hogy megvédje az embereket a gazdasági nehézségektől

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1999**	**2001**	**2002 m**	**2010**
Az emberek maguk	20	24	18	18	20	21	21	26
A kormány feladata	80	76	82	82	80	79	79	74
N=	1 190	992	1 179	1 122	1 033	1 366	1 366	913

	Az adatfelvétel ideje			
	1990	1991	1993	1999
Határozottan nem	4	3	3	3
Talán nem	6	5	6	6
Talán igen	19	20	27	21
Teljes egészében igen	70	72	64	70
Átlag	3,5618	3,6064	3,5282	3,5806
Szórás	0,7868	0,7196	0,7273	0,7338
N=	1 262	1 062	1 153	1 073

Gondoskodjon arról, hogy mindenki dolgozhasson, aki akar!

	Az adatfelvétel ideje		
	1990	1991	1999
Határozottan nem	1	1	2,5
Talán nem	1	2	1
Talán igen	10	14	13,5
Teljes egészében igen	87	83	83
Átlag	3,8431	3,7948	3,7702
Szórás	0,4545	0,5089	0,5851
N=	1 268	1 067	1 079

Gondoskodjon az egészségügyi ellátásról a betegek számára!

	Az adatfelvétel ideje			
	1990	1991	1993	1999
Határozottan nem	0	0.4	2	3
Talán nem	1	1	8	1
Talán igen	9	12.6	32	13
Teljes egészében igen	90	86	58	83
Átlag	3,8941	3,8425	3,4694	3,7695
Szórás	0,3373	0,4194	0,7194	0,5889
N=	1 265	1 026	1 067	1 142

Gondoskodjon az idősek tisztességes életszínvonaláról!

	Az adatfelvétel ideje			
	1990	1991	1993	1999
Gondoskodjon a munkanélküliek tisztességes életszínvonaláról?				
Határozottan nem	5	3	1	5
Talán nem	10	8	7	12
Talán igen	26	32	29	29
Teljes egészében igen	59	58	62	54
Átlag	3,8941	3,3875	3,5428	3,3224
Szórás	0,3373	0,8672	0,6637	0,8736
N=	1 249	1 049	1 146	1 070

	Az adatfelvétel ideje			
	1990	1991	1993	1999
Gondoskodjon a jövedelemkülönbségek csökkentéséről?				
Határozottan nem	8	9	3	5
Talán nem	9	15	16	8
Talán igen	27	25	42	29
Teljes egészében igen	57	51	39	57
Átlag	3,3142	3,1821	3,1884	3,3978
Szórás	0,9485	0,9857	0,7814	0,8331
N=	1 238	1 049	1 120	1 071

10. táblázat: Ön szerint a kormányzat melyiknek adjon elsőbbséget?

	1990	**1991**	**1993**	**1999**	**2010**
Infláció csökkentése	55	54	43	45	17
Munkanélküliség csökkentése	45	46	57	55	83
N=	717	936	1 070	1 011	911

IRODALOM

Acemoglu, Daron-James A. Robinson (2012): Why Nations Fail: The Origins of Power. Prosperity and Poverty. Crown Business, New York

Bagó, E. (2008): Establishing Indicators for Measuring Social Progress in Hungary. Forum on Measuring and Fostering the Progress of Societies: A New Approach for CIS and Eastern

European Countries. Szeptember 29–30. Moszkva

Banco Mundial (1991): Informe sobre el desarrollo mundial 1991: la tarea acuciante del desarrollo. Banco Mundial, Washington

Baritz, S. L. OP (2009): A „Caritas in veritate" pápai enciklika tartalmi ismertetése. Kézirat

Costanza, R. et al. (2009): Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress. Pardee Papers. No. 4. Boston University, Boston

Bobbio, N. (1973): Il modello giusnaturalistico. Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto. 50:603-622. („El modelo iusnaturalista", en: Thomas Hobbes, 17-47, Paradigma, Barcelona, 1991)

Bruszt László-Simon János (1992): A nagy átalakítás. Politikatudományi Szemle, no. 1., 5-17. o.

Business Week (1993): Is democracy bad for growth? Business Week, 7 de junio

Cutright, P. (1963): Desarrollo político nacional: evaluación y análisis. En: J. Blondel et al. El gobierno: estudios comparados. 79-90. Alianza, Madrid, 1981. (Fragmento de „National political development: measurement and analysis", American Sociological Review, 28: 253-264. o.)

Czesnik, Mikolaj (2011): Választási részvétel Lengyelországban… In: Simon János (szerk.): Húsz éve szabadon. KAS MPE, 165-187. o.

Dahl, R. A. (1971): La poliarquía: participación y oposición. Tecnos, Madrid, 1989 (Polyarchy: participation and opposition. Yale University Press, New Haven)

De Schweinitz, K. (1964): Industrialization and democracy. Free Press, New York

Deutsch, K. W. (1961): Implicaciones de la movilización social para la política del desarrollo. En: Blondel et al.: El gobierno: estudios comparados. 91-100. Alianza, Madrid, 1981 (Fragmento de „Social mobilization and political development". American Political Science Review, 55:493-514. o.)

Diamond, L. (1993): Economic development and democracy reconsidered. En: G. Marks y L. Diamond (comps.): Reexamining democracy: essays in honor of Seymour Martin Lipset. 93-139, Sage, Newbury Park

Dix, R. H. (1994): History and democracy revisited. Comparative Politics, 27:91-105. o.

Economist (1994): Democracy and growth: why voting is good for you. The Economist, 27 de agosto.

EC (European Commission) (2008): EU Environment-Related Indicators 2008. Brüsszel.

EC (European Commission) (2009): Measuring Progress toward a More Sustainable Europe.

2009 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy. Eurostat Statistical Books. Luxemburg

Európai Bizottság (2009): A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. „A GDP-n innen és túl. A haladás mérése változó világunkban". Brüsszel, 2009. 8. 20. COM(2009), 433 végleges. Eurostat (2009): Structural Indicators. (Elérés dátuma: 2010. január 11.) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators

Furmann Imre–Kossuth Borbála (2009): A pro-bono intézményének hiánya Magyarországon. Ügyvédek Lapja, május-június.
Hadenius, S. (1992): Democracy and development. Cambridge University Press, Cambridge
Haggard, S. (1990): Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries. Cornell University Press, Ithaca
Határozatok Tára [2007]: A Kormány 2212/2007. (XI.14.) Korm. határozata az államigazgatási nyilvántartások adatainak statisztikai célra történő felhasználásáról. 56. sz. 426–427. old.
Higley, J., y Gunther, R., comps. (1992), Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge: Cambridge University Press.
Huntington, S.P. (1968), El orden político en las sociedades en cambio, Buenos Aires: Paidós, 1990 [Political order in changing societies, New Haven: Yale University Press].
Huntington, S.P. (1991), La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx, Barcelona: Paidós, 1994 [The third wave: democratization in the late twentieth century, Norman: University of Oklahoma Press].
Huntington, S.P., y Domínguez, J.I. (1975), „Political development", en F.I. Greenstein y N.W. Polsby, comps., Handbook of political science, vol. 3, Macropolitical theory, 1-114, Reading: Addison-Wesley.
Iovannini, E. et al. [2009]: A Framework to Measure the Progress of Societies. OECD Munkaanyag. Párizs.
König, Thomas and Thomas Brauninger 2000. „Governing the Enlarged European Union: Accession Scenarios and Institutional Reform" in Central European Political Science Review Vol. 1. No. 1. 42-62.
König and Brauninger: 1996. „The Constitutional Development of European Integration" in Journal of Theoretical Politics. 8. 553-559.
KSH (KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL) [2008a]: A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon. Budapest.
KSH (KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL) [2008b]: Laekeni indikátorok, 2007. (A társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítására szolgáló jelzőszámok). Statisztikai Tükör. II. évf. 104. http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/laekindikator/laekindikator08.pdf (Elérés dátuma: 2010. január 11.)
LE MONDE [2009]: Amartya Sen: „Nous devons repenser la notion de progrès". Június 8. http://www.lemonde.fr/planete/article/2009/06/08/amartya-sen-nous-devons-repenser-lanotion-de-progres_1204007_3244.html (Elérés dátuma: 2010. január 11.)
Lindenberg, M., y Devarajan, S. (1993), „Prescribing strong economic medicine: revisiting the myths about structural adjustment, democracy, and economic performance in developing countries", Comparative Politics **25**: 169-182.
Linz, J.J. (1988), „Legitimacy of democracy and the socio-economic system", en M. Dogan, comp., Comparing pluralist democracies: strains on legitimacy, 65-113, Boulder: Westview.
Lipset, S.M. (1959), „Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en G. Almond et al., Diez textos básicos de ciencia política, 113-150, Barcelona: Ariel, 1992 [„Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", American Political Science Review **53**: 69-105].
Lipset, S.M. (1960), El hombre político: las bases sociales de la política, Madrid: Tecnos, 1987 [Political man, 2ª ed., Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981].
Lipset, S.M., Seong, K.-R., y Torres, J.C. (1993), „A comparative analysis of the social requisites of democracy", International Social Science Journal **136**: 155-175.

Luebbert, G.M. (1991), Liberalism, fascism, or social democracy: social classes and the political origins of regimes in interwar Europe, Nueva York: Oxford University Press.
Maravall, J.M. (1993), „Las nuevas democracias: economía y política", Claves **34**: 13-23.
Marshall, T.H. (1949), „Citizenship and social class", en B.S. Turner y P. Hamilton, comps., Citizenship: critical concepts, vol. 2, 5-44, Londres: Routledge, 1994.
MASLOW, A [1943]: A Theory of Human motivation. Psychological Review. 50. évf. 4. sz. 370–396. old.
A társadalmi haladás mérése in. Statisztikai Szemle, 88. évfolyam 3. szám235
McDonough – Barnes – Lopez Pina 1986.: The Growth of Democratic Legitimation in Spain. American Political Science Review, 80/3, 751-752.
McKenzie, Robert and Allan Silver 1968.: Angels in Marble: Working Class Conservatives in Urban England. Heinemann, London
Moore, B. (1966), Orígenes sociales de la dictadura y la democracia, Barcelona:
Muller, E.N. (1988), „Democracy, economic development, and income inequality", American Sociological Review 53: 50-68.
Morlino, Leonardo 1992.: Partidos politicos y consolidacion democratica en el sur de Europa. In Benedicto – Reinares (eds.): Las transformaciones de lo politico. Madrid, Alianza Editorial: 35-75.
Morlino, L. – Montero, J. R. 1995.: Legitimacy and Democracy in Southern Europe The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective (eds. Gunter-Diamanduros-Puhle) The Johns Hopkins University Press. Baltimore, London
Muller,W. Edward –Jukam, Thomas O. 1977.: On the Meaning of Political Support. American Political Science Review, 71. 1561-95.
Myrdal, Gunnar 1980. „Interjú a jóléti állam válságáról" (kérdező Bertran Silverman) in Challange" c. folyóirat júli-aug. New York.
NEW ECONOMICS FOUNDATION [2009]: www.nationalaccountsofwellbeing.org (Elérés dátuma:2010. január 11.)Nelson, J. (1987), „Political participation", en M. Weiner y S.P. Huntington, comps., Understanding political development: an analitic study, 103-159, Boston: Little, Brown & Co.
North, D.C. (1981), Estructura y cambio en la historia económica, Madrid: Alianza, 1984 [Structure and change in economic history, Nueva York: Norton].
Neumann, Franz 1956.: Approches to Study of Political Power. In: The Democratic and the Authoritarian State. The Free Press, New York.
OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) [1979]: Recommendationof the Council on Reporting on the State of the Environment. C(79)/114.
OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) [1991]: Recommendationof the Council on Environmental Indicators and Information. C(91)165.
OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) [1998]: Recommendationof the Council on Environmental Information C(98)67/FINAL. http://archive.rec.org/e-aarhus/files/legal1998.pdf (Elérés dátuma: 2010. január 18.)
Offe, Claus 2012. „Democracy in crisis: two and a half theories about the operation of democratic capitalism" in Open Democracy. 9 July 2012 https://www.opendemocracy.net/claus-offe/democracy-in-crisis-two-and-half-theories-about-operation-of-democratic-capitalism

Official Journal of the European Union [2003]: Directive 2003/4/EC of the EuropeanParliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council / Directive 90/313EEC. L41. 26–32. old. http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:EN:PDF (Elérés dátuma:2010. január 18.)

O'Donnell, G. (1972), Modernización y autoritarismo, Buenos Aires: Paidós [Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American Politics, Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973].

O'Donnell, G., y Schmitter, P.C. (1986), Transiciones desde un régimen autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Barcelona: Paidós, 1988 [Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies, Baltimore: Johns Hopkins University Press].

O'Donnell, Guillermo 1993. Delegative Democracy? in. Kellogg Institute Working Paper (April 1993).

Ostrogorski, M. 1906.: La democratie et l'organisation des partis politiques, Paris, Calman-Lévy

Panebianco, A. 1990.: Modelos de Partidos. Madrid, Alianza Editorial

Península, 1973 [The social origins of dictatorship and democracy, Boston: Beacon].

Persson, T., y Tabellini, G. (1994), „Is inequality harmful for growth?", American Economic Review 84: 600-621.

Polanyi, Karl 1944 The Great Transformation. – the political and economic origins of our time. Beacon Press. Boston

Pomázi i. – Szabó e. [2008]: Magyarország környezeti vezérmutatói. Kézirat.

Przeworski, A., y Limongi, F. (1993), „Political regimes and economic growth", Journal of Economic Perspectives **7** (3): 51-69.

Remmer, K.L. (1990), „Democracy and economic crisis: the Latin American experience", World Politics 42: 315-335.

Remmer, K.L. (1993), „The political economy of elections in Latin America, 1980-1991", American Political Science Review 87: 393-407.

Rueschemeyer, D., Stephens, E.H., y Stephens, J.D. (1992), Capitalist development and democracy, Chicago: University of Chicago Press.

Rustow, D.A. (1970), „Transition to democracy: towards a dynamic model", Comparative Politics 2: 337-363 [„Transiciones a la democracia: hacia un modelo dinámico", en M. Merino, comp., Cambio político y gobernabilidad, 151-178, México: CONACYT, 1992].

Sainsbury, Diane 1990.: Party Strategies and Party – Voter Linkages. European Journal of Political Research No. 18.

Sartori, Giovanni 1970.: The Typology of Party Systems – Proposals for Improvement. In: Allardt, E. – Rokkan S. (eds.): Mass Politics: Studies in Political Sociology. New York-London 324-332.

Sartori, G. 1999.: „Videopoder" in Elementos de Teoría Política. Alianza Editorial, Madrid 351-364.

SEN, A. [1999]: Development as Freedom. Oxford University Press. Oxford.

Schumpeter, J. A. (1942), Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona: Folio, 1984 [Capitalism, socialism and democracy, Nueva York: Harper].

Simon János 2012. Értékválság a politikában. L'Harmattan

Simon János 2013. A politika értékválság. L'Harmattan

Simon, János 2013b. Az Állam szerepének változása Európában és Magyarországon. Kézirat. Kodolányi János Főiskola, pp. 64.

Sirowy, L., e Inkeles, A. (1990), „The effects of democracy on economic growth and inequality: a review", Studies in Comparative National Development 25: 126-157.
Sospedra, Manuel Martínez 1996.: Introducción a los partidos políticos. Ariel Derecho, Madrid
Statisztikai Szemle, 88. évfolyam 3. szám 225.
Stiglitz, J. – Sen, A. – Fitoussi, J.-P. [2009]: Report by the Commission on the Measurement ofEconomic and Social Progress. Párizs. http://www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/090914mesure_perf_eco_progres_social/synthese_ang.pdf (Elérése dátuma: 2010. január 18.)
Stiglitz, J. [2009]: Progress, what progress? OECD Observer. 272. sz. March. http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/2793/Progress,_what_progress_.html (Elérés dátuma: 2010. január 18.)
Szabó E. [2009]: A környezeti mutatók használatának és a környezeti jelentések időszerűségének kapcsolata. Statisztikai Szemle. 87. évf. 6. sz. 608–630. old.
Szabó Ildikó – Örkény Antal 2001.: Magyar középiskolások politikai világképe és eurotudata. In: Ezredvégi értelmezések. II. kötet, VUK. 19./2. 366-404.
Szabó Máté 2001.: A globalizációellenes mozgalmak a 21. század új mozgalomtípusai? Politikatudományi Szemle 2001/3. 157-182.
THE CENTRE FOR BHUTAN STUDIES [2009]: http://www.grossnationalhappiness.com (Elérés dátuma:2010. január 18.)
The Modern Standard Dictionary (év nélkül). Odhams Press Limited, Long Acre-London
Therborn, G. (1977), „Dominación del capital y aparición de la democracia", En Teoría 1: 5-63, 1979 [„The rule of capital and the rise of democracy", New Left Review 103: 3-42].
Tocqueville, A (1993): Az amerikai demokrácia. Bp. Európa Kiadó
UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) [2009]: Measuring Sustainable Development. New York, Genf.
Vanhanen, T. (1990), The process of democratization: a comparative study of 147 states, 1980-1988, Nueva York: Crane Russak.
Verba, S. –Nie N. H.– Kim, J. 1978.: Participation and Political Equality: A seven-nation comparison. New York.
Ware, Alan 1987.: Citizens, Parties and the State. Polity Press
Ware, Alan (eds.) 1987.: Political Parties: Electoral Change and Structural Response. Basil Backwell
Whitehead, Laurence 2002.: Demokratizálódás. Elmélet és tapasztalat. XXI: Század Intézet és Enciklopédia Kiadó,Budapest (II. javított kiadás)
WORLD FORUM [2007]: Istanbul Declaration Adopted at the World Forum on Statistics, Knowledgeand Policy. Measuring the Progress of Societies. Június 30. Isztambul.

KIVÉTELES ÁLLAM, MODERNIZÁCIÓ ÉS POSZTDEMOKRÁCIA LATIN-AMERIKÁBAN

Szilágyi István

KIVONAT

Latin-Amerikában az 1960-as, 1970-es években kiéleződtek a gazdasági-, társadalmi-, politikai struktúrák ellentmondásai. A kontinensen megjelentek az *új militarizmus kivételes államai*. E rendszerek formailag a fegyveres erők intézményes hatalomátvétele útján jöttek létre. A katonai kormányok az érintett társadalmak totális, minden szférára (gazdasági, politikai, ideológiai) kiterjedő *újjászervezésére és modernizálására* törekedtek.

Latin-Amerikában az 1980-as, 1990-es években a világ három félperifériális térségében végbemenő politikai átmenetek és demokratizálódási folyamatok részeként sor került a katonai diktatúrák lebontására, a polgári kormányzás hibrid rendszerek formájában történő visszaállítására. Napjainkig jelen vannak azonban e társadalmakban a *tekintélyuralmi enklávék*, az úgynevezett *tényleges hatalom és az ellenőrzött demokrácia öröklött, nem választott intézményrendszere,* amelyek veszélyeztetik a demokratikus berendezkedést.

A tanulmány a brazil és a chilei tapasztalatok alapján e folyamatok, kormányzati és állami struktúrák elemző és komparatív bemutatására vállalkozik.

ENGLISH ABSTRACT

In South America in the 1960s and 1970s the contradictions of economic, social and political structures were depending. *The excepcional states of the new militarism* appeared on the continent. Formally these state systems were set up by the institutional takeover of the armed forces. The military governments strove for the total *reorganization and modernization of the societie*s in their all - economic, political and ideological - territories.

The break-down of the military dictatorships in South America, in the one of three semi-peripherical areas of the world, took place in the 1980s and 1990s and it was followed by the restoration of the civil governing in the form of hybrid systems. All these processes constituted the parts of the democratization.

However in those societies have been present the authoritarian enclaves and the so-called „powers that be" as well as the inherited non-elected system of institutions of the controlled democray endangering the democratic establishment.

The study aims at analizing these processes, the governmental and the state structures on the ground of the Brazilian and Chilean experiences by the method of comparativism.

KULCSSZAVAK
Új militarizmus, kivételes állam, modernizáció, posztdemokrácia, Latin-Amerika, politikai átmenet, geopolitika, Brazília, Chile

1. VÁLSÁG, MODERNIZÁCIÓS MODELLEK ÉS ÚJ MILITARIZMUS LATIN-AMERIKÁBAN – A HATVANAS-NYOLCVANAS ÉVTIZEDEK TÖRTÉNELMI TAPASZTALATAI

Latin-Amerikában az 1960-as, 1970-es évtizedben kiéleződtek a gazdasági-társadalmi-politikai struktúrák ellentmondásai. A nemzetközi munkamegosztásba való fokozott és hatékony bekapcsolódás és az új tőkefelhalmozási módra való áttérés politikai válságot, az uralkodó hatalmi tömb hegemóniájának megrendülését, az államapparátus és a politikai rendszer radikális átalakulását és átalakítását eredményezte. A kontinensen a hatvanas évek közepétől megjelentek a tekintélyuralmi-diktatórikus államforma kereteiben színre lépő *új militarizmus* progresszív és regresszív katonai diktatúrái és *kivételes államai*. E rendszerek formailag a fegyveres erők intézményes hatalomátvétele útján jöttek létre. A katonai kormányok az érintett társadalmak totális, minden szférára (gazdasági, politikai, ideológiai) kiterjedő *újjászervezésére, és modernizálására* törekedtek.

Latin-Amerikában a világ három félperiférális térségében végbemenő politikai átmenetek és demokratizálódási folyamatok részeként azonban az 1980-as, 1990-es évtizedben sor került a katonai diktatúrák lebontására, a polgári kormányzás hibrid rendszerek formájában történő visszaállítására. A rezsimek önkizárásos, paktumos vagy összeomlásos átmenetei a demokratikus intézmények formai érvényesüléséhez, alkotmányozási folyamatokhoz és új alkotmányok elfogadásához vezettek. Napjainkig jelen vannak azonban e társadalmakban a demokratikus berendezkedést veszélyeztető *tekintélyuralmi enklávék*, valamint az úgynevezett *tényleges hatalom és az ellenőrzött demokrácia öröklött, nem választott intézményrendszerei*.

A tanulmány a brazil és a chilei tapasztalatok alapján e folyamatok, kormányzati és intézményi struktúrák elemző és komparatív bemutatására vállalkozik.

Modernizációs modellek és az AGILS rendszer

A modernizáció a társadalom és a társadalmi alrendszerek egyre bonyolultabbá, komplexebbé váló differenciálódásával, a közöttük magvalósuló koordinációval, hatékony és racionális döntéshozatali struktúrákkal és intézmé-

nyi szabályozással írható le. A modernizációra jellemző hívószavak a rendszer elemei közötti *koherencia,* a *differenciálódás* és az *adaptáció*. A modernizációnak nincs egységes és univerzális modellje. E folyamat lényege, megítélésünk szerint, a parsonsi AGIL rendszer AGILS-sá alakításával írható le. Ez utóbbi annyiban különbözik a klasszikus megközelítéstől, hogy ötödik elemként a jóléti-szociális alrendszert (Welfare State - WS, Sistema de Bienestar Social - SBS) is beépíti a modellbe. Az adaptációs (gazdasági), a célelérő (politikai), az integrációs (jogi) és a latens mintafenntartó (ideológiai-kulturális értékek) alrendszer kiegészül az önálló elemként megjelenő jóléti-szociális szférával. A sikeres modernizáció ugyanis nem választható el a történelmileg különböző alakot öltő, a társadalmi-jövedelmi különbségeket csökkentő, szociális biztonságot garantáló jóléti állam kiépítésének, kiépülésének kritériumától. A modernizáció adaptív struktúrája elválaszthatatlan a fenntartható fejlődést biztosító eredményes és hatékony gazdaságpolitika alkalmazásától és a kiegyensúlyozott társadalmi kapcsolatokat megvalósító és újratermelő politikai és szociális intézményrendszertől.

A modernizációnak a történelmi fejlődés során három modellje alakult ki. Az *északi vagy német modell*, a *brit modell,* valamint a *latin modell*. A különbség közöttük az államtípusok eltérésében, az állami szerepvállalás módjában és mértékében és az alkalmazott gazdaságpolitikában ragadható meg.

A német modell az univerzális biztonság szociáldemokrácia által is felkarolt eszméjét valósította meg a politikai jobboldal vezetésével, a szavazati jog kiterjesztése útján.

Ebben a konstrukcióban az új elit kezdettől fogva versenyre kényszerült hazai és külföldi vetélytársaival. A gazdaságban és a szociális szférában jellemző volt az erős állami jelenlét. Tekintélyelvű vezető és vezetés irányításával alakult ki az autoritárius politikai rendszer intézményi hálózata. Sajátos társulás jött létre az állam és az egyén között. A modell a megkésett fejlődést a gyors ütemű felzárkózás révén leküzdő országok esetében eredménnyel járt.

A másik sikeres forgatókönyvet és megoldási módot a *brit modell* képviselte. Ebben az esetben, a szociális szférában az állami beavatkozás részleges és minimális volt. A fejlődés motorját a piac és az egyéni kezdeményezés jelentette. A demokratikus politikai berendezkedés szerves fejlődéssel, reformok sorozatával párosult. Ezekben az országokban a tradíció vált hagyománnyá.

Latin-Amerikában és a világ más félperifériális térségeiben ezekkel szemben *a latin modell* keretében negvalósuló modernizációs kísérletről beszélhetünk. E társadalalomátalakító programra jellemző a szociális szféra negligálása és a gazdaság területén megvalósuló erőteljes és erőszakos állami intervenció. A központi irányítás és beavatkozás politikai feltételeit a tekintélyuralmi-diktatórikus politikai berendezkedés biztosítja. A modell általánosságban sikertelen vagy részben sikeres, erőltetett ütemű modernizációs és felzárkózási kísérletként értékelhető.

Barrington Moore junior 1966-ban angolul [1], majd 1975-ben portugálul is megjelent könyvében [2] a latin modernizációs modell helyett *a konzervatív modernizáció (Modernização conservadora)* koncepcióját és elméletét vázolja fel. Következtetéseinek alapját a polgári forradalom és a tőkés fejlődés klaszszikus útjától eltérő német és japán eset vizsgálata képezi. Barrington Moore a modernizáció három lehetséges útjáról ír. Az elsőt a preindustriális gazdasági és politikai viszonyokkal és az ancién rezsimmel radikálisan és gyökeresen szakító *demokratikus polgári forradalom* jelenti. Ez jellemzi Nagy-Britannia, Franciaország és az Egyesült Államok történelmét. Ezekben az esetekben a tőkés modernizációban érdekelt társadalmi csoportok elegendő erővel rendelkeztek ahhoz, hogy kompromisszumoktól mentesen végigvigyék a gazdasági, társadalmi, politikai átalakulást és megnyerjék a hatalomért folytatott küzdelmet. A kapitalista fejlődés második utját a tőkés polgári átalakulásban érdekelt erők viszonylagos gyengesége jellemzi. A demokratikus polgári forradalom ezért vereséget szenved. A radikális gazdasági-társadalmi-politikai változásban érdekelt ipari és kereskedelmi szektorok szövetségségkötésre kényszerülnek a földbirtokos oligarchia különböző csoportjaival. Ez a kompromisszum lehetetlenné teszi a következetes modernizációhoz szükséges átalakítások véghezvitelét. Ez *a felülről jött forradalom konzervatív modernizációt*, politikailag pedig a fasizmusig terjedő elnyomó rendszerek létrejöttét eredményezi. Ez jellemzi a német és a japán fejlődést, de ezek sorába tartoznak a felzárkózás programjával színre lépő, az agrár oligarchiával szövetséget kötő, latin-amerikai komprádor burzsoázia hatalmi rendszerei is, amelyek gyengeségéhez a külföldi, transznacionális tőke befolyása is hozzájárul. Mindezek együttesen a függő kapitalizmust intézményesítik ezekben a régiókban. A preindusztriális társadalomból az adaptív struktúrákat eredményező berendezkedéshez vezető fejlődés és modernizáció harmadik tipusát az Oroszország és Kína által reprezentált *kommunista út* jelenti. A nyugatosodás, avagy westernizációs mintakövetéssel szemben e rendszerek az általunk *easternizáció, avagy keletiesedés* elnevezéssel illetett fejlődési utat képviselik. A szovjet tapasztalatok mechanikus – olykor kényszerű – átvételét megvalósító berendezkedés azonban államkudarcokat eredményezett és történelmi zsákutcának bizonyult.

A latin-amerikai modernizációra és fejlődésre vonatkozó koncepciók és paradigmatikus értelmezések áttekintése után hangsúlyozni kívánjuk, hogy a kontinensen a tizenkilencedik század második felétől az *1990-es évtizedben születő* új demokráciák regionális integrációk, stratégiai partneri együttműködések és multilaterális nemzetközi rendszer kialakítására irányuló erőfeszítéseit megtestesítő *posztdemokratikus periódusig* az elmaradottság leküzdésének három gazdaságfejlesztési modelljéről és stratégiájáról beszélhetünk. *A nyersanyag-exportőr gazdálkodás szakaszáról (1850-1930), az importhelyettesítő iparosítás korszakáról (1930–1970) és a neoliberális fordulat (1980-tól) periódusáról* [3]. E gazdaságfejlesztési kísérletekhez történelmi szakaszonként és országa-

gonként eltérő politikai- kormányzati rendszerek, reformprogramok, társadalom átalakító stratégiák és kísérletek társultak. Közös sajátosságként azonban a hadsereg domináns beavatkozása, a forradalmi fenyegetettségtől és a külső beavatkozástól való félelem, a tekintélyuralmi politikai rendszer intézményesítésének meghatározott formája és a kormányzati dirigizmus említhető. Ez 1930 és 1970 között befelé forduló, sok tekintetben autarkiás gazdaságpolitikával, nemzetközi elszigeteltséggel, a piac korlátozására irányuló törekvéssel – s ahol a populizmus uralkodó irányzattá, domináns társadalom- és államszervező erővé vált –, az (szakszervezeti) érdekvédelem állami irányítású korporációs jellegű rendszerének létrehozásával társult. Az 1960-as évtized második felétől megjelenő progresszív és regresszív, új típusú katonai diktatúrák *a konzervatív forradalommal párosuló bismarcki-latin modell* állam- és társadalomépítő gyakorlatát testesítették meg. Ez gátolta a társadalmi mobilitást, nem járult hozzá a szociális különbségek csökkenéséhez és az adott társadalmak stabilitását eredményező középrétegesedéséhez. Módosította ugyan az eredeti latin modell paramétereit, a politikai-társadalmi modernizáció szempontjából azonban végeredményét tekintve sikertelennek bizonyult.

Ezért Latin-Amerikára is érvényesnek tekinthető Alvaro Espina Spanyolország kapcsán megfogalmazott álláspontja: „Valójában a spanyol modell kudarca – írja Alvaro Espina – nem csupán a rendszerek közötti koherencia problémája, hanem a rendszerek működési logikája közötti minimálisan szükséges koherencia hiánya miatt következett be [4]". E hiány leküzdése érdekében jut meghatározó szerephez a hatvanas évtized második felétől kezdve a már említett *tudatos állami beavatkozás.* Ennek az intervenciónak az volt a célja, hogy a latin-amerikai országoknak a nemzetközi gazdasági és kereskedelmi munkamegosztásban játszott korábbi, meglehetősen egyoldalú és alárendelt (nyersanyagok, bányászati termékek, mezőgazdasági cikkek exportja; ipari áruk, fogyasztási javak behozatala; nemzetközi banki és információs szolgáltatások egyoldalú igénybevétele) szerepét egy magasabb szintű, bonyolultabb kapcsolattal – diverzifikált termékstruktúra, diverzifikált exportszerkezet–váltsa fel.

A gyors és erőteljes modernizációhoz tőke és szaktudás kell. A latin-amerikai nemzetgazdaságok esetében mindkettő igen korlátozottan állt és áll rendelkezésre. Mivel belső erőből az elkerülhetetlenné vált átalakítások nem voltak lehetségesek, a fejlesztési tervek kivitelezéséhez elsősorban *külső erőforrásokra kellett támaszkodni, meg kellett oldani a külső tőke bevonását* [5]. Ehhez az adott országban több évtizedre intézményesen garantált kedvező belső gazdasági-politikai klímát kellett teremteni. Az új tőkefelhalmozási mód megvalósítását szolgáló kényszerakkumuláció[6] együtt járt a dolgozó tömegek terheinek növekedésével, gazdasági-politikai érdekeik és érdekképviseleti szerveik (szakszervezetek, politikai pártok) háttérbe szorításával, megsemmisítésével, a bérszínvonal infláció gerjesztő drasztikus csökkenésével,a szociális-jóléti programok törlésével, a privatizációval, az állam gazdasági szerepének minimálisra

csökkentésével, a tiltakozó akciókkal szembeni erőszakos fellépéssel. Mindezek a körülmények már önmagukban véve is egy tekintélyuralmi, diktatórikus politikai rendszer kiépülés, kiépítése irányában hatnak. Ezért a hatvanas évek elejétől a kontinensen ismét megnő a hadsereg rendszerbiztosító szerepe [7] és az 1964-es brazil katonai hatalomátvételtől az *új militarizmus, avagy új* golpizmus [8] jelentkezésének vagyunk a tanúi. Ennek legfőbb jellemzője, hogy a hagyományos államcsíny (golpe de Estado) útján hatalomra jutott *egyszemélyi diktatúra- caudillimo- rendszerét a fegyveres erők intézményi beavatkozása váltja fel.* A hadsereg hosszú távú stratégiai célok érdekében, a társadalom, a gazdaság és az értékvilág valamennyi szférájára kiterjedő újjászervezés, vagy újraalapítás szándékával veszi át és gyakorolja a politikai paletta csaknem teljes – a haladó nacionalistától a radikálisan jobboldali diktatúráig terjedő – színskáláját felvonultató hatalmát.

E katonai beavatkozás jellegéről, okairól a hetvenes évtizedben különböző teóriák születtek. Fogalmi tarkaság jellemzi az államelméleti megközelítéseket is. Guillermo O'Donnel tekintélyuralmi bürokratikus államról [9], Marcos Kaplan neofasiszta jellegű sui generis hatalmi rendszerről [10], Mario Esteban Carranza [11] és Liliana de Riz [12] pedig Nicos Poulantzas nyomán kivételes államról ír [13].

Válság, kivételes állam, katonai diktatúra

A kivételes állam (Estado de excepción) kifejezés – mint említettük – Nicos Poulantzas fasizmusról írott munkájában [14] bukkant fel először. Rövid időn belül polgárjogot nyert a politológiai szakirodalomban, s mivel alkalmasnak bizonyult a harmadik világban és a félperifériális térségekben végbemenő folyamatok ábrázolására, elfogadottá vált a latin-amerikai államfejlődés problémáit kutatók körében is. Poulantzas a globálissá vált nemzetközi piacgazdasági rendszer viszonyai között speciális politikai válság fennforgásához köti e fogalom használatát. Felfogása szerint a kivételes állam kifejezés gyűjtő kategória. A diktatórikus államtípuson belül kivételes helyzetekben létrejött kivételes államformák (katonai diktatúra; fasizmus; bonapartizmus) megjelölésére szolgál. E rendszerek alapvető változásokhoz vezetnek az állam elnyomó és ideológiai apparátusai egymáshoz való viszonyában, a jogrendben és a jogrendszerben, az intézményes politikai érdekérvényesítés és érdekképviselet kifejezésre juttatásában és szervezetében, a pártok helyzetében, szerepében, egyszóval az egész politikai és államszervezet működésében [15]. Utolsó munkájában már tekintélyuralmi államiságról és totalitarizmusról (estatismo autoritario y totalitarismo) ír [16], anélkül, hogy a kivételes államra vonatkozó elképzeléseit feladná.

Kétségtelen tény, hogy a nemzetközi szakirodalom mindmáig nem fordított elég gondot e kérdéskör tanulmányozására. Általánosságban véve a *pluralista-demokratikus államformák* két típusáról (parlamentáris vagy prezidenciális berendezkedés) és a *tekintélyuralmi-diktatórikus államformákról* esik szó anélkül, hogy ez utóbbi különböző altípusait (tekintélyuralmi-bürokratikus és kivételes államok) részletesen megvizsgálnák és bemutatnák [17]. Ez utóbbi esetében természetszerűen sor kerül annak hangsúlyozására, hogy a diktatórikus rendszerek szakítanak a demokratikus berendezkedésre jellemző hatalommegosztási és államszervezési elvekkel. Felszámolják a fékek és az ellensúlyok rendszerét. Előtérbe kerülnek a katonai típusú szervek és megoldások, a militarizmus kizáró és megtorló jellegű vezetési elvei és módszerei. Általánossá válik az ideológiai és politikai indoktrináció és mozgósítás. A totális államformák közé sorolják a fasiszta államokat és a katonai diktatúrákat. Ez utóbbi rezsimekről szólva, azok militarista jellegére hívja fel a figyelmet Liliana de Riz is, aki a IX. Szociológiai Világkongresszuson elhangzott előadásában a következőket hangsúlyozta: *„…e rendszerek katonai jellege meghatározónak bizonyul a kívánt politikai uralom újjászervezésének konkrét módja tekintetében. Ez az újjászervezés nem mehetett végbe tömegmozgalom segítségével (fasizmus). Másrészt ez az újjászervezés a politikai rendszer totális zártságához vezet (e rezsimek diktatórikus jellege)* [18]". Latin-Amerika vonatkozásában is megfigyelhető tehát a már jelzett, bizonytalanságból fakadó fogalmi sokszínűség és az általánosság szintjén mozgó kategóriák használata. A bevezető részben említett szerzők törekvései azonban a válság, a különböző társadalmi csoportok közötti összecsapások, a konkrét politikai helyzet és a kontinens kivételes államai közötti kapcsolatok összefüggéseinek feltárására, specifikumainak körüljárására irányulnak. Mario Esteban Carranza még szorosan Poulantzas gondolataiból kiindulva ezt írja: *„A kivételes állam a kapitalista állam egy formája, amely….meghatározott politikai-ideológiai és gazdasági válság következményeként jelenik meg. Ez a válság sajátos jegyeinek megfelelően különböző kivételes rendszerek formájában (bonapartizmus, fasizmus és katonai diktatúra) konkretizálódik. E formák egynek a meghatározó jellege alapján mindig összefonódnak. A kapitalista állam végső fokon, ahogyan Gramsci mondotta az uralkodó osztályok „pártja" és a kivételes államok körülményei között azt a szervező szerepet tölti be, amit normális esetben a politikai pártok. Az alapvető különbség a parlamenti-demokratikus rendszerek és a kivételes államok között abban az új szerepben van, amelyet ez utóbbiak esetében az állam ideológiai és elnyomó apparátusai betöltenek, s azokban az új formákban, amelyekben… a különböző apparátusok és ágak közötti ellentmondások megnyilvánulnak* [19]". Norbert Lechner már a latin-amerikai államfejlődés egyik sajátos ellentmondását is jelzi. *„Az állam nem teljes mértékben független (külső uralom) és nem teljes mértékben nemzeti* [20]". A különböző elnevezéseket a tekintélyuralmiság kifejezés alá vonva leszögezi: *„Az új autoritarianizmus az állam válságának egyik formája Latin-Amerikában. A válság többé-kevésbé hosszú*

periódusa az államnak az uralom szférájára való szűkülésében, hegemón erő hiányában nyilvánul meg. Az államnak nem sikerül kifejeznie egy meghatározott társadalom történelmi célját, mert az eltérő mozgások nem szerveződnek egységes irányba. A kör bezárul: Az állam válsága a hegemónia válságában gyökerezik; a hegemónia válságát az állam válsága termeli újra…

Az állam a külföldi hegemónia szolgálatában az uralom apparátusára (bürokrácia) szűkül. Az állam ésszerűsége egy olyan politikai-morális irányítás megakadályozásában áll, amely elkerülhetetlenül megkérdőjelezné a külső hegemónia érvényességét és végül a bürokráciában megtestesülő uralmi formát [21]". Lechner fontos összefüggésekre, további elemzésre váró problémákra (az állam válsága, az uralkodó hatalmi tömb hegemóniájának krízise, külső függés, a hadsereg révén megvalósuló bürokratikus hatalomgyakorlás) mutat rá.

Marcos Kaplan tágabb perspektívák figyelembevételével ír a kivételességről. *„Az 1930-tól kezdődő időszakban – olvashatjuk – társadalmi és politikai értelemben a kivételesség tekinthető normális állapotnak, s azt, mint az állandó átmenet történelmi szakaszát jellemezhetjük. Növekedés, változás, konfliktus, természetüket tekintve egyenlőtlenségükben és összetettségükben meglepetéseket tartogatnak. Összefonódnak a haladás, a stagnálás és a visszaesés elemei* [22]".

Nem feledkezhetünk meg végezetül Guillermo O'Donnell nagy hatású koncepciójáról sem, aki az 1960-as évek latin-amerikai államfejlődésének tapasztalatai alapján bevezeti a *tekintélyuralmi-bürokratikus állam* fogalmát. *„Latin-Amerikában a tekintélyuralmi-bürokratikus állam (BA- Estado burocrático-autoritario) a hatvanas évtizedben jelent meg Brazíliában és Argentínában, valamivel később Uruguayban és Chilében … ugyanez történt Európában (Görögország) is* [23]". O'Donnell ezt az új típusú tekintélyuralmi államot határozottan megkülönbözteti a már korábban létezett és alaposan tanulmányozott olyan autoritárius berendezésektől, mint a tradicionális tekintélyuralom, a populizmus és a fasizmus [24].

A modern, latin-amerikai tekintélyuralmi-bürokratikus állam öt fő jellegzetességét sorolja fel. 1. A legfelső kormányzati pozíciókat a magasan bürokratizált szervezetekben (hadsereg; maga az állam; nagy magánvállalatok) sikeres karriert befutott személyek foglalják el. 2. A néptömegek és szövetségesei előtt – politikailag antidemokratikus rendszer keretében – a felfelé irányuló mozgást elnyomó szervezetek, elsősorban azonban vertikális korporációk és szakszervezetek ellenőrzésén keresztül elzárják. 3. Nem adnak helyt az alsóbb néposztályok igényeinek és csökkentik a pontosan nem körvonalazott jövőbeni gazdaságban szerepüket. 4. Depolitizáló rendszerek abban az értelemben, hogy társadalmi-politikai kérdéseket „technikai" problémaként kezelnek, s az ilyen jellegű érintkezéseket a nagy szervezetek csúcsai közötti kapcsolatok szintjére szorítják. 5. E társadalmak felhalmozási mechanizmusában lejátszódó fontos változások szakaszában jelenik meg a tekintélyuralmi-bürokratikus (BA) állam. Ezek az átalakulások a perifériku s és függő kapitalizmus „elmélyülési"

folyamatának részei, kiterjedt iparosítással és jelentős gazdasági-technológiai korszerűsítéssel járnak együtt. A tekintélyuralmi-bürokratikus állam bevezetése válasz a társadalom magas fokú és gyors politikai aktivizálódására, amely aktivizálódás viszont szorosan kapcsolódik a BA állam bevezetését megelőző gazdasági válsághoz, valamint a tekintélyuralmi- bürokratikus állam és a nemzetközi tőke kölcsönös egymásrautaltságához.

A különböző megközelítéseket összegezve azonban megállapíthatjuk: Latin-Amerikában az 1960-as,1970-es évtizedben a gazdasági-társadalmi-politikai struktúrák ellentmondásainak kiéleződése talaján a térség legfejlettebb országaiban, a nemzetközi munkamegosztásba való fokozottabb és hatékony bekapcsolódásra és egy új tőkefelhalmozási módra való áttérés politikai válságot, az uralkodó hatalmi tömb hegemóniájának válságát és az államapparátus radikális átalakulását, átalakítását eredményezte. E megrázkódtatások, forradalmak és ellenforradalmak, imperialista és antiimperialista küzdelmek és reformtörekvések kudarcának következményeként a kontinensen a hatvanas évek közepétől kezdve születtek meg a tekintélyuralmi-diktatórikus államforma fogalmi körébe tartozó progresszív és regresszív katonai diktatúrák és kivételes államok. E *kivételes államok* formailag a fegyveres erők intézményes hatalomátvétele útján jönnek létre, ahol a hadsereg sajátos és egyetlen politikai pártként az érintett társadalmak totális, minden szférára (gazdasági, politikai, ideológiai) kiterjedő tőkés újjászervezésére, és modernizálására törekszik.

Ennek megfelelően *funkciójuk is sokrétű*, és lényegét tekintve *négy csomópont köré csoportosítható*: 1. A sajátos belső és külső elnyomó (válságkezelő és globális rendszerkonzerváló). 2. Az új típusú felhalmozást biztosító, gazdasági szerkezet átalakító és modernizáló. 3. A hatalmi tömb hegemóniáját újjászervező és a hatalmi pozíciókat az uralkodó osztályokon belül, a transznacionális tőkével társult hazai monopoltőke javára újraelosztó; valamint 4. az ideológiát szolgáltató funkció köré.

Mindezek külső és belső oldalai összeolvadnak, áthatják egymást, a külső tényezők interiorizálódnak, belsővé válnak, együttesen egységes rendszer építőköveit alkotják és a valóságos folyamatokat figyelembe véve nem is szakíthatók szét egymástól.

Ezekre az összefüggésekre azért is érdemes felhívni a figyelmet, mert mint láttuk, a latin-amerikai kivételes államok esetében a politikai hatalom közvetlen gyakorlásában kulcsszerepe van a hadseregnek, a hatalomra kerülésben és a hatalmon maradásban pedig a nemzetközi tényezőknek és folyamatoknak. *Azaz az interiorizálódott "külső tényező", a hegemón helyzetben lévő transznacionális tőke, a "társult" és alárendelt helyi oligarchia, a progresszív katonai rendszerek esetében a hazai fejlődésben érdekelt burzsoázia és vállalkozói* csoportok [25]*, valamint a katonai elit és a civil technobürokrácia legfelső körei alkotják a latin-amerikai kivételes államok uralkodó tömbjét.*

„A hegemónia lényegében a Fegyveres Erők és az új oligarchikus elit között oszlik meg, a multinacionális korporációkkal való elsődleges, a polgári technobürokráciával való másodlagos szövetség útján" [26] – írja Marcos Kaplan.

Különbséget kell azonban tennünk egy rendszer uralkodó osztályai és a kormányzati hatalmat, a végrehajtó hatalmat közvetlenül gyakorló csoport között. A latin-amerikai kivételes államok esetében a végrehajtó hatalmat az esetek döntő többségében a hazai és a nemzetközi transznacionális tőke és monopóliumok alapvető érdekeit szem előtt tartva és képviselve, relatív önállósággal rendelkezve a *katonai elit és a civil technokrácia gyakorolja*. Többek között e tényezőben rejlik a megnövekedett állami önállóság magyarázata. A kormányzó elit ugyanis nem csupán politikusokból és vezetőkből, hanem bürokráciából, szakfeladatok ellátására létrehozott önálló szervezettel, saját külön érdekekkel rendelkező társadalmi csoportból is áll. Jóllehet alapvető feladatát a hatalmi tömb uralmának intézményes szervezése és biztosítása képezi, esetenként tartós önmozgásra is szert tehet. Végezetül: az uralkodó hatalmi tömb sem homogén. Válságos időkben különösen kiéleződhet a frakciók és alternatívák közötti hatalmi harc. Ezekre a sajátosságokra is utal Ernesto Laclau, amikor a következőket Írja: *„Egy következetesen alkalmazott gazdaságpolitika a monopoltőke hosszú távú érdekem alapul... ez azonban nem jelenti azt, hogy a monopoltőke közvetlenül ellenőrzi a politikai hatalmat. Pontosabban, az ár, amelyet a monopoltőkének fizetni kellett a kívánt gazdasági átalakításokért és terjeszkedésért egy olyan típusú kapitalista állam létrehozása volt, amelynek relatív önállósága az uralkodó gazdasági szektorok viszonylatában jóval nagyobb, mint a parlamenti rendszer esetében* [27]*"*.

Természetesen az államapparátus, az állami intézmények önállóságának kivételes rendszerek esetében is korlátai vannak. Az uralkodó osztály hegemón csoportja és a politikai-adminisztratív elit csak egy globális rendszer keretein belül létezhetnek. Korlátok közé szorított az alávetett osztályok tagjainak egyéni előrelépése is.

Az uralkodó osztálynak megvan a lehetősége továbbá arra, hogy az állam feletti ellenőrzését és befolyását különböző csatornákon és módokon (kulturális mechanizmus, állampolgári ügynökségek, társadalmi szervezetek, stb.), az úgynevezett *tényleges hatalom (poderes fácticos)* intézményrendszerén és hálózatán keresztül érvényesítse. Nyomásgyakorló csoportok, hírközlési csatornák és médiák, vállalkozói és munkaadói szövetségek, hadsereg, egyház, családi kötelékek, gazdasági eszközök, egyéb informális áttételek és transzmissziós szíjak felhasználásával a hegemón frakció, az uralkodó hatalmi tömb és a politikai-adminisztratív vezetés között is kialakul egy bonyolult, sűrű, kölcsönös visszacsatolásra alkalmas kapcsolatháló. Mindezen tényezőket figyelembe kell vennünk, ha a politika viszonylagos önállósága jegyében az állam és szervei relatív önmozgásáról beszélünk.

A jelenségeket, dolgokat változásukban, mozgásukban kell vizsgálni. Különösen érvényes ez a megállapítás — a történetiség elve — a társadalom olyan al-

rendszerére, mint az állam, jelesül a kivételes állam. Az Estado de excepción kialakulása több szakaszban ment végbe. A hagyományos polgári demokrácia, illetve a hatalomátvétel előtt létezett politikai berendezkedés lebontását vagy szétzúzását e rendszerek ideiglenes törvényességének kiépítése, majd az új intézményesség körvonalainak megteremtése követi. Ezután kerül sor az „új intézményességhez" vagy „normális intézményességhez" vezető átmenet időszakára, majd az "új intézményesség" működésére.

A történelmi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a kivételes államok nem képesek megbirkózni vállalt feladataikkal. Ki vannak téve a külső és belső gazdasági, társadalmi és politikai mozgások, valamint a nemzetközi helyzet állandó változása hatásának.

E folyamat a kivételes államok fejlődése befejező mozzanataként a regresszív (Argentina, Bolívia, Brazília, Chile, Uruguay) és a progresszív-nacionalista (Panama, Peru) katonai rendszerek lebontásához, leépítéséhez, az intézményes polgári rend visszaállításához vezetett.

A latin-amerikai társadalmak alapvető sebezhetősége azonban napjainkban is megmaradt. Amint azt a brazil és chilei esetek összehasonlító elemzése bizonyítja, a diktatórikus rendszert felszámoló, a demokratikus berendezkedést a megváltozott történelmi körülmények között ismételten megteremtő latin-amerikai posztdemokráciáknak szembe kell nézniük a huszonegyedik század globálissá vált világának új kihívásaival és a tekintélyuralmi enklávék utóvédharcával egyaránt.

2. KIVÉTELES ÁLLAM ÉS POSZTDEMOKRÁCIA BRAZÍLIÁBAN

Hatalomátvétel és a kivételes állam kiépítése

1964. március 31-én a brazil hadsereg egységei átvették a hatalmat az országban és megbuktatták João Goulart kormányát. Az elnök Uruguayba menekült. Ezzel megkezdődött Latin-Amerikában a professzionalizálódott hadseregek intézményes beavatkozásának korszaka. A hatalmat rövid időre a három főből álló Legfelső Forradalmi Tanács (Comando Supremo da Revolução) [28] vette át, amely *az 1964. március 31-i Forradalom (Revolução de 31 de março de 1964)* nevében április 2-án ideiglenes elnökké nevezte ki a tényleges hatalommal nem rendelkező Ranieri Mazzillit, a Képviselőház elnökét. Hét nappal később megjelent az *1. számú intézményes rendelet* (*Ato Institucional-AI-1*), amely április 11-re a Nemzeti Kongresszus közreműködésével megvalósítandó közvetett elnökválasztást irányzott elő. A kitűzött napon megtartott szavazáson a képviselők a João Goulart által a szárazföldi erők vezérkari főnökévé kinevezetett *Humberto de Alencar Castello Branco tábornokot* az ország vezetőjévé választották. A marsall 1964. április 15-én lépett hivatalába és 1967.

március 15-ig töltötte be mandátumát. Hatalomra kerülésével megkezdődött a hadsereg alkotmányos erővel bíró intézményes rendeletek révén gyakorolt uralma, amelyet Castello Branco elnökké választásával az 1964 áprilisában még be nem tiltott Nemzeti Kongresszus és gyakorlati működésében lehetetlenné tett tizenhárom politikai párt formális és puszta léte legalizált. Az intézményes rendeletek kiadásának joga az elnököt illeti meg. A jogszabállyal az államfő a társadalom és az állam működésének minden kérdését rendeleti úton, külső és belső kontroll nélkül szabályozhatja. Hatályát és kompetenciáját tekintve alkotmánymódosítással ér fel. A katonai diktatúra huszonegy éves fennállása alatt tizenhét intézményes rendelet és száznégy azt kiegészítő szabályozás született. A tekintélyuralmi-bürokratikus rendszer és kivételes állam alapvető berendezkedését és működését meghatározó intézményes rendeletek kiadására még a katonai kormányzat által elfogadott, 1967. március 15-én életbe lépett Alkotmányt követően is sor került.

Az 1964. április 9-én kiadott *1. számú intézményes rendelet (AI-1)* tizenegy paragrafusból állt. A jogszabály alkotmányos hatalommal ruházta fel a katonai kormányzatot. Megszüntette a törvényhozás mandátumát. Tíz évre felfüggesztette a politikai jogok gyakorlását, hat hónapra az alkotmány érvényességét és az alkotmányos jogok garanciáit. Százkét, név szerint felsorolt ellenzéki politikust kizárt a politikai életben való részvételből. Bármely személy, akivel kapcsolatban az ország biztonsága veszélyeztetésének gyanúja felmerült, elbocsátható a közszolgálatból. Bevezette a jogkörétől és törvényes felhatalmazásaitól megfosztott Nemzeti Kongresszus közreműködésével megvalósítandó közvetett elnökválasztást.

A rendelet ugyanakkor kísérletet tett a katonai diktatúra fellépésének elméleti megalapozására és legitimitásának megteremtésére is. A hadsereg hatalom átvételét az ország nemzeti érdekeit, érzéseit, akaratát kifejező és jövőjét meghatározó, elkerülhetetlen lépésnek, nemzeti forradalomnak nevezte. „…Elengedhetetlen – olvashatjuk – a Brazília jövője számára új jövő perspektíváját nyitó katonai és polgári mozgalom álláspontjának rögzítése. Ez egy olyan autentikus *forradalom,* amely e pillanatban nem csupán szellemében, hanem a fegyveres osztályok magatartásán keresztül is megőrzi, folytatja és kifejezi a nemzeti közvélemény akaratát. A forradalmat az különbözteti meg más fegyveres megmozdulásoktól, hogy benne nem egy csoport érdeke vagy akarata, hanem a nemzet érdeke és akarata nyilvánul meg. A győztes forradalom alkotmányos hatalommal ruházza fel önmagát. Ez a nép választásán, vagy a forradalom révén valósul meg. Ez az alkotmányos hatalom legkifejezőbb és legradikálisabb formája. Ezért a győztes forradalom, mint alkotmányos hatalom önmagát legitimálja. Leváltotta az előző kormányt és képes az új kormány létrehozására. Ebben testesül meg az alkotmányos hatalom lényegét alkotó normatív erő. Jogszabályokat alkot, amelyeket nem korlátoz a győzelmet megelőző korábbi norma rendszer. A győztes forradalom vezetői köszönetet mondanak a fegyveres

erők fellépéséért, és a nemzet szilárd támogatásáért, a népet képviselve annak nevében gyakorolják az egyedül a népet megillető alkotmányos hatalmat [29]".

A *2. számú intézményes rendelet (AI-2)* 1965. október 27-én jelent meg. Válasz volt ez a jelzett hónap elején az ország öt szövetségi államának kormányzó választásán aratott ellenzéki győzelemre. A katonai vezetés a rendszer megszilárdítása érdekében elfogadta a *kemény vonal (linha dura)* képviselőinek érvelését: az átmenetileg felfüggesztett 1946-os Alkotmány rendelkezései összeférhetetlenek az új „forradalmi" renddel. Ezért kimondta valamennyi politikai párt betiltását. A rezsim által ellenőrzött *kétpártrendszer bevezetése* érdekében létrehozta a katonai diktatúrát támogató *Nemzeti Megújulás Szövetségét, az ARENA-t (Aliança Renovadora Nacional)* és a rendszer lojális ellenzékének tekintett *Brazil Demokratikus Mozgalmat, az MDB-t (Movimento Democrático Brasileiro)* [30]. A bírói szervezetet is a végrehajtó hatalom ellenőrzése alá helyezte. Kiterjesztette az elnök törvényalkotó hatalmát. Módosította a közvetett elnökválasztás szabályait és növelte az államfő jögkörét, aki a 2. számú intézményes rendelet értelmében a Kongresszussal történő előzetes konzultáció nélkül jogosult az ostromállapot 180 napos kihirdetésére. A föderatív szintet megtestesítő elnök beavatkozhat a szövetségi államok belső ügyeibe is, amelyek korábban azok kizárólagos kompetenciájába tartoztak. Az intézményes rendelet felhatalmazza az államfőt a rezsimmel összeférhetelen, megbízhatatlannak tekintett köztisztviselők és funkcionáriusok leváltására, valamint a nemzetbiztonság kérdéseinek rendeleti úton történő szabályozására. Ezt a hatáskört a 2. számú intézményes rendelethez csatolt kiegészítő rendelkezések szerint törvényrendelet formájában, a *Nemzetbiztonsági Tanács* (*Conselho de Segurança Nacional*) meghallgatását követően gyakorolja az elnök.

A 2. számú intézményes rendelet előírásai az 1967-ben elfogadott Alkotmány életbe lépéséig voltak érvényben.

Az *1967-es Alkotmány* szövegét a jelzett év január 24-én fogadta el a Nemzeti Kongresszus. Az Alapkarta – mint említettük – 1967. március 15-én lépett életbe. Kidolgozásában formailag a diktatúra által „korlátlan és szuverén" felhatalmazással rendelkező törvényhozásé volt a főszerep, amelyet a 4. számú intézményes rendelet az ellenzéki képviselők kizárása után Alkotmányozó Nemzetgyűléssé nyílvánított. Az új alkotmány elfogadásával a katonai rendszer céja az 1964. március 31-i forradalom legitimálása, illetve annak jogi konszolidálása volt. Az új alaptörvény magában foglalta a katonai diktatúra által kiadott intézményes rendeleteket és az azokat kiegészítő rendelkezések előírásait is. Az 1967. március 15-i alkotmány felváltotta az 1946 szeptemberében életbe lépett, a katonai vezetés számára elfogadhatatlannak minősített köztársasági alaptörvényt. Az ország történetének hatodik alkotmánya öt részre tagolódik. Tizenhárom fejezetet és 189 paragrafust foglal magában. Alapvető jellegzetessége abban áll, hogy megnövelte a végrehajtó hatalom befolyását és súlyát a törvényhozással és a bíróságokkal szemben.

Ez a következőket jelenti: az állami döntések túlnyomó része a végrehajtó hatalom kezében összpontosul. Az alkotmány a végrahajtó hatalmat törvényalkotó jogkörrel ruházza fel a biztonság és a költségvetés kérdéseiben. Bevezeti a közvetett elnökválasztást. Az államfő hivatali idejét öt évre növeli. A föderalizmus gyakorlatával és szabályozásával szemben teret enged a központosító tendenciáknak. A nemzetbiztonsággal kapcsolatos bűncselekmények esetében bevezeti a halálbüntetést. Korlátozza a munkavállalók jogait és a sztrájkjogot. Polgári ügyekben is kimondja a katonai bíróságok illetékességét. Teret nyit a törvények rendeleti úton történő utólagos hatályon kivül helyezésének [31].

A kivételes állam körülményei között a hatalmat gyakorló csoportok érdekeinek és előírásainak megfelelően született 1967-es alkotmány azonban nem bizonyult stabil és tartós jogszabálynak. Szövegét már a következő év decemberében alapjaiban módosította az 5. számú intézményes rendelet, majd az azt követő hasonló jellegű elnöki rendeletek, továbbá a katonai kormányzat által kiadott különböző törvénycsomagok, valamint a haditengerészeti, a százazföldi, a légi erők főparancsnokaiból álló *Ideiglenes Kormányzó Tanács* által *1969. október 17-én közzétett kiegészítés*. A kivételes állam fennállásának huszonegy éve alatt összesen huszonhat alkalommal került sor az alapkarta módosítására.

Az *1968. december 13-án elfogadott 5. számú intézményes rendelet* kulcsfontosságú jogszabály volt a katonai diktatúra intézményrendszerének alakulása és fejlődése, valamint az 1967-es alkotmány módosítása szempontjából. Elfogadását jelentős rendszerellenes tiltakozási hullám és elnökváltás előzte meg. Humberto de Alencar Castello Brancot 1967. március 15-én az elődjéhez hasonlóan szintén az ARENA színeiben politizáló *Artur da Costa e Silva tábornok*, a Castello Branco kormány hadügyminisztere követte az elnöki székben. A rezsim által kidolgozott Alkotmány hatályba lépésének napján megválasztott, a kemény vonalas megoldásokkal szimpatizáló elnök már terminusa elején erőteljes lépésekbe kezdett a diktatúra intézményének megerősítése érdekében: csökkentette az alkotmányos jogokat és a szabadságjogokat, az országot nemzetbiztonsági körzetekre osztotta, melyek élére saját maga által kinevezett embereket ültetett. Az egyre növekvő elégedetlenség, valamint egy egyetemista, *Edson Luís de Lima Souto* erőszakos halála miatt 100 000 fős diktatúraellenes tüntetésre került sor Rio de Janeiro központjában. Más helyütt utcai harcok törtek ki a hadsereg egységei és a kormányzat politikáját ellenző, egyre jobban megszerveződő, helyenként földalatti mozgalmakká alakuló, városi fegyveres gerillaharcot folytató ellenálló csoportok között [32]. A helyzetet tovább súlyosbította, hogy Rio de Janeiróban fényes nappal halálos kimenetelű merényletet követtek el Charles Chandler észak-amerikai tábornok, nemzetbiztonsági szakértő ellen, és augusztusban *Márcio Moreira Alves* képviselő a laktanyákat kínzókamráknak nevezve, a rendszerrel szembeni ellenállás jeleként arra szólította fel a brazil anyákat, hogy ne engedjék táncolni lányaikat a katonákkal,

illetve, hogy bojkottálják a katonai ünnepségeket, beleértve a szeptember 7-i Függetlenség Napi rendezvény is. Bár a tiltakozás csak jelképes lehetett, mégis hatalmas indulatokat gerjesztett kormányzati körökben. Ennek hatására az elnök először hadiállapotot hirdetett, majd mikor az egyébként ARENA többségű Kongresszus Alsóháza 216:141:15 arányban nem járult hozzá a tüntetéseken részt vevő képviselők kiadásához az igazságszolgáltatás számára, rendeletet hozott, melynek értelmében meghatározatlan ideig felfüggesztette a törvényhozói hatalom működését és az 1. számú intézményes rendelet szerint rendeleti kormányzásra tért át.

Ilyen előzmények vezettek a kivételes állam intézményrendszerének 1968. december 13-i módosításához. A rendelet megtiltotta a politikai természetű utcai tüntetéseket. A nemzetbiztonság ellen elkövetett bűncselekmények, valamint a politikai jellegű büntetőügyek esetében hatályon kívül helyezte a „habeas corpus" elvét. Az 5. számú intézményes rendelet rendkívüli hatalommal ruházta fel az elnököt. Jogában állt a Nemzeti Kongresszus feloszlatása [33], közalkalmazottak és köztiszvielők, valamint állami funkciókat betöltő személyek elbocsátása és leváltása, képviselői mandátumok érvénytelenítése, bármely személy politikai jogainak tíz évre történő felfüggesztése, rendkívüli állapot kihirdetése, politikai bűncselekménynek minősülő ügyek katonai bíróság elé terjesztése [34].

A rend helyreállítását követően a rendszer enyhe liberalizációját tervező Costa e Silva 1969. augusztus 28-án agyvérzést kapott. Munkaképtelenné vált és nem tudta megvalósítani elképzeléseit. Ezért augusztus 31-én a három haderőnem parancsnoka, a miniszteri tisztséget is betöltő Aurelio de Lira Tavares (szárazföldi erők), Augusto Hamann Rademaker Grünewald (haditengerészet) és Márcio de Sousa e Melo (légierő) a hadsereg beleegyezésével a 12. számú intézményes rendeletben alkalmatlannak és képtelennek minősítették az elnököt feladatainak ellátására és leváltották. Az államfői hatalmat azonban nem adták át Pedro Aleixo civil alelnöknek, hanem a három tábornok által alkotott *Ideiglenes Kormányzó Tanács (Junta Governativa Provisoria)* irányította tovább az országot a következő két hónapban.

Ez a testület fogadta el 1969. október 17-én az 1967-es alkotmány első, a rendszer jellegének megítélése és intézményesítése szempontjából alapvető jelentőségűnek tekinthető kiegészítést.

A szóban forgó rendelet szövegét teljes terjedelmében belefoglalták az 1967-es alkotmány szövegébe. A jogszabály a különböző intézményes rendeletek előírásainak megfelelően módosítja az alkotmányt. Bevezető mondataiban tételesen felsorolja, hogy az alaptörvény mely paragrafusait tekinti érvénytelennek. Az alkotmánymódosítás egységes szerkezetbe foglalva közli az alaptörvény szövegét. A témával foglalkozó számos kutató és jogász ezért e módosítással kiegészített dokumentumot új, felülről elrendelt és oktrojált alkotmánynak tekinti.

Az öt részből, tizenhárom fejezetből és 200 paragrafusból álló egységes szerkezetű, kodifikált dokumentum a következő mondatokkal kezdődik:

„A haditengerészet, a szárazföldi hadsereg és a légierő miniszterei az 1969. október 14-én kiadott 16. számú intézményes rendelet 3. §-nak, valamint az 1968. december 13-án kihirdetett 5. számú intézményes rendelet 1. § és 2. §-ival összhangban lévő felhatalmazás birtokában, valamint

Figyelembe véve, hogy az 1968. december 13-i 38. számú kiegészítő rendelet értelmében a Nemzeti Kongresszus tevékenysége szünetel, valamint

Figyelembe véve, hogy e dekrétum értelmében a parlamenti tevékenység szünetelése alatt az 1968. december 13-án kiadott 5. számú intézményes rendelet 1§. és 2. §-ai valamennyi ügyben a Szövetségi Végrehajtó Hatalmat ruházzák fel törvényhozási jogkörrel, valamint

Figyelembe véve, hogy az Alkotmánymódosításra a törvényalkotásról szóló jogszabály 47. §-nak megfelelően a Szövetségi Végrehajtó Hatalom jogosult;

Figyelembe véve, hogy az 1967. január 24-én elfogadott Alkotmány rendelkezéseinek legnagyobb része a módosítással érintett felsorolt kivételektől eltekintve hatályban marad.

Figyelembe véve, a módosításokat és a megszüntetéseket, valamint a kiegészítő és más formában az Alkotmány szövegébe foglalt változtatásokat;

Figyelembe véve, hogy a végrehajtott és említett változtatások, a módosítás egész jellege megköveteli az Alkotmány egységes szövegének kiadását, ezért

Kihirdetjük, hogy az 1967. január 24-i Alkotmány módosítását követően: §. Az 1967. január 24-én elfogadott Alkotmány az alábbi egységes szerkezetbe foglalt szöveggel életbe lép:

A Nemzeti Kongresszus Isten segítségét kérve elrendeli és kihirdeti BRAZÍLIA SZÖVETSÉGI KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYÁT [35]".

Az államfői hatalom gyakorlása szempontjából átmeneti állapotnak az 1969. október 14-én kiadott 16. számú intézményes rendelet vetett véget, amely betöltetlennek nyilvánította az elnöki és az alelnöki posztot és választások megtartását rendelte el. A hadsereg a junta által jelölt három tábornok közül a Costa e Silva marsall elnöksége idején a vezérkari főnöki posztot betöltő *Emilio Garrastazzu Médici tábornokot* támogatta és terjesztette a legalitás fügefa levelének szerepét eljátszó Nemzeti Kongresszus elé. Médici már egyedüli jelöltként kapott többséget 1969. október 25-én és lett Brazília elnöke az 1969. október 30. és az 1974. március 15. közötti periódusban.

Az ólomévek

A brazil történetírás az 1968 és 1975 közötti hat évet az *Anos de Chumbo, az ólom évek* időszakának nevezi. Az 1968. december 13-án, az 5. számú intézményes rendelettel kezdődő és a Medici elnöksége végéig tartó periódus a kato-

nai diktatúra legkeményebb időszaka. A hatalom megtorló intézményrendszerének kiterjesztése mellett a demokratikus, az ellenzéki és a (szélső)baloldali erőkkel szembeni brutális fellépés jellemzi az ólom éveit.

Ekkorra épül és teljesedik ki a kivételes állam diktatórikus mechanizmusa. A katonai kormányzás első négy évében konszolidálódott a rendszer. Az *1968 és 1974 közötti* korszakban intézményes rendeletek révén sor került a *megtorlások intézményesítésére*, a demokratikus és politikai szabadságjogok felszámolására, tizennyolc millió állampolgár választási részvételének és választójogának korlátozására, a politikai pártok betiltására, a Nemzeti Kongresszus működésének formálissá tételére, a korlátlan elnöki hatalom bevezetésére, a nemzetbiztonsági törvény elfogadására, a megtorló apparátus intézményeinek kiépítésére, szerepük megerősítésére.

Ezek közé tartozott az 1964. június 13-án a 4341. számú törvény alapján létrehozott *Nemzeti Információs Szolgálat (Serviço Nacional de Informações – SNI)* jogkörének kiterjesztése is. A szervezet célja a Brazíliában és az országon kívül információk és dezinformációk gyűjtése, rendszerezése, ellenőrzése volt. Első vezetője 1964 és 1967 között Golbery do Couto e Silva tábornok, a brazil geopolitikai iskola nemzetközileg elismert képviselője, a Legfelső Hadi Akadémia (Escola Superior de Guerra- ESG) vezető professzora volt. Őt a diktatúra időszakában többek között két későbbi elnök, Emílio Garrastazu Médici (1967–1969) és João Baptista de Oliveira Figueiredo (1974–1978) követte az igazgatói székben.

Az SNI-t Fernando Henrique Cardoso elnök szüntette meg, aki helyette 1999-ben felállította a Brazil Hírszerző Ügynökséget (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN).

A Nemzeti Információs Szolgálat tevékenységének alapját a katonai diktatúra időszakában egymást követően két Nemzetbiztonsági Törvény szabályozta, amelyek meghatározták az ország, valamint a társadalmi és politikai rend stabilitásával szemben elkövetett és üldözendő bűncselekmények körét és az azzal kapcsolatos eljárást. Az 1967. március 13-án kiadott 314. számú törvényrendelet az 1964-es katonai hatalom átvétel céljainak megfelelően a nemzetbiztonság doktrínájának jegyében átalakította a jogszabályalkotás folyamatát. Az 1969. szeptember 29-ei 898. számú törvényrendelet elvégezte a finomhangolást. E két jogszabály a hidegháborús viszonyokra jellemző nemzetbiztonság doktrínája jegyében a „belső ellenség" elleni harcra helyezte a hangsúlyt. A törvényrendeletek alapján a haza ellenségének tekintettek minden, a hivatalos kormányzati felfogással, politikai ideológiával és értékvilággal ellentétes eszmerendszert, gondolkodást és megnyilvánulást. Az állam biztonságával kapcsolatos, 2013-ban is hatályos harmadik szabályozást az 1983. december 14-én, João Figueiredo elnöksége időszakában elfogadott 7170. számú törvény jelentette. Ez azonban már a politikai átmeneti időszak és nem a nyers erőszakon alapuló kivételes állam szabályozásának jellegzetességeit viselte magán.

A Castello Branco elnök által 1967. február 28-án kihirdetett 236. számú törvényrendelet az 1962. augusztus 27-én elfogadott 4117. számú törvényt, továbbá a Brazil Telekommunikációs Törvénykönyv egyes rendelkezéseit, valamint a *Nemzeti Telekommunikációs Tanács* (*Conselho Nacional de Telecomunicações - CONTEL)* feladatkörét, eljárási szabályait és ellenőrzéssel kapcsolatos jogköreit módosította a diktatúra szükségleteinek megfelelően.

Az ólomévek és a katonai rendszer időszakában az ellenzéki erők média, fotó és filmes tevékenységének ellenőrzésében, korlátozásában és az alkalamzott megtorlásokban komoly szerephez jutott a *Társadalmi és Politikai Rend Osztálya (Departamento de Ordem Político e Social – DOPS)* elnevezésű szervezet is. Az intézmény 1924-ben jött létre. Számottevő szerephez a vargasi Új Állam időszakában, majd 1964 után jutott. Alapvető feladatát a hatalmon lévő rezsim elleni ideológiai támadás leküzdése, valamint az ellenzéki politikai, társadalmi és szellemi mozgalmak elnyomása képezte. A katonai rendszert megelőzően a szövetségi államokban működő hasonló elnevezésü és feladatkörű szervezetek együtteseként funkcionált. A kivételes állam időszakában központosították és a hivatalos cenzúra intézményeként is működött. Napjainkban a társadalmi és jogrend elleni támadások kivédésére összpontosít.

Gazdasági csoda és modernizáció

A brazil társadalomra ólomsúllyal nehezedő évek politikai megpróbáltatásai más latin-amerikai diktatúrákhoz hasonlóan szorosan kapcsolódnak a rezsim által alkalmazott és bevezetett gazdaságpolitikához. A strukturális válság leküzdése, valamint a nemzetközi munkamegosztásba történő hatékony bekapcsolódás, felzárkózás, illeszkedés, növekedésgyorsítás és a szükségessé váló modernizáció megvalósítása érdekében a hatalom urai az új felhalmozási módra jellemző neoliberás/neokonzervatív jellegű kényszerakkumuláció folyamatának beindítása mellett döntöttek. A politikailag erős, gazdaságilag szubszidiárius állam elválaszthatatlan részét képezi, nélkülözhetetlen alkotóelemét, feltételrendszerét, tényezőjét és alapját jelenti az új típusú latin-amerikai katonai rendszerek gazdaságpolitikájának és átmenetileg produkált gazdasági csodáinak, éppen úgy, mint a Brazíliában 1969–1973 között megvalósuló „milagre econômico brasileiro"periódusának. Az 1964 után az országban az importhelyettesítő növekedést felváltó gazdaságpolitika illeszkedett az USA potenciális nagyhatalmi szövetségesi kört kialakító globális stratégiájához, de kifejezte Brazília önálló hatalmi szerepre törekvését és az Egyesült Államoktól való egyoldalú függőség felszámolására irányuló vonalvezetését is.

A kivételesen gyors gazdasági növekedést megvalósító brazil gazdasági csoda egybeesett az „ólomévek" elnyomó politikai periódusával, amely a jövedelem koncentráció és a szegénység növekedése mellett a futball válogatott harmadik világbajnoki győzelmének 1970-es megszerzésével a brazil büszkeség

hulláma kibontakozásának is alapjául szolgált. Ezt a kivételes állam politikai kommunikációja a „*Brazília, szeresd vagy hagyd el" (Brasil, ame-o ou deixe-o*) jelszó meghirdetésével ügyesen kihasználta. Feledtette egyrészt a bérből és fizetésből élők helyzetének rosszabbodását, elterelte másrészt a diktatúra által alkalmazott erőszakos módszerekről a figyelmet és hozzájárult végezetül a rendszer hazai és nemzetközi legitimátásának növeléséhez.

A katonai hatalomátvétel után az állami szektort irányító Tervezési és Együttműködési Minisztérium 2000-ig terjedő hosszú- és középtávú gazdaságfejlesztési stratégiai tervet dolgozott ki. Ez a nyolcvanas-kilencvenes évek derekára előirányozta az angol-francia termelési potenciál, majd fejlettségi színvonal elérését, a bankrendszer újjászervezését. *„Az új hatalom az első szakasz legfontosabb feladatának a fokozódó belső és külső egyensúlyhiány csökkentését tekintette."* – írja Kádár Béla. – *„A hatalomátvétel előtti három év átlagában a belső egyensúlyhiány mértékét jelző inflációs ráta 52%, a hatalomátvétel évében pedig 89% volt. Ugyanakkor a fizetési mérleg deficitje 912 millió dollár, az import exportfedezeti aránya 90% volt* [36]*".* A történelmileg kialakult problémahalmaz felszámolása nem tartozott a gyorsan megvalósítható opciók sorába. Ezért a katonai kormányzat az 1964 áprilisában kidolgozta *A Kormány Gazdasági Akcióprogramja (Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG*) című dokumentumban az infláció elleni küzdelmet, és a strukturális reformok végrahajtását jelölte meg a gazdasági növekedés beindulása feltételének. A következő lépésben az ipari bázis fejlesztésére (vas-és acélipar, energia szektor, petrolkémiai ágazat), a belső fogyasztás növelésére, az import csökkentésére, az export fejlesztésére és a pénzügyi rendszer átalakítására kívánt koncentrálni. Ez utóbbira az állam monetáris stabilitásának biztosítása miatt volt szükség. E célkitűzés 1968-ban megvalósult. Ennek következményeként 1968-1969-ben megkezdődött a brazil gazdasági csoda és növekedés korszaka.

1968 és 1973 között a brazil GDP évi 10%-os növekedési ütemet produkált. Az inflációs ráta 15%–20% között ingadozott. Évi 15%-ot tettek ki a növekedést serkentő állami beruházások és építkezések. Az Antônio Delfim Neto gazdasági csúcsminiszter által irányított folyamatok és az újonnan létrejött létesítmények nagyobb része „zöldmezős" beruházásként valósult meg. Az infrastruktúra fejlesztését prioritásként kezelő gazdaságpolitika számos új iparág megszületését eredményezte és a gazdasági aktivitás és gazdasági növekedés felgyorsításával járt. E folyamat ösztönzésében közvetlen működő tőkebefektetőként jelentős szerepet játszott a brazil állam. Delfim Neto keynesi gazdaságfilozófiára emlékeztető felfogása szerint a növekedés megvalósíthatatlan a belső piac vásárlóereje meghatározott szegmenseinek növelése és támogatása nélkül. A recessziót a külső tőkebevonás mellett állami szabályozással és állami vállalatok által megvalósítandó beruházásokkal lehet legyőzni. Ezért az államnak tőkét kell invesztálnia a hazai nehézipar, vaskohászat, perolkémiai ipar, hajóépítés és vizienergia ágazataiba. Ennek következtében 1968 és 1974 között az országban 23,6%-kal nőtt a tartós fogyasztási cikkek felhasználása

és 18,1%-kal a tőkebefektetés. Mindennek, valamint a kivételes állam elnyomó és jogfosztó intézkedéseinek, a munkabérek alcsony szinten tartásának, a munkavállalói jogok korlátozásának következkeztében a külföldi tőke mellett az állami vállalatok is – Petrobras, Vale do Rio Doce, Telebrás – jelentős mértékű profitra tettek szert. Ez pedig hozzájárult hazai és nemzetközi versenyképességük növekedéséhez.

A Delfim Neto nevével fémjelzett brazil gazdasági csoda elméleti szempontból a bismarcki-latin-modell, a Barrington Moore junior által kidolgozott konzervatív modernizáció, a Szovjetunióban az 1930-as években, a kelet-közép-európai országokban pedig a múlt század ötvenes évtizedében megvalósított easternizációs modernizáció és iparosítási-felhalmozási mód jellegzetességeivel, [37] valamint a Milton Friedman és a chicagói iskola neoliberális/neokonzervatív monetáris közgazdasági felfogásával [38] mutat rokonságot, azok sajátos keverékének tekinthető. Brazil elemzők nagy része az országban lezajlott folyamatok jellemzésére a német és a japán fejlődéstől nyilvánvalóen eltérő történelmi körülmények ellenére előszeretettel alkalmazza konzervatív modernizáció koncepciót [39]. A nemzetközi tőkés világgazdasági rendszerbe történő illeszkedést, a növekedésgyorsítást, a strukturális válság és a viszonylati függés felszámolására koncentráló erőfeszítéseket olyan, a hadsereg által levezényelt, felülről irányított forradalomnak tartja, amelyre az agrár oligarchia, a relatíve gyenge hazai tőkésosztály és a nemzetközi transznacionális vállalatok közötti hatalmi szövetség nyomja rá a bélyegét.

A brazil gazdasági csoda beruházásainak egy része ugyanakkor presztízs szempontokat és a nagyhatalmi státusz elnyerével kapcsolatos törekvéseket is szolgált. Időleges kudarca ellenére hozzájárult az 1990-es évek második felében beinduló *második brazil gazdasági csoda* alapjainak megteremtéséhez.

Az 1968 és 1974 közötti időszak a stagnálással való szakítás, a gazdaságösztönzés mellett a nagyhatalmiság, a nemzeti egység és a nemzeti nagyság demonstrálásának periódusa is volt. Az elsősorban az infrastrukturát, a szállítást, az energía szektort, a katonai stratégia célú létesítményeket, a sajtó és könyvkiadást érintető beruházások mellett szakértők szerint több, az országban több *Fáraó-jellegű (Obras Faraônicas)* beruházásra is sor került. A kritikusok szerint ezeknek gazdasági hasznuk csekély volt, kommunikációs értékük viszont annál nagyobb. Ezek közé tartozott a ciklus utolsó évét követően megkezdett *Itaipui* vizierőmű, valamint az 1969-ben indult és 1974-ben elkészült, a Niterói folyón átívelő, Artur Costa e Silva nevét viselő 13,9 kilométer hosszú híd megépítése. Későbbiek folyamán e létesítmények hasznosságáról alkotott értékítélet alapvetően megváltozott. 2013-ban a Brazília és Paraguay határán felépült Itaipui vizierőmű a világ második legnagyobb ilyen típusú létesítménye.

A gazdasági csoda időszakában indult meg a nagyhatalmi aspirációkat és katonai célokat is szolgáló brazil nukleáris program, amely tömegpusztító fegyve-

rek gyártását is magában foglalja. Ekkor öltött határozott formát az Északi régió gazdasági integrációjának folyamata.

A gazdasági növekedés és stabilitás együtt járt a nemzeti valuta megerősödésével, a külső államadósság csökkenésével. Az 1971 óta emelkedő olajárak, majd az 1973-ban kezdődő olajválság évei jelentős extraprofithoz juttatták az olajexportáló Brazíliát. Az alkalmazott neoliberális/neokontervatív gazdaságpolitika következtében azonban a növekedés nem járt együtt a jövedelemkülönbségek csökkenésével. Delfim Neto magyarázata és érvelése szerint „Először növelni kell a 'tortát' (a nemzeti jövedelmet), és azután elosztani azt." („É preciso primeiro aumentar o 'bolo' (da renda nacional), para depois repartilo."). A bérbunkó, *bérmegszorítás,* az *arrocho salarial* időszakában a minimálbér 15%-kal csökkent. A teljes foglalkoztatás periódusában a szegények még szegényebbek lettek. A lakosság leggazdagabb 5%-ának a nemzeti jövedelemből való részesedési aránya 1960-hoz képest 1970-re 9%-kal nőtt és elérte a 36, 3%-kot. A legszegényebb 80%-é 8,7%-kal csökkenve 36,8%-kot tett ki. A gyors gazdasági fejlődés ellenére *a legszegényebbek elszegényedésének (empobrecimento dos mais pobres) folyamata felerősödött,* miközben a közép-és felsőközéposztályok bevételei és fogyasztása növekedett. A diktatúrát követő demokratikus rendszer egyik legfőbb feladatává ezért nem csupán gazdasági, hanem társadalmi értelemben is a szegénység visszaszorítása vált. A társadalmi és jövedelmi különbségek mérésére szolgáló *Gini index* az 1960-as 50,0-es értékről 1970-re 57,0-re, 1977-re 62,0-re emelkedett és csupán 2008-ra csökkent a harmincnégy évvel korábbi szintre.

A brazil gazdasági csoda végének kezdetét az 1971-es világgazdasági válság beköszönte, befejezését az 1973-as olajválság következményei gyorsították fel. 1974 és 1979 között 10%-ról 6,5%-ra mérséklődött a brazil gazdaság évi növekedési üteme, nőtt az infláció és az ország eladósodásának mértéke. Ennek egyik oka a magas import olajárakban keresendő. Az ország növelte ugyan olajtermelését, a gazdaság szükségletei azonban jóval meghaladták a belső termelés által biztosított mértéket. Az államadósság növekedése meghaladta az évi négy milliárd dollárt. Az infáció mértéke, amely az évtized végére elérte a 94,7%-ot, 1980-ban 110%-ra, 1983-ban 200%-ra emelkedett. Az államadósság visszafizetésére fordított összeg felemésztette az exporbevételek 90%-át. A kilencvenes évtizedig tartó gazdasági visszaesést a munkanélküliség növekedése kísérte.

A gazdasági csoda korszakának lezárulásához hozzájárult Jimmy Carter elnökségének időszaka is. A Fehér Ház 1977-ben hivatalba lépett új gazdája szakított a korábbi elnökök tekintélyuralmi diktatúrákat támogató politikájával. Ez a tény kedvezőtlen külső körülményként befolyást gyakorolt az ország nemzetközi megítélésére.

Legfelső Hadi Akadémia: modernizációs stratégia és nagyhatalmi törekvések

Az 1960-as évtizeddel induló brazil államépítésnek, modernizációs stratégiának és nagyhatalmi gondolkodásnak közvetlen előzményei és elméleti gyökerei az 1949. augusztus 20-án létrejött *Legfelső Hadi Akadémiát (Escola Superior de Guerra- ESG) – közkeletű elnevezéssel a Sorbonne-Sorbona* – megszervezéséhez nyúlnak vissza. Ettől az időponttól kezdve a katonai vezetés gondolkodásmódjában a geostratégiai szemlélet és az intézményesült megoldások keresése vált az uralkodó irányzattá [40].

A Legfelső Hadi Akadémia elméleti tevékenysége Cordeiro de Farias, Juarez Távora, Golbery do Couto e Silva, Carlos Meira Mattos és Therezinha de Castro munkássága révén beépült az uralkodó hatalmi tömb döntéselőkészítő és döntéshozatali folyamatába (policy making). A hidegháború időszakában a nagyhatalmi aspirációk még háttérbe szorultak. Elsőbbséget a nemzetbiztonság doktrínájának középpontba állításával a kommunizmus feltartóztatása és a nyugati civilizáció védelme élvezett. 1964-től, a hadsereg új típusú, intézményes hatalomátvételének időpontjától az állandó és aktuális nemzeti céloknak, a nemzeti hatalom megerősítésének és összetevőinek, a brazil nagyhatalmi státusz problémakörének, valamint a biztonság és a fejlődés kérdéseinek a kutatása került előtérbe. 1985 a polgári kormányzáshoz és a demokratikus társadalomépítéshez való visszatérés dátuma. Ettől kezdve Brazíliában az ország növekvő világpolitikai szerepvállalását kifejező „felelős pragmatizmus" jelszó jegyében a kontinentális integráció folyamatának geopolitikai aspektusaira irányul a figyelem.

A Legfelső Hadi Akadémia létrehozására a huszadik század egyik rendkívül bonyolult és ellentmondásos időszakában került sor [41]. 1948-ban született meg az Egyesült Államok befolyásának megszilárdítását és a kommunizmus kontinentális feltartóztatását célzó Amerikai Államok Szervezete. Latin-Amerika országaiban ugyanakkor tartott még a harmincas években beindult importhelyettesítő iparosítás és saját belső forrásokra alapozott desarrollismo második világháború periódusában további ösztönzést kapott lendülete. Ez Brazíliában 1950-ben Getulio Vargas második elnöki időszakának kezdetét, kifulladása pedig 1954-ben öngyilkossággal végződő hatalomvesztését eredményezi. 1949-ben a világ már megtapasztalja mit is jelent a *hidegháború korszaka*. Az Egyesült Államokban rövidesen kezdetét veszik Eugene McCarthy szenátor nevével fémjelzett „démon éveinek" boszorkányüldözései. Európában kiépülőben van egy sajátos kétpólusú integráció. 1949-ben létrejön a KGST, 1955.május 14-én a Varsói Szerződés. 1948-ban megszületik a Nyugat-Európai Unió, 1949-ben a NATO, 1951-ben a Montánunió. 1957. március 25-én aláírják az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló *Római Szerződést*. 1951-ben megalakul az ANZUS Paktum, 1954-ben a SEATO és 1955-ben a CENTO. Harry Truman amerikai elnök 1947 márciusában meghirdeti a *Feltartóztatás*

doktrínáját. 1948 és 1952 között sor kerül a *Marshall-segély* folyósítására. 1954-ben amerikai segédlettel megbukik Jacobo Arbenz rendszere Guatemalában. 1953. július 26-án fiatal kubaiak egy csoportja megtámadja a Moncada laktanyát Santiago de Cubában. A Július 26-a Mozgalom életben maradt tagjait a szigetállam bírósága szabadságvesztéssel sújtja. Később amnesztiával szabadulnak és Mexikóba távoznak. Az 1956. december másodikán Fidel Castro vezetésével a Kubában partra szállt fiatalok 1959 januárjára győzelmet aratnak. Megbukik Fulgencio Batista. Győz a kubai nemzeti felszabadító forradalom. Az ország és a kontinens törékeny békéjét és biztonságát azonban számos veszély és támadás fenyegeti. A Disznó-öbölbeli incidenst az 1962-es rakéta válság követi. A világot hajszálnyi távolság választja el egy újabb globális háborútól.

A hidegháború időszaka *a perifériákon meleg háborúkkal – az 1947-es és 1956-os arab-izraeli háború, az 1946–1954 között zajló vietnámi háború, a koreai háború (1950–1953) és az algériai háború (1954–1962)* – párosul. A nemzetközi feszültséget, az országok közötti fegyveres konfliktusokat Görögországban, Kínában, stb. zajló polgárháborúk és nemzeti felszabadító mozgalmak küzdelmei teszik már-már elviselhetetlenné.

Az államok életében egyre fontosabb szerepet játszanak a nemzetbiztonság belső, regionális és a globális aspektusai. Brazíliában már az 1920-as és az 1930-as években az egyik központi kérdéssé vált a nemzeti egységet erősítő és azt gyengítő tényezők, valamint a brazil nagyhatalmi törekvések és a nemzetbiztonság szempontjából stratégiai fontosságúnak tekintett latin-amerikai és nemzetközi geopolitikai törésvonalak vizsgálata.

Az ESG tevékenységében a nemzetbiztonság doktrínája és az ahhoz kapcsolódó nemzeti célok, nemzeti hatalom, nemzeti stratégia, nemzetpolitika, nemzeti fejlesztés, a brazil nemzeti lobogón szereplő *Rend (Ordem) és Haladás (Progreso) jelszavának a Biztonság (Segurança) és Fejlődés (Desenvolvimento)* követelményével kiegészített kérdései az ESG tevékenységében is kiemelt szerepet kaptak. Ennek következtében az egyre inkább önálló társadalmi-politikai és nemzetmegmentő szerepre vállalkozó, s 1964. április elsején új típusú katonai intervenciót megvalósító hadseregben folyó műhelymunka közvetlenül a kormányzati döntéshozatal részévé válik. A felülről vezérelt konzervatív modernizáció azonban kezdettől fogva autoritárius jelleget öltött, mivel a hadsereg vezetői körében egyre általánosabbá vált az a nézet, hogy a nemzet biztonságát, fejlődését és modernizációját az adott viszonyok között csak egy, a fegyveres erők intézményi struktúrájára támaszkodó tekintélyelvű állam képes garantálni.

Juarez Távora a Legfelső Hadi Akadémia egykori parancsnoka 1953-ban a következőképpen fogalmazta meg *a nemzetbiztonság lényegét*: *„A nemzetbiztonság kisebb vagy nagyobb mértékben, politikai, gazdasági, pszichoszociális és katonai akciók és eszközök révén garantálja az állam és a nemzeti közösség védelmét, a nemzeti célok elérését és megmentését a belső és külső ellenséges tényezők akciójával*

szemben [42]". A Távora által adott meghatározás négy eleme, a politikai, gazdasági, társadalompszichológiai és katonai tényezők együttese napjainkig is az ESG doktrínájának szerves részét képezi. Ezen alapszik az állandó és aktuális nemzeti célok, a nemzeti hatalom, a biztonság és fejlődés fogalmainak tartalmi meghatározása is. Az ESG első parancsnoka, Cordeiro de Farias tábornok szerint „Az *Állandó Nemzeti Célok (Objetivos Nacionais Permanentes)* a nemzeti tudathoz elválaszthatatlanul hozzátartozó törekvések megfogalmazását jelentik. Ezek: egység, függetlenség, a nemzet politikai szuverenitása, a gazdasági fejlődés és a nép erkölcsi, kulturális és társadalmi evolúciója azon az egész földrajzi téren belül, amelyet birtokában tart, és amelyet a történelmi tradícióik a túlélés minimumaként megkövetelnek [43]". Hasonlóképpen fogalmaz Golbery do Couto e Silva is, aki az aktuális nemzeti célokat illetően az érdekek adott pillanatban történő érvényesítésére helyezi a hangsúlyt. Az ESG különböző kézikönyvei, tananyagai és elemzései is a fent említett felfogásban készültek. A Legfelső Hadi Akadémia gondolatvilágában azonban egyre fontosabb szerephez jut a *Nemzeti Hatalom (Poder Nacional)* kérdésköre. Az Állandó és az Aktuális Nemzeti Céloknak a Nemzeti Hatalom erősítését kell szolgálniuk. Ennek az ország nemzetközi viszonyokban betöltött nagyhatalmi szerepéhez, a területi integritás külső és belső veszélyek elleni megvédéséhez, az önrendelkezéshez, a nyugati keresztény civilizáció oltalmazásához, valamint a Brazíliát jellemző spirituális értékek megőrzéséhez kell vezetnie. „A Nemzeti Hatalom – olvashatjuk Távora fejtegetéseit – minden olyan eszköznek az integrált kifejeződése, amellyel a Nemzet ténylegesen rendelkezik az adott pillanatban, s amellyel a létező antagonizmusok ellenére előmozdítja nemzetközi téren és a hazai szférában is a nemzeti célok elérését és megóvását [44]". E megfogalmazást tizenhárom esztendővel később, az 1970-es évtizedében Carlos de Meira Mattos tábornok új elemekkel egészítette ki. Szerinte a nemzeti hatalom „Magában foglalja nemcsak azokat a materiális erőket, amelyekkel a nemzet rendelkezik, hanem azokat a képességeket is, amelyek segítségével irányítani tudja az eseményeket. Nem kétséges, ez a két érték *a (materiális) hatalmi erő* és a *pszichológiai befolyás ereje* – egymással szoros kapcsolatban van. Egyik sem létezik a másik nélkül [45]".

A Legfelső Hadi Akadémia doktrína alkotó tevékenységében a nemzeti hatalommal, a fejlődéssel, a nemzetbiztonság geopolitikájával, a nyugati keresztény civilizáció védelmével kapcsolatos kérdések az 1964 április elsejei katonai hatalomátvétel után, mindenekelőtt az 1968 és 1973 közötti periódusban kerültek előtérbe.

Cordeiro de Farias tábornok vezetése alatt (1949–1953) az ESG, mint a hadsereg vezérkarának képzési központja a brazil politikai döntési centrumoktól professzionális távolságot tartva, autonóm intézményként működött. A Juarez Távora érában (1953–1967) – amely már magában foglalta a katonai kormányzás Humberto Castello Branco tábornok nevével fémjelzett első hároméves

korszakát is – a hatalom birtokában a biztonság kérdései kerültek előtérbe. Az 1973 utáni fázis a biztonság és a fejlődés fogalmainak újraértelmezését, a katonai kormányzat jellegének megváltozását, az ESG visszaszorulását, 1989-től pedig a polgári kormányzáshoz vezető önkizárásos demokratikus politikai átmenet győzelmét hozta [46].

A brazil politikai gondolkodás előterébe a hetvenes évek második felétől az azt megelőző korszak vizsgálódásainak szerves folytatásaként a (nemzet) biztonság, a fejlődés, a tervezés, az irányított gazdaság és társadalom problémáinak összekapcsolása révén a *nagyhatalmi szerepvállalás* kérdésköre került. A brazil szerzők figyelme egyre inkább a nagyhatalmi státusz kritériumrendszerének meghatározására irányult. Ray Cline a Georgetown Egyetem Stratégiai Tanulmányok Intézetének akkori igazgatója az ezerkilencszázhetvenes évek végén tette közzé világhierarchiáról szóló egyenletét, melyben a gazdasági, politikai, katonai tényezők és az akarati-érzelmi elemek összekapcsolása révén alkotta meg az alábbi szintetizált modellt:

$$Pp = (C+ E+ M) \times (S + W) – \text{portugálul}$$
$$Eh = (Krt + Gk + Kk) \times (Sc + A) – \text{magyarul}$$

Pp = poder percebido (elismert hatalom - Eh)

C = massa crítica: população + territorio (kritikus tömeg: népesség + terület – Krt)

E = capacidade econômoca (gazdasági kapacitás – Gk)

M = capacidade militar (katonai kapacitás - Kk)

Sc = objetivo estratégico (stratégiai cél- Sc)

W =vontade de executar a estratégia nacional (akarat a nemzeti stratégia végrehajtására - A)

Carlos de Meira Mattos tábornok szerint Ray Cline modellje nem teljes. Hiányzik a meggyőző erő, a kényszerítő hatalom – a poder de persuadir (P-Kh) megjelenítése. Ennek hozzáadásával az egyenlet a következőképpen írható fel:

$$Pp = (C + E + M) \times (S + W + P) – \text{portugálul}$$
$$Eh = (Krt + Gk + Kk) (Sc + A + Kh) – \text{magyarul}$$

Ha a P(Ke) faktort is beiktatjuk, akkor Brazília Meira Mattos szerint 1977-ben a Szovjetunió, az Egyesült Államok, Németország, Franciaország és Kína után a hatodik helyet foglalja el a nemzetközi rendszer nagyhatalmainak sorában.

A brazil geopolitikai és stratégiai gondolkodás világszerte legismertebb képviselője *Golbery do Couto e Silva* tábornok nem csupán a nemzetbiztonság doktrínájával, a nyugati keresztény civilizáció védelmének problémájával, hanem a

nemzeti tervezés, a brazil nagyhatalmi szerepvállalás elméleti megalapozásának kérdéseivel is foglakozott. Az 1911-ben Rio Grande városában született főtiszt 1987-ben halt meg. Mozgalmas élete során nem csupán az 1964-ben bevezetett tekintélyuralmi-bürokratikus katonai rendszer létrehozásában, hanem annak fokozatos lebontásában, a demokratikus politikai átmenet menetrendjének kidolgozásában is jelentős szerepet játszott.

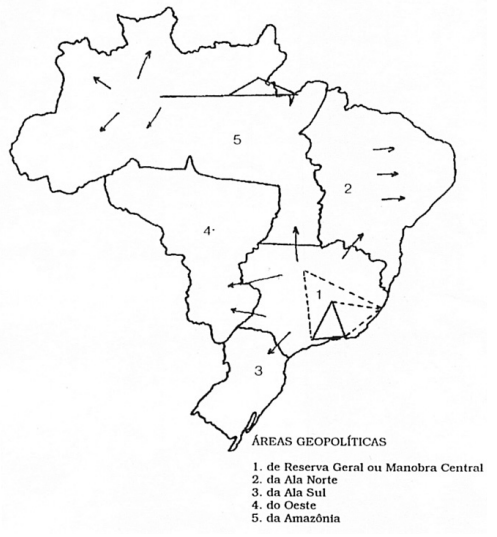
Első munkái az 1950-es években jelentek meg. 1955-ben publikálta a *Stratégiai tervezés (Planejamento Estratégico)* című kötetet. Az írás a kormányzati tervezés kézikönyvének tekinthető, amely azonban tartalmazta a tervezési folyamat, a tervezéspolitika és a geopolitika alapvető elveit és elemeit is. Jelentősen befolyásolta a Legfelső Hadi Akadémia gyakorlatát és hatott szellemiségére is. Mivel a könyv a hidegháború körülményei között született, a nemzetbiztonság doktrínája mellett a közép-és hosszú távú programkészítéshez kapcsolódóan előtérbe került egy sajátos „harmadik út" keresése és lehetősége is. A tervezés abszolút elutasításával és annak központosított változatával Couto e Silva a „demokratikus tervezés" koncepcióját állította szembe. Egyben a nemzetbiztonsághoz, a nemzeti erőforrások növeléséhez kapcsolta a kormányzati tervezés folyamatát. Amint említettük, Ő is Cordeiro de Fariashoz hasonlóan határozta meg az Állandó és az Aktuális Nemzeti Célok tartalmát. A nemzetet hatalmi egységnek fogta fel, amelyet történelmi környezetbe helyezett. Couto e Silva szerint a nemzetbiztonságnak a nemzetközi rendszerben elfoglalt brazil pozíciót kell szolgálnia. Ennek négy alapja van. A *nyugati keresztény civilizáció védelme (Defesa da Civilização Ocidental Cristão), a* sajátosan értelmezett *demokrácia szolgálata, a realista világszemlélet és a brazil érdekek érvényesítése.*

1967-ben jelent meg és azóta már több kiadást is megért, a nemzetközi geopolitikai gondolkodás klasszikussá vált alapműve, *Couto e Silva*:*Brazília geopolitikája* (*Geopolítica do Brasil)* című könyve. A kötet valójában két írást foglal magában. A harminchét oldalas első tanulmány a *Nemzeti politikai konjunktúra, a végrehajtó hatalom (Conjuntura Política Nacional o Poder Executivo)* címet viseli és az 1980-as esztendő kormányzati stratégia szempontjából fontos kérdéseivel foglalkozik. A 273 oldal terjedelmű második részben olvashatjuk a Brazília geopolitikája című könyv 1981-ben megjelent ötödik kiadását. Tanulmányunk ennek az utolsó, ha úgy tetszik, legújabb változatának az elemzésére vállalkozik, amelynek teljes címe a következő: *Nemzeti politikai konjunktúra, a végrehajtó hatalom és Brazília geopolitikája (Conjuntura Políta Nacional o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil).* A könyv Brazília nemzetközi viszonyokban játszott szerepének geostratégiai elemzését adja. Az első fejezetben a geopolitika elméleti kérdéseit vizsgálja és a geopolitika, a stratégia, valamint a politika egymáshoz való viszonyát elemzi. Ugyanebben a részben Brazília geopolitikai, geohistóriai, társadalmi változásbeli, nemzeti célokkal kapcsolatos aspektusait veszi sorra. A monográfia második része a *Geopolitika és Geostratégia* címet viseli. Ennek első fejezetében a két vizsgálódási tartomány alapvető kategóriarendszerét tekinti

át. A második fejezet a nemzetbiztonság két pólusáról szól Latin-Amerikában. A harmadik a nemzetközi térről. A következő önálló rész Brazília és a Nyugat védelmének kérdéseit vizsgálja. A Függelék a geopolitikai megközelítések módszertani és kutatási kérdéseivel foglalkozik.

Golbery do Couto e Silva geopolitikai megközelítése három tényező – a doktrína, a világlátás és az irányelvek – együttesén és egységén alapul. *A doktrína (Doutrina)* a geopolitikai gondolkodásra jellemző sajátos fogalmi rendszer mellett a módszertant is magában foglalja. *A világlátás, (cosmovisão), avagy perspektíva (perspeciva)* az elemző helyzetéből fakadó nézőpontot jelenti. E két tényezőt *a tevékenységet befolyásoló általános irányelvek (directrizes gerais para a acção) egészítik ki.* A doktrína szerint a geopolitika olyan tudomány, művészet és gyakorlat, amely hozzájárul az Állandó Nemzeti Célok kidolgozásához, így megelőzi és megalapozza a programjavaslatokat megfogalmazó politikát. A doktrína részét képezi a *politikai tér (espaço político), a hely(zet) (posição) és az összeköttetés (circulação).* A politikai tér elemeit a forma, a kiterjedés, a környezet, az érték, a régiók, a szubrégiók, a központi mag, a passzív vagy halott térségek, a másodlagos központ és a domínium fogalmai mögött meghúzódó realitások alkotják. A pozíció egy országnak a világban, a régióban, az interregionális kapcsolatokban, a nemzetközi kereskedelemben elfoglalt helyét és az egyes területek államon belüli helyzetét jelenti. Az összeköttetés a külső és a belső terek kapcsolatára vonatkoztatott fogalom. Couto e Silva Brazília esetében öt geopolitikai térséget különböztet meg. Beszélhetünk az Általános Tartalék, avagy a Központi Műveletek, az Északi Szárny, a Déli Szárny, a Keleti Szárny és Amazónia zónájáról. A cél: a központi térség erőforrásainak dinamizálása és az ország térségeinek szerves integrálása.

1. ábra: Golbery do Couto e Silva geopolitikai vázlata



Forrás: Golbery do Couto e Silva: Cojuntura Política Nacional o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil. Livraría José Olympio, Rio de Janeiro, 1981

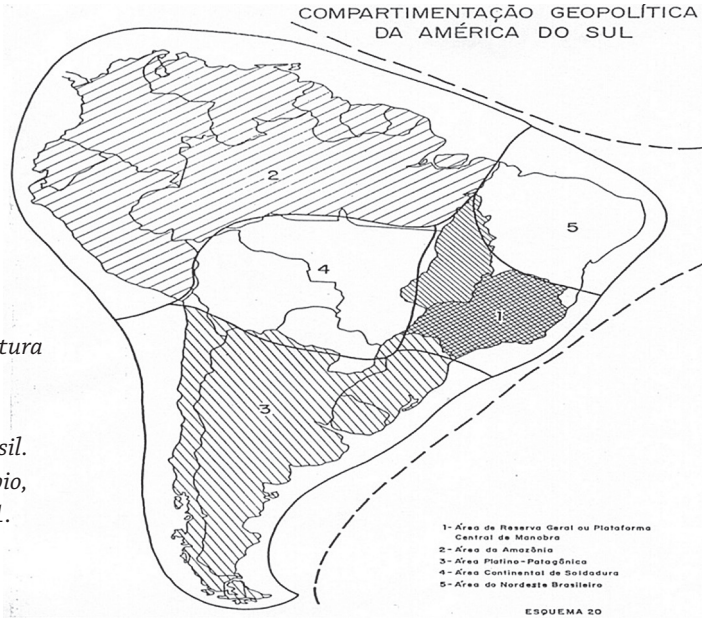
Ez a felosztás képezi az alapját Brazília öt geoökonómiai fejlesztési régiójának is.

2. ábra: Brazília geoökonómiai régiói



1: középnyugati
2: északkeleti
3: északi
4: délkeleti
5: déli
Forrás:
http://hu.wikipedia.org/wiki/Brazília_régiói

3. ábra: Dél-Amerika geopolitikai felosztása



Forrás: Golbery do Couto e Silva: Cojuntura Política Nacional o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil. Livraría José Olympio, Rio de Janeiro, 1981. 89.o.

A latin-amerikai kontinens esetében is öt fontos zónát különböztet meg. Említett munkája 89. oldalán látható térképen az Általános Tartalék, vagy a Központi Műveletek térség mellett Amazónia, Patagónia, a Kontinentális Kapocs és az Észak-Kelet Brazíliát magában foglaló övezetekről ír.

A nagyhatalmi lehetőségekkel rendelkező és nagyhatalmi pozíciókra törő Brazília a jelzett földrajzi és helyrajzi viszonyok figyelembe vételével *négy ablakon* át tekint a világra. A portugál nyelvű, afrikai övezetekre is nyíló *luzo-brazil*, a Latin-Amerikát jelképező *latin*, a *keresztény civilizációhoz* kötődő nyugati és a harmadik világot magában foglaló *fejlődő térségek* ablakán.

E szempontok figyelembe vétele képezi a megalapozott nemzeti stratégia kidolgozásának alapvető feltételét - állítja a tábornok.

Golbery do Cuoto e Silva mellett a brazil geopolitikai és stratégiai gondolkodás aranykorának jelentős személyisége az a Carlos de Meira Mattos tábornok, aki többek között a *Brazília – Geopolitika és Küldetés (Brasil – Geopolítica e Destino – 1975), a Geopolitika és a Trópusok (Geopolítica e Trópicos – 1984), a Csillagháború (Guerra nas Estrelas – 1988),* valamint *A geopolitika és a határok elmélete (A Geopolítica e a Teoria das Fronteiras – 1988)* című könyveivel írta be magát a brazil politikatudomány történetébe. Munkásságát az alkalmazott geopolitika kategóriájával jellemezte. Az 1913-ban São Paulo állam São Carlos nevű városában született. Meira Mattos Brazíliát az úgynevezett *„trópusi civilizációt" (Civilização dos Trópicos)* megteremtő és reprezentáló, növekedésben lévő világhatalomnak tartja. A nemzetközi viszonyok elmélete realista iskolájának felfogását képviselve vallja, hogy a hatalom a függetlenség, a biztonság és az állam fejlődésének legfőbb biztosítéka. Az Amazónia és Pán-Amazónia fogalmak között különbséget téve, az első kategóriát Brazília nemzetépítési törekvéseihez kapcsolja, a másikkal a szóban forgó makro régió globális-multinacionális jellegét hangsúlyozza. Ez utóbbi *„a föld területének egy huszad részét; Dél-Amerika negyven százalékát; Brazília háromötödét; a világ rendelkezésére álló édesvízi forrásainak egyötödét; a föld trópusi erdőtartalékának egyharmadát teszi ki* [47]". Ez a világ egyik legfontosabb fejlődési pólusa, ahol megvalósul a belső és a határtérségek, azaz a különböző zónák egymást erősítő kölcsönhatása. Brazília földrajzi dimenziója, népessége, természeti kincsei, tudományos és technológiai kapacitásai, továbbá belső kohéziója miatt világhatalomnak minősül – állítja Meira Mattos. Képes a belső és külső biztonság és a fejlődés összhangjának megteremtésére. A Brazília által megtestesített fejlett trópusi civilizáció ráadásul a tudomány és a modern technológia egyik hordozója is. Az ország lakosainak mesztic jellege, a geopolitikai mozgástér szempontjából jelentős terek – a tengeri, a szárazföldi és légi – együttes jelenléte képezi Brazília sikerének zálogát. – írja Carlos de Meira Mattos.

A brazil geopolitikai triász harmadik tagja, Therezinha de Castro 1930-ban született Rio de Janeiroban. 2000-ben, hetven éves korában hunyt el. Fő kutatási területeit a geopolitika célrendszere, eszközei, Brazília geográfiai jel-

lemzőinek vizsgálata, valamint az összehasonlító geopolitikai elemzések képezték. Fontosabb munkái: *Brazília fényképe. Geopolitikai atlasz és szöveggyűjtemény (Retrato do Brasil. Atlas-Texto de Geopolítica – 1986), Geopolitika: Elvek, eszközök és célok (Geopolítica: Princípios,Meios e Fins – 1986), Amerikánk. Összehasonlító geopolitika (Nossa America. Geopolítica Comparada – 1994)*. Amint az Therezinha de Castro műveinek vázlatos felsorolásából kiderül, a szerző a földrajzi és a geostratégiai kérdések egységes rendszerének kialakítására vállalkozott. Ő is Brazília nagyhatalmi státuszának elvét vallja. Jorge Manuel Costa Freitas összegzése szerint: *„Brazíliának, mint a dél-amerikai politikai tér alkotórésze területi jellegzetességeinek felvázolása után Therezinha de Castro három „természetes régió" létezéséről beszél: egy területünk 64%-át alkotó, az Északi és a Közép-Keleti régiókat magában foglaló elmaradott szigetről (ilha subdesenvolvida),egy, az ország 18%-ára kiterjedő, fejlődő szigetnek (ilha em desenvolvimento) minősülő Északkeleti régióról és a Déli, valamint a dél-keleti régiókat tömörítő fejlett szigetről (ilha desenvolvida)* [48]". Therezinha de Castro megítélése szerint Brazília érdekei regionális és nemzetközi téren egyaránt többirányúak és többrétegűek. A hagyományos térbeli geopolitikai felosztás szempontjából pedig szárazföldi, tengeri és légi hatalomnak is tekinthető. A szerző a nemzetközi viszonyok ötfokozatú hatalmi rendszerét vázolja fel. *Első szintű hatalomnak* (*potencias do primeiro nível)* az Egyesült Államokat, Oroszországot, Kínát, Japánt és az Európai Közösséget tartja. A *második szintű nemzetek (nações do secundário nível)* sorába Nigéria, India, Kanada, Mexikó, Venezuela, Brazília és mindazon országok tartoznak, amelyek saját régiójukra, vagy az azt körülvevő geopolitikai övezetre gyakorolt befolyásuk révén már közvetlenül az elsőrangú hatalmak vetélytársaivá váltak. A *harmadik szint (nações de terceiro nível)* nemzetei regionális geopolitikai súllyal rendelkeznek. *A negyedik szint (nações de quarto nível)* országainak helyi kapcsolataik vannak. Az *ötödik szint (nações de quinto nível)* államai semmiféle különösebb sikert nem tudnak felmutatni.

Brazíliát többirányú és többrétegű érdekei miatt különleges kapcsolatok fűzik az angolszász Amerikához (Egyesült Államok és Kanada), Latin-Amerika régióihoz (a Karib-térség, Dél-Amerika) és a világ hatalmi központjaihoz (Nyugat-Európa, Kelet-Európa, Közel-és Közép-Kelet, valamint Afrika). Therezinha de Castro nagy figyelmet fordít Amazónia térségével kapcsolatos geostratégiai elemzéseknek, az új gazdasági és politikai világrend kialakulásának, valamint a korlátozott szuverenitás kérdéseinek vizsgálatára.

A Legfelső Hadi Akadémia tevékenységének áttekintése után leszögezhetjük, hogy az intézmény jelentős szerepet játszott a brazil nagyhatalmi célok megfogalmazásában, az ország fejlesztéspolitikai koncepciójának kidolgozásában. Jelentős mértékben hozzájárult a fegyveres erők politizációjához és professzionalizációjához. Szervezeti-elméleti megalapozója és cselekvő részese volt a hadsereg 1964. április elsejei intézményes beavatkozásának, a beindított modernizációs folyamatnak és a gazdasági növekedésgyorsításnak. Az

1980-as évek elejétől kezdeményezte a kivételes állam lebontását és a demokratikus polgári kormányzáshoz való visszatérést. Világpolitikai jelentőségét az adja, hogy geostratégiai vizsgálódásai öt évtized múltán elméletileg megalapozták a huszonegyedik századi Brazília nagyhatalmi szerepvállalását.

Arról a Brazíliáról van szó, amelynek területe 8 547 404 km^2. Lakosainak száma eléri a 195 millió főt. Alapító tagja az 1991-ben létrejött Ibéramerikai Nemzetek Közösségének, az 1991-ben alapított Mercosurnak, az 1996-ban létrehozott Portugálul Beszélő Országok Közösségének, a 2007-ben alakult Dél-Amerikai Nemzetek Uniójának, valamint a G20-ak és a BRICS országok csoportjának.

Arról a Brazíliáról van szó, amelynek területe csaknem eléri az európai kontinensét, meghaladja az Európai Unió 4 325 675 km^2-ét, s amely a felsorolt új regionalizmus típusú integrációkban betöltött szerepe révén globális világhatalmi státuszra tör.

Politikai átmenet és posztdemokrácia – a kivételes állam vége

A diktatúra negyedik elnöke Ernesto Beckman Geisel tábornok 1974. március 15-én lépett hivatalába. 1979. október 15-ig tartó kormányzása fontos változások periódusa volt. Elnöksége alatt indult meg a rendszer leépítésének évtizedes folyamata.

A Brazíliában végbemenő változások részét képezték a huszadik század utolsó harmadában a világ különböző fél-perifériális térségeiben három egymást követő hullámban beinduló demokratizálódási folyamatoknak. Ennek következtében sorra megdőltek Dél-Európa, Latin-Amerika és Kelet-Közép-Európa tekintélyuralmi-diktatórikus rendszerei. E rendszer, illetve rezsimváltozásokkal járó politikai átmenetek és átalakulások három nagy csoportba sorolhatók. Beszélhetünk a demokratikus politikai átmenetek és rendszerváltozások *megegyezéses útjáról* (ennek klasszikus példáit a magyar és a spanyol események jelentik). A rendszerváltozást eredményező hatalomváltás második típusát a *rendszer szétesésével vagy széthullásával járó átmenet* jelenti. Példaként említhetjük a görög ezredesek bukását 1964 júniusában, az argentín katonai junta Falkland-(Malvín)-szigeti háborús veréget követő összeroppanását 1982-1983-ban, vagy a Ceausescu-rendszer bukását 1989 decemberében. Megkülönböztethetjük végezetül a *politikai átmenet önkizárásos útját*, amelyben a tekintélyuralmi elit a politikai változás formáját és ütemét tekintve határokat szab meg, azonban az első választásokat követően egyre kevésbé képes az átmenetet ellenőrizni. Ez a megoldás a rezsim és ellenzéke között szerződéses egyezséget feltételez. A sajátos „társadalmi szerződés" határideje és teljesedése azonban a legkevésbé sem kedvező a rendszer számára. E típus példái lehetnek a következő esetek: Peru (1980), Bolívia (1979–1980), Uruguay (1982–1985), Brazília (1983–1985), Chile (1989–1990) és Lengyelország (1989–1990).

Ernesto Geisel elnöksége az illeszkedési prioritások újradefiniálásának, a külső és belső ellentétek kiéleződésének, a munkanélküliség fluktuációjának, az infláció, valamint a külső államadósság növekedésének, a költségvetés kiegyensúlyozatlanságának és a gazdasági csoda kifulladásának az időszaka volt. A krízisre utaló jelek ellenére a ciklus mérsékelt ütemű gazdasági növekedés jellemezte. Ekkor fejeződtek be az előző szakaszban elkezdett energetikai nagyberuházások (Tucurai és Itaipui vizierőművek) és a Rio de Janeiro és Guanabara szövetségi államokat összekötő Rio-Niteró-i híd építése.

Az *enyhülés (distenção), valamint „pragmatikus nacionalizmus" és „felelős pragmatizmus"* politikájának jegyében Ernesto Geisel meghírdette a *lassú, fokozatos és biztonságos nyitás* programját. A külpolitikát is az ország gazdaságának és nemzetközi pozíciójának erősítése szolgálatába állította. Csökkentette a viszonylati függést az Egyesült Államoktól. Elismerte a Kínai Népköztársaságot, valamint a függetlenné vált Angolát és Mozambikot. Kiegyensúlyozottabb kapcsolatot épített ki Izraellel. Szorosabbra fűzte az együttműködést a Német Szövetségi Köztársasággal.

A fokozatos és biztonságos nyitás koncepció jegyében 1974 és 1979 közötti időszakban a politikai rendszer lényeges átalakulásokon ment keresztül. A módosítások „első generációját"a belső biztonság szempontjai által motivált rendszerkonzerváló szabályozás jellemezte. Ennek jellegzetes példáját az 1977. április 13-án elfogadott *Áprilisi Csomag* jelentette. Az abban foglalt rendelkezések a tekintélyuralmi-bürokratikus berendezkedés konszolidációja irányába módosították az 1967-es Alkotmányt. Az *Áprilisi Csomag* az egyre engedetlenebbnek mutatkozó és saját programmal és követelésekkel fellépő ellenzék tevékenységének szervezeti korlátozására irányult. Az *Áprilisi Csomag* módosításai ideiglenesen beszüntették a Nemzeti Kongresszus működését. A szövetségi államok többségében 1974-ben aratott ellenzéki választási győzelem hatásának lefékezése érdekében elektori testület létrehozásával bevezették a közvetett választásokat. A Nemzeti Kongresszusban a szenátori helyek egyharmadát az elnök javaslatára kinevezéssel töltötték be. Széles körben elterjedt brazil megnevezés szerint ezek voltak a rendszert támogató *senadores biônicos, avagy a hat millió dolláros emberek*. A csomag változtatott az alkotmánymódosítás szabályain is. A kétharmad helyett megelégedett az abszolút többség biztosításával. A leépülőben lévő kivételes állam stabilitását szolgálta az elnök mandátumának ötről hat évre történő emelése is.

Ernesto Geisel elnökségének évei azonban az *önkizárásos politikai átmenet* előkészítését, megkönnyítését elősegítő szabályozással is szolgáltak. Az államfő eltörölte a cenzúrát, 1978. december 31-én *hatályon kívül helyezte* a rendszer alapjául szolgáló, 1968-ban elfogadott *5. számú intézményes rendeletet*. 1979. augusztus 28-án sor került az amnesztia törvény elfogadására. A joszabály hatálya kiterjedt mindazokra, akiket 1961 és 1978 között politikai okok miatt bebörtönöztek

A kétpártrendszer eltörlésére, a politikai pártok működésének engedélyezésére és az amnesztia rendelet kihirdetésére azonban már az Ernesto Geisel javaslatára megválasztott új elnök, *João Baptista de Oliveira Figueiredo* államfői periódusában került sor. Az elnök 1979 novemberében feloszlatta az 1966-ban létrehozott két hivatalos pártot, az ARENA-t és az MDB-t, és engedélyezte a Brazil Demokratikus Mozgalom kereteiben tevékenykedő ellenzéki csoportosulások és más irányzatok párttá alakulását. Ezek a szervezetek jelentős szerepet játszottak a demokratizációs folyamatot erősítő 1982-es törvényhozási és szövetségi államokbeli kormányzó választásokon.

A demokratikus átmenet önkizárásos brazil útjának egyik legfőbb jellemzője, hogy az egyre inkább gyengélkedő kivételes állam biztosította jogi keretek között a korábban engedélyezett két párt politikusi gárdájának aktivitása eredményeképpen megkezdődött a politikai pártok tömeges színre lépése. Az ARENA helyett megszerveződött a *Demokratikus Szocialista Párt (Partido Democrático Social – PDS),* amely 1984-ben, közvetlenül a rendszerváltáshoz vezető 1985. január 15-ei elnökválasztás előtt felvette a *Liberális Front Pártja (Partido da Frente Liberal – PFL)* nevet. A katonai diktatúra hivatalos ellenzéki pártja helyébe az Ulysses Guimarães Képviselőházi elnök által megszervezett *Brazíliai Demokratikus Mozgalom Párt (Partido do Movimento Democrático Brasileiro -PMDB)* lépett. 1980-ban São Paulo állam szakszervezeti vezetői létrehozták a *Munkáspárt (Partido dos Trabalhadores – PT)*, Tancredo Neves az 1985 januárjában megválasztott elnök 1982-ben a *Néppárt (Partido Popular – PP)* elnevezésű szervezetet. A katonai diktatúra neves ellenzéki politikusa, Lionel Brizola, Rio Grande do Sul állam volt kormányzója, Rio de Janeiro egykor volt polgármestere, az 1964 március 31-én előzött João Goulart elnök sógora a *Demokratikus Munkáspárt (Partido Democrático Trabalhista – PTB),* Ivete Vargas a volt elnök Getulio Vargas unokahúga a *Brazil Munkáspárt (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB)* élén vágott neki a politikai küzdelmeknek.

Az 1982-es törvényhozási és kormányzó választásokat 0,26%-os különbséggel az ARENA utódpártja, a *Demokratikus Szocialista Párt* nyerte a *Brazíliai Demokratikus Mozgalom Párttal* szemben. Ez a mandátumkiosztás szabályai alapján a 479 fős képviselőházban 35 fős többséget jelentett.

A választásokon a *Demokratikus Munkáspárt*, a *Brazil Munkáspárt* és a *Munkáspárt* is részt vett. A Nemzeti Kongresszusban többséghez jutott konzervatív jobboldali PDS azonban a csupán a szavazatok 43,22%-ával rendelkezett. A fennmaradó 56,78%-ot a rendszerrel szembenálló baloldali (13,82%), vagy a PMDB, mint a baloldalhoz közel álló, a kivételes állam felszámolásában és a politikai átmenet végrehajtásában érdekelt gyűjtőpárt (42,96%) szerezte meg. Mindemellett a három legnagyobb város, São Paulo, Rio de Janeiro és a kulcsfontosságú Minas Gerais állam fővárosának, Belo Horizontenak polgármesteri székét szintén ellenzéki jelöltek nyerték el. A beindult folyamatok tehát a tekintélyuralmi-diktatórikus rendszer végnapjait jelezték.

A politikai életben bekövetkezett pozitív irányú változásokat azonban beárnyékolták az egyre kedvezőtlenebb gazdasági mutatók. A munkanélküliség és az infláció okozta problémákat tovább súlyosbította az ország már említett hatalmas külföldi adósságállománya: Brazília ebben az időben 90 milliárd dolláros tartozásával a világ legnagyobb mértékben eladósodott országa volt. A külföldi tartozások összege az 1965–72 közötti időszakban megháromszorozódott, a hetvenes évtizedben megtízszereződött. A kormányzat gazdaságélénkítő, kiadáscsökkentő programja sem járt a várt eredménnyel. A helyzetet tovább súlyosbította, hogy az elnök sokat betegeskedett, egészségügyi kezelései idején formálisan a politikai háttérrel nem rendelkező civil alelnök *Antônio Aureliano Chaves de Mendonça* irányította az országot. Az biztonságos, fokozatos és felülről ellenőrzött politikai átmenet forgatókönyvét képviselő hatalmi tömbnek azonban még 1984 novemberében sikerült meggátolnia a Nemzeti Kongresszusban az ellenzék közvetlen elnökválasztást indítványozó reformjavaslatát. A gazdasági helyzet romlását, az ellenzék politikai erejének és befolyásának növekedését széleskörű tömeges sztrájkmozgalom és tömegdemonstrációk kibontakozása kísérte. Mindezek az események a politikai átmenet önkizárásos útja irányába terelték a folyamatot. Ennek látványos jeleként és eredményeként Figueiredo elnök mandátumának 1985-ös lejártakor utód megnevezése már nem kerülhetett szóba.

A Nemzeti Kongresszus az 1985. január 15-i elnökválasztási szavazáson ezért két polgári jelölt között választhatott. Az ellenzéki pártokat (PMDB, PDT, Liberális Front) tömörítő *Demokratikus Szövetség* jelöltje, *Tancredo de Almeida Neves,* minas geraisi kormányzó, a PDS jelöltje *Paulo Salim Maluf*, korábbi são pauloi kormányzó volt. A Nemzeti Kongresszus választásán történelmi eredmény született. Tancredo Neves 480 szavazattal, 180 ellenében, 26 munkáspárti tartózkodás mellett a voksok 72,4%-át megszerezve a Brazil Szövetségi Köztársaság elnöke lett. Az államfő beiktatására és hivatalba lépésére azonban nem kerülhetett sor. A megválasztott elnök a beiktatása előtti napon súlyos hasi fájdalmakra panaszkodott. Kórházba került, ahol 1985. április 21-én elhunyt. *José Sarney*, az 1985. március 15-e óta ügyvezető elnökként tevékenykedő alelnök még aznap letette a hivatali esküt, és sor került a diktatúra 21 éve után az ország első civil elnökének beiktatására. A demokratikus rendszer azonban két komoly kihívással nézett szembe. Be kellett indítania a kiegyensúlyozott gazdasági növekedést és meg kellett oldania a politikai rendszer tekintélyuralmi maradványainak felszámolását. Ennek jogi kereteit az 1988. október 5-én életbe lépett új Alkotmány teremtette meg [49]. A gazdasági fejlődés beindítására azonban 1995-ig, Fernando Henrique Cardoso elnöki periódusáig kellett várni.

3. MODERNIZÁCIÓS-FELZÁRKÓZÁSI KÍSÉRLETEK ÉS POLITIKAI RENDSZEREK CHILÉBEN

Chilében a huszadik század második felében és a huszonegyedik század kezdetén *négy modernizációs-felzárkózási kísérletre került sor.* Ezek alapját és szükségességét az 1920 és 1964 között működő társadalmi és gazdasági kompromisszumokon alapuló állami modell (Estado de Compromiso y Desarrollismo) lehetőségeinek kimerülése, a chilei gazdasági és társadalmi strukturák válsága adja. „….már az ötvenes évek közepe és különösen a hatvanas évtized vége óta életképtelenné vált a kompromisszumokon alapuló gazdaságfejlesztésre épülő paradigmák fenntartása – írja Igor Goicovic Donoso. – A néptömegek rendszerre nehezedő állandó nyomása… a rendszernek a társadalom strukturális problémái megoldására irányuló képtelensége a társadalmi és politikai folyamatok jelentős mértékű radikalizálódásához vezettek. A Kuba által képviselt forradalmi paradigma és annak a baloldali forradalmi politikai programokra gyakorolt növekvő mértékű befolyása… kiélezte a társadalmi-politikai konfliktusokat és életképtelenné tett mindenféle konszenzusos stratégiát [50].”

A strukturális válságra adott modernizációs válaszok sorát Eduardo Frei kereszténydemokrata kormányzása nyitotta meg (1964-1970). A *„Forradalom a szabadságban”* (Revolución en la Libertad) választási jelszóval hatalomra jutott reformista irányzat fő vonalaiban folytatta a konzervatív és liberális pártok harmincas évektől beindított importhelyettesítő, befelé forduló gazdaságpolitikáját. Növelte az állami beavatkozást. Óvatos, a társadalmi integrációt nem veszélyeztető fejlesztési politikát hirdetett meg. 1967-ben törvényt fogadott el a 80 hektárnál nagyobb öntözött területek kisajátításáról. Meghirdette a részvénytöbbség állami felvásárlása útján a réz chileizálását. Ígéretet tett az infláció megfékezésére, a gazdasági növekedés meggyorsítására, lakásépítési és szociális programok beindítására, a marginális helyzetbe került rétegek életkörülményeinek tíz éven belüli lényeges javítására.

Külső és belső körülmények miatt azonban a Frei-kormány nem tudta következetesen megvalósítani és végigvinni programját. Chile nem került közelebb a centrum országokhoz. (Egyszeri, hatéves kormányzati ciklustól ez nem is várható el. A kereszténydemokraták azonban hosszabb uralmi periódusban gondolkodtak). Nőtt a feszültség, felbomlóban volt az állami gondoskodáson alapuló társadalmi integráció. Megerősödött a reform irányvonal jobb és baloldali kritikája, s a kormányzó párt is megosztottá vált.

Az 1970-es parlamenti és elnökválasztást már a társadalmi viszonyok polarizálódása jellemezte. Chilében 1969 decemberében hat baloldali párt részvételével (a szocialista, a kommunista, a radikális, a szociáldemokrata, az Egyesült Népi Akció Mozgalom és a Független Népi Akció Mozgalom) megszületett a Népi Egység. Az Unidad Popular legyőzte mind az önállóan induló kereszténydemokratákat, mind a Jorge Alessandri vezetésével színre lépő jobboldali

szövetséget. Az elnöki tisztséget relatív többséggel az Unidad Popular jelöltje, Salvador Allende szerezte meg.

A szocialista programot felvázoló Népi Egység alapvető célként a monopóliumok és a földbirtokos oligarchia kiváltságainak megszüntetését, a külföldi tőke kisajátítását, a nemzeti vagyon visszaszerzését jelölte meg. *A szocializmus chilei útja (via chilena al socialismo)* gazdasági koncepciójában nagy szerephez jutott az állam beavatkozás és a protekcionizmus. 1971. július 11-én nemzeti tulajdonba vették három észak-amerikai többségű rézmonopóliumot, az Anacondát, a Copper Corporationt és a Kennecott-ot. A végrehajtott szociális program és a reáljövedelem Allende elnökségének első évében végbement 36%-os emelkedése a tömegkereslet növekedésével ösztönzőleg hatott a termelésre. Nőtt a foglalkoztatás és javult a kereskedelmi mérleg egyensúlya. Az UP sikereket ért el politikai téren is. Gazdasági stratégiája mégsem bizonyult szerencsésnek. „A tradicionális latin-amerikai populizmust — írja Borbély Szilvia — az európai szocialista hagyományokkal ötvözve olyan gazdaságot alakított ki, ahol az állami beavatkozás és protekcionizmus az akkori latin-amerikai átlagnál is jelentősebb szerepet kapott. Az 1971-es államosítási és „chileizálási" hullámmal a hazai és a külföldi tulajdonosok, és nem utolsósorban az Egyesült Allamok kormányának ellenérzését váltotta ki [51]." A Népi Egység társadalomátalakító kísérlete során támaszkodhatott az állami tulajdont működtető, 1939-ben létrehozott *Termelésfejlesztési Testületre a CORFO-ra* (Corporación de Fomento de la Producción). A céghez 1970-ben még csak negyvenhat, 1973-ban már ötszázhetvenegy vállalat tartozott. 1971 júliusában az államosított rézbányák igazgatására létrehozták a CODELCÓ-t. Hasonló állami szerepvállalásnak lehettünk tanúi egyéb bányászati termékek, a közlekedés, a hírközlés, a pénzügyi és közüzemi szolgáltatások területén is. Az UP hagyományos szocializálásra épülő gazdaságpolitikáját azonban 1972-től növekvő zavarok jellemezték. Drasztikusan visszaesett a termelés és a magánberuházás. Politikai okokból megszűnt a külső hitelek folyósítása. Nőtt a költségvetési deficit és az infláció. A gazdasági összeomlás felszínre hozta a Népi Egységen belüli politikai, stratégiai és taktikai természetű nézetkülönbségeket [52].

1973 augusztusában már nyilvánvalóvá vált, hogy a radikális tulajdonváltásra alapozott forradalmi reformpolitika modernizációs-felzárkózási kísérlete megbukott [53]. Szembefordultak a kormánnyal a chilei társadalom 40%-át alkotó középrétegek, a bérből és fizetésből élők jelentős csoportjai, a hazai és külföldi gazdasági-pénzügyi oligarchia, s támogatta a Népi Egység megdöntését az Amerikai Egyesült Államok vezetése is.

Az 1973. szeptember 11-én uralomra jutott Pinochet-rendszer beleillik a Latin-Amerikában 1964-től, a brazil hadsereg hatalomátvételétől eredeztethető újtípusú katonai diktatúrák sorába. A hadsereg - amint azt írásunk előző ré-

szében már jeleztük - hosszú távú stratégiai célok érdekében, a társadalom valamennyi szférájára kiterjedő újjászervezés szándékával hirdeti meg modernizációs programját és veszi át a hatalmat.

„Az 1973. szeptember 11-i véres katonai államcsíny nem a tipikus latinamerikai fegyveres hatalomátvétel volt és nem is a hagyományos oligarchia uralmának helyreállítását szolgáló átmeneti katonai kormányzás bevezetésére irányult – olvashatjuk ismét Igor Goicovic elemzését. – Ez a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek együttes intézményes intervencióját jelentette, mely a chilei társadalom új gazdasági, társadalmi és politikai bázison megvalósuló rekonstrukcióját tűzte ki célul. Ez egy határozott *újraalapításról* szólt [54].” (kiemelés tőlem - Sz. I.)

Tomás Moulian véleménye szerint a posztdemokrácia periódusának Chiléje egy sajátos *kapitalista forradalom* terméke. „Napjaink Chiléje — olvashatjuk — egy hármas szövetség egy 'menage a trois', termékenységének gyümölcse. Ez a katonák, a neoliberális értelmiség és a nemzeti és transznacionális vállalkozók vérfertőző kapcsolatának materializálódása. „...E 'tríád' típusú hatalmi tömb hajtotta végre a kapitalista forradalmat, teremtette meg a szabályozatlan piac világának vad társadalmát... ez a forradalom módosította a hatalom szétszórt és plurális struktúráját, alávetette azt az egyesítés (fúzió) és a hasadás (fisión) egységének [55].” A *fúzió* ebben az esetben a felülről vezérelt, az állam vagy a közhatalmi apparátus egyes elemeinek (kormány, végrehajtó hatalom, hadsereg) kezében összpontosuló monopolizált döntési jogosultságot jelent. Ez a politikai és irányitási rendszer a minimálisra csökkenti vagy megszünteti más vertikális hatalmi ágak szerepét és felülről, egy központból vezetett társadalmirányítási modellt hoz létre. A hasadás (fisión) ezzel szemben a neoliberális gazdaságpolitika következtében esetlegesen felszabaduló energiák erejének hasznosítását jelenti. Tomás Moulian szerint a (chilei) kapitalista forradalom megkülönböztető jegyei a következők: ellenforradalom hozza létre, katonai közvetítéssel valósul meg, mégsem jellemzik a polgári forradalom jegyei. A katonai intervenció az ország gazdasági társadalmi életében új szakaszt kíván nyitni, tabula rasat akar teremteni. „Valójában – hangsúlyozza Tomás Moulian – katonailag fölösleges és szükségtelen volt a Moneda palota bombázása. ... A kormánypalotát a levegőből támadni tabula razát, a régi romjain megteremtendő másik állam létrehozásának szándékát... A katonák által irányított, tűzben fogant kapitalista forradalmi diktatúra születését jelentette [56].”

Az új militarizmust megtestesítő katonai junta érzékeli az uralkodó hatalmi tömb hegemóniájának válságát, a társadalom megváltozott reagálási képességét, az állam, a politikai rendszer szerkezetének módosulásait. Útját kívánja állni azonban a demokrácia jegyében fogant reformista, forradalmi modernizációs és átalakítási kísérleteknek. Tisztában van a *tudatos állami* beavatkozás

szükségességével, s azzal, hogy a belső források nem elégségesek a latin-amerikai felzárkózási kezdeményezések sikeres végigviteléhez. Az új tőkefelhalmozási mód lényeges elemét képezi ezért a külföldi források igénybe vétele, bevonása, s az ahhoz szükséges, kockázatmentes profitot garantáló társadalmi környezet kialakítása. A tudatos állami beavatkozás ebben az esetben mindenekelőtt két dolgot jelent. A hatalomátvételt követő többéves időszakban a dolgozó osztályok, a bérből és fizetésből élők megfélemlítését, gazdasági és szociális követeléseinek erőszakos elutasítását, politikai érdekérvényesítési lehetőségeinek és szervezeteinek megsemmisítését. E megalapozó szakasz igényeinek csak diktatórikus-totalitárius megoldások felelnek meg.

Jelenti másrészről a Milton Friedman nevéhez fűződő „chicagói iskola" monetáris-fiskális szabályozáson alapuló neoliberális gazdaságpolitikájának a bevezetését.

A gazdasági téren alkalmazott állami szubszidiaritás jól megfér és összekapcsolódik a politika világában érvényesülő állami mindenhatósággal. A fegyveres erők militarista, de nem tisztán katonai jellegű rendszert építenek ki. A hadsereg bevonja a gazdasági és állami élet irányításába a civil technokráciát és a burzsoázia egyes köreit is. *A kontinensen sajátos ciklikusság, szabályos váltógazdálkodás figyelhető meg a katonai és a polgári hatalomgyakorlás között. Ennek alapvető oka megítélésünk szerint a strukturális válságra adott válaszok, modernizációs, felzárkózási és illeszkedési kísérletek kifulladásában* rejlik [57].

Felvetődik a kérdés: mennyiben és milyen mértékben hátráltatja a demokratikus politikai struktúrák, az alkotmányos rend kiépítését, megszilárdulását a válság, a gazdasági alulfejlettség, az elmaradottság? A társadalmi modernizációnak elengedhetetlen feltétele-e a politikai demokrácia érvényesülése, avagy egy gazdaságilag sikeres diktatúra szükségszerűen eljut a demokrácia birodalmába? Politikai (katonai) diktatúrával, állami erőösszpontosítással, kényszerakkumulációval célszerű-e megteremteni a gazdasági növekedés feltételeit, kialakítani a kívánatos modellt, beindítani a gazdasági fejlődést, majd visszavonulni a laktanyákba, a magánszférába, az üzleti életbe? Az elmaradottságból kitörni szándékozó Latin-Amerika számára vajon csak a kivételes államot megtestesítő brazil és chilei út a járható? A válasz, amint arra José María Maravall Gazdaság és politikai rendszer című tanulmányában rámutat [58], az elemző nézőpontjától, értékbeállítódásától is függ.

A Kereszténydemokrata Párt és a Népi Egység nem kérdőjelezték meg az 1925-ös alkotmány alapján álló demokratikus politikai rendszert. Reformprogramjuk legfeljebb a legális rések kitágítására, rugalmas alkalmazására irányult. A Pinochet-diktatúra ezzel szemben fennállásának utolsó szakaszáig a politikai demokrácia megsemmisítésére vett irányt. Osztozunk sokak véleményével abban, hogy a kivételes állam terrorista módszereinek alkalmazására nem volt szükség a Junta katonai győzelméhez. Az 1980-as évek közepéig eredeti formájában fenntartott elnyomást pedig csak egy dolog, a kontinentális érvényű „tudatos példastatuálás", a hazai és a nemzetközi gazdasági-pénzügyi

oligarchia és transznacionális vállalatok érdekeinek általános védelme magyarázza. A megújított formában restaurált tőkés rend konszolidálásához 1979 után már a „kevesebb erőszak, több szociális juttatás" program feltehetően eredményesebb lett volna [59]. Ezt a vélekedést alátámasztják a „pinochetista forradalom" tizenhat éves teljesítményéről készített elemzések is [60].

A nemzetközi szakirodalomban általánosan elfogadott nézet szerint Brazília és Chile esete paradigmatikusnak tekinthető, mivel felveti a közepesen fejlett, félperifériális térségek centrumhoz való sikeres felzárkózásának, egyben a nagyhatalommá válásnak a kérdését.

Ha azt vizsgáljuk, hogy modernizáló *diktatúra volt-e a Pinochet rendszer,* avagy sem, s ha a korszerűsödés és a gazdasági liberalizálás közé – mint sokan mások – egyenlőségjelet teszünk, akkor az alapvető fejlődési tendenciát tekintve igenlő választ kell adnunk. Eugenio Tironi szerint az ily módon felfogott modernizáció ismérvei: „az állam szerepének csökkenése; a termelőstruktúrák rugalmassága, specializálódása és nemzetköziesedése; a teljes foglalkoztatás céljának feladása; a vállalatok és a közszolgáltatás privatizálása; a hagyományostól eltérő szakmák, tevékenységi formák megsokszorozódása, a bérből és a fizetésből élők tömegének csökkenése; az állami jelenlét minimális és diszkrécionális jellege (szemben a jóléti állam univerzalizmusával); a munkaerőpiac felszabadítása és rugalmassá alakítása [61]."

Chilében az állami funkciók csökkentése és újraszabályozása három egymással párhuzamosan és egyidőben zajló folyamat eredményeképpen ment végbe. Megtörtént a közszféra mennyiségi elapasztása. Ez oda vezetett, hogy 1973 és 1979 között a közkiadások 50%-kal, az állami szektorban foglalkoztatottak aránya pedig 20%-kal csökkent.

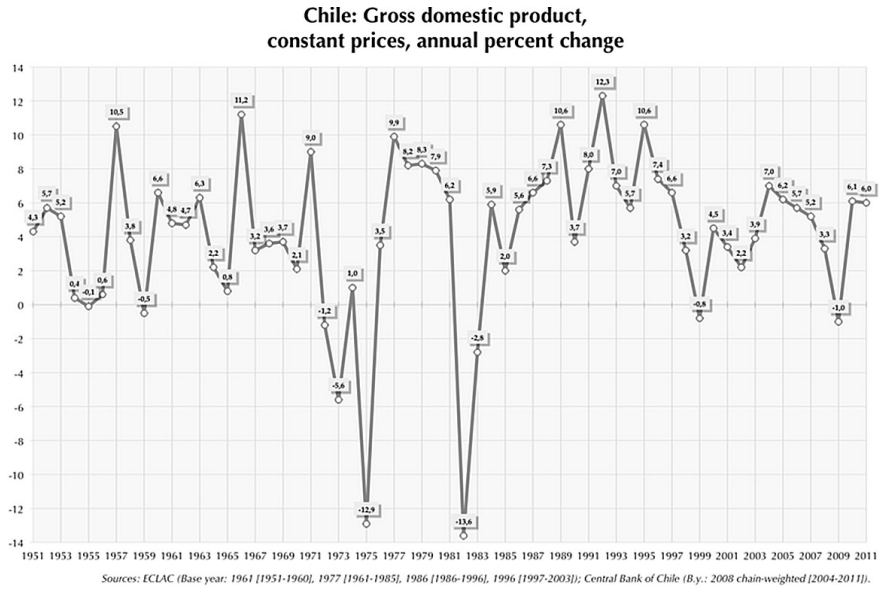
Visszaszorították az állami gazdaságszabályozást, s megszűnt az árak, a bérek, a vámok ellenőrzése. Végezetül radikálisan csökkent az állam közvetlen termelő tevékenysége. A katonai kormányzat több mint 400 vállalatot magánkézbe adott. A földreformmal érintett területek egyharmada visszakerült eredeti tulajdonosaihoz. Az állam 1973-ban még tizenkilenc bankban rendelkezett részvénytöbbséggel. 1981-re ez a szám kettőre apadt. 1974 és 1977 között felére csökkentek a központi forrásokból megvalósuló beruházások.

A chilei gazdaságfejlesztési stratégiára és gazdaság fejlődésére a katonai diktatúra időszakában a jelentős mértékű fluktuáció és hullámzás volt a jellemző. Az 1973 és 1977 közötti időszak a *sokk-kezelés* periódusa volt, amely romba döntötte az ország korábban kiépített termelő kapacitását. Ezt a kiigazítás, a stabilizáció, majd 1983 és 1986 között az újabb visszaesés szakasza követte. 1986-tól indult be a konszolidáció, egyben a hullámzó és a kiegyensúlyozatlan gazdasági növekedés periódusa.

A chilei kivételes állam által alkalmazott gazdaságpolitika keretein belül megtörtént a szociális szolgáltatások és a nagy elosztási rendszerek államtalanítása is. Megszűnt az 1930-as évektől működő Nemzeti Egészség-

ügyi Intézet. Privatizálták, piacosították és a helyi önkormányzatokra testálták az oktatás, az egészségügy, a lakásépítés feladatát, szétverték a koraérett jóléti állam egész rendszerét és elbocsátottak 200 000 közalkalmazottat. Kettészakadt, duálissá vált a chilei társadalom. A középrétegek, illetve a bérből és fizetésből élők nagy része képtelenné vált a magánszolgáltatások, az iskoláztatási költségek és az egyetemi tandíjak fizetésére. Ez utóbbiak összege szakonként jelentős különbséget mutat. 1988-ban például a tanárképző karokon a minimális bér tizennégyszeresét, az orvostudományi fakultásokon huszonnégyszeresét tette ki.

4. ábra: Gazdasági növekedés Chilében 1951 és 2011 között

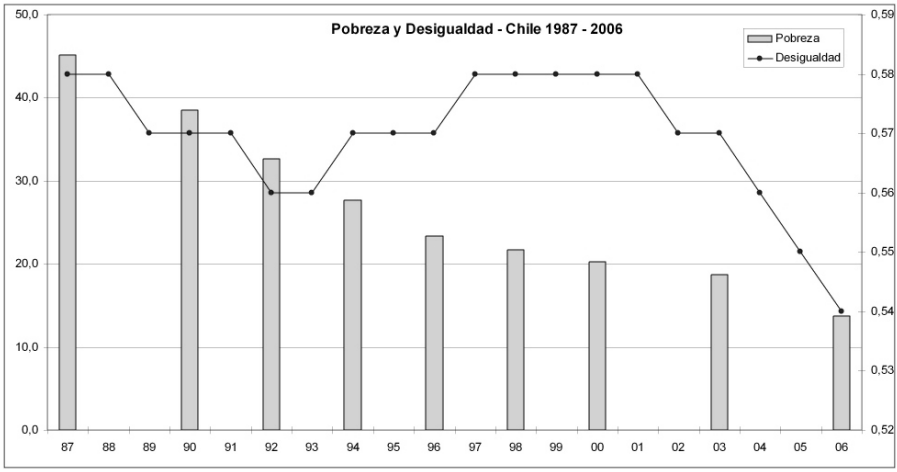


Forrás: http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_Chile

Megindult e rétegek rohamos lesüllyedése, mivel jövedelmi viszonyaik alapján állami támogatásra nem tarthatnak igényt. A Junta tehát szakított a jövedelemelosztás 1973-ig érvényesülő, a középosztályosodást elősegítő és erősítő jóléti modelljével. Redisztribúciós tevékenységét az elitközpontúság jellemezte. Az alkalmazott gazdaságpolitika következtében nőtt a szegénység. 1983-ban a chilei társadalom 50%-a tartozott ebbe a kategóriába. Erre az időszakra a neoliberális modell már túljutott két nagy válságon, és sor került az állami sza-

bályozás részleges megerősödésére is. Ez elsősorban a marginális helyzetű rétegek támogatásában, s az állami pozíciók pénzügyi szférában történő megerősítésében jutott kifejezésre.

5. ábra: Szegénység és egyenlőtlenség Chilében 1987 és 2006 között



Forrás: http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_Chile

Az importhelyettesítő iparosítás modelljével való szakítás, a külföldi piacok irányába történő nyitás, a szociális kiadások csökkentése következtében Chile a veresenyképes gazdaságok sorába lépett. Ez viszont azzal a negatív következménnyel járt, hogy a lakosság jelentős része a szegénységi küszöb alá került. A társadalmi-szociális egyenlőtlenség Augusto Pinochet diktatúrája alatt – mindenekelőtt az 1982-es pénzügyi válságot követő időszakban nemzetközileg rendkivül magas szintet ért el.

A Fejlesztési Minisztérium Nemzeti Gazdaságszociológiai Intézetének (CASEN – *(Caracterización Socioeconoómica Nacional)* 2011-es felmérése szerint a chilei szegénységet a következő adatok jellemzik: 472 732 fő tartozik a mélyszegénység, avagy a társadalmi kirekesztettség állapotába. A szegénység fogalmi körébe vonható népesség száma eléri a 2 447 354 főt. Ez az ország lakosságának 14,4%-át adja. 1990-ben a népesség 38,6%-a volt szegénynek minősíthető. A posztdemokrácia kormányai alatt, 2012-re csökkent ez 14,4%-ra.

6. ábra: A szegénységi index alakulása



Forrás: Indicadores de pobreza. Caracterización Socioeconoómica Nacional del Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2012

1. táblázat: Szegénységi és mélyszegénységi szint 1990-2011

Év	Szegények	Mélyszegénység	A szegénység %-os részesedése a GDP-ből*
1990	38,4	12,8	4,09
1996	23,1	5,8	1,36
2000	20,5	5,7	1,2
2003	18,7	4,7	0,95
2006	13,7	3,2	0,49
2009	15,1	3,7	0,69
2011	14,4	2,8	*

Forrás: http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/datos-pobreza-en-Chile.asp

Az 1990 után színre lépő demokratikus kormányok nagy súlyt helyeztek a szegénység visszaszorítására és felszámolására. Számos szociális programot dolgoztak ki. Csökkent a szegénység. A társadalmi egyenlőtlenség felszámolása azonban csupán részleges eredményekkel járt.

Ambivalens értékeket mutat a gazdasági-társadalmi struktúra és a kiviteli szerkezet változása is. A hagyományos munkásosztály létszáma a diktatúra időszakában a felére csökkent. 40%-kal dolgoznak kevesebben a mezőgazdaságban és ugyanennyivel mérséklődött a bérből és fizetésből élők aránya is. A középrétegek egy része alacsonyabb társadalmi státuszba került, lecsúszott, s mint jeleztük, 2011-ben a lakosság 17,2%-át teszi ki a szegények aránya.

Javult ugyanakkor a chilei gazdaság versenyképessége, s az 1984-1988 közötti években a nemzeti össztermék évi átlagban 5,1%-kal nőtt. 2013-ban az ország gazdasága a bruttó GDP nagysága tekintetében a hatodik helyet foglalta el Latin-Amerikában. Első lett az egy főre jutó nominális hazai össztermék és a GDP vásárlóerő értékének kontinentális összehasonlításában. A Világbank a chilei gazdaságot a „közepesen magas" jövedelmű országok csoportjába sorolta.

7. ábra: Az egy főre jutó GDP vásárlőerő-értékben Chilében, Latin-Amerikában (1950–2008)



Forrás: http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_Chile)

1970-ig Chile exportjában a bányászati termékek (réz, vas, molibdén, salétrom stb.) aránya meghaladta a 80%-ot. 1987-re ez a részesedés 49,8%-ra mérséklődött. 3%-ról 15%-ra nőtt a mezőgazdasági, 11,6%-ról 34,9%-ra az ipari termékek kivitele. A látszólagos diverzifikáció ellenére az árucikkek jelentős része azonban továbbra is a nyersanyag és a félkésztermékek csoportjába tartozik (cellulóz, fa, gyümölcsök, erdőipari produktumok) [62].

2013-ra azonban a chilei gazdaság nyitottá, exportorientálttá vált. 2008 és 2013 között a kivitel 45%-át az ipari, másik 45%-át a bányászat, 10%-át a

mezőgazdaság adta. A felsorolt adatokat a réz árának konjunkturális változásai módosították. (Chile bevételei 35%-ban a réz külpiaci értékesítésétől függnek). E látszólagos diverzifikáció ellenére az áruk legnagyobb része továbbra is az alap- és nyersanyagok, félkész termékek (cellulóz, fa, gyümölcs, erdei termékek) csoportjába tartozik

Jogosnak tűnik tehát az ismételt kérdésfeltevés: modernizáló rendszernek tekinthető-e a Pinochet-rezsim? Eredményes volt-e a Junta által vezérelt modernizációs folyamat? A válasz: részben igen.

A Pinochet-rendszer tizenhat éve alatt sem következett be alapvető szintáttörés. Chile továbbra is megmaradt félperiférián, annak ellenére, hogy az országot új fejlődési pályára állították és az állam gazdasági szerepvállalásának jelentős visszaszorításával kialakították egy új felhalmozási mód kereteit.

A rendszeralapozó dimenziója (dimensión fundacional) tehát nem tagadható. A kizárólag állami erőszakkal, antidemokratikus és elnyomó eszközökkel megvalósított átszervezés miatt azonban járulékos társadalmi költségei indokolatlanul magasnak tűnnek. *Chile a demokratikus modernizációval szemben* az utolsó másfél században többször is (részleges) sikerrel alkalmazott *„bismarcki típusú konzervatív modernizáció"* prototípusát képviseli. A folyamatra jelentős hatást gyakorolnak a külső tényezők és a nemzetközi események. Ez Chile esetében is jól nyomon követhető. A modernizáció, a szerves alkalmazkodásra képes struktúrák kialakítása kétségkívül erőkoncentrációt, erőösszpontosítást igényel. Egy ponton túl azonban mind a külső, mind a belső (állami) nyomásgyakorlás a visszájára fordul. S ez történt Chilében.

A modernizációs folyamat szerves részét képezi azonban a demokratikus politikai rendszer kiépítése is. A gazdasági félsikerek mellett ez a terület, ahol a legszembetűnőbbek a Pinochet-rendszer korlátai.

Alkotmányozási folyamat és demokratikus átmenet: a kivételes állam bukása

Az 1973. szeptember 11-én uralomra jutott diktatúra — gazdasági és társadalomátalakító célkitűzéseinek megfelelően — kezdettől saját politikai hatalmának hosszú távú intézményesítésére törekedett. Pinochet tábornok 1977. júliusi chacarillasi beszédében már nyitásról, az ellenőrzött, korlátozott demokrácia („democracia protegida o limitada") megteremtésének szándékáról szólt.

A Junta eredeti elképzelései szerint a folyamatok legfeljebb erőtlen liberalizációhoz vezethettek. Semmilyen körülmények között nem eredményezhették a rendszer demokratizációját, még kevésbé a politikai átmenet beindítását [63].

A rezsim céljait új alaptörvény elfogadásával kívánta elérni [64]. A Junta ezért már közvetlenül hatalomra kerülése után, 1973 novemberében kinevez-

te az „Új Alkotmányt Tanulmányozó Bizottságot" (Comisión de Estudios de la Nueva Constitución), amely 1978 őszén az elnök elé terjesztette tervezetét. A Junta 1980. augusztus 11-én nyilvánosságra hozta a dokumentumot és közölte, hogy kilenc évre felfüggesztik annak érvényességét. Álláspontjának legalizálása érdekében egy hónap múlva a rendkívüli állapot körülményei között népszavazást rendezett. A hivatalos kommüniké szerint a résztvevők 65,71%-a szavazott igennel. Az ellene voksolók aránya 30,19%-ot tett ki. A referendummal – mutat rá Huberto Nogueira Alcalá [65] – teljesült a diktatúra mindhárom célja:

1. Pinochet tábornok köztársasági elnök, valamint az alkotmányozó és törvényhozó hatalommal felruházott Junta még kilenc esztendeig a helyén maradt.
2. A szuronyok árnyékában megtartott népszavazás „jóváhagyta" a majdan hatályba lépő alaptörvény huszonkilenc átmeneti rendelkezését. E normák nem csupán kilenc évre konzerválták a politikai rendszer tekintélyuralmi struktúráját, hanem fékeket is beépítettek a jövőbeni módosítások megakadályozására.
3. A referendum az Új alkotmány életbe léptetését 1990-re halasztotta.

Az 1980-as alapchartát a demokratikus erők részvétele nélkül, az ellenzék javaslata, akarata és tiltakozása ellenére dolgozták ki és fogadtatták el. A 28. számú ideiglenes rendelkezés előírásai szerint azonban 1988 szeptemberében ismét az ország lakosságához kellett fordulnia a hatalom urainak és népszavazásnak kellett döntenie abban a kérdésben, hogy támogatásra talál-e a Junta azon javaslata, hogy az 1989-ben esedékes elnökválasztáson Pinochet tábornok legyen az egyetlen jelölt. A referendum az alkotmányos paktumot megkötő ellenzéki erők győzelmét hozta. A *„Megegyezés a nem-ért"* szövetség az 1988. október 5-én megtartott népszavazáson 56%-ot szerzett, szemben a pinocheti alternatívát támogató 44%-kal. Ezzel *kezdetét vette a politikai átmenet Chilében*. A folyamat legfontosabb vonásaként békés, megegyezéses jellegét emelhetjük ki. Az átmenetet irányító eliteknek a politikai típusú mozgósítással, az alkotmányos paktumokkal és a koalíciós megállapodásokkal sikerült elkerülniük a hatalmi váltással szükségszerűen együttjáró társadalmi feszültségek nagymértékű kiéleződését. ,,Pinochetet nem a társadalmi tiltakozás és nem is egy katonai csoport döntötte meg — hangsúlyozta az ellenzék az 1988. október 5-i népszavazás után — Pinochetet mi, a tollal és szavazócédulával felfegyverkezett chileiek döntöttük meg [66]."

A referendum után megindultak a tárgyalások a hivatalosan még betiltott, a chilei Kereszténydemokrata Párt által tömörített polgári és mérsékelt baloldali ellenzéki erők, a Pinochet-rendszer politikáját támogató konzervatív szervezetek és a végrehajtó hatalom között. A megbeszélések eredményhez vezettek. 1989 júliusában a kormány ötvennégy helyen módosította a „tekintélyuralmi és

ellenőrzött demokrácia" pinocheti alkotmányát. Csökkentette a végrehajtó hatalom rendkívüli túlsúlyát. Megszüntette az elnök kongresszus feloszlatásával kapcsolatos egyéni mérlegelési jogát. Korlátozta a rendkívüli állapot bevezetésének államfői lehetőségeit, s számos kérdés részletes szabályozását alkotmányerejű, organikus törvényre bízta. E változtatások eredményeképpen jogi szempontból a chilei rendszer a francia és a portugál prezidenciális endezkedéshez, valamint a latin-amerikai demokratikus elnöki köztársaságokhoz vált hasonlóvá [67].

Az 1989 december 14-én megtartott parlamenti és elnökválasztáson a középbal színezetű, demokratikus és szociális reformpolitikát ígérő Demokratikus Egyetértés [68] *(Concertación por la Democracia – CD)* győzött. A 120 fős képviseházban 70, a 46 fős szenátusban 22 helyet szerzett. A második helyen a konzervatív *Demokrácia és Haladás* [69] (Democracia y Progreso – DP) pártszövetség végzett. Elnökjelöltje, Hernan Büchi, a Pinochet-rendszer egyik utolsó pénzügyminisztere a Junta 1985–1986 óta folytatott, a szociális kérdések iránt nagyobb megértést mutató gazdaságpolitikájának továbbvitelére tett ígéretet. A szövetség 48 képviselői és 16 szenátori helyhez jutott. A harmadik lista, az *Egység a Demokráciáért* [70] (Unidad para la Democracia – UD) nevet viselte és a Chilei Kommunista Párttal együtt induló baloldali szervezeteket tömörítette. Mivel e pártok tevékenysége illegálisnak minősült, és programjukat is túlzottan radikálisnak találták a chilei polgárok, továbbá a választási törvény a kétpólusú rendszer megteremtését preferálta, az UD mindössze két képviselői mandátumot szerzett, a szenátusba be sem tudott kerülni.

Összességében a győztes Demokratikus Egyetértés a képviselői szavazatok 51,48%-át, a szenátusi megmérettetés során pedig a voksok 54,63%-át szerezte meg [71]. A Demokrácia és Haladás pártszövetség esetében ezek az arányok 34,18%-ot, illetve 34,85%-ot tettek ki. Az Egység a Demokráciáért koalíció 9,03%-os, valamint 6,28%-os teljesítményt nyújtott [72]. Az elnökválasztáson Patricio Aylwin a Kereszténydemokrata Párt és Demokratikus Egyetértés jelöltje győzött. Aylwin a leadott szavazatok 55,17%-át szerezte meg. Második helyen a már említett Hernán Büchi végzett 29,4%-kal. A független jobboldali jelölt, Francisco Javier Errázuriz lett. Ő 15,43%-nyi szavazathoz jutott.

Ha összehasonlítjuk a politikai átmenet nyitóeseményének számító 1988. október 5-i népszavazás és az 1989. december 14-i elnökválasztás adatait, akkor azt tapasztaljuk, hogy az egymással szembenálló politikai erők megismételték előző eredményeiket. Pinochet ellen szavazott 1988 őszén a chileiek 56%-a, s elnökké választotta Aylwint egy évvel később 55,17%-a. A diktatúra reformelképzeléseit támogatta 1988 októberében a szavazásra jogosultak 44%-a; Hernán Büchi és Fancisco Javier Errázuriz 1989. decemberi voksainak együttes aránya elérte a 45%-ot. Ha mindehhez hozzávesszük az 1989. december 14-i képviselőházi és szenátusi választások eredményeit is, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy megindult Chilében a kétpólusú mérsékelt többpártrendszer kialakulása [73].

Patricio Aylwin elnöki periódusa 1990. március 11-én kezdődött. Mandátuma azonban az alkotmányban rögzített nyolc év helyett csupán négy esztendőre korlátozódott. Ezt a kormánnyal 1989 júliusában folytatott tárgyalásokon határozták el.

A kivételes államot követő posztdemokratikus periódus politikai változásai a tanulmány előző részében már említett módon részét képezik a múlt század hetvenes évtizedében a világ három félperifériális térségében (Dél-Európában, Latin-Amerikában, Kelet-Közép-Európában) három hullámban beindult három különböző típust képviselő politikai átmeneteknek és rendszerváltozásoknak [74]. A brazil és a chilei kivételes államok lebontása a hatalmat gyakorló autoritárius elitek *önkizárásos* útját képviselik. Ez a megoldás a megegyezéses hatalomátvételhez hasonlóan a rezsim és ellenzéke között szerződéses egyezséget feltételez. A sajátos „ társadalmi szerződés" határideje és teljesedése azonban a legkevésbé sem kedvező a rendszer számára. Ennek ellenére a posztdemokrácia politikai rendszerét jelentős mértékben veszélyeztetik az államszervezetben, a hatalmi apparátusban fennmaradó és továbbélő tekintélyuralmi enklávék, szervezetek és struktúrák. A chilei átmenetet ezért Igor Goicovic *elvetélt (abortada), ellenőrzött (acorralada) átmenetnek* tartja, és a következőket hangsúlyozza: „A kiteljesedett demokráciához vezető átmenet útja Chilében az Augusto Pinochet diktatórikus rezsimje által meghatározott intézményi bázison indult el. Alá volt vetve a restaurációban érdekelt katonai beavatkozás állandó nyomásának. Az 1980-as évtized végén a demokratikus ellenzék diktatúrával aláírt egyezményei meghatározták az 1990-es évtized politikai szcenárióját és ennek nem adekvát szociális és politikai intézményei megakadályozták a fegyveres erőktől való félelelem gyökereinek kiírtását. A megállapodások garantálták a neoliberális gazdasági modell folyamatosságát. Ez biztosította a megújított szocializmus és a pinochetista jobboldal közötti széles körű konszenzus sikerét. Egyetlen politikai erő sem kívánta visszaállítani az 1930 és 1970 közötti időszak alacsony hatékonysággal működő jóléti államot.

Mindezek ellenére a demokráciához vezető chilei átmenet legfontosabb jellegzetessége a fegyveres erők, különösen a szárazföldi hadsereg 1990 és 2004 között játszott szerepe volt.

Valójában azok a politikai megállapodások, amelyek megkönnyítették a demokráciához való visszatérést Chilében, tartalmaztak egy sor, a katonák által megfogalmazott követelést is. Ilyenek voltak: az 1978-ban elfogadott Amnesztia törvény (1978) teljes körű érvényességének megtartása, amely megakadályozta, hogy az emberi jogok megsértéséért vizsgálatot indítsanak, eljárásokat lefolytassanak, és a felelősöket megbüntessék; a diktatúra által elfogadott 1980-as alkotmány.

A Pinochet-rezsim alatt megtörtént a kapitalizmus visszaállítása Chilében. A demokratikus átmenet ennek a diktatúrának az árnyékától szenvedett.

„Amíg a katonai diktatúrától örökölt gazdasági, társadalmi és politikai ballasztoktól nem szabadult meg véglegesen társadalmunk – olvashatjuk Igor

Goicovic elemzését – nehéz azt állítanunk, hogy Chilében ténylegesen végbement a demokratikus rendszer kiépítése. Ez nem csupán a demokratikus intézmények konszolidációját megakadályozó tényleges hatalmi tényezők léte miatt, vagy alapvetően azért van így, mert a demokratizációs folyamatnak utat nyitó társadalmi erők kimerültek, kiábrándultak lennének, vagy, hogy hiányoznának az új politikai alternatívák, hanem az anómia veszélye miatt is, amely megakadályozza és bonyolulttá teszi a demokratikus állam megerősödését [76]".

Igor Goicivic álláspontjával megyegyezik Manuel Garreton véleménye. A Chilei Egyetem professzora az ország gazdasági és politikai állapotát elemezve a *tökéletlen, nem teljes demokrácia* kifejezést használja.

„Központi hipotézisünk az - írja -, hogy nem teljes demokráciával állunk szembe. Ez pedig a nyolvanas években a Pinocet-diktatúrában megindult átmenet következménye. Ez nem azt jelenti, hogy ne fejeződött volna be az átmenet, ahogyan azt sokan állítják, vagy az a Lagos- vagy a Bachelet-kormányzat idején zárult volna le, hanem azt, hogy bár Aylwin elnöki beiktatásával véget ért, ami azonban későbbiek folyamán az átmenetből bizonyos reformok bevezetése ellenére megvalósult, az nem eredményezett teljes demokráciát három dimenzióban: a választójog, az alkotmányosság és az állampolgárság dimenziójában. Ennek az a magyarázata, hogy a chilei demokratikus intézményesség jellegét nagyrészt a diktatúra határozta meg. Ezzel néztek szembe a legitim módon megválasztott kormányok, ilyen körülmények között érvényesültek a szabadságjogok, vagyis amit demokratikus „állapotnak" nevezünk, az nehezen felelne meg az ahhoz tartozó intézmények működésével kapcsolatos demokratikus teszt követelményeinek... a chilei demokratikus fejlődés sajátosságát és alakulását befolyásolják az átmenet időszakában megkötött egyezmények révén örökölt tekintélyuralmi enklávék... Ezeknek a fékeknek két típusa van. Az egyik az intézményekhez, a másik a szereplőkhöz, résztvevőkhöz kapcsolódik. Ez utóbbiakat szokás a tényleges hatalom kifejezéssel illetni. Ezek megnyilvánulhatnak tiszta formájukban (tömegkommunikációs eszközök például), vagy „de iure" jelleggel (például az alkotmánybíróság) [77]." Az alapproblémát az jelenti, hogy a chilei társadalom mélyen megosztott az akotmányhoz való viszony kérdésében. Melyek a 2005-ben elfogadott alaptörvényt megelőző jogi szabályozás legvitatottabb elemei? Garretón szerint a következők: nem alakult ki közmegegyezés az alkotmány keletkezésének legitimitása és tartalma kérdésében és megkérdőjelezhető az is, hogy képviseli-e és kifejezi-e a népakaratot. „A katonai diktatúra csalárd népszavazás útján vezette be, és az alkotmány bizonyos rendelkezéseit az 1988-as népszavazás és az 1990-es elnökválasztás között eltelt időben a diktatúra és az ellenzék megegyezése módosította. Az érinthetetlenséget és a változatlanságot öt enklávé mechanizmus segítségével kívánták biztosítani. 1. Bevezették a Legfelső Bíróság, a Köztársasági Elnök és a Nemzetbiztonsági Tanács által a választásoktól függetlenül kinevezett szenátorok intézményét. 2. A sze-

nátori testület tagjai lettek a volt köztársasági elnökök, függetlenül attól, hogy demokratikusan választották-e meg őket, avagy sem. 3. Az alkotmánymódosításhoz igen magas szavazati arányt írtak elő (a legfontosabb rendelkezéseket 2/3-os, a többieket 3/5-ös szavazati többséggel lehet megváltoztatni). 4. Binomiális, többséginek tűnő, kisebbségi választási rendszert vezettek be, amely a választókerületek 90%-ban a két legtöbb szavazatot szerzett párt között egyenlőséget eredményez (második többségi, avagy első kisebbségi rendszer). 5. Az Alkotmány az ügyek nagy számában az egyszerű törvényhozási eljárás helyett minősített és alkotmányos-organikus szabályozást kíván meg. Ez utóbbi két esetben az egyszerű többség helyett az elfogadáshoz a szenátorok és a képviselők szavazatának 4/7-ére van szükség. Organikus-alkotmányos szabályozást igényel a választójogi, a közoktatási, a közigazgatási, a rendkívüli állapot bevezetéséről, a politikai pártokról, a Nemzeti Kongresszusról, a bíróságok szervezeti rendjéről és jogköréről, a Közmunkaügyi Minisztériumról, az Országos Választási Bizottságról, a Legfőbb Számvevőszékről, a Fegyveres Erőkről és a Csendőrségről, a Központi Bankról, az ország területi és közigazgatási beosztásáról, a regionális és megyei tanácsokról, ….az Országos Televíziós Tanácsról, a társadalombiztosításról, a vállalkozói tevékenységről, stb. szóló törvény….3/5-ös szabályozást kíván meg az alaptörvény az alkotmányos előírások értelmezése és a nemzetközi szerződések elfogadása és módosítása kérdésében [78]".

A *pinocheti „csendes forradalmat"* (revolución silenciosa) követő *„Józan növekedés"* (crecimiento con equidad) programja és stratégiája sikerrel nézett szembe az átmenet első szakaszában fenyegető, beépített politikai fékekkel [79], időzített aknákkal [80] és az akut problémává váló, a lakosság 45%-át kitevő szociális szegénységgel.

Patricio Aylwin, Chile köztársasági elnöke 1991. augusztus 9-én sajtóértekezletet tartott, ahol kijelentette: „Az átmenet befejeződött." Megítélésünk szerint erre Chilének még csaknem három évet kellett várnia. A politikai átmenet időszaka akkor ér véget, amikor bebizonyosodik a demokratikus rendszer működőképessége, amikor konszolidálódnak a társadalmi-politikai viszonyok. A stabilitásnak ezért fontos fokmérője lehet egy újabb választás. Chilében erre 1993 decemberében került sor. A parlamenti és elnökválasztáson megszilárdult a középbal koalíció helyzete. Ismét a Demokratikus Egyetértés győzött. A köztársaság elnöke az a 60 éves Eduardo Frei lett, akinek apja 1964 és 1970 között már betöltötte ezt a tisztséget. Az országban 1993-ban tényleg véget ért a politikai átmenet időszaka.

Eduardo Frei elnökségét (1994–200) 2000 és 2010 között a Demokratikus Egyetértés további elnökeinek periódusa követte. Ricardo Lagos (2000–2006) és Michelle Bachelet (2006–2010) után azonban a konzervatív jobboldal jelöltje, Sebastian Piñera győzött 2010-ben [81]. „A 2010. januári elnökválasztással és a jobboldali ellenzéki koalíció győzelmével lezárult az Egyetértés kormányainak korszaka – írja Manuel Antonio Garretón – egy dolog azonban biztos, hogy

az 1990-ben kezdődött ciklus az elért nagy sikerek és társadalmi átalakítások ellenére nem tudta kiteljesíteni demokratizációs projektjét (intézményesítés és az örökölt gazdasági modell felszámolása) és nem tudta a társadalom minőségi változásához vezető ezredvégi programot előterjeszteni és már korábban kimerítette fejlődési lehetőségeit. Az Egyetértés kormányzása alatt a chilei társadalom által tapasztalt átalakítások csak marginális hatást gyakoroltak a választói magatartásra, ezek azonban mégis elegendőnek bizonyultak mélyreható politikai változásokhoz [82]".

A Demokratikus Egyetértés húsz éves kormányzati periódusának értékelése kapcsán leszögezhetjük, hogy a koalíció programja jelentette a negyedik politikai és gazdasági modernizációs kísérletet Chile elmúlt ötven éves történelmében. A posztdemokrácia periódusában a demokratikus politikai rendszer és a szociális piacgazdaság helyreállítása azonban nem teljesedett ki.

Ennek ellenére fontos és alapvető változások történtek a sikeres társadalmi-politikai modernizáció megvalósítása érdekében. E folyamat egyik legfontosabb elemét *az alkotmányreformok képezik*.

Az átmeneti rendelkezéseket tartalmazó Alkotmány 1981. március 11-én lépett életbe. 1990. március 11-én nyerte el teljes hatályát. Azóta tizenötször módosították. 1989-ben, 1991-ben, 1994-ben, 1997-ben, 1999-ben, 2000-ben, 2001-ben, 2003-ban, 2005-ben, 2007-ben, 2008-ban, 2009-ben, 2010-ben, 2011-ben és 2012-ben. A legjelentősebb változtatásokra a 2005. augusztus 26-án elfogadott 19 876. számú törvényben került sor. Az ötvennégy módosítás közül kiemelendőek a következők:

A kinevezett és élethosszig tartó szenátori intézmény megszüntetése 2006-ig. A 38 fős választott szenátor mellett a reform elfogadásakor 9 kinevezett honatya volt. Ezek a tanulmány korábbi részében említett módon a különböző állami szerveket képviselték. Köztük voltak a Fegyveres Erők három ágának és a Csendőrségnek a delegáltjai, valamint a volt köztársasági elnökök, élethosszig tartó megbízatással [83].

Az elnöki megbizatás időtartamának csökkentése: Az elnök 2006. március 11-től a korábbi hat év helyett csupán négy évig töltheti be hivatalát.

A hadsereg parancsnokainak elmozdítása: A köztársasági elnök a korábbi alkotmányos szabályozásnak megfelelően felhatalmazást kap a Fegyveres Erők parancsnokainak és a Csendőrség főigazgatójának leváltására. Döntéséről csupán tájékoztatnia kell a Kongresszust.

A Nemzetbiztonsági Tanács szerepének módosítása. A Nemzetbiztonsági Tanács az elnök tanácsadó szerveként működik. Összehívása az elnök diszkrécionális joga. Korábban a Tanácshoz tartozó különböző állami intézmények is élhettek ezzel a joggal, ha megítélésük szerint az intézményes rendet vagy az állam biztonságát veszély fenyegette.

Állampolgárság: hatályon kívül helyezte azt a rendelkezést, mely szerint másfél évet kell várnia a honosításra a chileiek külföldön született gyermeke-

inek. Az alkotmányreform szerint a chilei állampolgár gyermeke születése tényével az ország állampolgárává válik, függetlenül a születés helyzínétől. A jogalkotó ezzel *a ius sanguinis* elvi alapjára helyzekedett.

Módosítják a parlamenti képviselő helyettesítésének rendszerét: lemondás, feladatai ellátására való képtelenség vagy halál esetén a megválasztott szenátor vagy képviselő helyét azon parlamenti párt vezetőségének döntése alapján tölthetik be, amelynek az érintett személy a megválasztása időpontjában a tagja volt.

Megszüntették a tizenhárom régióra történő explicit utalást az alatörvényben. Ez Los Rios valamint Arica és Parinacota régiók létrehozását előkészítő lépés volt.

„Jóllehet az első két enklávé mechanizmust Lagos elnöksége alatt a 2005-ös alkotmányreformmal hatályon kívül helyezték – írja Manuel Antonio Garretón – ezek akkorára már elveszítették fontosságukat a diktatúrához kötődő pártok számára. Mások azonban hatályban maradtak, súlyosan torzítva a Parlamenten keresztül megnyilvánuló népakaratot. Egyrészt azért, mert megakadályozták a két nagy politikai erőtől távol álló rétegek képviseletét. Jó példája ennek a torzulásnak az, hogy nem nyílt lehetőség a binomiális rendszer módosítára; a külföldön élő chileiek sem kaptak választójogot (nagy részüket a diktatúra űzte el az országból, vagy a diktatúra elől menekültek külföldre); mindazokat a területeket, amelyeket organikus alkotmányos törvények útján, minősített többséggel határoztak meg szabályozni, a pinocheti junta törvényhozása fogadta el hatalmának utolsó óráiban. Az utóbbi évek szociális konfliktusainak legnagyobb része az Alkotmány és az organikus alkotmányos törvények módosításához szükséges szavazati többség megszerzésének lehetetlenségéből eredt. ... Az alkotmány központi magja kőbe vésve, örökérvényű mozdíthatalansággal határozott meg egy adott társadalmi-gazdasági rendet, amit nem tudtak Lagos kormányának 2005-ös alkotmányreformjai módosítani. Annak ellenére, hogy a kinevezett és élethosszig tartó szenátus intézményét és a fegyveres erők Nemzetbiztonsági Tanácson keresztül gyakorolt gyámságát megszüntették, más elemeket pedig hatályon kívül helyeztek, ez a központi mag érintetlen maradt ...az alkotmányról zajló viták anélkül értek véget, hogy a chilei nép átélte volna az igazi 'alkotmányozó pillanatot'[84]".

Nem véletlenül hangsúlyozta már 1992-ben Ignacio Walker a következőket. Igaz, hogy az utóbbi néhány évben Chile a latin-amerikai kontinens mintaországává vált. A történelmi tapasztalatok azonban óvatosságra intenek. „...Nem állitom, hogy a chilei eset sikertörténetté válik, még kevésbé azt, hogy mások által is követendő modellé fejlődik. Úgy vélem azonban, hogy a politikai demokrácia és a józan gazdasági növekedés összeegyeztethetőségének reális lehetőségét bizonyítja [85]".

Hasonló következtetésekre jutott a Demokratikus Egyetértés 2010-es választási vereségégét követően a koalíció húsz éves kormányzati tevékenységének tapasztalatairól készített nagy hatású elemzés is [86].

Az is történelmi tény ugyanakkor, hogy a 2013-as elnökválasztást az *Új Többség (Nueva Mayoría)* [87] jelöltje, a Demokratikus Egyetértés 2006–2010 közötti kormányzási periódusának köztársasági elnöke Michelle Bachelet nyerte meg. A 2013. december 13-án rendezett második fordulóban a szavazatok 62,17%-át szerezte riválisával, Evelin Mattei-jel, a jobboldali *Szövetség (Alianza)*[88] jelöltjével szemben, aki a szavzatok 37, 8%-át kapta.

A balközép koalíció 2013 decemberében abszolút többséghez jutott a parlamenti és a regionális tanácsi választásokon is.

Michelle Bachelet *Chile mindenkié (Chile de todos)* címet viselő programja mélyreható változásokat ígér és javasol. Különösen a társadalom életét alapvetően meghatározó területek átalakításához ragaszkodik. Ilyennek tekinti az oktatási, a gazdasági és az adóreformot. Felvállalja a társadalmi egyenlőtlenségek és a szegénység csökkentését, és az új alkotmány kidolgozása mellett kötelezi el magát. Bachelet új történelmi ciklusról, a tekintélyuralmi enklávék és fékek eltávolításáról, hosszú távú rendszerátalakító reformok bevezetéséről ír. Hangsúlyozza, hogy „Jövendő kormányom programja mélyreható változások véghezvitelére kötelezi el magát. A megvalósítandó átalakítások hosszú távú, országunk számára elkerülhetetlenül szükséges változások kezdetét jelentik…A Mindenki Chiléje programot együtt hajtjuk végre. Most érkezett el ennek pillanata [89]".

Michelle Bachelet második elnöki periódusa a kiteljesedett és konszolidálódott posztdemokrácia kezdete lehet Chilében.

ÖSSZEGZÉS

A huszadik század második felében kiéleződött a latin-amerikai gazdasági-társadalmi és politikai struktúrák válsága. A krízis leküzdésének, a világgazdasági illeszkedésnek és a modernizációnak a kontinensen különböző modelljei és kísérletei alakultak ki és jöttek létre.

A demokratikus megoldásokkal szemben a huszadik század hatvanas-hetvenes évtizedében hatalomra jutott, új militarizmust képviselő latin-amerikai kivételes államok a konzervatív forradalommal párosuló bismarcki-latin modell társadalomépítő kísérletét/gyakorlatát valósították meg. E rendszereknek a latin-amerikai társadalmak totális átszervezésére és a világgazdasági illeszkedésre irányuló törekvései gazdasági szempontból részleges sikerrel jártak, történelmi értelemben azonban megbuktak. A hadsereg visszavonult a laktanyákba és átadta a hatalmat a civil politikai erőknek. A kivételes államok bukása után megszületett és bevezetett új demokráciák „hibrid rendszereinek" működésére, külső és belső mozgásterére azonban nagy hatást gyakorolnak az öröklött tekintélyuralmi enklávék, struktúrák, intézmények és a nemzetközi viszonyok rendszerében uralkodó és érvényesülő tendenciák Latin-Amerika

legfejlettebb országaiban – s ezek közé tartozik a tanulmányban vizsgált Brazília és Chile – az elmúlt negyedszázadban megszilárdultak a posztdemokrácia állami struktúrái és demokratikus politikai berendezkedései. A megváltozott külső és belső körülmények a modernizációs stratégia módosulását eredményezték. Elősegítették az új regionalizmus típusú kontinentális és interkontinentális integrációk létrehozását, megújították és dinamizálták a korábban létezettek tevékenységét. Mindezek a tényezők az integrációs szervezetek közötti stratégiai szövetségek és partnerségek kialakításával együtt hozzájárulhatnak a demokratikus állami struktúrák stabilizálásához, a társadalmi modernizációhoz, a nemzetközi viszonyok többközpontúvá válásához és a kontinens országainak sikeres világgazdasági illeszkedéséhez.

HIVATKOZÁSOK

[1] Barrington Moore Jr.: Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. Hardmondsworth, Penguin, Boston, 1966.

[2] Barrington Moore, Jr.: As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martin Fontes, 1975.

[3] Részletesen lásd: Arturo Guillén: Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina című már idézett művét. Ennek bevezetőjében a szerző arról ír, hogy munkájának **„...**alapvető célja annak bemutatása, hogy Latin-Amerika gazdasági fejlődése a kapitalista világgazdasághoz történő illeszkedés és fejlődés nemzeti önrendelkezésen alapuló útjának állandó keresésén alapul. A történelem folyamán ez három alapvető modell formájában öltött testet. A nyersanyag exportőr (MPE), az importhelyettesítő iparosítás (MSI) és a „neoliberális"(MN) gazdaságpolitika formájában. Nem törekedvén történeti típusú elemzésre, célom mindösszse arra irányul, hogy a szóban forgó modellek alapvető jellegzetességeinek bemutatásával a fejlődés elmélet szempontjából fontos történelmi folyamatok értelmezésével ezen írásban kifejtett javaslatokat megalapozzam. A vizsgálat az elmaradottsághoz kapcsolódó két kulcs kategória, a centrum-periféria viszony és a szerkezeti heterogenitás köré szerveződik. Az elmaradottság problémakörének tanulmányozására szolgáló mindkét kategória a fejlődés cepalista, vagy strukturalista elméletéhez köthető. Megítélésem szerint fontos részét képezik a hosszú távú latin-amerikai történelem alapvető problémái megértésének: a jövedelem koncentrációnak és a belső endogén bázison alapuló tőkefelhalmozás hiányának....e „fejlődési modellek" az országok nemzetközi munkamegosztásba történő speciális illeszkedésének adott termelési rendszer keretében történő megjelenítésére szolgálnak; ugyanakkor meghatározzák a „hatalmi tömb"(osztályok és rétegek szövetsége) sajátos társadalmi szerkezetének és politikai hatalmának speciális módjait is." (Arturo Guillén: Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina. Conceptos y Fenómenos Fundamentales de Nuestro Tiempo. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. Trabajo 427.2010. marzo. 1 o.)
Az Arturo Guillén által alkalmazott gazdaságpolitikai periodizációnál differenciáltabb szakaszolás is létezik. A végbemenő és lezajló folyamtok egymáshoz történő rendszerszerű illeszkedését és jellegét azonban meggyőzően és reálisan tükrözi.

[4] Alvaro Espina: Modernización y Estado de Bienestar en España. Fundación Carolina, Siglo XXI. Editores. S. A. Madrid, 2007. 22. o.

[5] Ez azonban a kontinens legfejlettebb ás legnagyobb gazdasági erőt képviselő országainak (Brazília, Mexikó) katasztrofális méretű eladósodásához, illetve fizetésképtelenségéhez (Peru) vezetett. Tágabb perspektívában szemlélve a dolgot az un. 'harmadik világ" példátlan eladósodása ma már az emberiség egészét érintő, együttes megoldás kimunkálását igénylő globális problémák sorába tartozik.

[6] Egyes közgazdászok ás politológusok e „kétségbeesett" módszerek alkalmazása, a belső kizsákmányolás fokozása miatt sajátos (latin-amerikai) „eredeti tőkefelhalmozásról" beszélnek.

[7] Guillermo O'Donnell teljes joggal különbséget tesz a hatvanas ás a hetvenes években létrejött katonai rendszerek funkciói között. Míg „a hatvanas évtizedben a fegyveres erők alapvetően preventív ás helyreállító szándékkal avatkoztak be, a hetvenes évek államcsínyei sokkal radikálisabb irányultságúak voltak. Fel akartak tartóztatni egy olyan folyamatot, amelyről úgy tűnt, hogy csak egy lépés választ el a társadalom, a gazdaság ás az állam végső összeomlásától és amely már jóval többet igényelt, mint az előzőleg létezett társadalmi rend helyreállítása." Guillermo O'Donnell: Las Fuerzas

Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de America Latina. In: Norbert Lechner: Estado y politica en America Latina. Siglo XXI. Editores S.A. 1981. Madrid 201. o.
[8] Mario Esteban Carranza: Fuerzas Armadas y Estado de Excepción en America Latina, Siglo XXI. Editores S.A. Mexico 1978.;Mario Fernandez Baeza:La intervención militar en la política en America Latina. Revista de Estudios Politicos.1985. 48. sz. 197-220. o.; Norbert Lechner: La erisis del Estado en America Latina. Revista Mexicana de Sociologia 1977. 2. sz. 389-426. o.
[9] Guillermo O'Donnell: Refiexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. Revista Mexicana de Sociologia. 1977. 1. sz. 9-59. o.
[10] Marcos Kaplan: Hacia un nuevo constitucionalismo democrático en America Latina: problemas y perspectivas Revista de Estudios Politicos 1980. 16. sz. 89-115. o.
[11] Mario Esteban Carranza: Fuerzas Armadas y Estado de Excepción en America Latina. Siglo XXI. Editores S.A. Mexico, 1978.
[12] Liliana de Riz: Formas de Estado y desarrollo del capitalismo en America Latina. Revista Mexicana de Sociologia 1977. 2. sz. 427-441. o.
[13] Lásd: Nicos Poulanztas: Fascismo y dictadura.Siglo XXI. Editores S.A.,Madrid, 1976.
[14] Nicos Poulantzas: Fascisme et dictature. La III. e. International face au fascisme. Libraire Francois Maspero, Párizs 1970.
[15] Részletesen lásd: Nicos Poulantzas: Fascismo y dictadura.Siglo XXI. Editores S.A.,Madrid, 1976. 352-398. o.
[16] Nicos Poulantzas: Estado, poder y socialismo Siglo XXI. Editores S. A. Madrid, 1979.
[17] A jelenkori államformákat az alábbi csoportosításban vázolhatjuk fel:

1. Pluralista-demokratikus államformák
(unitárius, regionalizált, föderális, egykamarás/kétkamarás)
Parlamentáris rendszerek
alkotmányos monarchia
parlamentáris köztársaság
Prezidenciális rendszer
Hagyományos forma (Svájc)
2. Tekintélyuralmi-diktatórikus államformák
Tekintélyuralmi-bürokratikus állam
totális
nem totális
Kivételes állam
fasizmus
- totális - kizáró
- nem totális - beszámító
katonai diktatúra
- regresszív - kizáró
- progresszív - beszámító
Bonapartizmus (cézárizmus, szultanizmus)

[18] Liliana de Riz: La transformación del Estado; Bosquejo de una linea de investigación de las sociedades latinoamericanas. Revista Mexicana de Sociologia 1980. 1 sz. 452. o.
[19] Mario Esteban Carranza: Fuerzas Armadas y Estado de excep ción en America Latina. Siglo XXI. Editores S.A. Mexico, 1978. 228. o.
[20] Norbert Lechner: La crisis del Estado en America Latina. Revista Mexicana de Sociologia 1977. 2. sz. 398. o.

[21] Id. mű 393. és 413—414. o.
[22] Marcos Kaplan: El Leviatán criollo: Estatismo y sociedad en la América contemporánea. Revista Mexicana de Sociologia 1978. 3. sz. 798. o.
[23] Guillermo Q'Donnell: Refiexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. Revista Mexicana de Sociologia 1977. 1. sz. 13. o.
[24] A tekintélyuralmi-bürokratikus állam koncepciójának továbbfejleszetett változatát l.: Guillermo O'Donnell: El Estado Burocratico-Autoritario. Triunfos derrotas y crisis. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982. , valamint: Szilágyi István: Tekintélyuralom, kivételes állam, nyitás, átmenet. In: Bevezetés a politikai komparatisztikába. Aula Könyvkiadó, Budapest, 1991. 145-160. o.
[25] Az uralkodó hatalmi tömb belső struktúrája szempontjából újszerűek Nicos Poulantzas gondolatai, aki a "A diktatúrák válsága" című könyvében az új függőség, a függő iparosítás kapcsán létrejövő belső burzsoáziáról (burguesia interior) ír. Ezt a belső burzsoáziát nem azonosítja sem a nemzeti, sem a komprádor burzsoáziával. Összetételét tekintve ugyanis a belső burzsoázia elsősorban az ipari (zömmel könnyűipar, de nehézipar is) szférában tevékenykedik. A külföldi tőkével jelentős ellentétei vannak. Politikailag azonban gyenge, a hatalmi tömbön belül sem tud hegemóniára szert tenni. Erősen megosztott, s mivel a külföldi tőke égisze alatt végbemenő internacionalizálódás terméke (jórészt attól függ), gazdaságilag gyenge, politikailag ellentmondásos a magatartása. Az uralkodó hatalmi tömbön belüli egyensúly megteremtésére törekszik.
[26] Marcos Kaplan: Hacia un nuevo constitucionalismo democrático en America Latina: problemas y perspectivas. Revista de Estudios Políticos. 1980.16. sz.105.o.
[27] Ernesto Laclau: Politica e ideologia en la teoria marxista. Capitalismo, fascismo, populismo. Siglo XXI.Editores S.A. Madrid 1978. 140.o.
[28] A Legfelső Forradalmi Parancsnokság tagjai: Artur da Costa Silva tábornok, Augusto Rademaker Grünewald tengernagy és Francisco de Assis Correia de Melo dandártábornok voltak.
[29]http://pt.wikipedia.org/wiki/Ato_Institucional_N%C3%BAmero_Um (2014.07.30)
[30] Korabeli, széles körben elterjedt vélekedések szerint: „...az egyik a nem pártja volt. Az MDB mindent ellenzett, amit a rezsim, vagy az elnökei tettek. A másik az igen uram pártja volt. Az ARENA mindent elfogadott, amit a kormány csinált."
[31] Az 1967.március 15-én hatályba lépett alkotmány szövegét lásd: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm: (2014.07.30)
[32] Az egyik ilyen csoport vezetője a városi gerillaharc teoretikusa, Carlos Marighela, a katonai diktatúrát megelőző időszak parlamenti képviselője volt. Marighela a falusi és a városi fegyveres harc összehangolt alkalmazását alapvető fontosságúnak tartotta. A Gerilla Kézikönyv (Manual de Guerrilha) című munkájában foglalta össze a harcmodorral kapcsolatos nézeteit, taktikai és gyakorlati tanácsait. Marighela, a Nemzeti Felszabadító Szövetség (Aliança Libertadora Nacional) vezetőjeként 1969. november 4-én fegyveres akció közben kapott halálos lövést São Paulo központjában.
[33] Az 5. számú intézményes rendelet alkalmazásával a rezsim abszolút hatalomra tett szert. Ennek egyik következménye a Nemzeti Kongresszus több mint egy évig történő bezárása volt.
[34] Részletesen lásd: http://br.vlex.com/source/dou-diario-oficial-da-uniao-2080/issue/1968/12/13/18,valamint:http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id7 19462 (2014.07.30)
[35].Részletesen lásd: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=19427(2014.07.30)
[36] Kádár Béla: Latin-Amerika gazdasági dilemmái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. 255.o.

[37] Ezt a fajta gazdaságfejlesztési stratégiát és autarkiás gazdaságpolitikát nevezte Berend T. Iván korszerűtlen, XIX. századi típusú iparosítási modellnek. Szilágyi István pedig a nyugati típusú modernizációval,a westernizációval szemben a keleti típusú easternizációs korszerűsítésről ír Szocializmus, modernizáció, fejlettség. In: Változások és alternatívák. Magyar Politikatudományi Társaság. Évkönyv. 1988. 125-133.o. című tanulmányában.

[38] A chicagói iskola modelljének társadalmi következményeit figyelmen kívül hagyó, konzekvens és a brazil esetnél jóval radikálisabb érvényesítésére részleges sikerrel Chilében, a Pinochet-rendszer időszakában került sor.

[39] E nézetek és álláspontok összegzését lásd: Murilo José de Souza Pires és Pedro Ramos: O Termo Modernização Conservadora: sua Origem e Utilização no Brasil. REN. (Revista Economica do Nordesta) Volume 40.Julho- Setembro.2009.411-425.o.

[40] Részletesen lásd: Szilágyi István: A brazil geopolitikai iskola. Politikatudományi Szemle 2007. 3. sz.69-85.o., valamint: Szilágyi István: Geopolitika. IDResearch Kft/ Publikon Kiadó, Pécs, 2013. 168-193.o.

[41] Részletesen lásd: Szilágyi István: A brazil Legfelső Hadi Akadémia: geopolitika és nagyhatalmi szerepvállalás. Valóság, 2011. 3. sz. 76-90. o.

[42] Miyamoto Shiguenoli: Geopolítica no Brasil. Papirus, Saõ Paul,1995.85.o.

[43] Osvaldo Cordeiro de Farias: Conceito estratégico nacional. In:ESG- C-010-52,1952. 5. o.

[44] Juarez Távora: Uma política de desenvolvimento para o Brasil. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio, 1962. 3.o.

[45] Miyamoto Shiguenoli: Geopolítica no Brasil. Papirus, Saõ Paul, 1995. 91.o.

[46] Szilágyi István: Hivatásos katonából „professzionális" demokrata. Politikatudományi Szemle, 2005. 3-4. sz. 81-82.o.

[47] Carlos de Meira Mattos: Uma Geopolítica Pan-Amazónica. Biblioteca do Exercito Editora, Rio de Janeiro,1980.23.o.

[48] José Manuel Costa Freitas: A Escola Geopolítica Brasileira.Instituto Superior de Ciencias Sociais e Políticos,Lisboa,1999.202-203.o.

[49] Az 1988-as brazil alkotmány portugál nyelvű szövegét lásd: Las Constituciones de Iberoamerica. Edición preparada por Luis López Guerra y Luis Aguiar. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992.69- 175.o.

[50] Igor Goicovic Donoso: La refundación del capitaliamo y la transición democrática en Chile (1973–2004). Historia actual Online, Núm. 10. (Primavera, 2006), p. 8. http://publicaciones.historia-actual.org (2014.07.30)

[51] Borbély Szilvia: Chile a demokráciától a diktatúráig és viszont. Társadalmi Szemle, 1993. 10. sz. 56. o.

[52] Részletesen lásd: Joan E. Garcés: El Estado y los problemas tacticos en el gobierno de Allende. Siglo Veintiuno Editores, S. A., Madrid, 1974.

[53]. Az események részletes elemzését nyújtja: Kerekes György: Chile- egy tragédia tanulságai. Kossuth, Budapest, 1976 és Szilágyi István: Népi Egység Chilében - egy forradalmi reformpolitika tapasztalatai. In: Biztonság és együttműködés, Magyar Politikatudományi Társaság. Evkönyv. Budapest, 1985. 124-151 o. című munkája.

[54] Igor Goicovic Donoso: Id. mű. 9.old

[55] Tomás Moulian: CHILE ACTUAL. Anatomía de un mito. Serie Punto de Fuga.Colección Sin Norte. ARCIS Universidad, Santiago de Chile, 1997,. 18.o.

[56] Id. mű. 30.old

[57] Részletesebben lásd: Szilágyi István: Tekintélyuralom, kivételes állam, nyitás, átmenet. In: Bevezetés a politikai komparativisztikába. Aula Kiadó, Budapest, 1991. 145-160. o.

[58] José María Maravall: Economías y regímenes políticos. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid, 1994.
[59] Részletesebben lásd: Szilágyi István: Chile - egy diktatúra természetrajza. Politikatudományi Füzetek. 85. sz. Budapest, 1985.
[60] Eugenio Tironi: Autoritanismo, modernizacián y marginalidad. Ediciones SUR, Santiago de Chile 1990. The Legacy of Dictatorship: political, economic and social change in Pinochet's Chile (edited by Alan Angell and Benny Pollack). University of Liverpool, 1993.
[61] Eugenio Tironi: Autoritarismo, modernización y marginalidad. Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1990, 156.o.
[62] Alejandro Jadresic: Transformación productiva, crecimiento y competitividad internacional. Consideraciones sobre la experiencia chilena. Pensamiento lberoamericano, 1990. 17. sz. 43-44. o.
[63] Részletesebben lásd: Szilágyi István: Új demokráciák Európában. Magyar Tudomány,1992. 5. sz. 535-545. old, és Szilágyi István: Alkotmányozási folyamat és demokratikus átmenet. Comitatus, 1994. 4. sz. 21-34. o.
[64] Chilében 1973. szeptember 11-ig volt érvényben az 1925-ben elfogadott dcmokratikus alkotmány. A katonai hatalomátvétel másnapján azonban hatályon kívül helyezték.
[65] Humberto Nogueira Alcalá: El sistema constitucional chileno. In: Los sistemas constitucionales iberoamericanos. Editorial Dykison, Madrid, 1992.273-325.o.
[66] Eugenio Tironi: Autoritarismo, modernización y marginalidad. Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1990. 41. o.
[67] A chilei alkotmány teljes szövege, amely már az 1991 novemberi módosításokat is tartalmazza olvasható a Las Constituciones de Iberoamerica. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992. 323-373. o. című gyűjteményben.
[68] A Demokratikus Egyetértést alkotó politikai erők: a Kereszténydemokrata Párt, a Ricardo Lagos vezette mérsékelt szocialisták pártja,a Párt a Demokráciáért, a Radikális Párt és néhány kisebb szervezet.
[69] A Demokrácia és Haladás szövetségét két jobboldali párt hozta létre. A Sergio Onofre Jarpa vezette Nemzeti Megújulás (Renovación Nacional — RN) és a Pinochet-rezsimet támogató legjelentősebb mozgalom, a Független Demokratikus Unió (Unión Democrática Independiente UDI).
[70] Az Egység a Demokráciáért csoportosulás tagjai: a Chilei Kommunista Párt, a Chilei Szocialista Párt Clodomiro Almeyda volt külügyminsizter köré felzárkózó ortodox szárnya, a Baloldali Keresztények (Izquierda Cristiana - IC), a Baloldali Forradalmi Mozgalom (Movimiento de Izquienia Revolucionaria -MIR) és néhány kisebb szervezet voltak.
[71] A Demokratikus Egyetértés 22 szenátora a választással megszerezhető 38 szenátori hely 54,63%-át jelenti. A chilei szenátus létszáma a Junta által kinevezett 8 szenátorral együtt összesen 46. Ténylegesen tehát 1990 és 1993 között a CD szenátorainak aránya nem érte cl az 50%-ot.
[72] Az adatok forrásául az alábbi tanulányok szolgáltak: Rodrigo Baño: Elecciones en Chile: ¿otra vez lo mismo o al reves? Revista Española de Investigaciones Sociológicas 1990. 50. sz. 43-61.o.; Gustavo Patomares Lerma: Elecciones y proceso de transición en Chile. Revista de Derecho Político 1991. 33sz. 478-496. o.; Paulo Hidalgo: La transición a la democracia: aspectos teóricos y análisis de la situación chilena. Revista del Centro de Estudios Constitucionales 1992. 11. sz. 195-218.; Oscar Muñoz Goma - Carmen Celedon: Chile en transición: estrategia economica y política Revista de Ciencia Política 1993. I. sz. 87-122. o.

[73] A kétpólusú politikai erötérben zajló eseményekre azonban továbbra is jelentős hatást gyakorolnak és komoly befolyással rendelkeznek az 1998 márciusától élete végéig szenátorként tevékenykedő nyolcvanhárom éves Augusto Pinochet Ugarte hívei. A volt diktátort 1997 novemberében, a születésnapja alkalmából rendezett ünnepségsorozaton negyvenezres tömeg köszöntötte Santiago de Chile utcáin. A konzervatív jobboldal erőinek konszolidátódása a Chilében végbement, a katonai tekintélyuralmi elit és a demokratikus ellenzék kompromisszumán alapuló „megegyezéses átmenet" (transición por transacciones) természetes következménye, s mindenekelőtt két dolgot jelent. Világosan mutatja egyrészt az ancién regime katonai-politikai elitjének erejét. Ez a csoport ugyanis képes volt meghatározni a rendszerlebontás menetrendjét, feltételrendszerét, és ellenőrizni annak folyamatát. Erre pedig azért volt képes, mert jelentős mértékű társadalmi beágyazottsággal rendelkezett és rendelkezik. Ezt 45%-os választási eredményei is mutatják.

[74] Részletesen lásd: Szilágyi István: Hivatásos katonából "professzionális" demokrata (António Ramalho Eanes. Elnöki aktivizmus és rendszerkonszolidáció Portugáliában). Politikatudományi Szemle, 2005. 3-4.szám 81-109.o.

[75] Igor Goicovic Donoso: la transición acorralada. Estado y mecanismos de control social en Chile contemporaneo (1990-2004). http://www.ahistcon.org/docs/murcia/contenido/pdf/16/igor_goicovic_donoso_taller16.pdf (2014.07.30.)

[76] Id. mű. 14. o.

[77] Manuel Antonio Garretón–Roberto Garretón: La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales**.** Revista de Ciencia Política. Volumen 30 / Nº 1. 2010. 117.old.

[78] Id. mű 117-118. o.

[79] Ilyennek tekinthető: Az az alkotmányos rendelkezés, mely szerint Pinochet tábornok 1997-ig a hadsereg főparancsnoka marad. Annak a lehetőségnek a biztosítása, hogy a fegyvernemi parancsnokoknak jogukban áll előléptetésekre javaslatot tenni a köztársasági elnöknek. A Junta által kinevezett nyolc szenátor. A nagy önállósággal rendelkező Nemzeti Bank igazgatótanácsának a katonák és a Demokratikus Egyetértés közötti paktum alapján történt kinevezése. A Legfelső Bíróság több tagjának a Junta által történt hivatalba helyezése. A Minisztériumi és kormányzati szervek felelős posztjainak betöltése ötszáz, a Juntához lojális főtisztviselővel. A Demokratikus Egyetértés néhány nagyváros újonnan kinevezett polgármesterének a kivételével örökölte a régi helyi hatalmi szerveket.

[80] A legnehezebben kezelhető problémák közé tartozik a diktatúra idején az emberi jogokat súlyosan megsértő személyek és szervezetek felkutatása, megbüntetése, a sérelmet szenvedettek kárpótlása. E feladat ellátására állította fel a köztársaság elnöke az Igazság és Megbékélési Bizottságot (Comisión de Verdad y Reconciliación). A testület működését azonban politikai megfontolások akadályozzák. Tevékenységét egy 1978-ban elfogadott Amnesztia törvény is korlátozza. A jogszabály ugyanis büntetlenséget biztosít a hadsereg tagjainak az emberi jogok sérelmére 1973 és 1978 között elkövetett cselekmények esetében.

[81] Részletesen lásd: Leticia M. Ruiz Rodríguez: Las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005-2006 en Chile. In: Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez (eds): Elecciones y política en América Latina. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales- Fundación Carolina. Madrid, 2008.95-113.o.; Miguel A. López Varas y Jaime Baeza Freer: Las elecciones chilenas de 2009-10: ¿se derechizó el país? In: América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2011. 277-303.o.

[82] Manuel Antonio Garretón: Sentido, régimen y actores de la política. Cambios, continuidades y perspectivas. En: Cien años de Luces y Sombras. Tomo 1. Ricardo Lagos Escobar Editor. Santiago de Chile, 2010. Editorial Taurus, 30. o.

[83] Augusto Pinochet 1998-ban lett örökös szenátor. 2001-ben lemondott erről a tisztségről. Eduardo Frei Ruiz-Tagle 2000 és 2006 között töltött be hasonló fukciót.

[84] Manuel Antonio Garretón- Roberto Garretón: La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales**.** Revista de Ciencia Polítítica. Volumen 30 / Nº 1. 2010. 119-120. o.

[85] Ignacio Walker: Transición y consolidación democrática en Chile. Revista de Ciencia Política, 1992. No.1-2, 103.o.

[86] Részletesen lásd: Chile en la Concertación. (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas. Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile, 2010.

[87] Az Új Többség (La Nueva Mayoría) a 2013-as parlamenti-elnök- regionális tanácsi választáson induló ellenzéki pártok koalíciója. A szövetséget 2013. április 30-án alapította a korábbi Demokratikus Egyetértés négy pártja: a Chilei Szocialista Párt (PS), a Chilei Kereszténydemokrata Párt (PDC), a Demokratikus Párt (PPD) és a Radikális Szociáldemokrata Párt (PRSD). Csatlakozott hozzájuk a Chilei Kommunista Párt (PCCh), az Állampolgári Balololdal (IC), a Széles Társadalmi Mozgalom (MAS), továbbá egyéb középbaloldali csoportosulások. A koalíció a kongresszus mindkét házában meggyőző többséget szerzett. A 38 szenátori helyből húszat, a 120 fős képviselőházból 68 helyet. A Szövetség a 15 regionális tanácsból 14-et ellenőriz.

[88] 2009 és 2012 között a Szövetség a Koalíció a Változásért (Coalición por el Cambio) nevet viselte.

[89] Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2014-2018. Santiago de Chile, 2013. 9. o.

IRODALOM

Anderle Ádám: Latin-Amerika története. Pannonica Kiadó, Budapest, 1998.

Baño, Rodrigo: Elecciones en Chile: ¿otra vez lo mismo o al reves? Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 1990. 50. sz. 43-61. o.

Borbély Szilvia: Chile a demokráciától a diktatúráig és viszont. Társadalmi Szemle, 1993. 10. sz.

Carranza, Mario, Esteban: Fuerzas Armadas y Estado de Excepción en America Latina. Siglo XXI. Editores S.A., Mexico, 1978.

Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2014–2018. Santiago de Chile, 2013.

Chile en la Concertación. (1990–2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas. Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile, 2010.

Cordeiro de Farias, Osvaldo: Conceito estratégico nacional. In: ESG-C-010-52, 1952.

Costa Freitas, José, Manuel: A Escola Geopolítica Brasileira. Instituto Superior de Ciencias Sociais e Políticos, Lisboa, 1999.

Couto e Silva, Golbery: Cojuntura Política Nacional o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil. Livraría José Olympio, Rio de Janeiro, 1981.

de Riz, Liliana: Formas de Estado y desarrollo del capitalismo en America Latina. Revista Mexicana de Sociologia, 1977. 2. sz. 427-441. o.

de Riz, Liliana: La transformación del Estado; Bosquejo de una linea de investigación de las sociedades latinoamericanas. Revista Mexicana de Sociologia, 1980. 1 sz.

de Souza, Murilo José Pires–Ramos, Pedro: O Termo Modernização Conservadora: sua Origem e Utilização no Brasil. REN. (Revista Economica do Nordesta) Volume 40. Julho-Setembro. 2009. 411-425.o.

Espina, Alvaro: Modernización y Estado de Bienestar en España. Fundación Carolina, Siglo XXI. Editores. S. A. Madrid, 2007.

Fernandez Baeza, Mario: La intervención militar en la política en America Latina. Revista de Estudios Politicos. 1985. 48. sz. 197-220. o.

Garcés, Joan E.: El Estado y los problemas tacticos en el gobierno de Allende. Siglo Veintiuno Editores, S. A., Madrid, 1974.

Garretón, Manuel Antonio-Garretón, Roberto: La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales**.** Revista de Ciencia Política. Volumen 30 / Nº 1. 2010.

Garretón, Manuel Antonio: Sentido, régimen y actores de la política. Cambios, continuidades y perspectivas. En: Cien años de Luces y Sombras. Tomo 1. Ricardo Lagos Escobar Editor. Santiago de Chile, Editorial Taurus, 2010.

Goicovic Donoso, Igor: la transición acorralada. Estado y mecanismos de control social en Chile contemporaneo (1990-2004). http://www.ahistcon.org/docs/murcia/contenido/pdf/16/igor_goicovic_donoso_taller16.pdf 1. o.

Goicovic Donoso, Igor: La refundación del capitaliamo y la transición democrática en Chile (1973- 2004). Historia actual Online, Núm. 10. (Primavera, 2006) http://publicaciones.historia-actual.org

Guillén, Arturo: Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina. Conceptos y Fenómenos Fundamentales de Nuestro Tiempo. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. Trabajo, 427. 2010.

Hidalgo, Paulo: La transición a la democracia: aspectos teóricos y análisis de la situación chilena. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 1992. 11. sz. 195-218. o.

Jadresic, Alejandro: Transformación productiva, crecimiento y competitividad internacional. Consideraciones sobre la experiencia chilena. Pensamiento lberoamericano, 1990. 17. sz. 43-44. o.

Juarez Távora: Uma política de desenvolvimento para o Brasil. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio, 1962.

Kaplan, Marcos: El Leviatán criollo: Estatismo y sociedad en la América contemporánea. Revista Mexicana de Sociologia, 1978. 3. sz.

Kaplan, Marcos: Hacia un nuevo constitucionalismo democrático en America Latina: problemas y perspectivas Revista de Estudios Politicos, 1980. 16. sz. 89-115. o.

Kádár, Béla: Latin-Amerika gazdasági dilemmái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.

Kerekes György: Chile – egy tragédia tanulságai. Kossuth, Budapest, 1976.

Las Constituciones de Iberoamerica. Edición preparada por Luis López Guerra y Luis Aguiar. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992.

Laclau, Ernesto: Politica e ideologia en la teoria marxista. Capitalismo, fascismo, populismo. Siglo XXI.Editores S.A. Madrid, 1978.

Lechner, Norbert: La erisis del Estado en America Latina. Revista Mexicana de Sociologia 1977. 2. sz. 389-426. old

Lechner, Norbert: Estado y politica en America Latina. Siglo XXI. Editores S. A. 1981. Madrid,

López Varas, Miguel A.–Baeza Freer, Jaime: Las elecciones chilenas de 2009-10: ¿se derechizó el país? In: América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2011. 277-303.o.

Maravall, José María: Economías y regímenes políticos. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid, 1994.

Meira Mattos, Carlos de: Uma Geopolítica Pan-Amazónica. Biblioteca do Exercito Editora, Rio de Janeiro, 1980.
Moore, Barrington Jr.: Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. Hardmondsworth, Penguin, Boston, 1966.
Moore, Barrington, Jr.: As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martin Fontes, 1975.
Moulian, Tomás: Chile Actual. Anatomía de un mito. Serie Punto de Fuga. Colección Sin Norte. Arcis Universidad, Santiago de Chile, 1997.
Muñoz Goma, Oscar–Celedon, Carmen: Chile en transición: estrategia economica y política Revista de Ciencia Política 1993. I. sz. 87-122. o.
Nogueira Alcalá, Humberto: El sistema constitucional chileno. In*:* Los sistemas constitucionales iberoamericanos. Editorial Dykison, Madrid, 1992. 273-325. o.
O'Donnell, Guillermo: Refiexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. Revista Mexicana de Sociologia. 1977. 1. sz. 9-59. o.
O'Donnell, Guillermo: El Estado Burocratico-Autoritario. Triunfos derrotas y crisis. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.
Patomares Lerma, Gustavo: Elecciones y proceso de transición en Chile. Revista de Derecho Político 1991. 33. sz. 478-496. old
Poulantzas, Nicos: Fascisme et dictature. La III. e. International face au fascisme. Libraire Francois Maspero, Párizs, 1970.
Poulantzas, Nicos: Fascismo y dictadura. Siglo XXI. Editores S.A .,Madrid, 1976.
Poulantzas, Nicos:Estado, poder y socialismo Siglo XXI. Editores S.A. Madrid 1979.
Ruiz Rodríguez, Leticia, M.: Las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005-2006 en Chile. In: Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez (eds): Elecciones y política en América Latina. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales- Fundación Carolina. Madrid, 2008. 95-113.o.;
Shiguenoli, Miyamoto: Geopolítica no Brasil. Papirus, Saõ Paul, 1995.
Szilágyi István: Népi Egység Chilében – egy forradalmi reformpolitika tapasztalatai. In: Biztonság és együttműködés. Magyar Politikatudományi Társaság. Evkönyv. Budapest, 1985. 124-151 o.
Szilágyi István: Chile – egy diktatúra természetrajza. Politikatudományi Füzetek. 85. sz. Budapest, 1985.
Szilágyi István: Szocializmus, modernizáció, fejlettség. In: Változások és alternatívák. Magyar Politikatudományi Társaság. Évkönyv. 1988. 125-133. o.
Szilágyi, István: Tekintélyuralom, kivételes állam, nyitás, átmenet. In: Bevezetés a politikai komparatisztikába. Aula Könyvkiadó, Budapest, 1991. 145-160. o.
Szilágyi István: Új demokráciák Európában. Magyar Tudomány, 1992. 5. sz. 535-545. o.
Szilágyi István: Alkotmányozási folyamat és demokratikus átmenet. Comitatus, 1994. 4. sz. 21-34. o.
Szilágyi István: Hivatásos katonából „professzionális" demokrata. Politikatudományi Szemle, 2005. 3-4. sz. 81- 111.o.
Szilágyi István: A brazil geopolitikai iskola. Politikatudományi Szemle 2007. 3. sz.69-85.o.
Szilágyi István: A brazil Legfelső Hadi Akadémia: geopolitika és nagyhatalmi szerepvállalás. Valóság, 2011. 3. sz. 76-90. o.
Szilágyi István: Geopolitika. ID Research Kft./Publikon Kiadó, Pécs, 2013
The Legacy of Dictatorship: political, economic and social change in Pinochet's Chile. (edited by Alan Angell and Benny Pollack). University of Liverpool, 1993.
Tironi, Eugenio*:* Autoritanismo, modernización y marginalidad. Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1990.
Walker, Ignacio: Transición y consolidación democrática en Chile. Revista de Ciencia Política, 1992, No.1-2.
Wittman Tibor: Latin-Amerika története. Gondolat Kiadó, Budapest,1971

AZ ÁLLAMOK BIZTONSÁGA: A TITKOSSZOLGÁLATI ESZKÖZÖK ÉS MÓDSZEREK ALKALMAZÁSÁNAK ÁLLAMI ÉS NEM-ÁLLAMI SZEREPLŐI A XXI. SZÁZAD ELEJÉN

Révész Béla

ABSZTRAKT

A titkosszolgálatok történetileg kialakult alapfeladata, hogy realizálják az állam külső és belső védelmi funkcióinak legfontosabb célkitűzéseit. Érthető, hogy ezeknek a feladatoknak az ellátása során fokozott védelmet igényelnek az általuk alkalmazott titkosszolgálati eszközök és módszerek. A probléma lényege, hogy milyen terjedelemben és mélységben monopolizálhatja az állam ezeket, illetve milyen jogi és szakmai feltételrendszert tud biztosítani ezek védelmére vagy éppen a megosztásukra.

ENGLISH ABSTRACT

The historical task of secret services, to realize its key objectives: the external and internal security of the state. It is understandable that the solution of these tasks require increased protection of intelligence tools and methods, they use. The essence of the problem is the extent and depth of these tools which are monopolized by the state, and the legal and technical conditions, which can provide protection or even to sharing of these systems.

KULCSSZAVAK

Információszerzés, elhárítás, titkosszolgálati eszközök és módszerek, állami hírszerzés, magánhírszerzés.

1. Ha abból indulunk ki, hogy a titok lényege a fordított, azaz „negatív kommunikáció" [1], esetleg „tudatos elrejtés" [2], akkor máris azzal az eredendő paradoxonnal találjuk szemben magunkat, hogy az információs szempontból leginkább gátolt, blokkolt területek teremtik meg a legintenzívebb társadalmi igényt az így kialakult információs vákuumnak a megszüntetésére. A mindenkori „miért" kérdésre adható válaszok elmaradása fokozza a kognitív bizonytalanságérzetet, az elmaradt információk pedig növelik a magyarázatok hiánya miatti társadalmi feszültséget [3]. Ráadásul a titok nem egyszerűen szubjektív információhiányt jelent, hanem az is szükséges hozzá, hogy a tulajdonképpeni

informátor szándékosan váljon „dekommunikátorrá", azaz az információk birtokosa ezen ismeretek tudatos rejtegetőjévé. Ily módon a titok nem egyszerűen a normális kommunikációs folyamatok szándékos megakadályozását jelenti, hanem eleve tartalmazza a közöttük lévő aktív társadalmi viszonyt, *konfliktusaik kölcsönhatását* is.

Ugyanakkor láthatók a titok természetének *relatív és történeti* vonatkozásai is. Különböző kultúrák, szubkultúrák, csoportok és intézmények eltérő hírigénnyel rendelkezve más-más információk elmaradását tekintik nem-kommunikációnak, titoknak. A korábban nyilvános tartalmakat utóbb védelmébe veheti a titoktartás, miközben ez a tendencia megfordítva még inkább igaz: ami korábban titok volt, az később már nélkülözheti e védelmet. Nem véletlen, hogy Habermas éppen az abszolút államiság *árkánum-gyakorlata* történelmi meghaladottságából vezeti le a társadalmi nyilvánosság kialakulásának XVIII. századi jelentőségét: „Az állami árkánumok apologetikus irodalma azokat az eszközöket említi, amelyeknek segítségével az uralkodó képes megőrizni szuverenitását, a jura imperii-t – éppen az arcana imperii, a titkos praktikáknak a Machiavelli által bevezetett egész katalógusa az, amelynek biztosítani kell az uralom megtartását az éretlen nép felett" [4]. Ezért a polgári közösségek megerősödésével az árkánum gyakorlatát egyre inkább a publicitás elve váltja fel. De miközben a közös ügyek nyilvánossága egyre magától értetődőbbé válik, ugyanakkor a társadalmiság másik pólusán a magánszférában az *autonóm titkok* védelmének tendenciája erősödik fel: „a nyilvános egyre nyilvánosabb, a privát pedig egyre inkább priváttá válik" [5].

A történelmi példák nyomán nyilvánvaló, hogy titok tudója mindig bizonyos előnnyel rendelkezik a tájékozatlannal szemben. Erudíciójának foka alacsonyabb lehet a többiéhez képest, de bizonyos vonatkozásban jobb. Ha ez az előny formális vagy nem formális szervezettségben lévő emberek között jut kifejezésre, akkor elkerülhetetlenül valakik fölötti hatalom gyakorlásává válik. A történelem és a gyakorlat számos olyan példát állít, melyben a hatalom megszerzése csupán titok birtoklásán alapult, az uralkodói tekintély pedig azon a meggyőződésen, hogy az adott személy valami többet vagy valami olyasmit tud, ami fontos, de elérhetetlen a többiek számára. A titokzatosság az egyik legjelentősebb tényezője a bizonyos személyek iránti kultusz kialakulásának is. Az ilyen és ehhez hasonló esetekben a titokzatosság holdudvara nemcsak a hatalom természetes kísérője, hanem megszerzésének eszköze is [6]. Az uralkodás terén a titok (a rejtett ismeret vagy szándék) nemcsak *közvetett, de közvetlen eszköze is a hatalom megszerzésének*.

Az irányítás szerkezetének lépcsőfokai, mint ismeretes, az irányítási rendszer struktúrája egy reális szubordinációjának a megszemélyesítői. Az irányítás folyamatában az egész rendszer érdekeit a legmagasabb láncszem képviseli. Azonban az ezeket az érdekeket szolgáló titkos ismeret, éppen, mert érdekeket szolgáló ismeret, nem mindig válik a komponensek ismeretévé is. A közös ér-

dekek megvalósítása más rendszerekkel vagy az egész elemeinek egy csoportjával szemben folytatott harcokkal és konfliktusokkal járhat. Ilyen esetben pedig a titok szükségszerűségként jelentkezik. Ezért bizonyos ismeretek és szándékok titokban tartása az adott irányítási aktus végrehajtásáig az irányítás egyik reális kifejezője. A politikai irányítás tele van ilyen esetekkel. Ez ugyanis nem csupán helyzetelemzést, ésszerűséget és számítóképességet jelent, hanem készséget is a kockázatra; az adott konkrét körülmények között cselekedni a szövetségesekkel és a különböző ellenfelekkel és riválisokkal szemben. Ilyen körülmények között a titok ésszerű kezelése még előnyt is jelent. Sőt, Simmel arra is felhívja a figyelmet, hogy a hazugság etikai szempontból negatív értéke nem szabad, hogy elfedje előlünk szociológiailag pozitív jelentőségét, amelyet „bizonyos konkrét viszonyok alakítása során fejt ki" [7].

A titok felhasználásával történő uralkodás azonban fordított hatású lehet a hatalmon lévőre nézve, különösen az irányítás hierarchikus szerkezete esetén. Ebben ugyanis minden magasabb irányítási szint tevékenysége valamilyen fokon függ az alatta lévőtől, méghozzá a közbeeső szervek számának arányában. Ez teremti meg az irányításban a fordított függőség reális lehetőségét, mert így az utasítások egy részét például a rendszer alacsonyabban fekvő láncszemei elhallgathatják, vagy pedig az utasítások egy részét torzított formában továbbíthatják lefelé.

A titokgazda azon törekvését, hogy valamely információ elterjedését megakadályozza, általában a feltételek, és kölcsönhatások meghatározott komplexumának *biztonságáról kialakult meggyőződése* határozza meg. Amikor elrejti gondolatait, ezen erőfeszítésének motivációja leggyakrabban abból a kívánságából fakad, hogy megvédje vagy megőrizze érdekeit valamilyen ellenséges tényezővel szemben. A *biztonság és a titok közötti kapcsolat* érvényes mind az egyén, mind a különböző emberi közösségek viselkedésére. De míg az egyén esetében a titok megőrzése vagy kiküszöbölése egyszemélyi magatartás, addig társadalmi méretekben ezt a funkciót többnyire a *titkosszolgálati szervek* teljesítik. A társadalom általában nem a konfliktusos helyzetekre készül fel. De ha egy konfliktusszituáció tárgya a közösség egzisztenciális fennmaradásával kapcsolatos titokért folyó harc, akkor mindig a titkosszolgálatok jelentik az összecsapás sikerének legfontosabb tényezőjét.

Egyik vagy másik ellenfél objektíve erőfölénnyel rendelkezhet. De a politikai gyakorlat azt mutatja, hogy az eredmény a harcban nemcsak az ellenfelek potenciális lehetőségétől függ, hanem attól is, hogy milyen mértékben képesek felmérni magukban a konfliktus további kifejlődését, azaz milyen mértékben ismerik az ellenfél szándékait az egész konfliktus során [8]. Az erős ellenfél előre ismert lépése mindig kevésbé veszélyes a gyenge ellenfél legkisebb, de váratlan lépésénél. Így a harcoló ellenfeleknek a siker feltételeként objektív lehetőségeikhez és erejükhöz általában hozzá kell tenniük az ellenfél állapotáról szóló tájékozottságot is. Az olyan konfliktusok kiszolgálása, amelyekben

a rejtett szándékok dominálnak, illetve valamely konfliktusszituációban való fölény megszerzése szempontjából döntő jelentőséggel bírnak – a titkosszolgálatok feladata. Ezek funkciója mindenekelőtt a társadalmi jelentőségű (állam) titok szférája, illetve amely már társadalmi ténnyé vált egy már létező, vagy keletkezőben lévő társadalmi konfliktus körülményei között.

A titkosszolgálatok által folytatott megismerési tevékenység két fő irányban halad. Az első: a felderítés, amely az egész saját rendszerre vonatkozó rejtett szándékok feltárására és leírására irányuló tevékenységgel jellemezhető. Mindent, ami az információ vonatkozásában a saját felet szolgálja az adott társadalmi konfliktusban, és megkönnyíti az ellenséggel folytatott harcát, felderítési információnak nevezünk.

A felderítési információs tevékenységnél rendszerint olyan folyamatok és jelenségek kerülnek meghatározásra, amelyek létezése már ismert. Ismert például az, hogy egy adott ország vagy más szociális közösség eredetét, berendezkedését, történelmi helyzetét stb. tekintve potenciális vagy reális ellenség. Ebből az ismeretből következik az a feltevés is, hogy rejtett szándékai vannak, amelyeket meg kell ismerni. Tehát a felderítő tevékenység rendelkezik a legfontosabb ismerettel: azzal, hogy maga az *objektum létezik*. Ebben a helyzetben a megismerés objektumával kapcsolatos első bizonytalansági tényező már a feladatok megkezdésével megszűnik [9].

Az elhárítás logikai jellemzése ettől eltérő. Az elhárító szerveknek ugyanis van egy előzetes feladatuk – megtudni, léteznek-e olyan objektumok, amelyeket meg kell ismerni azaz történnek-e az ellenség részéről a saját ország titkainak megismerésére irányuló kísérletek. Ezért az elhárítás megismerési folyamata a felderítési tevékenységhez képest sokkal intenzívebb és nehezebb. A tudás minden területén sokkal könnyebb leírni valami olyasmit, aminek a létezéséről már tudomással rendelkezik, mint aminek még *nem biztos a létezésében*. Ebben az esetben a rejtett szándékok létezésében lévő bizonytalanság egyet jelent az ellenfél létezésében való bizonytalansággal [10].

A titkosszolgálatok történeti alapfeladata, hogy megvalósítsák az állam külső és belső védelmi funkciójának legfontosabb célkitűzéseit. Érthető, hogy ezeknek a feladatoknak az ellátása során fokozott védelmet igényelnek az általuk alkalmazott titkosszolgálati eszközök és módszerek. A konfliktus lényege, hogy milyen terjedelemben és mélységben monopolizálhatja az állam ezeket, illetve milyen jogi és szakmai feltételrendszert tud biztosítani ezek védelmére vagy éppen ezek megosztására [11].

A jelenlegi szabályozás által használatos „nemzetbiztonsági" terminus elfogadása körül nem csupán a hatályos törvény vitájában, de már az „állambiztonsági szervek jogállami átalakítása" során is élénk viták bontakoztak ki. Az 1989-es év során a belügyminisztériumban megfogalmazódott javaslatokban a „nemzetbiztonsági szolgálat", „nemzetbiztonsági hivatal", „állambiztonsági hivatal" javaslatok éppúgy szóba kerültek, mint pl. az „védő hivatal" elnevezés.

A Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény meghozatalakor a „titkosszolgálat" szó használata is polémiára adott okot. Az Nbtv. általában kerüli a „titkosszolgálat", „titkosszolgálati" megnevezést, a titkosszolgálati eszközök és módszerek helyett titkos információgyűjtésről beszél. A „nemzetbiztonsági szolgálatok titkosszolgálati tevékenysége" kifejezés használata mégis megjelenik például a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos sajátos gazdálkodási szabályokban, és „titkosszolgálati pótlék" elnevezéssel is találhatunk. Felvetődik a kérdés: itt csupán az előterjesztők szemantikai fáradozásáról van szó, hogy minél jobban elhatárolódjanak a pártállami biztonsági szolgálatoknál használatos szakkifejezésektől– ezzel is bizonyítva a volt állambiztonsági szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti különbségeket – vagy mindez olyan megfontolások eredménye, amelyek elméletileg is megalapozott tartalmat hordoznak.

A történelmi előzményekre tekintettel látható, hogy a titkosszolgálat a régebbi, a nemzetbiztonsági szolgálat az újabb kori kifejezés, és főként a XX. század második felében hódít teret. Ez összefügg a biztonsági tevékenység, a szolgálatok működése jogi szabályozásának fejlődésével – illetve magának a szabályozásnak a megjelenésével – a polgári demokráciákban. A szolgálatok „hivatalosan" is megjelentek és szuverenitásvédelmi rendeltetésükkel, felderítő-hírszerző-elhárító funkcióikkal beépültek az állami szervezetrendszerbe. A nemzetközi együttműködés, a diplomácia jelentőségének megerősödése, az államok közötti vitás kérdések rendezésében elsődlegessé váló szerepe egyrészt növekvő, másrészt új típusú kormányzati igényeket támasztott a biztonsági szolgálatokkal szemben. Emellett a nyitottabbá váló társadalmak, a hírszolgálatok fejlődése, a nemzetközi kommunikáció globalizálódása és az informatika forradalma miatt a nemzetbiztonsági szolgálatok ma már nemcsak a klasszikus titkosszolgálati eszközökkel szereznek titkos információkat. A titkos információgyűjtés módszerei mára alapjaiban alakították át a klasszikus titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazását.

Ugyanakkor az állam által korábban nem csak titokban tartani kívánt, de monopolizálni is szándékolt titkosszolgálati eszközök és módszerek a XXI. század elejére jelentős részükben kikerültek az állami fennhatóság alól. „Privatizációjuk" legális formája a legkülönbözőbb magánnyomozói irodák, őrző-védő vagy személyvédelmi vállalkozások. A „szürke" zónában a piaci szereplők akár önálló szervezeti egységként működtetik nem csak biztonsági-rendészeti szolgálataikat, de gazdasági-pénzügyi hírszerzésre is megbízást kapnak. A szervezett alvilágot a titkosszolgálati eszközök és módszerek terén alkalmazott műszaki felszereltsége olykor versenyhelyzetbe hozza az állami hírszerzés és elhárítás technikáival. Végül nem feltétlenül gyakoribbá válásuk, inkább szaporodó látványos lelepleződéseik jelzik, hogy a politikai élet szereplői ellenfeleikkel folytatott harcukban egyre természetesebb eszköznek tekintik a klasszikus és a legújabb titkosszolgálati fortélyok széleskörű felhasználását.

2. A titkosszolgálati eszközök alkalmazása csak formálisan az állami hírszerző és elhárító szervek monopóliuma. A szakirodalom a „'magán' titkosszolgálati szféra" elnevezéssel tárgyalja a kérdést [12]. Az természetesen nem fordul meg a fejünkben, hogy amikor véletlenül (esetleg szándékosan) meg- vagy kihallgatjuk ismerőseink vagy éppen ismeretlenek beszélgetéseit, akkor tulajdonképpen *engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést* végzünk, amint akkor sem, ha kíváncsiságból meg akarjuk tudni ismerősünkről, merre tart és elkezdjük észrevétlenül követni. Ezek az információszerzési fortélyok mindennapjainkhoz tartoznak, és bár nem illendőek, de semmiképpen nem tilosak és éppúgy hozzátartoznak a civil együttélés technikáihoz, mint a titkosszolgálati módszerekhez. Az államon kívül tevékenykedő, titkosszolgálati eszközöket használó szereplők köre tevékenységük tartalmát tekintve lehet magánéleti, gazdasági (pénzügyi, technikai-műszaki) szervezett bűnözői és politikai jellegű.

A személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység a piacgazdaság részeként a polgári társadalomban legális elismertségét a vállalkozói szférában. Történetileg éppen ezért a gazdaság/állam viszonyainak hullámzásait élte meg. A liberális gazdaságpolitikai megfontolások visszaszorulása, az etatista tendenciák felerősödése általában is szűkíti a vállalkozások szabad mozgását. A magánnyomozói tevékenység esetében viszont az állami beavatkozást erősítő intézkedéseket felerősíti az ilyenkor általában demokratikus jogkorlátozásokat is magukkal hozó intézkedések, amelyek eredményeképpen az állam fokozottan ellenőrzése alá kívánja vonni az információszerzésben, adatgyűjtésben érintett valamennyi aktort. E tekintetben az autoriter hatalmak, a diktatúrák – és nem csak magyar viszonylatban – arról ismerhetők fel, hogy megtiltják a magánszemélyek megbízásából végzett privát nyomozói tevékenységet.

A hatályos szabályozás szerint a magánnyomozó a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén [13]:

- adatot gyűjthet, felvilágosítást kérhet;
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásából és a közúti közlekedési nyilvántartásból adatszolgáltatást kérhet;
- a közúti közlekedési nyilvántartásból adatszolgáltatást kérhet;
- kép- és hangfelvételt készíthet;
- a más részére szóló zárt küldemény tartalmát ellenőrizheti.

Nem tér ki rá a törvény, de a gyakorlat azt bizonyítja, hogy a gyakorlatban ún. nem engedélyköteles titkosszolgálati eszközök is beépültek a magánnyomozói tevékenységbe. Ezek szerint:

- titkos kapcsolatot létesíthetnek magánszeméllyel;
- információs rendszereket hozhatnak létre és alkalmazhatnak;
- csapdát alkalmazhatnak;
- fedőintézményt hozhatnak létre és tarthatnak fenn;
- helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhetik, technikai eszközzel rögzíthetik;

- beszélgetést lehallgathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik;
- hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből információkat gyűjthetnek.

Ami a potenciális célszemélyre vonatkozó legfontosabb – és a példák sokasága szerint gyakran negligált – korlátozás, a törvénynek azon rendelkezése, mely szerint a magánnyomozás nem irányulhat hivatalos személy hivatalos tevékenységére [14]. Hogy ennek ellenére illegálisan mégis célszemélyekké válhatnak, annak részben a hivatalos személy politikai, részben pedig üzleti-gazdasági tevékenysége, illetve az ezzel járó értékes információk megszerzéséért folytatott küzdelem a magyarázata.

Üzleti vonatkozásban a versenytársakról információkat szerzők tudományát már hazánkban is oktatják. A módszerek változatosak, nem árt az óvatosság – tanítják –, a gyanútlan telefonközpontos is sokat árthat a cégnek, ha például túlságosan segítőkész. A névtelen érdeklődőként, állítólagos ügyfélként, beépített munkatársak, sőt olykor titkosszolgálati módszerek révén szerzett információk – a vállalatok közötti konkurenciaharc, ha nem is a legtisztességesebb, de a gyakorlatban bevett eszközei. Az üzleti hírszerzés és elhárítás a profi titkosszolgálati módszerek közül jogszerűen alkalmazza a sajtó- és internetfigyelést, informátorok beszervezését, kutatást végez adatbázisokban, követ, megfigyel, „környezetel" [15]. De tudjuk azt is, hogy a munkáltató belehallgat alkalmazottainak telefonjaiba, ellenőrzi e-mail-jeit, és előfordulhat, hogy a komolyabb posztra jelentkezőt „lenyomozzák", s csak előéletét megismerve döntenek arról, felveszik-e a céghez.

A titkos információgyűjtő eszközök civil szférában történő alkalmazásában bűnüldözési és nemzetbiztonsági szempontból a legveszélyesebb tendencia, hogy a *szervezett bűnözés* is egyre nagyobb érdeklődést mutat ilyen eszközök iránt. Ráadásul a bűnözői oldal hajlandó és egyes esetekben tud is nagyobb beruházásokat finanszírozni annak érdekében, hogy a céljuknak leginkább megfelelő berendezést vegyék meg.

A bűnözők célja kettős lehet: egyrészt bűncselekmények előkészítéséhez is használhatnak különböző megfigyelésre, elektronikus felderítésre alkalmas eszközöket (például „gépkocsilopókat"), másrészt igyekeznek észlelni a bűnüldöző szervek ellenük irányuló technikai felderítő akcióit is. Ez utóbbi küzdelemben azonban a rendőrséget és más rendvédelmi szervezeteket is kiszolgáló Nemzetbiztonsági Szolgálattal egyelőre ritkán kelhetnek versenyre [16]. A NATO-, illetve EU-országokban is használt, vagy azzal egyenértékű berendezéseiknek és az állomány szakértelmének köszönhetően a Szakszolgálatnál legtöbbször olyan technikával dolgoznak, ami *nem detektálható*. Még nem volt rá példa, hogy az NBSZ által telepített technikai eszközöket a civil szférában használatos felderítő eszközökkel felfedezték volna.

A civil információgyűjtés technikái körében a leggyakoribb a helyiséglehallgatás, telefonlehallgatás és a „bekamerázás". A helyiséglehallgatás történhet belülről, egy benn elhelyezett adóval, illetve kívülről, az ablaküvegek vagy falak rezgéseinek érzékelésével dolgozó lézeres vagy inframikrofonokkal. A helyiségben elhelyezett készülék akár egy, a virágtartóba ejtett bébi-őrző is lehet, melyet kismamaboltokban is nagyobb választékban tartanak: a kis hatótávolságú, folyamatos adásra kapcsolt készülék a közelében elhangzottakat érzékeli. A helyiséglehallgatáshoz használt eszközök ára azok élettartamától, érzékenységétől, hatótávolságától és rejthetőségétől függ. Az infra- és lézermikrofonok ára néhány ezer dollárnál kezdődik, alkalmazásuk ugyanakkor profizmust igényel, részben a visszaverődő jelek befogása, részben pedig az érthető hang eléréséhez szinte biztosan szükséges alapos szűrés és keverés miatt. Az utcai lehallgatáshoz használható puskamikrofonok olcsóbb darabjai már pár száz dollárért kaphatók, ugyanakkor az ezekkel rögzített hangokhoz is szükség van szakértelmet és drága berendezéseket igénylő hangtechnikai utómunkákra.

A telefonlehallgatás során a legegyszerűbb módszerek közé tartozik a vonalra való rácsatlakozás egy másik telefonkészülékkel, a bérházakban egyszerűen hozzáférhető telefondobozokon keresztül. Ennek költsége elenyésző, és különösebb szakismeretet sem igényel. A helyiségbe való behatolást is feltételezi, ha az adott vonalon a célszemély által használt készüléket babrálják meg, ilyenkor egy miniadó kerül a telefonba. Ez utóbbi módszer esetén a poloska minőségétől függően változhatnak az árak. A gsm-ek lehallgatását az arra jogosult állami szervek a telefonközpontokon végzik. A magánszférában több tízezer dollárba kerülnek, és ellenőrzött termékekként nehezen, szinte alig hozzáférhetőek az egyetlen készülék közelből való lehallgatására alkalmas berendezések. A világon elterjedt, nemzetközi GSM szabvány alapján kódolt (védett) digitális jelfolyamok és technológia védi az illetéktelen lehallgatás ellen a beszélgetéseket, kapcsolatokat.

Kamera akár az inggombba is szerelhető, miniatűr kamerák azért tartoznak az olcsóbb berendezések közé, mert használójuk magán viselheti a rögzítő berendezést, azaz nincs szükség hozzájuk kapcsolódó, nagy teljesítményű adóberendezésre. A nagyméretű, megfigyelésre használt biztonsági kamerák használata a magánszférában széles körben elterjedt, ezeknek kapható ugyanakkor álcázott, fali órába, műtárgyba rejtett változata is. Ezeket magánnyomozó irodák jellemzően akkor használják, ha egy cég vezetője a vállalatnál felmerült visszaélés gyanúját kívánja egy helyiség megfigyelésével igazolni.

A legújabb technikák hatóságon kívüli felhasználását nem csak a hazai, de a nemzetközi szabályozás is igyekszik meggátolni. Vannak például kifejezetten titkosszolgálati célokra tervezett és gyártott haditechnikai jellegű lehallgató eszközök. Ezeket nem lehet szabadon megvásárolni, birtokolni. Szigorúan követett, zárt értékesítésű, sorszámozott titkosszolgálati eszközökre szakosodott kereskedő cégeknél lehet csak megvásárolni, akik csak kormányzati meg-

kereséseket fogadnak el. A termékek tervezése, műszaki tartalmuk, alkatrészbázisa, technológiája, minősége, jellege, egyértelműen titkosszolgálati célú, és messze eltérnek a kereskedelemben megvásárolható, esetleg hasonló funkciókkal bíró eszközökétől. Léteznek emellett az ún. „kettős felhasználású" eszközökre vonatkozó tilalmak is. Ezek azok a termékek, beleértve a *szoftvert és technológiát* is, amelyek polgári és katonai célokra egyaránt felhasználhatók. Ezek között szerepeknek lehallgató eszközök, ezek felderítésére, működésének kimutatására szolgáló eszközök, a titkos vizuális megfigyelés eszközei, titkos behatolás eszközök valamint rejtjelző és titkosító berendezések is [17].

A politikai kultúra rendszerváltás utáni állapotának egyik fontos mutatója, hogy a titkosszolgálati módszerek alkalmazása megjelent a *politikai szereplők körében* is és feszült belpolitikai szituációkban a korábban a pártállami időszakból – esetleg éppen áldozatként – *megismert technikák használata* nem ritka. Ezek a módszerek nem egyszerűen az információszerzésre korlátozódnak, hanem a közhangulat befolyásolásától a tömegdemonstrációk manipulálásáig széles körben felhasználhatóak. Vizsgálatuk új, sajátos területe a politológiai kutatásoknak [18].

Ennek egy jellegzetes dokumentuma a 2006. őszi, budapesti zavargások során terjesztett az „Ellenállók kiskátéja" című, az „utcai harcosoknak" szánt, interneten is terjedő tanácsadás [19]. Figyelemre méltó, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal éves jelentései *1999 óta* folyamatosan felhívják a figyelmet arra, hogy *„egyes szélsőjobboldali körök fegyvereket, robbanóanyagot kívánnak beszerezni, és terrorjellegű cselekmények elkövetését fontolgatják. Militáns szellemű táborozásokat szerveznek, ahol a résztvevők ideológiai képzése mellett légpuskákkal, festékfegyverekkel, 'gerillaakciók' végrehajtását gyakorolják, erőnlétüket fejlesztik"* [20]. Néhány év alatt az említett tényezőkhöz egy újfajta „radikális tudatosság" is párosult, amely már a teljes politikai intézményrendszert eliminálló törekvések szolgálatában állt: *„a működés során elkülönül az idea- szervezés-végrehajtás hármas szintje. A vertikális tagoltságban elválnak a funkciók, amit a cselekményekhez kapcsolódó büntetőjogi relevancia is megjelenít. Ennek alapján a szervezők alkotmányellenes törekvéseket képviselnek, amelyhez azonban klasszikus politikai szélsőséges jelszavak társulhatnak"* [21].

A radikális utcai akciók, valamint a – főként az interneten – terjesztett taktikai tanácsok és különféle útmutatók a belső állambiztonsági valamint a rendőrségi szolgálat intézkedéseinek, szabályzatainak, pl. a tömegoszlatás szakanyagának meglehetősen pontos ismeretéről adnak tanúbizonyságot. Legalábbis a korabeli belügyi képzési anyagok éppen az ilyen helyzetekre alkalmazható ismereteket tartalmaztak.

A „klasszikus" operatív intézkedés, a kompromittálás hagyományos célja, hogy a kiválasztott személyt együttműködésre késztesse – egyéni, erkölcsi presztízsének, családi és társadalmi helyzetének veszélyeztetettségével. Ma viszont ugyanennek a technikának, a közéleti szereplő, politikus lejáratásának

célja tipikusan a „karaktergyilkosság". Nem véletlen az sem, hogy a titkosszolgálati struktúrák titkai többnyire éppen választásokkor, a politikai elitek váltása idején kerülnek nyilvánosságra.

Fenti példák esetében természeten nem arról van szó, hogy a politikai élet mai szereplői ne ismernék a politikai marketing, a befolyásolási technikák vagy a médiakutatás legújabb eredményeit és ezeket nem alkalmaznák a szinte teljesen mediatizálódott politikában. Sokkal inkább az figyelemre méltó, hogy a korábbi időszak állambiztonsági kutatásaiból sok olyan alkalmazható ismeret maradt fenn, amelyek már-már feledésbe merültek; mégsem hagyhatók figyelmen kívül pusztán azért, mert egy letűnt rendszerhez kötődnek. Ezek kritikai feldolgozása, „újrahasznosítása" nélkül egy egész korszak sajátos (szub)kultúrája tűnne el a szemünk elől.

Az eredeti kérdést tehát, miszerint monopolizálni, avagy diverzifikálni kell-e a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának a körét, önmagában nehéz megválaszolni. Az állam szuverenitásának védelmében törekszik ezen tevékenységek korlátozására, szabályozására. Ugyanakkor adott helyzetben mégis rákényszerülhet az információk államon kívüli gyűjtőinek széles bázison megszerzett adatainak felhasználására, ha ezek nem kerültek az állami szolgálatok látókörébe. Másfelől a magánszféra is titkos nyomozati feladatainak megoldása során egyre inkább támaszkodik azon korábbi államtitkoknak, szolgálati titkoknak illetve minősített dokumentumoknak az adataira, amelyek korábban kizárólag állami kezelési körbe tartoztak. Mindezen szereplők kiegyensúlyozott működését pedig azon társadalmi, politikai és kulturális feltételek garantálhatják, amelyek alapvetően a társadalomirányítás demokratikus keretek közötti megoldásait foglalják magukba.

HIVATKOZÁSOK

[1] Lásd: Nikolov, Elit: A titok. A kommunikáció ellentéte. Tömegkommunikációs Kutatóközpont. Műhely 3. h. n.; d. n. 5. o.
[2] Simmel, G.: A titok és a titkos társadalom. In: Simmel, G.: Válogatott társadalomelméleti tanulmányok. Gondolat, Bp., 1973. 321. o.
[3] Az oktulajdonítással, attribúcióval foglalkozó szakirodalom egyöntetű megállapítása, hogy a megmagyarázhatatlanság, az érthetetlenség ugyanolyan kellemetlen és zavaró, mint amikor értékeinkben bizonytalanodunk el. Lásd: Hewstone, M.–Antaki, Ch.: Az attribúcióelmélet és a társas viselkedés magyarázatai. In: Hewstone, M.–Stroebe, W.–Codol, J.-P.–Stephenson, G. M. (szerk.): Szociálpszichológia – európai szemszögből. KJK, Bp., 1995. 130-161. o.
[4] Habermas, J.: A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Gondolat, Bp., 1971. 80. o.
[5] Simmel, G.: I. m. 343. o.
[6] „Az információkból való részesedés a politikai pozíció és a presztízs egyik legfontosabb szimbolikus kifejezése minden diktatúrában. Némi sértődöttséggel ugyan, de hiteles képet rajzolt erről visszaemlékezésében Farkas Vladimír, aki 1950–55 között az Államvédelmi Hatóság határon túli felderítő szervezetének volt a vezetője, majd vezetőhelyettese, 1950-től 1953-ig pedig ráadásul az ÁVH-kollégiumnak is tagja volt: 'Az országban uralkodó bizalmatlanság nevetséges megnyilvánulásának tekintettem, hogy én, mint az ÁVH egyik legfontosabb főosztályának vezetője, nem kaptam betekintést az MTI bizalmas információs jelentéseibe, amelyek elsősorban a magyar nyelvű külföldi rádiók és a sajtó híranyagát tartalmazták. Igaz, hogy egyre inkább rendelkezésemre álltak az akkori magyar emigrációs sajtótermékek.' " Farkas Vladimir: Nincs mentség. Az ÁVH ezredese voltam. Interart, Bp. 1990. 148. o. Lásd: Révész Béla: Manipulációs technikák a hidegháború korai időszakában. Acta Jur. et Pol., Szeged, 1996. 8. o.
[7] Simmel, G.: I. m. 321. o.
[8] Kállai László: A konfliktushelyzetek kezeléséről. Hadtudomány, 1994. 4. 25–32. o
[9] Szélpál Ottó: Az imperialista államok stratégiája. Hírszerző és elhárító szervei és tevékenysége. Hazánk elleni aknamunkájuk formái, eszközei és módszerei. Állambiztonsági ismeretek a közbiztonsági szak részére. Kézirat, RTF, 1975. 15–584/1975. TH könyvtár 33/1410. ÁBTL 4.1. ÁB-389.
[10] Szili László: A katonai objektumok külső operatív védelmének, biztosításának állambiztonsági feladatai. Kandidátusi értekezés. 15-9/37/1988. 154. o. ABTL ÁB-288.
[11] Pomery, Ch.: State Secrets: Behind the Scenes of the 20th Century. National Archives, Washington, 2006. 144. o.
[12] Izsa Jenő: Javaslatok a nemzetbiztonsági/titkosszolgálati stratégia kidolgozásához. I. m.
[13] 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, 34. §.
[14] A BTK 459. § (1) szerint ebbe a körbe tartozik a köztársasági elnök; az országgyűlési képviselő és a Magyarországon megválasztott európai parlamenti képviselő; az alkotmánybíró; a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár és a kormánymegbízott; a bíró, az ügyész és a választott bíró; az alapvető jogok biztosa és helyettese; a közjegyző és a közjegyzőhelyettes; az önálló bírósági végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és a végrehajtói kézbesítésre felhatalmazott önálló bírósági végrehajtó jelölt; a helyi önkormányzati és a nemzetiségi önkormányzati képviselő-testület tagja; a Magyar Honvédség állományilletékes parancsnoka és az úszólétesítmény vagy a légi jármű parancsnoka, ha a

nyomozó hatóságra vonatkozó rendelkezések alkalmazására jogosult; az Alkotmánybíróságnál, a Köztársasági Elnök Hivatalánál, az Országgyűlés Hivatalánál, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalánál, a Magyar Nemzeti Banknál, az Állami Számvevőszéknél, bíróságnál, ügyészségnél, minisztériumnál, autonóm államigazgatási szervnél, kormányhivatalnál, központi hivatalnál, önálló szabályozó szervnél, rendvédelmi szervnél, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, az Országgyűlési Őrségnél, fővárosi vagy megyei kormányhivatalnál, önkormányzati igazgatási szervnél, megyei intézményfenntartó központnál vagy köztestületnél közhatalmi önkormányzati igazgatási szervnél, megyei intézményfenntartó központnál vagy köztestületnél közhatalmi feladatot ellátó vagy szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetésszerű működéséhez tartozik és a választási bizottság tagja.

[15] Sasvári Rudolf: Üzleti hírszerzés. Agave, Bp., 2006. 137. o.

[16] A titkos információgyűjtő eszközök és módszerek megrendelésére jogosult szervezetek: Alkotmányvédelmi Hivatal, Információs Hivatal. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Terrorelhárítási Központ, Rendőrség, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Nemzeti Adó- és Vámhivatal valamint az Ügyészség.

[17] Lásd: A kettős felhasználású termékek kivitelére, transzferjére, brókertevékenységére és tranzitjára vonatkozó közösségi ellenőrzési rendszer kialakításáról szóló 428/2009/EK tanácsi rendelet I. melléklete, továbbá 13/2011. (II. 22.), valamint 144/2011. (VII. 27.) Korm. rendeletek.

[18] Szabó Máté irányítása mellett az ELTE ÁJTK Politikatudományi Intézetében hosszabb ideje folyik a politikai tiltakozás kultúrájának kutatása. Lásd: Tüntetés, rendőrség, demokrácia. i. m.

[19] „(…) – Hogyan védekezz a gumibotos támadás ellen? A gumibottal rendszerint fejre, combra vagy bordára támadnak, ettől az ember lezsibbad, ideiglenesen harcképtelenné válik. Karral nem lehet, nem érdemes védeni, mert egy-két ütéstől a legkeményebb embernek is elernyed a karja, és a következő már betalál. Javasolt védekezőeszköz egy L formájúra hajlított vasrúd, amelynek rövidebb szárát a markodba fogod, másik végével alkarodat takarod. Ha két ilyened van, az egyikkel védekezhetsz, a másikkal megakaszthatod a támadó pajzsát, gumibotját.” https://kuruc.hu/ (letöltve: 2006. november 8.)

[20] Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve 2000. I. m. 54. o.

[21] Lásd: Szélsőséges csoportok, szervezetek. A kormányellenes demonstrációk alkotmányellenes vetületei. In: A Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve. 1999. NBH, Bp., 2007.

II.
GLOBALIZÁCIÓ ÉS REGIONÁLIS INTEGRÁCIÓ: A POLITIKAI RENDSZER ADAPTÁCIÓJA, STRUKTÚRÁJÁNAK VÁLTOZÁSAI ÉS EREDMÉNYEI AZ EURÓPAI TÉRBEN

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS TAGÁLLAMAI: A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS ANALITIKUS KERETEINEK VÁLTOZÁSAI A SZABÁLYOZÁSI FOLYAMATOK DINAMIKÁJÁBAN[1]

Lőrinczné Bencze Edit

KIVONAT

A tanulmány fő célja, hogy vázolja a többszintű kormányzás (multi-level governance MLG) európai kialakulásának és fejlődésének a kereteit, mely az 1990-es évektől az európai integráció mélyülésével vált meghatározó paradigmává. Bemutatásra kerül a szupranacionális, a kormányzati és szubnacionális szereplők közötti feladat- és munkamegosztás és annak hatása a közösségi politikákra, továbbá az egyes szintek együttműködése kapcsán létrejövő komplex kormányzati struktúra. Az esszé behatóan foglalkozik az MLG két dimenziójával, mely a szereplők hatalommegosztási kompromisszumán alapul. Egyrészt bemutatja annak vertikális aspektusát, mely összekapcsolja a nemzeti szint feletti és alatti struktúrákat, másrészt górcső alá veszi az MLG horizontális nézőpontját, az állami és nem állami szereplők – úgy, mint a vállalkozások, szakszervezetek, NGO-k, társadalmi mozgalmak, civil társadalom – partnerségének új formáit.

ENGLISH ABSTRACT

The principal aim of this paper is to present the concept of multi-level governance (MLG) related to the establishment of a more integrated European Union in the early 1990s. The article gives an overview of the 'multi-level governance' phenomena, shows its complexity and connections between supranational, national and subnational levels in the European Union, and points out its impact on policy-making. The present paper attempts to introduce two dimensions of MLG, both based on the participants' power-sharing compromise. On the one hand, multi-level governance vertical notion including above and below the nation state, on the other hand it means the horizontal

1 A publikáció az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. Készült a „Társadalmi konfliktusok - Társadalmi jól-lét és biztonság - Versenyképesség és társadalmi fejlődés" TÁMOP-4.2.2. A-11/1/KONV-2012-0069 azonosító számú projekt keretében.

The publication was co-financed by the EU and the European Social Fund. It is prepared in the framework of TÁMOP-4.2.2. A-11/1/KONV-2012-0069 project titled: 'Social Conflicts – Social Well-being and Security-Competitiveness and Social development'.

notion of complex governance, the relationships between state and non-state actors – such as corporations and unions, non-governmental organizations, members of social movements, and individuals in civil society – and new forms of public-private partnerships.

KULCSSZAVAK
Többszintű kormányzás, horizontális és vertikális dimenzió, komplexitás, hatalommegosztási kompromisszum.

BEVEZETÉS

A tanulmány fő célja, hogy vázolja a többszintű kormányzás (multilevel governance MLG) európai kialakulásának és fejlődésének a kereteit, a szupranacionális, a kormányzati és szubnacionális szereplők közötti feladat- és munkamegosztást és az egyes szintek együttműködése kapcsán létrejövő komplex kormányzati struktúrát. Több ponton is igazolásra kerül, hogy a többszintű kormányzás kialakulása egyrészt magából a Közösség sajátos felépítéséből, másrészt az alacsonyabb területi szintek fokozódó önálló kormányzási igényeiből tevődik össze és a szereplők hatalommegosztási kompromisszuma alapján jött létre. Az MLG az ezredforduló után vált uralkodó paradigmává mind az Európai Unió működésére, mind a nemzetközi rendszerre vonatkozóan és kiteljesítette a politikatudományban már gyakran megfogalmazott többszintű játék elvét (nested game) és a kapcsolati politika (linkage politics) [1] alapvetéseit. A szerző célja, hogy „működés" közben mutassa be a különböző szintek és szereplők kompetenciáit. Így megvizsgálásra kerül, hogy a Közösség hogyan tud helytállni a megváltozott globális multipoláris rendszerben, képes-e adekvát választ adni az új típusú kihívásokra és kezelni a gazdasági és társadalmi problémákat, valamint megújulni, többek között kormányzati rendszerében, erőteljesebben építve a helyi szereplőkre.

Bemutatásra kerül a szupranacionalizmus és kormányköziség dilemmája, a közösségi és kormányzati intézmények együttműködésének alakulása, melyben „up and down" folyamatként hol az egyik, hol a másik szereplő szerepe a meghatározóbb. A közösség, annak intézményrendszere és döntéshozatali mechanizmusa állandó mozgásban, változásban van, történetét végigkíséri az integráció elmélyítése, továbbá bővítése. Mindeközben nem csak a belső, hanem a külső kihívásokra is válaszolnia kell és ez további strukturális változásokat eredményez. A munka kitér a Közösség kül- és kereskedelempolitikájának változásaira és ezen területeken a szupranacionális és kormányzati szereplők részvételére. A biztonságpolitikai kihívások vizsgálata során bemutatásra kerül a bővítési és szomszédsági politika, továbbá olyan globális kérdések, mint a

migráció, a környezetvédelem vagy az energiapolitika és ezen politikák alakítása a többszintű kormányzati struktúrában.

Végül a szubnacionális szintek megnövekvő szerepére, a helyi lehetőségek, adottságok és problémák uniós szinten történő megjelenítésére hívja fel a szerző a figyelmet, miközben az MLG rendszerében elemzésre kerül a kohéziós, a szociál- és foglalkoztatáspolitika dimenziója.

1. AZ EURÓPAI TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZATI RENDSZER ELMÉLETI HÁTTERE

A nemzetközi politikai rendszer fő szereplője egészen a 20. század közepéig a nemzetállam volt, melynek kizárólagosságát a westfáliai békétől számítjuk, s a 2. világháborúig nem is kérdőjeleződött meg [2]. A 20. század második felében azonban olyan folyamatoknak lehetünk tanúi, melyek az államok mindenhatóságát kétségbe vonják és átalakítják a nemzetközi rendszert, megteremtve a globális és többszintű kormányzás kereteit. A számtalan ok közül mindenképpen szükséges megemlíteni egyrészt a 2. világháborút, másrészt a globalizációs hatásokat. A világégés egyik legfontosabb következménye, Altiero Spinelli gondolatai alapján, hogy a nemzeti államok elvesztették létjogosultságukat, miután nem képesek garantálni polgáraik politikai és gazdasági biztonságát, így Európa csakis föderális alapon szerveződhet újjá [3]. A föderalisztikus Európa kialakítását számos elméleti nézet alapozta meg. A teoretikusok közül kiemelkedik a már említett Spinelli, valamint Brugmans, Friedrich, Fontaine, Burgess, Bosco, Forsyth, Tylor és Pinder, valamint a Közösség vezető politikusai, kezdve Robert Schumanntól és Jean Monnettől, folytatva Jacques Delorsig. A föderalizmussal egyidejűleg az integráció kialakulásának időszakában jelentkező másik nagy hatású elmélet a funkcionalizmus volt – fő képviselői David Mitrany, Leon Lindberg, Ernst B. Haas – mely a föderalizmushoz hasonlóan osztotta azt a nézetet, hogy a fegyveres konfliktusok elsődleges oka a nemzetállamok rendszerében keresendő, ezért a nemzetállam nem képes betölteni korábbi feladatait, túlhaladta önmagát, így szupranacionális integrációra törekedtek.

A föderalizmus és a funkcionalizmus irányzata az 1960-as évek közepén megtorpant, s a szupranacionalitás felett egyelőre diadalmaskodott a kormányköziség (intergovernmentalizmus) elve, hiszen a nemzeti államok elsődleges szereplői maradtak az integrációnak. Ez a megosztottság a legfőbb jellemzője ma is a Közösségnek, s az így létrejövő sui generis integráció sajátossága, hogy a nemzetállamok csak szuverenitásuk egy részéről mondanak le az együttműködés megvalósításához. Ezzel megteremtve az alapjait a többszintű kormányzati modellnek, mely a szupranacionális, a kormányközi (nacionális) és szubnacionális intézmények sajátos elegyét hozza létre [4].

A többszintű kormányzati rendszer kialakulásában és megerősödésében a globalizációs hatások is jelentős szerepet játszottak. A 20. század második felében, de különösen az ezredfordulón a nemzetközi kereskedelem világméretűvé válása következtében az államok gazdasági, politikai, civilizációs, s az élet szinte minden területét érintő összefonódása soha nem látott méreteket öltött [5]. Mindez ráadásul kiegészül az egész világot behálózó üzleti vállalkozások, a transznacionális vállalatok meghatározóvá válásával, mely Manuel Castells nyomán a hálózati társadalom kialakulásához vezet [6]. Ez az újonnan formálódó, hálózatok formájában működő nemzetközi rendszer sokszereplőssé vált, melyben a szupranacionális elemek mellett a regionális együttműködések, a nemzetállami és a szubnacionális szintek partnersége teremti meg a többszintű kormányzás alapjait.

A többszintű kormányzás paradigmája szerint a politikai folyamatokban és a döntéshozatali mechanizmusban ugyan megmarad a tagállami kormányzatok jelentősége, de emellett fontos szerepet kapnak a szupranacionális intézmények, így az Európai Bizottság, az Európai Parlament vagy Európai Bíróság, melyek korlátozzák a nemzeti érdekérvényesítést. Az EU működése szempontjából azonban igen fontos a helyi szereplők, a szubnacionális szintek polgárainak, a civil szférának a mobilizálása is, s a többszintű kormányzás modellje szerint a szubnacionális szereplők legalább olyan meghatározóak a döntéshozatali folyamatokban, mint a nemzeti kormányok vagy az uniós intézmények. Ugyanakkor a Maastrichti Szerződésben létrehozott Régiók Bizottsága lehetővé teszi, hogy a regionális érdekek közvetlenül is megjelenhettek az integráció döntéshozatali mechanizmusában [7].

A többszintű kormányzati formában résztvevők száma és kompetenciája fokozatosan nő, a hatáskörök egyre szélesebbekké válnak, amelyek hatására a kormányzás egyre komplexebbé és átláthatatlanabbá válik, s ezáltal egyre nehezebb az MLG olyan alapelveinek, mint a felelősség és elszámoltathatóság biztosítása. Ez a metakormányzás, vagyis a kormányzás kormányzásának irányába hat, s az Európai Unió működése többszintű metakormányzásként fogható fel.

Azt, hogy az egyes esetekben mely szinteken dőlnek el a folyamatok mindig az aktuális kérdés függvénye, s éppen ettől hatékonyabb a többszintű kormányzati modell, hogy mindig a legkompetensebb szereplő kezébe adja a döntést. Az MLG-ben a nemzeti kormányok hatáskörét korlátozhatják – vagy tehermentesíthetik – akár a szupranacionális, akár a szubnacionális szintek. Az így létrejövő „kormányzat nélküli kormányzás" (governance without government) a gyakorlatban azt jelenti, hogy miközben a nemzeti kormányok megőrzik hagyományos feladataikat és intézményeiket, aközben egyes globálissá váló problémák – környezetvédelem, biztonságpolitika – már nem kezelhetőek nemzeti szinten, így megoldásukhoz szükséges a nem állami szereplők és transznacionális erőforrások bevonása.

Az Európai Bizottság 2001-ben az európai kormányzásról szóló fehér könyvében definiálta a jó kormányzás ismérveit, úgy, mint a nyitottság, a részvétel, a felelősség és elszámoltathatóság, a hatékonyság és a koherencia, melyet a szubszidiaritás alapelve mentén lehet megvalósítani. A Bizottság ezzel hitet tett a többszintű kormányzati forma mellett, hiszen ez csak az egyes szintek hatékony együttműködésével, partnerségével valósítható meg [8]. Az Európai Parlament 2008-as jelentésében a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról c. dokumentumában külön fejezetet szán a többszintű kormányzásnak. Ezen fejezet 20. pontja értelmében „*a sikeres többszintű kormányzást alulról felfelé irányuló megközelítésre kell alapozni, s e vonatkozásban felkéri a regionális és helyi hatóságokat, hogy vizsgálják meg a nemzeti kormányokkal és a Bizottsággal folytatott együttműködésük és kapcsolattartásuk elmélyítésének módozatait*" [9].

Erre alapozva a Régiók Bizottsága a 2009-ben kiadott többszintű kormányzásról szóló fehér könyvében pontosan definiálja a többszintű kormányzást, amely az „*Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvése, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása*" [10]. A dokumentum értelmében 2014-ben kidolgozásra került a többszintű kormányzásról szóló charta, mely az előbbi definíciót kiegészítette. Egyrészt a partnerség elve mellett felsorakoztatta a szubszidiaritás és arányosság elveit is, másrészt megnevezte az együttműködés formáját, mely funkcionális és intézményesített együttműködésben valósul meg [11]. A Chartát 2014. május 9-én a CoR azzal ajánlotta aláírásra, hogy ezáltal a többszintű kormányzás közös értelmezése bekerül az Európai Unió által vallott értékek sorába.

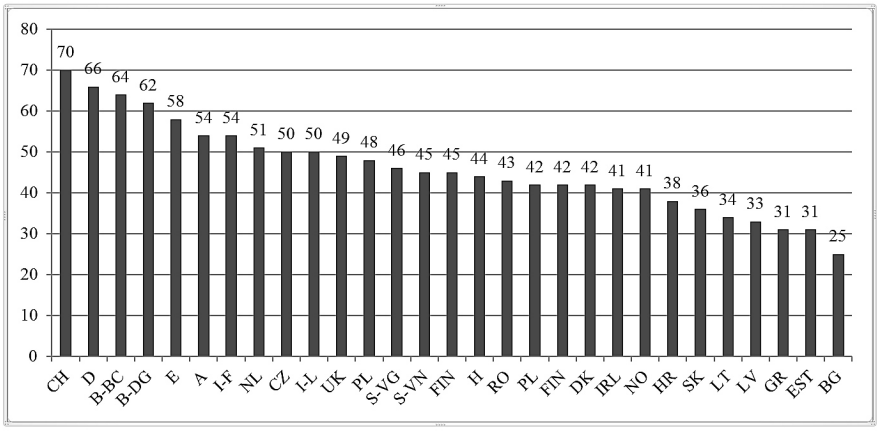
A többszintű kormányzás állandóan változó folyamatot jelent, melyben a partnerségben végzett közös tevékenység mind vertikális, mind horizontális szinten megvalósul. A vertikális együttműködés „a *területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió"* között, míg a horizontális „*a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom*" között valósul meg társadalmi párbeszéd keretében [12].

Az új kormányzati struktúra fontos eleme a szubnacionális szintek kompetenciájának bővítése, a decentralizáció. A helyi, területi szereplők kormányzati kompetenciáinak szintjét a Közösségen belül nagyon nehéz összehasonlítani, ugyanis jelentős eltérések találhatók az egyes tagállamokban és nem alakult ki a decentralizáció mértékét és formáját illetően közösségi standard. Ezt a hiátust az Európai Unió úgy hidalta át, hogy az uniós szerződések részévé tette a szubszidiaritást. A Lisszaboni Szerződés 3b cikkének 3. pontja új értelmezést adott a kormányzati és szubnacionális szintek kompetenciájának és a szubszidiaritás elvének, mely szerint „*azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy*

helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók"[13]. Mindemellett egyéb közösségi dokumentumokban – pl. a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában – is megfogalmazta a szubszidiaritást mint alapelvet, s ezen lépésével az EU megteremtette a hatalommegosztás alapját és egyenlőségjelet húzott a decentralizáció és a részvételi demokrácia között [14]. Az, hogy a többszintű kormányzás mennyire hatékony, a Régiók Bizottsága és az Európa Tanács helyi és regionális hatóságai közötti együttműködésen alapszik, továbbá azon, hogy a regionális és helyi közösségek érdekei, sajátosságai és célkitűzései milyen mértékben integrálódnak be az Európai Unió stratégiájába [15].

Napjainkban a decentralizáció mérésére is kísérletek történtek, s a decentralizációs index megalkotásával egyértelművé vált, hogy a decentralizáció kvalitatív (döntéshozatali) és kvantitatív (pénzügyi) elemei pozitívan hatnak az érintett állam gazdasági teljesítményére, annak hatékonyságára, akár az egy főre jutó GDP-t, akár a GDP növekedését vesszük alapul.

1. ábra: A tagállamok decentralizációs indexe



Forrás: Muller, Urs (2009): The power to shape a region. Decentralisation of political decision. International Benchmarking Forum, Basel. 4.

Az is megállapítható, hogy azon régiók, amelyek több kompetenciával bírnak gyorsabban fejlődnek, s azon tagállamok, ahol a decentralizáció erősebb, jobb gazdasági mutatókkal rendelkeznek, mint a centralizált országok. Ezért a szubszidiaritás elvének alkalmazása az Európai Unió gazdasági teljesítményének, versenyképességének meghatározó eleme [16].

Az Európai Bizottság egy 172 régióra és 18 tagállamból 34 ezer megkérdezettre vonatkozó felmérése is alátámasztja ezen megállapításokat, s hangsúlyozza, hogy a regionális decentralizáció lehet a kulcsa a fejletlen térségek felzárkóztatásának [17].

Ahhoz, hogy a szubnacionális szintek megfelelően működjenek, szükséges a régiók közötti különbségek és regionális egyenlőtlenségek mérséklése. Annál is inkább, mert ezen különbségek a Közösségben jóval nagyobbak, mint versenytársaiban, hiszen a leggazdagabb és legszegényebb régiók között mintegy nyolcszoros különbség tapasztalható. A régiók konvergenciájának megteremtését a kohéziós politika hivatott segíteni, mely integrált beavatkozás csak akkor képes megfelelő hatást elérni, ha a területi adottságokat és sajátosságokat figyelembe véve, vagyis a helyi szereplők bevonásával történnek meg a fejlesztések. 2013 szeptemberében az EU felmérést készített a kérdésről. A megkérdezett 28 065 fő a többszintű kormányzás szubnacionális szintjeinek megjelenítését a társadalmi, gazdasági kohézió terén fontosnak – bár nem kiemelkedően – tartja. A legtöbben – 29% – úgy gondolják, hogy a kohéziós fejlesztésekről szóló döntéseknek regionális szinteken kell megvalósulnia, míg 26%-uk a helyi szinteket tartja fontosnak. 22%-os értéket mutat azoknak az aránya, akik a nemzeti kormányokhoz rendelnék a feladatot és mindössze 18% azoké, akik a szupranacionális döntéseket részesítenék előnyben [18].

Ezen eredmények is alátámasztják a Régiók Bizottsága fehér könyvének azon megállapításait, hogy még nagyon sok a teendő és csak fokozatosan valósítható meg a helyi és regionális kormányzati szintek bevonása az európai és tagállami döntéshozatali folyamatba. A szubnacionális szintek fontosságát olyan számadatok is alátámasztják, mint hogy a helyi és regionális közösségek adják az EU-27 GDP-jének 16%-át, a közkiadások 1/3-át, a közfoglalkoztatás 56%-át és ők felelősek a közösségi politika és jogszabályok közel 70%-ának a végrehajtásáért [19].

2. AZ EURÓPAI UNIÓ POZÍCIÓJA A GLOBÁLIS VILÁG TÖBBSZINTŰ RENDSZERÉBEN

Az európai integráció első lépésekor az alapítók fő célja még elsősorban a háború elkerülése és a két világégést okozó állam megbékélése volt, ugyanakkor már a Párizsi Szerződést aláíró államok is fontosnak tartották a gazdasági együttműködést, igaz, mint funkcionális közösség, csak korlátozott formában. Amikor azonban a Római Szerződést megkötötték, az már közös piacról, a mennyiségi korlátok eltörléséről, vámunióról, valamint olyan közös politikákról szólt, mint a közös kereskedelempolitika, közlekedés, versenyjog és agrárpolitika, melyek lehetővé tették, hogy a Közösség vezető szerepet foglalhasson el a világ gazdaságában. Mára népessége már meghaladta az 5 milliót (2012-

ben 503,7 millió volt), ezzel a világ lakosságának 7,3%-át tömöríti, mellyel Kína és India után a harmadik legnagyobb a világon. A bővülések miatti fokozatosan növekvő népessége és egyre nagyobb területi kiterjedése önmagában is meghatározóvá teszi, de gazdasági súlya következtében – a világ GDP-jének 25,8%-át adja – s a világ legnagyobb kereskedelmi forgalmat lebonyolító szervezeteként hosszú ideje a világ vezető hatalmai közé sorolhatjuk, s a nemzetközi rendszer irányadó globális szereplője [20].

A globális gazdaság multipoláris, ahol legfőbb vetélytársaival az Egyesült Államokkal (2010-ben a világ GDP-jének 22,9%-a) és Japánnal (2010-ben a világ GDP-jének 8,7%-a), évtizedekig megkérdőjelezhetetlen volt szerepe, de a vezető pozíció megszerzéséért a triád tagjai között folyó versenyben a posztfordista, neoliberális gazdaságpolitika nem hozta meg a várt sikereket. A gazdaság növekedése fokozatosan lassuló pályára került, fenti még mindig kedvező mutatói ellenére a nemzetközi versenyben fokozatosan lemaradt, az új vetélytársak (Kína, India, Brazília, Oroszország) gazdasági növekedése sokkal dinamikusabb. Miközben tehát a globalizáció hatalmas előnyöket és lehetőségeket hordoz magában, egyben azt is jelenti, hogy az Uniónak fel kell vennie a versenyt mind az alacsony költségű gazdaságokkal – például Kínával és Indiával –, mind az innováció által vezérelt gazdaságokkal, köztük az USÁ-val és Japánnal. A nemzetközi versenyképesség megőrzése külső és belső konfliktusokhoz vezetett, melyeket csak tetézett a jelenlegi gazdasági válság. A Közösség jövője nagy mértékben attól függ, hogy milyen módon lesz képes kezelni a megváltozott nemzetközi rendszer következtében kialakult gazdasági és társadalmi konfliktusokat, hogyan tud megfelelni a 21. század új kihívásainak, képes lesz-e megújulni és strukturális reformokat végrehajtani [21].

3. NEMZETI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁSI STRUKTÚRÁBAN: SZUPRANACIONALIZMUS VERSUS KORMÁNYKÖZISÉG

Az integráció során a Közösség működésében eddig is jelentős változások mentek végbe, s ez a megújulási, adaptációs folyamat ma is meghatározó. A Római Szerződés utáni gazdasági fellendülés, a jólét ugrásszerű emelkedése következtében az 1950-es és 1960-as években alapvetően a föderalizmus és funkcionalizmus alapján a szupranacionális elemek játszották a főszerepet. Az 1972-ben kezdődő válság többek között működési válságot is eredményezett, mely a kormányköziség előretörését vonta maga után, s az európai integráció közel egy évtizedig lényegében kormányközi alapon haladt. Ugyanakkor pontosan a válság döbbentette rá a tagállamokat arra, hogy egyedül nem képesek megbirkózni a kihívásokkal, s így a ’80-as évek közepétől visszatérő felfele ívelő gazdasági pálya, az egységes piac megteremtése, a Delors csomagok, majd a

Maastrichti Szerződés és a Monetáris Unió megteremtésének folyamata az integráció mélyülését eredményezte és a többszintű kormányzás elmélete vált az integráció „main-stream" elméletévé. Az ezredforduló utáni lelassuló gazdasági növekedés idején sorra kerülő keleti bővítés a korábbiaknál is nagyobb heterogenitást eredményezett mind gazdasági, mind politikai szempontból, melyet többek között az Alkotmányos Szerződés kívánt orvosolni, tagállami vétók következtében sikertelenül. Ez ismét a tagállami érdekérvényesítés előtérbe kerülését vonta maga után. S bár a Lisszaboni Szerződés (LSZ) az integráció további mélyülésének jelképe, mégis a kibontakozó gazdasági válság a neoliberális gazdaságpolitika háttérbe szorulását, s az Európai Unió és a tagállamok ellentéteinek megerősödését eredményezték. Ismét előtérbe került az a teoretikus vita, hogy a Közösség inkább föderatív módon működjön, vagy a nemzetközi szervezetek irányába mozduljon el és az intergovernmentalista iskolák felkarolásával nagyobb teret engedjen a tagállamoknak. Míg az előbbi képviselői a Tanács folyamatos erősítése mellet szállnak síkra, addig az utóbbi iskola tagjai az Európai Parlament és a Bíróság erősítését szorgalmazzák.

A Közösség története során, különös tekintettel a bővülésekre, az intézményi reformkényszer meghatározó volt, az Európai Unió szinte folyamatosan kénytelen saját szervezeti és működési feltételeivel foglalkozni és azt a megváltozott körülményekhez igazítani [22]. A Közösség minden egyes bővítés után szervezeti átalakításon ment keresztül – a legnagyobb méretű változást a 2004-es keleti csatlakozás eredményezte – és a szervezet működéséről és jövőjéről a mai napig folynak a viták. Nem csak a bővítések, hanem belső politikai válságok is közrejátszottak a megújulásban, az Unió folyamatos reformkényszerben van, mely alapjául szolgál a „crisis-induced decision circles" elméletnek, miszerint az Unióban végbemenő jelentős döntések egy-egy krízis által indukált „láncreakciónak" foghatóak fel [23].

A változásokban a bővülések meghatározó szerepet játszottak, hiszen a mára már 28 tagúra bővült Európai Unióban az egyeztetési folyamat egyre bonyolultabbá válik, a kormányok szerepe és kompromisszumkészsége a működést alapvetően meghatározó tényező, mindez új típusú politikai kultúrát igényel, s az alkufolyamatok olyan összetett rendszere alakult ki, amelyek sok esetben a Közösség működésének korlátait is feszegeti [24].

A Lisszaboni Szerződés ezen reformfolyamat meghatározó eleme, mely egyrészt biztosította a tagállami szint megerősödését, ennek jele, hogy a nemzeti parlamenteket jobban bevonta az uniós döntéshozatalba. Másrészt azonban az Európai Tanács elnöke, illetve a kül- és biztonságpolitikai főképviselő pozíciójának létrehozása és hatáskörének kiterjesztése, valamint az együttdöntési eljárás és minősített többségi szavazás a szupranacionális szintet segíti. A szupranacionális intézmények szerepének fokozatos növekedésében a globalizált világ korábban nem létező kihívásai is fontos szerepet játszanak (pl. környezetvédelem, energiabiztonság), mert ezek miatt újabb területeket

kell közösségi hatáskörbe vonni. A LSZ többszintű kormányzást erősítő passzusa, hogy létrehozta az állampolgári kezdeményezést, valamint az uniós intézmények kötelezettségévé tette a különböző érdekképviseleti szervekkel és a civil társadalommal, az egyházakkal és világnézeti szervezetekkel történő rendszeres párbeszédet [25]. Mindezen folyamatokat még jobban árnyalja a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági válság, mely háttérbe szorította a neoliberális piacgazdaságot és ezzel együtt a minimalizált államot. Mivel a Közösség nem volt sikeres a válságkezelésben, egyre meghatározóbbá válik a beavatkozó erős állam.

A Lisszaboni Szerződés az Európai Unió működésének szerves részévé tette a többszintű kormányzást, mint rugalmas és a részvételt elősegítő, a szubszidiaritáson alapuló kormányzási módot, amelyben a hatáskörök megoszlanak, nem pedig szétoszlanak, és amely elősegíti a globalizálódott világ kihívásaival való megbirkózást. Az EU működése egy sokszereplős, nem hierarchikus döntési térhez köthető, melyben ugyan megmarad a nemzetállamok szupremáciája, de hatékony működését erősen befolyásolja a globalizált világ többi szereplőjétől, a szubnacionális és nem kormányzati szervektől való kölcsönös függése. Az európai menetrend középpontjában álló átfogó stratégiák sikere ugyanis egyre inkább az európai megosztott kormányzás minőségétől és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásától függ [26].

4. AZ EURÓPAI UNIÓ A MULTIPOLÁRIS VILÁGBAN, A GLOBÁLIS VILÁG KIHÍVÁSAI

A kontinens jövője attól függ, hogy mennyire hatékonyan kezelik a belső kihívásokat, de az is nagy jelentőséggel bír, hogy a külső kihívásokra hogyan tud reagálni az Európai Unió. Az EU gazdasági súlya mellett a világpolitika aktív résztvevője és a globalizáció okozta válságok kezelésének egyik fő aktora. A Lisszaboni Szerződés óta világpolitikai jelenléte az Európai Külügyi Szolgálat égisze alatt valósul meg, mely szakpolitikái, stratégiái, sajátos eszközei – bi- és multilaterális megállapodások, jogszabályok, útmutatások, válságkezelés, uniós választási segítségnyújtás és humanitárius segítségnyújtás és missziói – segítségével kezeli a konfliktusokat. Legfőbb tevékenységi területei a bővítés és a közvetlen szomszédságába tartozó területekkel való kapcsolattartás, az olyan globális problémák okozta veszélyek közös kezelése, mint a környezetvédelem, energiabiztonság, éghajlatváltozás. Továbbá fejlesztési területei, kereskedelmi kapcsolatai és társulási szerződései, a globális biztonságot veszélyeztető tényezők, mint a nukleáris biztonság megteremtése, kábítószerek és terrorizmus elleni küzdelem, a migráció és az emberi jogok kérdése [27].

Az Európai Unió külpolitikája

Az Európai Unió nem állam, de egyre erőteljesebben államként viselkedik, s ebben fontos mérföldkőnek számít a Lisszaboni Szerződés, mely jogalanyiságot adott a Közösségnek. Ez azt jelenti, hogy az Unió aktív és passzív képviseleti joggal rendelkezik, vagyis adott államokba, nemzetközi szervezetekbe képviselőket delegálhat, illetve hozzá is delegálhatnak képviselőket, nemzetközi szerződéseket köthet a saját nevében – erre korábban csak az Európai Közösségnek volt joga – nemzetközi bíróság elé terjeszthet ügyeket, vagy félként jelenhet meg előtte [28]. Nemzetközi szerepvállalásának bizonyítéka az ENSZben való hathatósabb szerepkörének biztosítása, mely olyan jogokat foglal magába, mint a felszólalás és válaszadás joga, javaslattételi jog, a javaslatokhoz kiegészítések hozzáfűzésének joga, javaslatok köröztetésének és ügyrendi indítvány beterjesztésének joga, vagyis amelyekkel eddig csak ENSZ-tagállamok, illetve megfigyelői státusszal rendelkező országok rendelkeztek. Vagyis nincs arról szó, hogy államként kezelnék, nincs szavazati joga, mégis intenzívebb ENSZ jelenlétet és ezáltal a világ konfliktusainak megoldásában hangsúlyosabb szerepet biztosít számára [29].

Gazdasági kihívások: kereskedelempolitika

Az EU, elsősorban gazdasági integráció, így külkapcsolatainak legfőbb eleme a közös kereskedelempolitika (EUMSZ 207. cikk, EKSZ 133. cikk) [30], mely azonban nem csak kifele irányuló képességeinek záloga, hanem az uniós növekedés és foglalkoztatottság kulcsfontosságú eleme – emeli ki a Bizottság 2013-ban megjelent álláspontjában [31]. Az Európai Unió egyre jelentősebbé váló kereskedelmi aktivitása, a kereskedelem liberalizációja terén tett intézkedései pozitív hatást gyakorolnak a fenntartható fejlődésre, a növekedésre és foglalkoztatottságra. Különösen igaz ez a jelenlegi válság időszakában, amikor a külső kereslet GDP-hez való hozzájárulása a gyenge belső források következtében az EU legfontosabb növekedési forrásának számít. A kereskedelem terén pozícióit még napjainkban is sikerült megőriznie, a globalizáció kihívásaira képes volt kedvező választ adni, hiszen meg tudta tartani 20%-os világpiaci exportrészesedését az új versenytársak megjelenése ellenére, miközben Japán és az USA csökkenést tudhat magáénak, továbbá stabilan őrzi a feldolgozóipari áruk előállításából származó teljes bevételéből való közel 28%-os részesedését. 2011-ben a nemzetközi beruházási projektek 29%-a érkezett területére [32].

A kereskedelempolitika működése összetett, amennyiben az áruk kereskedelme kizárólagos az uniós hatáskör, ellenben a szolgáltatások és a szellemi termékek kereskedelme a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörében működik. A közös kereskedelempolitikáért közösségi szinten az Európai

Bizottság, a Tanács és a Parlament felelős. A Bizottság a kereskedelempolitika területén bír az egyik legszélesebb önállósággal, amennyiben javasolja kereskedelmi szerződés megkötését, majd le is folytatja a tárgyalásokat és ellenőrzi a végrehajtást, a megvalósulás folyamatát. A Tanács feladata a döntéshozatal, minősített többséggel határozatban dönt a megállapodás megkötéséről, míg a Parlament konzultációs joggal, kivételes esetben – pl. társulási megállapodások megkötésekor – egyetértési kompetenciával bír.

A kereskedelempolitika egyrészt az autonóm kereskedelempolitika révén valósul meg, melynek során a Közösség saját versenyelőnyének megőrzése érdekében egyoldalú intézkedéseket hoz. Ennek fő megnyilvánulási formái az exportra (szubvenció) és az importra (engedélyezés, tiltás) ható eszközök, árra (vámok, illetékek, árfolyam-politika) és mennyiségre (mennyiségi korlátozás, engedélyezések, kvóták) ható eszközök, valamint vám- (vám, illeték) és nem vámjellegű (szubvenció) eszközök.

Az EU külvilágban való megjelenése a kereskedelempolitika másik csoportjába tartozó szerződéses kapcsolatokon keresztül valósul meg. A Közösség multilaterális kapcsolataiban kiemelkedő szerepet töltenek be a nemzetközi intézményekkel kötött megállapodásai így a GATT (1947), WTO tagsága (1995), mely esetekben az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Kapcsolatainak túlnyomó részét kétoldalú, országokkal és ország-csoportokkal kötött megállapodások teszik ki. Kezdetben az egyes stratégiailag fontos államokkal (Kanada, India, Brazília, Pakisztán, Oroszország) kötött bilaterális nemzetközi megállapodások voltak a jellemzőek, melyekben az Unió kizárólagos hatáskörrel lép fel.

A válság negatív hatásainak elkerülésére egyedülálló kétoldalú kereskedelmi menetrend kidolgozására került sor, melynek megvalósítása esetén az EU külkereskedelmének kétharmada a szabadkereskedelmi megállapodások hatálya alá tartozna. Tárgyalásokat folytat pl. Kanadával, Kolumbiával, Peruval, Közép-Amerikával, Ukrajnával, Szingapúrral, továbbá szabadkereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalásokat indít a közvetlen szomszédságába tartozó államokkal, így Grúziával, Moldovával és Örményországgal, valamint Egyiptommal, Jordániával, Marokkóval és Tunéziával [33]. A kereskedelem további bővülése nagymértékben függ a feltörekvő piacok felé történő nyitástól.

Mindezeken felül kiemelkedő szereppel bírnak a vegyes hatáskör alapján megkötésre kerülő bilaterális megállapodások, mint a Társulási Megállapodások, az Európai Megállapodások Közép- és Kelet-Európa rendszerváltó államaival, a Nyugat-Balkán országaival megkötött Stabilizációs és Társulási Megállapodások vagy az Európai Gazdasági Térség. Az Európai Unió a fejlett országok közé tartozó legfőbb partnereivel, az Egyesült Államokkal, Japánnal, Kínával nem köt külön megállapodást, mert ezen államokkal a WTO és OECD szabályai szerint eljárva a legnagyobb kedvezmény elvén működik együtt. Nem elhanyagolható továbbá, hogy az EU – mint regionális integráció – világszerte szorosabbra igyekszik fonni kereskedelmi kapcsolatait regionális tömörü-

lésekkel. Preferenciális megállapodásokat köt bizonyos ország-csoportokkal, pl. 1975-ben a Loméi egyezmény az afrikai, karibi és csendes-óceániai országokkal (AKCS országok), a 2000-es Cotonou-i Egyezmény, a Mercosur, ASEAN, ASEM megállapodások.

Biztonságpolitikai kihívások: bővítések és Európai Szomszédsági Politika

A Közösség története az integráció mélyítése mellett annak bővítéseként is felfogható, s ezáltal szerepe és súlya a világban egyre meghatározóbbá válik. Több szerző [34] is azt hangsúlyozza, hogy a bővítés az Unió kifelé irányuló cselekvőképességének megnyilvánulása, míg mások [35] – így Philippe Schmitter, Joerg Monar, Paul Pierson és Jan Zielonka – olyan politikaformáló- és átalakító (*polity-building és polity-transformation*) folyamatként ábrázolják, mely az európai integráció szerves része. Grabbe számos munkájában azt is kiemeli, hogy egészen a hidegháború végéig a Közösség elsősorban gazdasági integráció volt, de az 1990-es évektől kezdve egyre jelentősebb külpolitikai tényezővé vált. A Közösség kiterjedése és súlya a bővítésekkel tovább nő, gazdagabb kereskedelmi szövetséggé, nagyobb piaccal és erősebb gazdasági hatalommal rendelkező regionális szereplővé formálódik [36].

Sedelmeier szerint a bővítés nem más, mint az Unió stabilitásának és megerősítésének módja, melynek során a közösségi normákat, szabályokat és értékeket transzferáljuk, ezek átvételére és alkalmazására ösztönözzük a harmadik országokat. A bővítés tehát egyrészt az EU által alkalmazott olyan eszköz, mely biztosítja perifériáján a biztonságot és stabilitást, így nem más, mint a külpolitika egyik megnyilvánulási formája. Másrészt nem hagyható figyelmen kívül a bővítés szociális, normatív faktora sem, mely az uniós identitás kiszélesítését, valamint az alapvető emberi jogok és demokratikus értékek térbeli kiterjedését is magával hozza [37].

A bővítés az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának a meghatározó eleme és egyik legfontosabb területe, mely nem vonatkozik minden európai államra. A Közösségen kívüli országok esetében a CFSP-nek két megnyilvánulási formája létezik: egyrészt a teljes jogú tagság (the prospect of membership) és a 2004 májusában meghirdetésre kerülő Európai Szomszédsági Politika (European Neighbourhood Policy – ENP). Előbbi alá tartoznak a Nyugat-Balkán tagjelölt és potenciális tagjelölt államai, valamint Törökország, mely a Stabilizációs és Társulási Folyamat részeként kerül megvalósításra, s melynek első sikere Horvátország csatlakozása a Közösséghez 2013. július 1-jével [38]. Az ENP – mely nem tartalmazza az uniós tagság ígéretét – a Közösség határain található államokban a fejlődés elősegítését és stabilitás megteremtését támogatja, mélyebb politikai kapcsolatok vagy gazdasági integráció nélkül. Az ENP fontos biztonságpolitikai célja, hogy a rendszerváltó országok

csatlakozása után a kibővült EU ne szigetelődjön el szomszédjaitól, ne jöjjenek létre újabb törésvonalak a térségben. Ehhez a már hagyományosnak mondható gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokra épít, azokat kibővítve – energia, távközlés, közlekedés – a politikai, kulturális kapcsolatokat is elmélyíti. Az ENP hatáskörébe sorolhatóak Európa keleti államai – így Belorusszia, Moldávia, Ukrajna, Örményország, Azerbajdzsán, Grúzia – és a mediterrán térség, ahol a Barcelonai folyamat, majd annak újjáélesztése, az Unió a Mediterráneumért keretében az EU segíti a kapcsolattartást a Földközi-tenger medencéjében található EU-tagállamok és a partner-országok között [39].

Globális kihívások

Az Európai Unió aktív szerepet vállal a globális kihívások és azok gazdasági és társadalmi következményeinek kezelésében. A Közösség munkaerőpiacát és a növekedést erőteljesen befolyásolja a migráció, mely világszerte erősödőben van, hiszen a Föld lakosságának mintegy 3%-a él lakóhelyén kívül. A migrációs trendek jelentősen megváltoztak, s míg Európa hosszú ideig kibocsátónak számított, napjainkban befogadó térségnek számít, és egyre több ember célállomásává válik. A megváltozott trendek egyik kiváltó oka a rendszerváltás és a bipoláris rend megszűnése, mely egy kelet-nyugati irányú vándorlást eredményezett, s különösen erőteljessé vált a délszláv válság kapcsán.

A migráció vonatkozásában külön kell választani a belső vándorlást, mely az Eurostat 2012-es adatai alapján az EU össznépességének 2,7%-át, 13,6 millió főt érintett. Az alacsony vándorlási arány magyarázata, hogy az uniós munkavállalók mobilitását több tényező is – nyelvtudás hiánya, lakhatási problémák, hátrányos megkülönböztetés, információhiány – gátolja, s az Európa 2020 stratégiai céljainak teljesítéséhez a mobilis munkavállalók támogatása nélkülözhetetlen. A belső migrációnál lényegesen magasabb arányú a harmadik országokból történő bevándorlás, mely 20,7 millió migránst, a Közösség össznépességének 4,1%-át jelenti [40]. Az Európai Unióban végbemenő negatív demográfiai változások és a munkaerőhiány enyhítésének egyik fontos eszköze lehet a gazdasági migráció, vagyis a harmadik országokból érkezők bevonása a gazdasági életbe [41]. Ezt támogatják a Vállalkozás 2020 cselekvési terv javaslatai, melyek megvalósítása segítené a migráns vállalkozók letelepedését és megkönnyítenék az itt tartózkodók vállalkozásainak indítását [42]. A migráció kérdése nem csak a növekedés szempontjából jelent kihívást, hanem annak negatív trendjeit is kezelni szükséges. A belső migráció vonatkozásában az agyelszívás (brain drain) jelent problémát, míg a külső bevándorlás oldaláról az illegális migráció megfékezése és jogszerű keretek közé terelése jelentheti a megoldást. A migráció gazdasági és szociális következményei hosszú távon meghatározhatják a Közösség versenyképességét és fenntartható növe-

kedését, ezért nem véletlen. hogy ezen szakpolitika jelentős változáson ment keresztül napjainkban. A leglényegesebb, hogy korábban tagállami kompetenciának számított, de a globális változások közös megoldást igényeltek, ezért a tagállami döntéshozatalt felváltotta a megosztott hatáskör.

A Közösségben végbemenő intenzív gazdasági növekedés, iparosítás és energiafelhasználás a környezet állapotának folyamatos romlását és az energiahordozók nagyfokú csökkenését idézte elő, s a környezet szennyezése olyan méreteket öltött, melyet nemzetállami szinten már nem lehetett sikeresen kezelni. A környezetvédelem problémáira közös megoldásokat kellett találni, ezért közösségi politikává vált, melyet megosztott hatáskörbe tartozva az Unió szupranacionális intézményei akcióprogramokkal, alapelvekkel, a másodlagos joghoz tarozó eszközökkel (több mint 300), valamint a tagállamok együttesen irányítanak. Sajátossága, hogy horizontális szakpolitikaként más politikákkal együttesen fejti ki hatását. A környezet állapotának megőrzése, illetve javítása nem oldható meg uniós szinten sem, ezért globális kérdésként az EU részt vállal a nemzetközi szabályozásban, más szupranacionális intézményekkel, szervezetekkel együttműködve keresi a megoldásokat. A Közösség környezetvédelmi előírásai a legszigorúbbak közé sorolhatóak, de nehezítik működésének kereteit az eltérő tagállami érdekek.

A környezetvédelem prioritásai közé tartozik az éghajlatváltozás természeti, társadalmi és gazdasági hatásainak kezelése, és az éghajlatot leginkább befolyásoló üvegházhatású gázkibocsátás mérséklése. Ezért az Európa 2020 stratégia kiemelt célkitűzése az üvegházhatású gázok kibocsátásának legalább 20%-os csökkentése az 1990-es szinthez képest; a megújuló energiaforrások arányának 20%-ra történő növelése a végső energiafogyasztásban, valamint az energiahatékonyság legalább 20%-os növelése. Az éghajlatváltozás okozta kihívások a szakpolitikák – klímapolitika, az energia- és az agrárpolitika, a vízgazdálkodás, a turizmus és a közlekedés – területi koordinációjának segítségével valósíthatóak meg, hatékonyságának záloga a különböző szereplők összefogása, így a különböző kormányzati szintek, a helyi és regionális szereplők partnersége és a szubszidiaritás elvének alkalmazása.

Az energiaigényes iparágak erős európai jelenléte, a növekvő energiaszükséglet, ugyanakkor az európai energiahiány és energiafüggőség, valamint az energiahordozók árainak emelkedése az energiapolitika esetében is közösségi megoldásokat igényelt, s megosztott hatáskörben működik. Csak így kerülhet sor környezetbarátabb és fenntartható energetikai megoldások bevezetésére, az energiahálózat bővítésére, az energiatermelés- és ellátás diverzifikációjára, az energiabiztonság megteremtésére.

5. SZUBNACIONÁLIS SZINTEK, EURÓPAI KOHÉZIÓ

Az európai integráció előfutárai egy olyan pluralista közösségről álmodtak, mely azonos fejlettségű tagállamok összefogásán, egy közös ideológia alapján történő összefogáson és fejlődésen alapul. A bővülésekkel azonban kevésbé fejlett államok csatlakoztak, s az Európai Unió mostani válságának az egyik oka hogy már nem „csak" néhány régió felzárkózatása a feladat, hanem – főként a keleti bővítés után – komplett ország-csoportok kohéziója. Az Európai Közösség mindaddig fejlődött és mélyült, amíg a gazdaság jól teljesített és a tagállamok fejlettségi szintjei között nem voltak nagy különbségek. Mára az Európai Unió a nettó befizetők és haszonélvezők táborára szakadt, ami újabb konfliktusok eredője, s ráadásul minden új tagállam a kedvezményezettek számát gyarapítja, s a növekvő különbségek gyengítik a Közösség versenyképességét. Az EU-n belüli fejlettségbeli különbségeket támasztja alá az Eurostat jelentése, mely szerint a leggazdagabb statisztikai és tervezési régió (NUTS-2 régió) Belső-London 328 százalékos fejlettségi szinten áll az EU átlagához viszonyítva, s azt követi Luxemburg (266%) és Brüsszel (223%). Érdemes kiemelni, hogy az első tízben két kelet-európai fővárosi régió is beletartozik, így a 7. helyen Pozsony és környéke (180%), a nyolcadikon Prága (172%) áll. Ennek ellenére a nyugat-keleti lejtő az Eurostat jelentése alapján is jól látható, hiszen az utolsó húszban csak a 2004-ben csatlakozó államok régiói vannak, a legfejletlenebb a bulgáriai Severozapaden, az egy főre jutó uniós átlagos GDP mindössze 26 százalékával, s mellette még négy másik bolgár, négy magyar, hat román és öt lengyel régió található [43].

Az Európai Uniónak a globális gazdaságban való helytállásához, a globális versenyképesség megőrzéséhez azonban elengedhetetlen a Közösségen belüli gazdasági és társadalmi különbségek mérséklése, illetve megszüntetése, melyet a kohéziós politika, mint az egyik legfőbb közösségi politika segítségével valósít meg. A Lisszaboni Szerződés (EUSZ 3. cikk) ezt a gazdasági-társadalmi kohéziót egy harmadik elemmel is kibővítette, s ez a területi kohézió, mely szerint az Unió *„elő kell mozdítsa a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást"*[44]. Míg a kohéziós politika alapvetően uniós hatáskör, addig a területi politika terén a Közösség nem rendelkezik hatáskörrel, illetve a tagállamok és az Európai Bizottság közös kompetenciájává teszi. Ugyanakkor kereteit jelentősen megszabja a Strukturális Alapokból való részesedés feltételeinek és felhasználásának meghatározásával, mely megkerülhetetlenné teszi az uniós együttműködést a területi célok hatékony és sikeres megvalósítása terén. Annál is inkább, mert a társadalmi, gazdasági, környezeti folyamatok számára egyre kevésbé jelentenek akadályt az államhatárok, így a különálló nemzetállami politikák hatása a területi kihívások mérséklésére csökken.

A közös problémák egyre inkább közös megoldást igényelnek, illetve a közös adottságok kihasználásának összehangolása is nagyban segítheti az Európai Unió egészének globális gazdaságban való helytállását, ezért a területfej-

lesztésért felelős miniszterek félévente találkozók alkalmával hangolják össze a területi kihívásokra adott válaszaikat. Ennek első állomásaként még jóval az LSZ előtt, 1999-ben elfogadásra került az Európai Területfejlesztési Perspektívák dokumentum (ESDP – European Spatial Development Perspectives), mely a policentrikus városhálózat fejlődését és a kiegyensúlyozott város–vidék kapcsolat megteremtését tűzte ki célul, illetve létrehozta az Európai Területi tervezési Megfigyelési Hálózatot (ESPON – European Spatial Planning Observation Network). Az ESPON fő feladata a különböző társadalmi, gazdasági, környezeti folyamatok térbeli megjelenésének feltárása, különös tekintettel a keleti bővülés utáni helyzetre. A területi politika helyzetének értékelésére 2007-ben került sor az Európai Unió Területi Állapota és Perspektívái (TSP – Territorial State and Perspectives of the EU) című dokumentum megvitatásával, majd erre építve legfőbb területi célokat megfogalmazó, az Európai Unió Területi Agendájának elfogadásával, valamint a Lipcsei Charta aláírásával a fenntartható városfejlesztésről. A magyar elnökség idején született megállapodás az „Európai Unió Területi Agendája 2020 - Egy sokszínű régiókból álló, befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé" c. akcióorientált szakpolitikai keretdokumentum elfogadására. Ebben kiemelésre került, hogy az „Európa 2020 stratégiában – az intelligens, fenntartható és befogadó növekedés stratégiájában – meghatározott uniós célok csak akkor érhetők el, ha a stratégia területi dimenzióját figyelembe veszik, mivel a különböző régiók eltérő fejlődési lehetőségekkel rendelkeznek"[45].

Nem csak a tagállamok, hanem az uniós intézmények közül az Európai Bizottság is foglalkozott a kérdéssel, mely 2008 októberében jelentette meg Zöld könyvét a területi kohézióról (Green Paper on Territorial Cohesion – Turning Territorial Diversity into Strength) dokumentumát. A Zöld könyv világossá tette, hogy a területi kohézió nem azonos az elmaradott régiók felzárkóztatásával (kohéziós politika), hanem a régiók egyedi adottságainak jobb kihasználásával, ezekre építve kell a területi tőkét mobilizálni, s ezek „a sokféleséget olyan előnyné alakítják, amely hozzájárul az egész EU fenntartható fejlődéséhez"[46].

Mindemellett a versenyképesség fő záloga továbbra is az elmaradott régiók felzárkóztatását, a társadalmi és gazdasági különbségek mérséklését és a gazdasági teljesítmény mennyiségi kiegyenlítését biztosító közösségi politika, a kohéziós politika. A prioritásokat és azok megvalósításához a forrásokat hétéves költségvetési ciklusokban a Közösségi Stratégiai Iránymutatások (CSG – Community Strategic Guidelines) tartalmazzák. A CSG az EU Lisszaboni Stratégiájában megjelölt célok mentén – kohézió, növekedés, munkahelyteremtés – fogalmazza meg a kohéziós politika legfőbb célkitűzéseit, melyek a többszintű kormányzás – szupranacionális – nemzeti – szubnacionális elemeit felsorakoztatva a tagállamok és a tervezési-statisztikai régióik, a városok és a vidék diverzifikációja, a transznacionális, a határokon átnyúló, a makroregionális és régióközi vonatkozásban kezeli prioritásként a társadalmi és gazdasági kohéziót.

A kohéziós politika költségvetése 376 millió euróra emelkedett (az előző ciklusban 347 millió) a 2014–2020 költségvetési időszakban. Új elem a tematikus koncentráció, az Európa 2020 stratégiának céljaihoz kapcsolódás, valamint a hatáskörökben történő elmozdulás. A Bizottság szerepe megnő, több szankcionálási lehetőséget kap, a támogatásokat bizonyos feltételekhez köti, s a tagállamok kompetenciája csökken. A területi dimenzió hangsúlyosabbá válik, a városok szerepét pedig külön kiemelik a helyi fejlesztések kapcsán. A kohéziós politika és az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek mindezen összekapcsolódása ellenére alapvető ellentét van azok prioritásai között. Hiszen a kohéziós politika a fejletlen régiók felzárkóztatását és a területi dimenziót tartja a legfőbb feladatának, míg a növekedési stratégiából nemcsak hiányoznak ezen elemek, hanem a versenyképesség előtérbe állítása ennek éppen ellentmondó prioritás. Kérdéses, hogyan lehet összeegyeztetni ezen antagonizmust, s egyszerre eleget tenni az Európa 2020 stratégiában megnevezett versenyképességet növelő célkitűzéseknek és a fejletlen régiók felzárkóztatásának.

6. BELSŐ KIHÍVÁSOK

A válság jelentősen átalakítja a világ politikai és gazdasági hatalmi viszonyait, de fontos változások mennek végbe az EU keretei között is a tagállamok gazdasági súlyát és relatív helyzetét tekintve, amelyek átalakítják az érdekviszonyokat is. A 2004-es bővítés után megerősödő Németország meghatározó szerepe fokozódik, de újabb pozíciókat szerez Franciaország is. Az új tagállamok közül Lengyelország jelentősége tovább nő.

Gazdasági kihívások

A világban zajló gazdasági folyamatok, különös tekintettel a válságra, nem kedveztek az Európa 2020 célkitűzéseinek, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés és versenyképesség alapjainak megteremtéséhez, s a Közösség gazdasági helyzete meglehetősen törékeny. A makrogazdasági egyensúlyhiány kiigazítására, a pénzügyi rendszer problémáinak orvoslására és az államháztartások konszolidálására az Unió bevezette a gazdasági kormányzást, jelentős, a tagállamok költségvetési szuverenitását csökkentő intézkedéseket hozott, melyek végrehajtása még folyamatban van. A reformok – Európai Stabilitási Mechanizmus, Növekedési és Munkahely-teremtési Paktum, hatos csomag, kettes csomag, a GMU reformja, az EURES reformja, az EKB intézkedései és a 2014–2020 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keret – melyek nem csupán a növekedéshez való visszatérést teszik lehetővé,

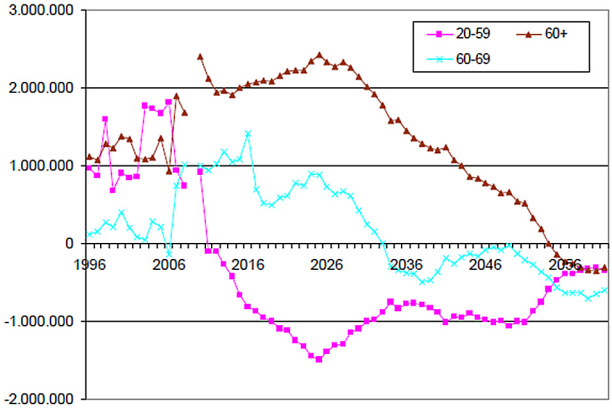
hanem a válságot követően egy újfajta növekedés alapjait is megteremtik [47]. Nem véletlen az sem, hogy a 2013-as költségvetés a „Beruházás a növekedésbe és foglalkoztatásba" alcímet kapta. A Közösség beavatkozása a gazdasági folyamatokba szükségszerűen a szupranacionalitás előretörését és a tagállamok gyengülését eredményezte. A folyamat nem egyszerű, a tagállamok nem akarják tovább szűkíteni kompetenciáikat, s ez áll a hátterében a napjainkban megerősödő, az Unió és a tagállamok között kibontakozó konfliktusoknak.

Társadalmi kockázatok, az európai szociális modell

A globalizáció és a versenyképesség megőrzése egyre nagyobb kihívásokkal szembesíti az Európai Uniót, melyek súlyosbodó társadalmi problémákat vetítenek előre és megkérdőjelezik a szociális Európa jövőjét. A Közösség lakossága enyhe növekedést mutat, 2012-ben 503,7 millió fő volt (1,3 millióval több, mint az előző évben), mellyel a Föld lakosságának 7%-át teszi ki. A népesség növekedése azonban negatív fordulatot vesz, s az Unió Statisztikai Hivatala szerint az elkövetkezendő 50 év alatt csökkenni fog, 2060-ra 290,6 millió főre jósolják a lakosság számát.

A jelenleg még pozitív népességi mutatók azonban már most súlyos társadalmi kérdéseket vetnek fel, ugyanis miközben nő a várható élettartam, a társadalom egyre nagyobb részét teszi ki az idős, inaktív lakosság, mellyel egyidejűleg fokozatosan csökken az aktív, munkaképes korúak száma, Európa társadalma elöregszik. A jelenlegi trendek alapján feltételezhető, hogy 2050-re az egy keresőre jutó időskori eltartottak aránya 52,6%-ra nő, miközben jelenleg (2012) 26,8%, vagyis meg fog duplázódni. Ez az arány még rosszabb lesz, ha a külső migráció kisebb mértékűvé válik. Európa lakosságának elöregedése már napjainkban is negatívan hat a termelékenységre és növekedésre [48]. Ráadásul a nyugdíjak az állami kiadások igen nagy hányadát, a GDP 10%-át teszik ki, mely 2060-ra 12,5%-ra emelkedhet [49]. A kérdéskör rendezésére és fő irányainak meghatározására a Bizottság 2012 decemberében megjelentette A megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendjéről szóló Fehér könyvet [50]. A kulcsfontosságúnak számító szociálpolitikai kérdés megoldása tehát a tagállam kompetenciája maradt, ugyanakkor a Közösség nyomást gyakorol a nacionális szintre a saját fenntarthatósága szempontjából is lényeges probléma kezelése során.

2. ábra: A népesség alakulása 1996–2061 (EU27)



Forrás: European Commission (2012) White Paper An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. Brussels, 16.2.2012 COM(2012) 55 final

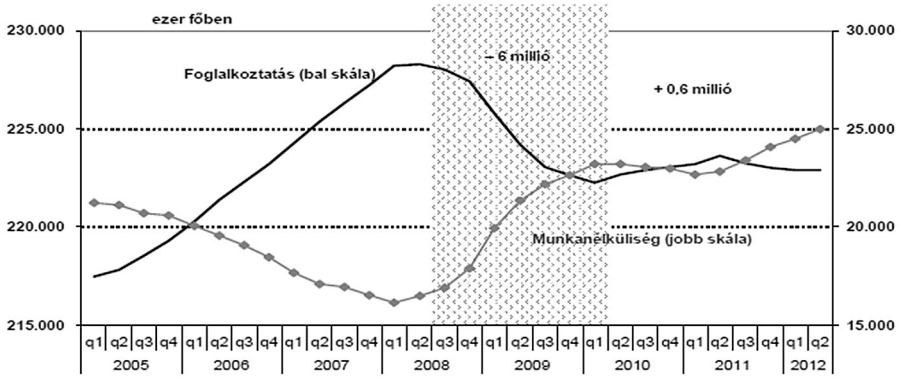
A gazdasági növekedés lelassulása, majd a válság következtében a foglalkoztatottság 2011-től kezdve fokozatosan lefele tendál, egyedül a részmunkaidős alkalmazásban történt némi pozitív változás. Mindez azt jelenti, hogy állandósult a munkanélküliség problémája, mely elsősorban a fiatalokat és a nőket sújtja, és egyben jelentős területi eltéréseket mutat. Az Eurostat 2013 júliusában közzétett adatai alapján az EU28-ban tovább nőtt, 26,654 millióra emelkedett a munkanélküliek száma, mely az aktív munkakeresők 11%-a, míg az euróövezetben ez az adat még magasabb, elérte a 12,1%-ot (19,231 millió fő), ami a GMU létrejötte óta az eddigi legmagasabb érték [51]. Az adatok ellentmondanak az Európa 2020 stratégia azon célkitűzésének, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot.

A tartós munkanélküliség történelmi magasságba szökött, 2012 végén a 12 hónapnál hosszabb ideje munka nélkül lévők száma 11,2 millió fő volt, mely 86%-kal magasabb, mint a 4 évvel korábbi adat, s lefedi az aktívak 4,6%-át. A munkanélküliek 44%-a több mint egy éve nem talál munkát, s minden ötödik tartós munkanélküli közül egy fő soha életében nem is dolgozott. A legnagyobb társadalmi veszélyt az jelzi, hogy 2013 júliusában az EU28 viszonylatában az aktív fiatalok (15–24 év) 23,4%-a, az eurózónában pedig 24%-a volt munkanélküli. A fiatal munkanélküliek aránya jelentősen divergál, míg Németországban 7,7%, Ausztriában is csak 9,2%, addig néhány államban 55% fölé nőtt [Görögországban 62,9%, Spanyolországban 56,1%, Horvátországban 55,4%]. Ráadásul

mintegy 8 millió 25 év alatti fiatal sem munkahellyel nem rendelkezik, sem oktatásban vagy képzésben nem részesül (NEET). Ennek alapján érthetővé válik, hogy miért jelenik meg az EU 2020 célkitűzései között a fiatalok helyzetének javítása és munkába állásának orvoslása, s miért jelentette meg a Bizottság 2012 decemberében „A fiatalok foglalkoztatásáról" szóló csomagját [52].

A szegénységi küszöb alatt élők és a társadalmi kirekesztettség által veszélyeztetettek aránya számos tagállamban nő, ezért soha nem volt aktuálisabb az Európa 2020 célkitűzése a szegénységi küszöb alatt élők számának 25%-ra való csökkentésére, valamint hogy 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent. Különösen érzékenyen érintett csoportok a gyermekek, az egyszülős háztartások, az aktív korúak és a fiatalok. A szegénységi küszöb alatt élők számos tagállamban egyre szegényebbek lesznek, a szegénység elmélyül. Ezt támasztják alá a 2011-ben mért adatok, melyek szerint a szegénység és társadalmi kirekesztettség 119,6 millió főt, az uniós lakosság 24,2%-át érintette, s még kirívóbb, hogy a polgárok úgy vélik, hogy környezetükben 3 főből egy inkább szegénységben él. Ezzel összefüggésben a társadalmi különbségek és egyenlőtlenség erőteljesen negatív irányba mutatnak, melynek területi dimenziója a tagállamok közötti erőteljes diverzifikáció, egyre jobban kinyílik a szegények és gazdagok közötti rés, s továbbra is megoldatlan a nemek közötti egyenlőtlenség [53].

3. ábra: Foglalkoztatás és munkanélküliség (EU-27, 2005–2012)



Forrás: European Commission (2013) Annex.
Draft Joint Employment Report to the Annual Growth Survey 2013 COM(2012) 750 final Brussels, 28.11.2012

A gazdasági kihívások erőteljesen összefüggnek a társadalmi problémák megoldásával, így a foglalkoztatásban tapasztalható anomáliák kezelésével. A szociál- és foglalkoztatáspolitika szerepe a globalizáció végérvényesen vesztessé vált áldozatainak kompenzálása, illetve a munka világából ideiglenesen kiszorult személyek számára áthidaló lehetőségek biztosítása. Az Európa 2020 növekedési stratégiával összhangban, 2012 májusában az Európai Bizottság olyan munkahelyteremtő és a munkahelyi dinamika helyreállítását biztosító intézkedéseket fogadott el, melyek foglalkoztatási csomag néven váltak ismertté, a többszintű kormányzás keretein belül valósulnak meg és szorosan összefüggnek az évente útjára indított európai szemeszterrel. Ennek értelmében a Bizottság Foglalkoztatási iránymutatásokat javasol, amelyeket a tagállami kormányok megvitatnak, majd az EU Tanácsa elfogad. Következő lépésként az éves növekedési jelentésre építve a Bizottság közös foglalkoztatási jelentést tesz közzé, amelyet szintén a Tanács fogad el. Erre építve a tagállami kormányok nemzeti reformprogramokat nyújtanak be a Bizottsághoz, melyet az értékel, és országspecifikus ajánlásokat bocsát ki. Mindez lehetővé teszi, hogy tagállamok kormányai szorosabban összehangolják gazdasági, költségvetési- és foglalkoztatási politikáikat [54].

A munkaerőhiány enyhítése a növekedés egyik kulcskérdése. A Közösség számos kiegészítő stratégiában vázolja a munkaerőhiány mérséklésének közösségi eszközeit, így kiemelten kezeli a munkaközvetítési eszközök továbbfejlesztését – pl. EURES – a foglalkoztatottak készségeinek növelését, a munkavállalók mobilitásának ösztönzését a Közösségen belül, a munkanélküliek számára összehangolt munkahely-keresési támogatást, és megfogalmazódik a munkaképes kor kiterjesztése is.

A tagállamok a közösségi iránymutatások és a hazai sajátosságok figyelembe vételével különböző intézkedéseket hoztak a strukturális munkaerő-piaci reformok végrehajtása érdekében. Több tagállam is aktív munkaerő-piaci politikával és az állami foglalkoztatás megerősítésével mobilizálja a munkaerőt a növekedés érdekében (Magyarország: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és közmunka program). A munkába állást ösztönző intézkedések közé számítanak a munkát terhelő adók csökkentésére irányuló intézkedések (hazánk: magasabb adójóváírás az alacsony keresetűek számára), a vállalkozások indításának támogatása, a munkanélküli-ellátások olyan módosítása, melyek elősegítik a munkába való könnyebb visszatérést, valamint a munkavállalói mobilitás fokozása (Magyarország: támogatás a regisztrált munkanélküliek lakásbérleti költségeihez, ha 100 km-rel távolabb vállalnak munkát). Bevált intézkedésnek számítanak a munkaerőpiac korai elhagyása ellen hozott intézkedések – pl. hazánkban megszűnt a korhatár előtti nyugdíjazás – de ezzel ellentétes, vagyis a munkával töltött életszakasz meghosszabbítását célzó eszközökkel is élnek a tagállamok [55].

A Lisszaboni Stratégia az Európai Unió fontos célkitűzéseként jeleníti meg a versenyképesség és társadalmi kohézió növelését, melyet összekapcsolt az európai szociális modellel, illetve annak megújításával [56]. Az európai szociális modell alapját – a 2002-es Barcelonai Csúcs szerint – „a jó gazdasági teljesítmény, a szociális védelem, az oktatás és a szociális párbeszéd magas szintje képezi"[57]. A szociális modell elmozdulást jelentett a szociálpolitika irányításában, nagyobb befolyást biztosítva a Közösségnek, az addig tagállami hatáskörben lévő szociálpolitikai kérdésekben. A megvalósítás elsősorban a nyitott koordináció módszerével történt, mely lehetővé tette társadalmi kérdések közösségi szinten történő kezelését és újabb szereplők bevonását a megoldásba, ugyanakkor hátránya, hogy a puha jogi eszköz nem teszi lehetővé, hogy az Unió szankciót alkalmazzon a tagállammal szemben.

Az új stratégiai cél eléréséhez a Nizzai csúcson elfogadásra került a Szociálpolitikai Menetrend, mely továbbra sem törekedett a tagállami szociálpolitikák harmonizálására, csupán koordinálására, elősegítve a tagállamok jó gyakorlatainak megosztását, valamint a gazdaság-, a foglalkoztatás és szociálpolitika összekapcsolását. A Menetrend megvalósítása kiválóan példázza a többszintű kormányzás és a hatáskörök megosztásának lehetőségeit. A Bizottság kezdeményezési jogával élve javaslatokat tesz a szociálpolitikai célok megvalósítására, összehangolja a tagállamok és a szociálpolitika egyéb szereplőinek tevékenységét, ellenőrzi a Menetrendben foglalt célkitűzések teljesítését, és javaslataival, programjaival, elemzéseivel, célirányos kutatásaival, a szociális párbeszéddel segíti azok kivitelezését. A Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament jogalkotóként vesz részt a munkában, elsősorban a munkajog és a szociális biztonság területén alkotott jogszabályokkal, míg a tagállamok, valamint regionális és helyi önkormányzatok saját operatív programot dolgoznak ki a lokális érvényesítésre. A nyitott koordináció lehetővé teszi széles társadalmi rétegek bekapcsolását, így szociális partnereknek megtárgyalják, véleményezik a megállapodásokat, míg az NGO-k segítik azok társadalmi befogadását [58].

A Lisszaboni Szerződés ugyan megerősítette az EU szociális dimenzióját, de a szociálpolitika kidolgozása és végrehajtása továbbra is elsősorban a tagállamok hatáskörében maradt. Ugyanakkor a válság állandósította az EU napirendjén a társadalmi konfliktusok kezelését, s ez érezhető az Unió aktivizálódásában is. Ennek jeleként több, már említett új dokumentum is napvilágot látott, legutoljára a Bizottság 2013 februárjában jelentette meg *Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében című dokumentumát, mely* a tagállamoknak szóló iránymutatás szociálpolitikájuk átalakítására, megteremtve szakpolitikai kereteket, megnevezve a tagállamok és a Bizottság által végrehajtandó konkrét intézkedéseket, és iránymutatást adva a reformokat segítő uniós pénzeszközök felhasználásához. A szociális beruházási csomag rámutat a legfőbb társadalmi problémákra, így a növekvő szegénységre és társadalmi kirekesztésre, a

Közösség történetében páratlan mértékű, mindenekelőtt a fiatalokat sújtó munkanélküliségre, a társadalom elöregedésére, a munkaképes korú népesség csökkenő arányára [59].

Az Unió fokozódó intenzitásának és a szociális téren tett előrelépéseinek ellenére is általánosságban megállapítható, hogy az EU pontosan azokban a szakpolitikákban – ilyen a foglalkoztatás- és szociálpolitika – nem rendelkezik komolyabb hatáskörökkel, melyek a legjobban érintik az emberek életét, többek között az egészségügy, az oktatás, a szociális biztonság, a nyugdíjrendszer, az adózás területén. Ennek legfőbb oka, hogy a Közösség piaci alapokon működik, a javak újraosztása éppen ezért nem a szükségletek szerint történik. Bizonyára az sem véletlen, hogy az ezekhez a szakpolitikákhoz rendelt biztosok nem a befolyásos tagállamokból származnak. Andrew Moravcsik abban látja a megoldást, hogy az Európai Uniónak a jövőben jobban be kell vonnia az állampolgárokat a döntésekbe (*reconnect the citizens*) [60], s ez megoldás lehet a demokratikus deficit problémájára is.

5. ÖSSZEGZÉS

A tanulmány az Európai Unió, mint a nemzetközi politika szupranacionális aktora és tagállamai, továbbá a kormányzati struktúra alatti szubnacionális szintek vonatkozásában vette górcső alá a többszintű kormányzás kialakulását, annak változásait és gyakorlati megvalósulását. Bemutatásra került az egyes szintek együttműködése és hatalommegosztási gyakorlata kapcsán létrejövő komplex kormányzati struktúra, annak mind vertikális, mind horizontális megvalósulása, a szintek egymásra hatása és a szubnacionális szereplők szerepének megnövekedése. A munka taglalja az Európai Uniót érintő külső és belső, továbbá globális kihívásokat, melyek átalakítják a Közösség sui generis politikai rendszerét és többszintű kormányzásának kereteit. Igazolásra került, hogy a többszintű kormányzás hatékony és eredményes működése befolyásolja az Európai Uniónak a nemzetközi politikai és gazdasági rendszerben betöltött szerepét, a Közösség bővítéseit, szomszédsági politikájának változásait és belső működését, mely a tanulmányban két közpolitika, a kohéziós, továbbá a szociál- és foglalkoztatáspolitika kapcsán kerül elemzésre.

HIVATKOZÁSOK

[1] Ágh Attila (2011): A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. In: Politikatudományi Szemle XX/1.
[2] Hervai Szabó Gyöngyvér (2003) A nemzetközi politika elmélete I. A nemzetközi viszonyok államközpontú alrendszere. KJF, Székesfehérvár, 8194.
[3] Spinelli, Altiero (1972): The Growth of the European Movement since the Second World War. In Hodges, Michael: European Integration. Penguin, Harmondsworth. 68.
[4] Lőrinczné Bencze Edit (2009): Az Európai Unió bővítései az integrációs elméletek tükrében. In: Európai Tükör 2009. július-augusztus, XIV. évf. 78. szám, 6990.
[5] Szilágyi István: Nemzeti identitás és szuverenitás az Európai Uniós csatlakozás tükrében. In: Comitatus 2003. 7/8. sz. 720.
[6] Castells, Manuel (2005): A hálózati társadalom kialakulása. Gondolat–Infonia, Budapest
[7] Marks, Gery – Hooghe, Liesbet (2001) Types of Multi-Level Governance. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 11 http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm
[8] Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzásról. COM (2001) 0428 final. European governance - A white paper. OJ C 287 12.10.2001
[9] Európai Parlament (2008): Jelentés a nemzeti és regionális szintű kormányzásról es partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. [2008/2064(INI)] 8.
[10] Committee of Regions (2009): White paper on multilevel governance (Fehér könyv a többszintű kormányzásról) CONST-IV-020. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. 6.
[11] Committee of Regions (2014): Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe
[12] Committee of Regions (2009): White paper on multilevel governance (Fehér könyv a többszintű kormányzásról). CONST-IV-020. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. 6.
[13] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. 2007/C 306/01 Az Európai Unió Hivatalos Lapja 50. évf. 2007. december 17.
[14] Pálné Kovács Ilona (2013): Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs folyamatok természetrajza Magyarországon. In: Politikatudományi Szemle, XXII évf. 2013/4.
[15] Pálné Kovács Ilona–Tuka Ágnes–Schmidt Andrea–Vadál Ildikó–Kákai László: Regionalizmus és területi kormányzás. PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék
[16] Muller, Urs (2009): The power to shape a region. Decentralisation of political decision. International Benchmarking Forum, Basel.
[17] Charron, Nicholas –Lapuente, Victor–Dijkstra, Lewis (2012): Regional Governance Matters: A Study on regional Variation in Quality of Government within the EU. Working Papers. D-G Regional Policy, European Commission.
[18] European Commission (2013): Flash Eurobarometer 384 Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy
[19] Committee of Regions (2009): White paper on multilevel governance (Fehér könyv a többszintű kormányzásról) CONST-IV-020. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. 3.
[20] Eurostat (2012): The EU in the World 2013. A Statistical Portrait. Luxembourg.
[21] Eurostat (2013): Basic figures on the EU. Autumn 2013
[22] Thomas, Daniel C. (2006): Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity. In: Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (8), 1198.

[23] Schmitter, Philippe C. (2000): How to democratize the European Union, and why bother? Lanham, MD: Rowman & Littlefield
[24] Nugent, Neill (2006): The government and politcs of the European Union. Palgrave Macmillan, London
[25] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabonban, 2007. december 13. 2007/C 306/01, Európai Unió Hivatalos Lapja (2007) 50. évf. 2007. december 17.
[26] Régiók Bizottsága (2012): Régiók Bizottsága véleménye – A többszintű kormányzás európai kultúrájának kialakítása – A Régiók Bizottsága fehér könyvének nyomon követése. Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2012/C 113/12)
[27] Európai Unió Külügyi Szolgálat. Világszintű konfliktusok kezelése http://eeas.europa.eu/global_challenges/index_hu.htm
[28] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabonban, 2007. december 13. 2007/C 306/01, Európai Unió Hivatalos Lapja (2007) 50. évf. 2007. december 17.
[29] Gálik Zoltán (2010): A következő felszólaló: az Európai Unió`. A közös európai külpolitika első valódi lépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek. MKI Gyorselemzések. 2010/17.
[30] Európai Unió Működéséről szóló Szerződés. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 83/47 30. March 2010.
[31] European Commission (2013): Trade, Growth and Jobs. Commission Contribution to the European Council
[32] European Commission (2012): External Sources of Growth. Progress Report on EU Trade and Investment Relationship with Key Economic Partners
[33] European Commission (2012): External sources of growth – Progress report on EU trade and investment relationships with key economic partners. SWD (2012) 219, 2012.7.18
[34] Ginsberg, Roy (1989): Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale (Boulder: Lynne Rienner); Grabbe, Heather (2000) The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards, International Affairs, Vol. 76, No. 3, 519–536.; Hill, Christopher (2000) The Geo-political Implications of Enlargement, EUI working paper, RSC No. 2000/30.
[35] Schmitter, Philippe (1996): Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts. In: Marks, G.-Scharpf, F.-Schmitter, Ph. C.-Streek, W. (szerk.): Governance in the European Union (London: Sage). Monar, J. (2000): Enlargement-Related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimensions and Management Instruments (The Hague: Scientific Council for Government Policy). Pierson, P. (1995): The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective. Centre for European Studies, working paper, Boston, Harvard, No. 58. Zielonka, J. (2001): How New Enlarged Borders will Reshape the European Union Journal of Common Market Studies. Vol. 39, No. 3 (September 2001)
[36] Grabbe, Heather (2003): The Process of EU Accession: What Will it Bring to Southeast Europe? Global Development Network Southeast Europe, London
[37] Sedelmeier, Ulrich (2003): EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy: Identity Formation Through Policy Practice EUI. Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSC No. 2003/13, European University Institute, Florence
[38] Lőrinczné Bencze Edit (2013): Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében. Aposztróf Kiadó, Bp.

[39] European Commission (2003): Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations wih our Eastern and Southern Neighbours. COM(2003) 104 final, Brussels, 11. March 2003
[40] European Commission (2013): 4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012). COM(2013) 422 final Brussels, 17. June 2013
[41] Európai Bizottság (2012): Út a munkahelyteremtő fellendülés felé. COM(2012) 173 final, Brüsszel, 18 April 2012
[42] European Commission (2013): Entrepreneurship 2020 Action Plan. Brussels, COM(2012) 795 final, 9 January 2013
[43] Eurostat (2013): Regional GDP per capita in the EU in 2010: eight capital regions in the ten first places. 46/2013 - 21 March 2013
[44] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabon, 2007. december 13. 2007/C 306/01. Európai Unió Hivatalos Lapja (2007), 50. évf. 2007. december 17.
[45] Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions
[46] European Commission (2008): Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength COM(2008) 616 final Brussels, 6. October 2008
[47] European Commission (2012): Annual Growth Survey 2013 COM(2012) 750 final Brussels, 28. 11. 2012
[48] Eurostat (2013): Euroepan Social Statistics 2013. Luxembourg
[49] European Commission (2012): White Paper An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. Brussels, 16.2.2012 COM(2012) 55 final
[50] European Commission (2012): White Paper An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. Brussels, 16.2.2012 COM(2012) 55 final
[51] Eurostat (2013) Euroindicators. STAT/13/126, 30 August 2013 http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-126_en.htm
[52] European Commission (2012): Moving Youth into Employment. Brussels, 5.12.2012 COM(2012) 727 final
[53] European Commission (2013): EU Employment and Social Situation. Quarterly Review, March 2013.
[54] Európai Bizottság (2012): Európai Foglalkoztatási Stratégia
[55] European Commission (2013): Annex. Draft Joint Employment Report to the Annual Growth Survey 2013. COM(2012) 750 final Brussels, 28. 11. 2012
[56] European Council (2000): Lisbon European Council. 23-24 March 2000, Presidency Conclusion
[57] European Council (2002): Barcelona European Council. 15-16 March 2002, Presidency Conclusion
[58] European Council (2000): Nice European Council. 7-9 December 2002, Presidency Conclusion: European Social Agenda
[59] European Commission (2013): Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020 Brussels, 20.2.2013 COM(2013) 83 final
[60] Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the "Democratic Deficit": Reassesing legitimacy in the European Union. Journal of Common Market Studies, vol. 40, nr. 4.

IRODALOM

Ágh Attila (2011): A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. In: Politikatudományi Szemle XX/1.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 83/47 30 March 2010

Castells, Manuel (2005): A hálózati társadalom kialakulása. Gondolat–Infonia, Budapest

Charron, Nicholas –Lapuente, Victor–Dijkstra, Lewis (2012): Regional Governance Matters: A Study on regional Variation in Quality of Government within the EU. Working Papers. D-G Regional Policy, European Commission

Committee of Regions (2009): White paper on multilevel governance (Fehér könyv a többszintű kormányzásról) CONST-IV-020. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18.

Committee of Regions (2014) Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe.

Európai Unió Külügyi Szolgálat. Világszintű konfliktusok kezelése. http://eeas.europa.eu/global_challenges/index_hu.htm

Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzásról. COM(2001) 0428 final. European governance - A white paper. OJ C 287 12.10.2001. 1-29.

Európai Bizottság (2012): Út a munkahelyteremtő fellendülés felé. COM(2012) 173 final, Brüsszel, 18 April 2012

Európai Bizottság (2012): Európai Foglalkoztatási Stratégia

Európai Parlament (2008): Jelentés a nemzeti és regionális szintű kormányzásról es partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. [2008/2064(INI)] 8

European Commission (2003): Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations wih our Eastern and Southern Neighbours. COM(2003) 104 final, Brussels, 11 March 2003

European Commission (2008): Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength COM (2008) 616 final Brussels, 6 October 2008

European Commission (2012): External Sources of Growth. Progress Report on EU Trade and Investment Relationship with Key Economic Partners

European Commission (2012): External sources of growth – Progress report on EU trade and investment relationships with key economic partners. SWD (2012) 219, 2012.7.18.

European Commission (2012): Annual Growth Survey 2013 COM(2012) 750 final Brussels, 28.11.2012

European Commission (2012): Moving Youth into Employment. Brussels, 5.12.2012 COM(2012) 727 final

European Commission (2012): White Paper An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. Brussels, 16.2.2012 COM(2012) 55 final

European Commission (2013): Entrepreneurship 2020 Action Plan. Brussels, COM(2012) 795 final, 9 January 2013

European Commission (2013): Trade, Growth and Jobs. Commission Contribution to the European Council

European Commission (2013): 4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012) COM(2013) 422 final Brussels, 17 June 2013

European Commission (2013): Annex. Draft Joint Employment Report to the Annual Growth Survey 2013 COM(2012) 750 final Brussels, 28.11.2012

European Commission (2013): Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020 Brussels, 20.2.2013 COM(2013) 83 final

European Commission (2013): EU Employment and Social Situation. Quarterly Review, March 2013

European Commission (2013): Flash Eurobarometer 384 Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy

European Council (2000): Nice European Council 7-9 December 2002, Presidency Conclusion: European Social Agenda

European Council (2000): Lisbon European Council 23-24 March 2000, Presidency Conclusion

European Council (2002): Barcelona European Council 15-16 March 2002, Presidency Conclusion

Eurostat (2012): The EU in the World 2013. A Statistical Portrait. Luxembourg

Eurostat (2013): Basic figures on the EU. Autumn 2013

Eurostat (2013): Regional GDP per capita in the EU in 2010: eight capital regions in the ten first places. 46/2013 - 21 March 2013

Eurostat (2013): Euroepan Social Statistics. 2013. Luxembourg

Eurostat (2013): Euroindicators. STAT/13/126, 30 August 2013
http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-126_en.htm

Gálik Zoltán (2010): A következő felszólaló: az Európai Unió` A közös európai külpolitika első valódi lépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek. MKI Gyorselemzések. 2010/17.

Ginsberg, Roy (1989): Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale (Boulder: Lynne Rienner)

Grabbe, Heather (2000): The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards, International Affairs, Vol. 76, No. 3

Grabbe, Heather (2003): The Process of EU Accession: What Will it Bring to Southeast Europe? Global Development Network Southeast Europe, London

Hervai Szabó Gyöngyvér (2003): A nemzetközi politika elmélete I. A nemzetközi viszonyok államközpontú alrendszere. KJF, Székesfehérvár, 8194.

Hill, Christopher (2000): The Geo-political Implications of Enlargement, EUI working paper, RSC No. 2000/30.

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabonban, 2007. december 13. 2007/C 306/01, Európai Unió Hivatalos Lapja (2007) 50. évf. 2007. december 17.

Lőrinczné Bencze Edit (2013): Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében. Aposztróf Kiadó, Bp.

Lőrinczné Bencze Edit (2009): Az Európai Unió bővítései az integrációs elméletek tükrében. In: Európai Tükör 2009. július-augusztus, XIV. évf. 7-8. szám

Marks, Gery–Hooghe, Liesbet (2001): Types of Multi-Level Governance. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 11
http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm

Monar, Joerg (2000) Enlargement-Related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimensions and Management Instruments (The Hague: Scientific Council for Government Policy)

Moravcsik, Andrew (2002) In Defence of the "Democratic Deficit": Reassesing legitimacy in the European Union. Journal of Common Market Studies, vol. 40, nr. 4, p.603-24. 607.

Muller, Urs (2009): The power to shape a region. Decentralisation of political decision. International Benchmarking Forum, Basel.

Nugent, Neill (2006): The government and politics of the European Union. Palgrave Macmillan, London

Pálné Kovács Ilona (2013): Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs folyamatok természetrajza Magyarországon. In: Politikatudományi Szemle, XXII évf. 2013/4.

Pálné Kovács Ilona–Tuka Ágnes–Schmidt Andrea–Vadál Ildikó–Kákai László: Regionalizmus és területi kormányzás. PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék
http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/index.html

Pierson, Paul (1995): The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective, Centre for European Studies working paper, Boston: Harvard, No. 58.

Régiók Bizottsága (2012): Régiók Bizottsága véleménye – A többszintű kormányzás európai kultúrájának kialakítása – A Régiók Bizottsága fehér könyvének nyomon követése. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. (2012/C 113/12)

Schmitter, Philippe, C. (1996): Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts. In Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streek (szerk.): Governance in the European Union (London: Sage)

Schmitter, Philippe, C. (2000): How to democratize the European Union, and why bother? Lanham, MD: Rowman & Littlefield

Sedelmeier, Ulrich (2003): EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy: Identity Formation Through Policy Practice EUI. Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies RSC. No. 2003/13, European University Institute, Florence

Spinelli, Altiero (1972): The Growth of the European Movement since the Second World War. In: Hodges, Michael: European Integration. Penguin, Harmondsworth

Szilágyi István: Nemzeti identitás és szuverenitás az Európai Uniós csatlakozás tükrében. In: Comitatus 2003. 7/8. sz..

Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions

Thomas, Daniel C. (2006): Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity. In: Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (8)

Zielonka, Jan (2001): How New Enlarged Borders will Reshape the European Union. Journal of Common Market Studies. Vol. 39, No. 3 (September 2001)

A REGIONALIZMUS HATÁSA AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁSRA

Soós Edit

KIVONAT

A 21. századra két új nemzetközileg is ható jelenség jelent kihívást a korábbi, hagyományos nemzetállami eszme számára: a szupranacionális integráció és a regionalizmus. A korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, az állam és a régiók között fennálló kapcsolatban bekövetkezett paradigmaváltás annak következménye, hogy megerősödött a régiók politikai és közjogi státusa. A régiók és az állam kapcsolata centralizáció és a hierarchia helyett decentralizációt és pluralizmust feltételez, ami a regionális (ön)kormányzásra épül. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a regionális autonómiák megerősödése és az európai területi együttműködések (EGTC) hálózatosodási folyamata a nemzeti kereteket túllépő regionalizmus milyen hatással van az állami szuverenitásra.

ENGLISH ABSTRACT

Two new phenomena pose challenge for the old shaped nation-state idea on the international scene, in the 21th century: the supranational integration and the regionalism. Former governance system, based on the nation-state sovereignty, goes through significant change. The paradigm shift in the relation between state and regions is the consequence of the reinforced political and public law status of the regions. Instead of centralisation and hyerarchy, the realtion between state and region assumes decentralisation and pluralism, what must built on regional (self)governance. This paper assesses the impact of regionalism growing beyond national frameworks and the networking process of the European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC), on the sovereignty of the state.

KULCSSZAVAK:
szuverenitás, regionalizmus, EGTC

1. A DECENTRALIZÁCIÓ HATÁSA AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁSRA

A bővülő és mélyülő integráció folyamatával a megerősödő közösségi szint sok esetben sértette a nemzetállami szuverenitást, ami a nagy tagállamok ellenállását váltotta ki. Az európaizáció és a decentralizáció folyamata egymást erősítve határozta meg a területi szintek helyét és szerepét az európai integráció környezetében, elősegítve azok lehatárolását, illetve intézményi rendszerének megteremtését.

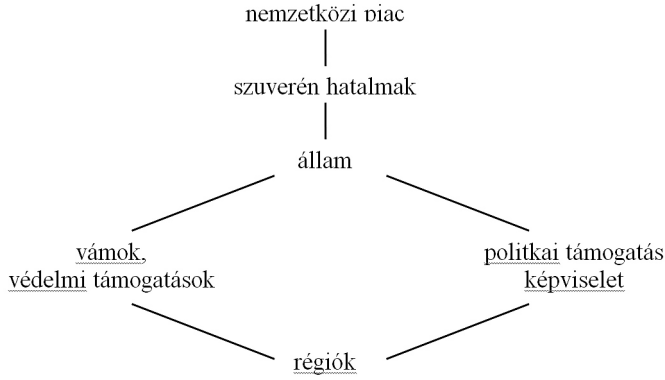
Az európai szervezetek közül sokáig az Európa Tanács töltötte be a regionális autonómia megteremtését garantáló rendszer kialakításának szükségességét hangsúlyozó európai szervezet szerepét. Régiókról, a regionális szintnek a kormányzati struktúrában elfoglalt szerepéről az európai intézmények közül először az Európa Tanácsban született döntés. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa 1997. június 5-én elfogadta a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezetét, új helyzetet teremtve Európa-szerte a regionális szintű önkormányzáshoz. A Charta felvázolja a regionális önkormányzat létrehozásának kritériumrendszerét, amely alkotmányos és törvényes keretet biztosít a regionális önkormányzatok jogalkotásához az európai fejlődés folyamatában [1]. A tervezet kimondja, hogy minden állam joga a regionális önkormányzat létrehozása. A tagországok azonban a szabad választás lehetőségével rendelkeznek regionális önkormányzati rendszerük sajátos jellemzőinek kialakításában. A Charta a regionális önkormányzatok politikai, adminisztratív és pénzügyi függetlenségét garantáló alapszabálya. Tartalmazza a tagországok számára azokat a demokratikus követelményeket, amelyek elengedhetetlenek a regionális szintű nemzeti jogi szabályozás kialakításához. Jelentősége hasonló a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáéhoz (1985), hiszen ez a dokumentum is egyfajta önkormányzati minimum standardot rögzít és állít követelményként az európai államok elé regionális szinten, s ezzel tovább lép a közigazgatási integráció elmélyítésének útján. –

A régiók némi késéssel az Európai Közösség szintjén is elismerést kaptak. A regionalizáció folyamatának elősegítése elsőként az Európai Parlament attitűdjében bekövetkezett változás eredménye volt. 1988. évi határozatában a Parlament felszólította a Bizottságot a régiókkal való közvetlen kapcsolat kialakításának szükségességére. *„Felszólítja a Bizottságot, hogy – ahol csak lehet – alakítson ki munkakapcsolatot az egyes régiókkal; valamint kéri, hogy az adott területen a regionális politikát szem előtt tartva minden esetben ismerje el a régiókat, mint a közösségi intézkedések célterületét és a programok kidolgozásának, illetve megvalósításának aktív résztvevőjét* [2].

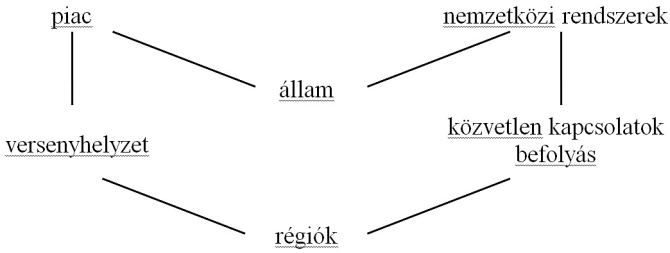
Az 1988. évi *Határozat a Közösség regionális politikájáról és a régiók szerepéről* c. dokumentum a Közösség felelősségének növelése és a hatalomnak a közösségi intézmények irányába történő transzferálása mellett már fontosnak tartja bizonyos feladatoknak a kormányzat szintjéről való decentralizálását. Eh-

hez azonban meg kell teremteni a lehetőséget a decentralizációra az egyes tagállamokban. „*Felszólítja tehát a tagállamokat, hogy pozitív és gyakorlati módon reagáljanak az Európai Parlament regionalizációs indítványára annak érdekében, hogy a regionalizált rendszerrel még nem rendelkező országok mielőbb megtehessék a szükséges lépéseket, a már régiókba szerveződött országok pedig elismerhessék és tiszteletben tarthassák a régiók hatalmát, hogy azok a Közösség kohézióját és regionális egyensúlyát biztosító politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés feladatainak eleget tehessenek*" [3].

1. ábra: Az állam és a régiók



Régiók, az állam és a piac



Forrás: Keating, M.: The New Regionalism in Western Europe 1998. 77. old.

A Közösségi Charta a regionalizációról [4] a regionalizmus összetevői közül a választott gyűlésnek politikailag felelős regionális kormányt nevezi meg valamennyi régió intézményi struktúrájának jogi alapjául, amelyeket a tagállamoknak regionális statútumokban és a nemzeti törvényhozásban kell jóváhagyni.

Az európai integráció folyamatos bővítésével és a globalizációval párhuzamosan mélyülő európai egységfolyamatot a regionális reformok állandó dinamikája jellemezte. A változások a központi kormányok nemzetközi környezete, azaz a változó nemzetközi piac, a megerősödő európai rendszer hatására valósulnak meg. A globalizáció gazdasági, politikai és kulturális következményei miatt a nemzetállam diffúz támogatottsága csökken [5]. Az állam hatalma erodálódik a piac törvényei által, a privatizáció és a dereguláció válasz a globális tőkének és a neoliberális ideológiának. Az állami szuverenitás átértékelődik. A korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, miközben a régiók megerősödése megy végbe Európa-szerte politikai és döntéshozói értelemben egyaránt. Az Európai Unió az 1990-es években keretül szolgál egy új politikai és gazdasági rend kialakítására, amelyben a korábbi 19. sz. nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, miközben a régiók közjogi és politikai megerősödése megy végbe Európa-szerte.

Az új globális helyzethez való alkalmazkodási képesség feltétele volt, hogy az Európai Unió tagállamainak kormányzati rendszere is eleget tegyen a nemzetközi környezetben bekövetkezett változásoknak. Szubnacionális szinten a regionális kormányzás újfajta regionális önkormányzati és együttműködési módokra utal, amelyben a regionális szereplők közös problémákat kívánnak megoldani, illetve közös célokat kívánnak elérni. A regionális (ön)kormányzás szabályfüggő, a szabályoknak azonban társadalmi (kultúrában, hagyományban gyökerező) normákon, szerződéseken kell alapulniuk. Mindezek a jellemzők a meglévő intézményi keretekbe ágyazva jelennek meg a tagállamok politikai rendszerében [6].

A Közösségi Charta a régiót földrajzi szempontból világosan körülhatárolt egységet képező területként jellemzi, vagy ehhez hasonló olyan összefüggő területcsoportosulásként, amelynek a lakossága bizonyos közös vonásokkal rendelkezik. Közösen kívánja az ebből eredő specifikus identitás biztosítását és annak fejlesztését a kulturális, társadalmi és gazdasági haladás serkentése céljából. A közös vonások a nyelvet, a kultúrát, a történelmi hagyományokat, a gazdasági érdekeket jelentik. Ezek a feltételek nem kell, hogy együttesen jelentkezzenek egy adott régió esetében, de a régióra jellemző, markáns elemeknek (pl. nyelv és kultúra) – vagy azok hiányában a gazdaságnak – jelen kell lenni [7].

Az 1970-es években felerősödött egy „bottom-up" (alulról felfelé irányuló) folyamat az (etno)regionalizmus, amely az alulról építkező etnikai, kulturális elemekkel alátámasztott, politikai követelésekkel fellépő tájegységi mozgalmakat keltette életre. A kulturális mozgalmak számos esetben eljutottak a területi autonómia követeléséig. A területi autonómia a regionalizált államigaz-

gatási rendszerekbe könnyebben beilleszthető, még akkor is, ha a belső határok nem tükrözik az etnikai-nemzeti törésvonalakat. Nyugat-Európa számos államának – így Belgium, Olaszország, Spanyolország – regionalista mozgalmai széles körű autonómia biztosítását eredményezték pl. Baszkföld, Katalónia, Galícia, Andalúzia, Vallónia, Flandria esetében. Az olasz régiók közül Szicília, Szardínia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige ezen mozgalmak bázisán jött létre 1949-ben, de a mozgalmak elgyengülése lehetőséget adott az olasz államnak, hogy elodázza hatalommal való felruházásukat egészen az 1970-es években végbemenő, az egész országra kiterjedő regionalizáció folyamatáig.

A nemzetközi szervezetek (ENSZ, EBEÉ/EBESZ, Európa Tanács) által elfogadott szerződések kezdetben a kisebbségvédelem terén jellemzőek, majd idővel az autonómia elősegítését is megfogalmazzák. Az autonómia és önkormányzatiság értékeinek nemzetközi jogi elismerésében és az intézményi feltételek megteremtésében, egy önálló autonómia-egyezmény lehetőségének kidolgozásában az európai szervezetek közül az Európa Tanács kiemelkedő szerepet töltött be. 1993-ban az Európa Tanács (ET) Parlamenti Közgyűlése 1201-es ajánlása elmozdulást jelent a területi autonómia megfogalmazása terén, az autonómtörekvések tekintetében referenciaként szolgál [8]. Jelentős változást hozott az autonómia értelmezésében az Európa Tanács 2003. évi 1334. sz. határozata, amely a korábbi általánosan elfogadott megközelítéssel ellentétben az autonómiát nem az állam szuverenitását kikezdő, területi integritását szétziláló potenciális konfliktusforrásként kezeli. A jelentésben megfogalmazódik, hogy az autonómia összeegyeztethető az állam területi integritásának elvével, garanciákat nyújt az állam egységére, szuverenitására. A jelentés az autonómia értelmezésének, alkalmazásának és kezelésének ügyét az állam, illetve a nemzeti parlament és intézményei hatáskörébe sorolja [9].

A Gross jelentés összekapcsolja a területi autonómia fogalmát a regionális önkormányzatisággal és a szubszidiaritás elvével, ahol **a kisebbség átveszi a hatalom gyakorlásának, a központi hatalom feladat- és hatásköreinek egy részét, de az autonóm státusra vonatkozó megegyezésnek meg kell határoznia a hatáskörök megosztását a központi és az autonóm hatóság között.**

Az 1970-es évektől kibontakozó regionalizmus számos esetben szerencsésen találkozott a kormányok által támogatott, felülről kiinduló decentralizációs törekvésekkel. Az így kialakuló mesterséges régiók – szemben Európa történeti régióival – nem organikus fejlődés következtében jönnek létre. A szubnacionális kormányzati struktúra átalakítása egy kísérlet a politikai rendszer modernizálására. A megoldás azonban nem uniformizált, hanem beágyazódik a nemzeti tradíciókba.

A francia régiók úgy erősödtek meg az évtizedek során, hogy jogállásukat az alkotmány nem szabályozta – ellentétben Olaszországgal, Spanyolországgal, Portugáliával vagy Belgiummal –, hanem törvénnyel hozták létre őket. A francia példa a legszélsőségesebb kísérlet a hatalom unitárius államban történő

decentralizálására. Az átfogó közigazgatási reform 1982-ben kezdődött el, 1986-ban volt az első regionális önkormányzati választás. A strukturális reform keretében dekoncentrált államigazgatási szervek decentralizált közigazgatási szervekké átalakítása történt. A francia régiók decentralizált, önkormányzati területi egységek, autonómiájuk azonban sokkal kisebb, mint a spanyol, olasz vagy belga régióké. A háromszintű szubnacionális struktúrában a régió nem gyakorol hatalmat a többi szint (départements, communes) felett. Jogalkotási hatáskörük kiegészítő jellegű, törvények által korlátozott, de a pénzügyi forrásokhoz mérten irányítják a regionális ügyeket. Főbb funkcióik a regionális gazdasági tervezés, területfejlesztés, kulturális szolgáltatások biztosítása, közegészségügyi feladatok ellátása, az oktatás és a szakmai képzés koordinálása.

Befejezetlen a decentralizációs folyamat Portugáliában, ahol az 1975. évi Alkotmány előírja regionális gyűlések által irányított régiók létrehozását, az 1998 őszén megtartott referendum alkalmával azonban a lakosság az önkormányzati régiók kialakítása ellen szavazott. Az öt kontinentális régióban egyelőre csak dekoncentrált szervek működnek, míg a két tengerentúli autonóm régió – az Azori-szigetek és Madeira – valódi önkormányzati régió.

Nagy-Britanniában a konzervatív kormány 1994-ben a regionalizmus adminisztratív formáját hozta létre, viszont a helyi önkormányzatok részéről mutatkozó igény a politikai irányítás kialakítására a már működő igazgatási régiókban a politikai regionalizmus melletti határozott kiállást követelte meg az új kabinettől. Az 1997. évi referendum (1997. szeptember 11. Skócia, 1997. szeptember 18. Wales) alkalmával a lakosság a devolúcióra szavazott, majd az 1999. májusi választásokat követően létrejött az adókivetési joggal és pénzügyi függetlenséggel is rendelkező skót parlament [10] és a mérsékeltebb kompetenciákkal bíró walesi nemzetgyűlés [11]. A decentralizációs folyamat a regionális hagyományokkal nem rendelkező Angliában folytatódik, ahol elkezdődött 8 régió kialakítása és London függetlenségének visszaállítása.

Az Európai Unió regionális politikája is segítette közvetve az autonómia törekvéseket. Nagy-Britanniában, a valaha centralizált államban a skót és a walesi autonómia megvalósításának irányába tett engedményeket követően mérsékelt változtatásokra került sor Angliában is. 1999-ben nyolc régióban Regionális Fejlesztési Ügynökségek kerültek kialakításra. A regionális fejlesztési ügynökségek mellett regionális kamarákat állítottak fel, amelyek delegált tagjai a régiók önkormányzati képviselőiből, üzleti csoportjaiból, a szakszervezetekből, a civil szervezetekből és felsőoktatási intézményekből kerültek ki.

Az Európai Unió tagállamaiban a régiók számos szempontból nagy különbözőséget mutatnak. Mégis vannak bizonyos közös vonások, amelyeket Sharp a „*decentralizáció irányába mutató tendenciaként*" [12] jellemzett. Az Unió államainak többsége mára decentralizált (Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Lettország, Szlovákia, Svédország, Hollandia), regionalizált (Egye-

sült Királyság, Lengyelország, Málta, Olaszország, Spanyolország) vagy föderális (Ausztria, Belgium, Németország). Létezik a tagállamoknak egy csoportja, ahol az alkalmazkodási kényszer sem vezetett döntő strukturális változásokhoz, még akkor sem, ha az EU által preferált intézmények jöttek létre és egyfajta decentralizációs folyamat elindult.

A skandináv államok közül Dániában és Svédországban nincsenek közjogi régiók. A középszintű egységek Dániában és Svédországban a megyék. Finnországnak nincsen közvetlenül választott középszintű önkormányzati rendszere, a regionális politika azonban kialakította saját területfejlesztési intézményeit. Hollandiában a provinciák feladatköre szűk, működésüket központi költségvetésből finanszírozzák. A helyi önkormányzatok jogköre azonban valamennyi országban erős, biztosítják a jóléti alapszolgáltatások széles körét.

1. táblázat: Az államok típusai a hatalom területi megosztása szerint

Unitárius államok	Decentralizált államok	Regionalizált államok	Föderális államok
Bulgária Ciprus Észtország Görögország Magyarország Írország Litvánia Luxemburg Portugália Románia Szlovénia	Cseh Köztársaság Dánia Finnország Franciaország Lettország Szlovákia Svédország Hollandia	Egyesült Királyság Lengyelország Málta Olaszország Spanyolország	Ausztria Belgium Németország

Forrás: Final Report. EGTC Handbook. 2009. 23. old.

A nemzetközi jog a szuverenitás fogalmával jellemzi az államok helyzetét a nemzetközi közösségben, és erre építi fel a nemzetközi jogrendet [13]. A nemzetközi szervezetek, így az Európa Tanács jogalkotása a nemzetközi jog keretei között határozza meg az autonómiák kialakításának feltételeit. Ezek a dokumentumok keretjellegű szabályokat tartalmaznak, vagyis az autonómia formáinak, feltételeinek és kialakításának, esetleg korlátozásának során az állami szuverenitás fennmarad, az autonómia és a kisebbségvédelem biztosítása ezért az érintett országok feladata.

Az államok egy jogilag kötelező egyezmény létrehozását azért nem támogatják, mert a szuverenitást is érintő, azt korlátozó kérdést minden állam maga kívánja szabályozni. A regionális autonómia kialakítására vonatkozó egyezmény elfogadása körüli bonyodalmak fő oka, hogy elfogadása esetén a csatla-

kozó országoknak alkotmányos, illetve törvényi szinten kellene meghatározni a regionális önkormányzáshoz kapcsolódó alapelveket.

A szakadár köztársaságok esete (pl. a kelet-ukrajnai Donyecki és Luhanszki „Népköztársaság") azt bizonyítja, hogy politikai, közjogi önigazgatásról csak demokratikus intézményrendszer keretei között érdemes beszélni, hiszen az önigazgatás lényegét a szabadon választott döntéshozó testületek képesek megjeleníteni. A kisebbségi autonómiák kialakulását elősegíti a központi kormányzat demokratikus jellege, a politikai legitimitás és a jogállamiság intézményrendszere hozzájárul a hatalommegosztás intézményesítéséhez.

2. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ REGIONALIZMUS HATÁSA A SZUVERENITÁSRA

A regionalizmus kérdése szoros összefüggésben van a határok kérdésével. A határ elválasztja a történelmileg szervesen összetartozó térségeket. A nemzeti kereteket meghaladó regionalizmus és a decentralizáció folyamata már nem csupán a tagállami határokon belül alakítja a területi szintek struktúráit, hanem a határ menti térségekben is.

Az európai integráció a bővülés és mélyülés folyamatában megszüntette a belső határokat, az Európai Unió tagállamaiban zajló decentralizáció és kormányzati reformfolyamat jelentős hatással volt a határ menti kapcsolatok fejlesztésére, mélyítésére és intenzívebbé tételére. Az integráció mélyülésével a helyi és regionális önkormányzatok hálózatosodása következtében az önkormányzatok egymással is szoros kapcsolatokat építenek ki. A határon átnyúló együttműködések mélyülésével a 20. századi elválasztó határokat felváltják az áteresztő, összekapcsoló típusú államhatárok. A régió jelenthet egy államhatáron átnyúló területet is pl. Katalónia etnikai területe magában foglalja Franciaország Roussillon térségét is, hasonlóan a Dél-Alföld, a Vajdaság és a Bánát alkot egy régiót.

A határon átnyúló együttműködések megerősödése Európa-szerte az európaizáció és a decentralizáció folyamatainak eredménye. Itt is kétirányú folyamatot figyelhetünk meg: egyrészt az EU irányából egyfajta elvárás jelenik meg az európai jogi szabályokkal harmonizáló olyan jog- és intézményrendszer kialakítására, amely képes az uniós joganyag és az európai gyakorlat nemzeti szintű befogadására és alkalmazására. Másrészt jól kimutatható az a szubnacionális szintek felől érkező motiváció, amely az EU regionális fejlesztési programjaiban való részvételre és az európai szakpolitikákba való bekapcsolódásra ösztönöz. Ezeknek a folyamatoknak az összehangolásához jelentős hozzáadott értéket képviselnek a határon átnyúló együttműködések.

A határ menti területek együttműködésének egyik fontos feltétele, hogy az érintett területi szinteknek (vertikális dimenzió) és szereplőknek (horizontális dimenzió) meglegyenek a kapcsolataik építéséhez szükséges jogi, politikai, hatalmi kompetenciái.

A hagyományos testvértelepülési kapcsolatok mellett a nemzetközi jogi keretek között kialakított együttműködési formák az eurorégiók (1958. német-holland határ) és a lazább szervezettségű munkaközösségek sokféle intézményi változatban működtek a gyakorlatban, nem volt egységesen szabályozott struktúrájuk [14]. A Európai Határ Menti Térségek Szövetsége értelmezésében *„Az eurorégió a határ menti együttműködés formalizált struktúrája, amely magába foglalja a helyi és regionális hatóságok képviselőit, valamint esetenként a társadalmi és gazdasági partnereket. Az eurorégió sajátos szervezeti struktúrával rendelkezik, amelynek legmagasabb szintje a választott tanács, ezt követi a bizottság, továbbá a tematikus munkacsoportok és az állandó titkárság*" [15].

A határon átnyúló együttműködések intézményesülési folyamatai és szervezett formáinak kialakulása nem választható el a jogi szabályozási folyamatoktól. Az intézményesült határ menti együttműködésekben elengedhetetlen szerepe van az Európa Tanács koordinatív tevékenységének, majd később az Európai Unió részéről is megjelenő ösztönző, támogató tevékenységnek.

A határ menti együttműködések szabályozásának többféle eredete van: egyrészt a nemzetközi szervezetek dokumentumai a nemzetközi jog hatálya alatt, másrészt az EU regionális politikájában az EU-jog keretei között alkotott jogszabályok. Emellett forrásként jelenik meg az egyes tagállamokban a határ menti együttműködéseket előbb csak toleráló, később pedig támogató nemzeti jogalkotás.

A határon átnyúló együttműködési lehetőségeknek alapvetően két típusa: az államközi és a helyi vagy regionális hatóságok közötti megállapodások. A decentralizált nemzetközi együttműködés jogi korlátainak felszámolásában és a központi hatalom decentralizálása érdekében a határ menti együttműködések megerősítésében a nemzetközi szervezetek közül az Európa Tanács és az Európai Határ Menti Térségek Szövetsége (AEBR) kiemelkedő szerepet játszott. Az AEBR 1981-ben elfogadta az Európai határ menti Térségek Chartáját, amelyben megfogalmazta a határ menti együttműködések alapelveit, amely magában foglalja a vertikális (EU, országos szint, regionális és helyi szintek) és a horizontális (a határ két oldalán lévő partnerek együttműködése valamennyi szinten) együttműködést.

Az Európa Tanács által 1980-ban elfogadott Madridi Keretegyezményt [16] és az első Jegyzőkönyvet (1995) aláíró államok vállalják, hogy az együttműködő felekre nézve kötelező erejűnek ismerik el a területi szintű megállapodásokat, amelyeket *„a területi önkormányzatok vagy közigazgatási szervek a nemzeti jogrendszerükön belül hajtanak végre, a belső jogukkal összhangban. Az ily módon végrehajtott döntések jogi ereje és hatálya megegyezik az ezen önkormányzatok vagy közigazgatási szervek által a hazai jogrendszerükön belül foganatosított intézkedésekével*" [17].

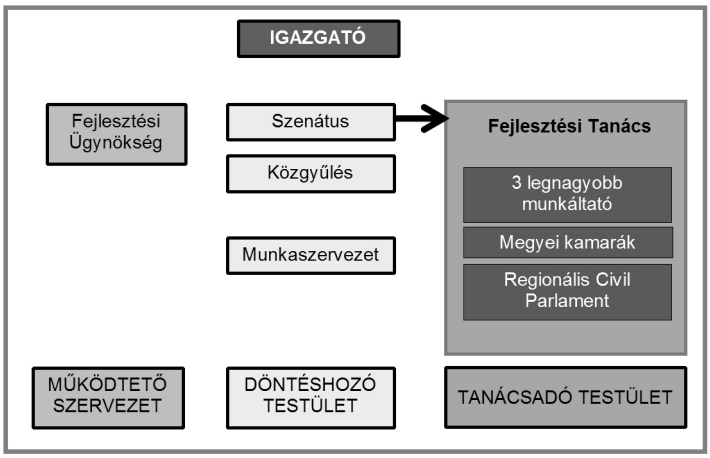
Az Európa Tanács nemzetközi jog hatálya alatt megvalósuló jogalkotó tevékenységének sajátossága, hogy az elfogadó országokban szükséges a Keretegyezménnyel kompatibilis szabályozás kialakítása, amely a területi közösségeknek

és hatóságoknak garantálja a politikai hatalmat, és megfelelő pénzügyi forrásokat biztosít a határ menti együttműködések létrehozásához. Ebben az esetben alapvetően az államok maradnak a főszereplők, tekintettel arra, hogy a Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyve a tagállamok belső jogrendjében közvetlenül nem hatályosulnak, és közvetlenül nem alkalmazhatók. Csak azon tagországok vonatkozásában bírnak jogi kötőerővel, amelyek aláírás és ratifikációs folyamat után beillesztik azokat a nemzeti jogrendjükbe.

A végrehajtás során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a határon átívelő kooperáció csak az államok közvetlen hozzájárulásával, a jogi és az adminisztratív akadályok felszámolásával működhet hatékonyan. Ezért a határon átnyúló együttműködések megalakításához és működéséhez elengedhetetlen a központi kormányzat támogatása, szükséges a szomszédos országok központi kormányai által kötött két- és többoldalú megállapodások megkötése.

Az unitárius államokban, valamint a közép- és kelet-európai térségben a helyi és regionális önkormányzatok egy része nem rendelkezik nemzetközi, határon átnyúló együttműködések megkötéséhez szükséges kompetenciával. A regionális együttműködések a nemzeti kormányok gyámkodásával jöhetnek létre, mivel a határon átnyúló fejlesztések államközi együttműködési hatáskörbe tartoznak. Ezért domináns a központi kormányok szerepe a határ menti kapcsolatok és együttműködési gyakorlat erősítésében, az intézményesülés elősegítésében.

2. ábra: Az Ister-Granum EGTC felépítése



Forrás: Európai Tükör, 2008. 7-8. szám, 125. old.

A nemzetközi jogi dokumentumok ugyan kiemelik, hogy a helyi önkormányzatoknak és régióknak jogukban áll részt venni az állam nemzetközi tevékenységében a vonatkozó nemzeti törvényhozás által meghatározott módon bármikor, de a nemzetközi jog szabályai, így az Európa Tanács dokumentumai „soft law" jellegük miatt csupán keretet jelentenek az együttműködések jogi szabályozásához**,** ami a központi kormányok dominanciáját erősíti.

Valódi megújulást jelentett a határ menti kapcsolatok intézményesülésében az Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról (EGTC). 2006-ban az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) megalkotásával az EU egy új jogintézményt, egy új együttműködési formát teremtett. Az EGTC rendelet a tagállami joggal szemben elsőbbséget élvez, közvetlenül hatályosul és közvetlenül alkalmazandó. Az EGTC rendelet választ jelentett a nemzetközi jogban felmerülő problémákra, a valamennyi tagállamban egységesen jogi személyiséggel rendelkező, közös együttműködési forma hiányára.

Az EGTC a helyi és regionális önkormányzatok nemzetközi szerződéskötési jogának elismerését biztosító olyan közösségi szintű jogszabály, amikor egy rendelet speciális jogokat biztosít a különböző tagállamok, azok helyi, regionális és nemzeti közjogi intézményeinek, hogy egyesített struktúrát hozhassanak létre a hatékonyabb együttműködés érdekében. Az egységes jogi személyiség és a székhely szerint meghatározott, a határ mindkét oldalán közösen alkalmazandó jog egyetlen közös intézmény létrehozását teszi lehetővé.

A csoportosulás működését alapszabály határozza meg, felépítése az alábbiak szerint alakul: a csoportosulás tagjainak képviselőiből álló közgyűlés, valamint a csoportosulás képviseletét ellátó és annak nevében eljáró igazgató. Az alapszabály rendelkezhet egyértelműen meghatározott hatáskörrel bíró további szervekről is [18].

Az EGTC rendelettel a közösségi jog hatálya alatt az Európai Unió új minőségű, intézményesült együttműködési formát biztosított a határon átnyúló együttműködések számára, ezzel a „kormányzás új formájának" megteremtésére nyújtva lehetőséget a határrégiókban.

Az EGTC intézménye lehetővé teszi a lokális (pl. Banat-Triplex-Confinium EGTC) és regionális szintek (pl. Tirolo-Alto Adige-Trentino EGTC) bevonását a többszintű kormányzás rendszerébe a nemzeti hatóságok (EUKN EGTC) együttműködései mellett. Az EGTC-k a határ menti viszonylatban kiváló eszközt jelentenek a különböző hatalmi szintek közötti együttműködésre (pl. ZASNET EGTC). Az EGTC már a többszintű kormányzás eszköze a határtérségekben, a decentralizált együttműködések a határ menti térség intézményesülését segítik elő a többszintű jogalkotás keretei között. Minden EGTC működésének uniós szintű keretét az EGTC rendelet, a nemzeti jogszabály, valamint az adott EGTC szubnacionális szintű szabályozó dokumentumai, az EGTC Egyezménye és Alapszabálya határozza meg.

2. táblázat: Az EGTC-k típusai

Partnerségek típusai	**Partnerségek száma**	**Megjegyzés**
HELYI	15	
Kis méretű (2 és 20 település)	10	EGTC-k, amelyek tagjai urbánus közösségek
Közepes méretű (20 és 100 település)	3	
Nagy (101 és 200 település)	2	Egy a Spanyolország-Potugália és egy a Magyarország-Szlovákia határvidékén
REGIONÁLIS	11	
Regionális (2 és 6 partner)	7	
Elsősorban regionális (2 és 6 partner részvételével)	4	
MULTILEVEL	2	
Nemzet, regionális, helyi speciális céllal	2	
TRANSZNACIONÁLIS	4	
Helyi és regionális	3	
Nemzeti	1	EUKN
Összesen	32	

Forrás: METIS GmbH: 2012. évi nyomonkövetési jelentése az EGTC-kről

Az EGTC-k szervezeti struktúrája jól beleilleszthető a többszintű kormányzás rendszerébe. Az együttműködő helyi és regionális szintű partnereknek minden esetben rendelkezniük kell egy vertikális partnerségi kapcsolatrendszerrel, hiszen több szálon kötődnek a magasabb (központi kormányzat, európai intézmények) szintekhez. Az európai szervezetekkel és intézményekkel való kapcsolattartás elengedhetetlen feltétele a többszintű kormányzás hatékony működésének és a határon átnyúló együttműködések bevonásának az európai folyamatokba [19].

Az EGTC alkalmas egy egységes hálózati rendszer kiépítésére, amely megteremti az európai szintű együttműködési hálózathoz történő csatlakozásuk feltételeit is. A csoportosulásban a partnerségek révén erősödik a határtérség integrációja a többszintű kooperáció révén, az eltérő közigazgatási szintek és különböző kompetenciával rendelkező partnerek közötti együttműködés alkalmazásával. Az EGTC-hálózat kialakulásával nemcsak a gazdasági terek fo-

nódnak össze, hanem a jogi és közigazgatási rendszerek is összekapcsolódnak. A vertikális európaizálódás kiteljesedése mellett előtérbe kerül a horizontális európaizálódás, amelyben a közigazgatási szintek azonos érdekű szereplői intenzív és változatos formában, nemzeti határokon átívelő kapcsolatokba lépnek egymással.

A „határok nélküli Európa" megteremtésében a határrégiók „híd" szerepet töltenek be. A határ menti együttműködések gazdasági, társadalmi, kulturális hozzáadott értékükkel elősegítik a határtérségek újraszervesülését, a határtérségekben a kohézió megerősödését. Az intézményesült határ menti struktúrák az államok határrégióit egyesítve teremtenek lehetőséget autonóm multikulturális régió kialakítására.

Az európai integráció során az állami szuverenitás jelentős mértékben átalakul. A határ menti együttműködések intézményesülése, a közös struktúrák döntéshozói és jogalkotói hatalommal történő felruházása (EGTC), és a központi közigazgatás kompetenciájába tartozó hatalmak alsóbb szintre történő delegálása az állami szuverenitást is érinti. Az állam szuverenitásból eredő jogosítványai egyedül gyakorlása helyett más szintekkel közös, együttes érvényesítése következtében a tagállamok szuverenitása korlátozottá válik. A csoportosulások és a központi kormányzat közötti kapcsolat a kölcsönös lojalitás és egyenrangúság elvére épül, és magába foglalja az államok egységének, szuverenitásának és az államok területi sérthetetlensége elvének tiszteletét.

Az EGTC-k a különböző közigazgatási szintek összekapcsolását, segítik elő. A „kormányzás" különböző szintjei szoros összefüggésbe kerülnek egymással és az európai folyamatokkal. Az EGTC-k az innováció és a többszintű kormányzás stratégiájának részei, a csoportosulásba különböző országokból és különböző közigazgatási szintekről bekapcsolódó partnerek olyan többszereplős kooperációk, amelyek a döntések és a közigazgatási rendszerek többszintű interakciójának az eredményei. Ezért az EGTC-k a határtérségekben hozzájárulnak az intézményi keretek megerősítéséhez, valamint az Egységes Európai Közigazgatási Tér továbbfejlesztéséhez.

HIVATKOZÁSOK

1 Congress of Local and Regional Authorities of Europe. European Charter of Regional Self-Government. Draft text adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe at its 4th session. 5th June 1997
2 Resolution on Community regional policy and the role of the regions. OJ C 326 18 November 1988, 294. old.
3 Resolution on Community regional policy and the role of the regions. OJ C 326 18 November 1988, 294. old.
4 Community Charter for Regionalisation. Brussels, OJ C 326 18 November 1988, 296–298. old.
5 Lindberg, Leon–Scheingold, Stuart: Europe's Would-be Polity. Patterns of change in the European Community, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1970, 123. old.
6 Fürst, Dietrich: Regionális kormányzás – Leader-vonatkozások, Leader + Magazine, 2007, 8. sz. 8. old.
7 Community Charter for Regionalisation. Brussels,. OJ C 326 18 November 1988, 296. old.
8 Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1201 (1993) an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, Article 11.
9 Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, 19. cikk. Forrás: http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=17120&Language=EN (2014.07.30)
10 Scotland's Parliament. Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland by Command of Her Majesty. The Scottish Office. July 1997
11 Making Assembly work. Institute of Welsh Affairs. Carrdiff, 1999
12 Sharpe, L. J.: Decentralist Trends in Western European Democracies. SAGE Publications, London, 1979, 65. old.
13 Szilágyi István: Nemzeti identitás és szuverenitás az Európai Uniós csatlakozás tükrében, Comitatus, 2003, 7-8. szám, 13. old.
14 A német-holland határon 1958-ban létrejött EUROEGIO a legrégibb valódi határon átnyúló struktúra Európában. Szervezetét tekintve a legfejlettebb forma, melynek a Tanácsa politikai szintű döntést hozhat, határon átnyúló választott parlamenti közgyűlésként működik. Az Igazgatóság a döntéshozatal intézménye, amely a munkacsoportok tevékenységét irányítja. A munkacsoportok a határ menti régió magán- és állami szektorának partnereit, valamint a szociális szféra képviselőit fogják össze. A Titkárság egy állandó irodával rendelkező, magas színvonalú adminisztratív feladatokat végző szerv, amely a napi feladatok ellátására és a többi szerv segítésére jött létre.
15 Association of European Border Regions - European Commission: Practical Guide to Cross-border Cooperation. Regional Policy and Cohesion. 2nd Edition, 1997, 3. old.
16 A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény. European Treaty Series ETS No: 106Forrás: http://www.conventions.coe.int/ (2014.08.05.)
17 A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve. European Treaty Series ETS No: 159, 2. cikk. Forrás: http://www.conventions.coe.int/ (2014.08.05.)

18 Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról HL L 210 31 July 2006, 10. cikk

19 Perkmann, M.: The rise of the Euroregion: A bird's eye perspective on European cross-border co-operation, Department of Sociology, Lancaster University, 2002, 4-5. old. Forrás: http://www.lancaster.ac.uk/fass/sociology/research/publications/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf (2014.05.25)

IRODALOM

Bíró Gáspár (2013): Demokrácia és önrendelkezés a 21. század elején, Rejtjel Kiadó, Budapest

Committee of the Regions. Opinion on the Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on a European Charter of Regional Self-Government. Brussels, 13–14 December 2000 CdR 38/2000 final

Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Draft European Charter of Regional Democracy. 28 May 2008 Recommendation 240 (2008) CG (15)6REC

Frivaldszky János (szerk.)(2006): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIPE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Budapest

Görömbei Sára (2003): A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra. Forrás: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbseg/pdf/2003_2-3_34.pdf

Győri Szabó Róbert (2006): Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Budapest, Osiris Kiadó

Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény. ETS. No. 122

Keating, Michael (1998): The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change. Edward Elgar Publishing, Cheltenham

Keating, Michael –Loughlin, John (EDS.) (1997): The political economy of regionalism. Frank Cass, London-Portland

Ocskay Gyula: Ister-Granum: Európában az elsők között. AZ EGTC mint a határon átnyúló együttműködés új modellje. Európai Tükör, 2008. 7-8. sz. 115-129. o.

Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleménye. Régiók Bizottsága Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. Brüsszel, 2009. június 17–18. CdR 89/2009 végleges.

Soós Edit–Fejes Zsuzsanna (2009): Határon átnyúló együttműködések Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged

Szilágyi Péter: Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás. Jog – Állam – Politika, 2009. I. évf. 1. sz.

Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. Forrás: http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15_tormaandras.pdf

Trócsányi László: Kisebbségi jogok a globalizáció és a regionalizáció időszakában. Európai Tükör, 2009. 4. sz.

A KISEBBSÉGI AUTONÓMIATÖREKVÉSEK TARTALMI ELEMEI KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN[1]

Baranyai Nóra

KIVONAT

A nyugat-európai államokban működő területi autonómiákat a soknemzetiségű országok etnikai konfliktusrendezéseinek sikeres eszközeként, a kelet-közép-európai etnoregionális mozgalmak pedig követendő példaként tartják számon. Az utóbbi időszakban felerősödő függetlenségi törekvések (Skócia, Katalónia) a Kelet-Közép-Európában korábban (Koszovó) és a jelenleg (Krím, Donyeck és Luhanszk) tapasztalt szeparatizmussal kiegészülve azonban megakadályozzák a mélyebb reformokat a térségben, ahol az államok területi integritásuk védelme érdekében elutasítják a területi autonómiák kialakítását. Jelen tanulmány keretei között arra vállalkozunk, hogy összegezzük négy kelet-közép-európai kisebbségi, regionális identitással rendelkező csoport (a morva, a ruszin, a székely és a sziléziai) autonómiatörekvésének jellegzetességeit, az államok átalakítására, illetve a speciális státuszra vonatkozó elképzelések fő irányait az elérhető dokumentumok (alkotmánymódosítási javaslatok, autonómstatútum-tervezetek, politikai programok) alapján.

ENGLISH ABSTRACT

Territorial autonomies in Western European countries were considered as models by East Central European ethnoregional movements and were acknowledged as successful solutions in resolving internal conflicts of multinational states. However, in the past few years independence intensions strengthened in some territorial units (Scotland, Catalonia), which along with the former (Kosovo) and current (Crimea, Donetsk and Lugansk) separatisms in East Central Europe can also hamper the deeper reforms in this region, where countries – in terms of protecting their unity – reject the establishment of territorial autonomies. **The paper summarizes four autonomy aspirations ex**pressed by ethnic-regional groups (Moravian, Ruthenian, Szekler and Silesian) in East Central Europe, and presents the main characteristics of these claims, the ideas about the future structures of states and features of special statuses

1 A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói , illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program" című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

based on available documents (drafts of constitutional amendments, autonomous statutes and political programmes).

KULCSSZAVAK
Területi autonómia, Kelet-Közép-Európa, Felső-Szilézia, Kárpátalja, Morvaország, Székelyföld.

1. BEVEZETÉS

A területi önigazgatás iránti igény kifejezésében, majd a decentralizációs folyamatok felgyorsításában Nyugat-Európában jelentős szerephez jutottak azok az etnikai, regionális csoportok, amelyeknek mozgalommá szerveződése a hatvanas évektől kezdődően indult meg. A politikai környezethez, illetve az általános demokratizálási, decentralizációs célkitűzésekhez kapcsolódó törekvések eredményeként a kontinens nyugati felében számos, különböző formával és tartalommal bíró autonóm egység jött létre (pl. Skócia, Wales, Katalónia, Baszkföld, Dél-Tirol). A rendszerváltó Kelet-Közép-Európában az államok számára elsődleges feladatként önállóságuk megteremtése, integritásuk megőrzése, valamint a nemzetépítés jelentkezett, így az ezzel egy időben megszerveződő kisebbségi mozgalmak törekvéseit, különösen az ország egységét potenciálisan veszélyeztető területi autonómiákat rendre figyelmen kívül hagyták. Kelet-Közép-Európa államaiban hiányzik az a Nyugat-Európában már általánosan elfogadottá vált felismerés, hogy az autonómia nem az adott országból való kilépés, a szecesszió előszobáját jelenti *(Miklósné, 2010)*, hanem sokkal inkább a területi integritás záloga, s ez a bizalmatlanság megmutatkozik mind a legfontosabb jogszabályok rendelkezéseiben *(Baranyai, 2014)*, mind pedig az államhatalom – az Európai Unió alapelveinek és elvárásainak megfelelő – decentralizációjának lassú és óvatos folyamatában.

Jelen tanulmány keretei között arra vállalkozunk, hogy összegezzük négy kelet-közép-európai kisebbségi, regionális identitással rendelkező csoport (a morva, a ruszin, a székely és a sziléziai) autonómiatörekvésének jellegzetességeit, az államok átalakítására, illetve a speciális státuszra vonatkozó elképzelések fő irányait az elérhető dokumentumok (alkotmánymódosítási javaslatok, autonómstatútum-tervezetek, politikai programok) alapján.

2. MORVAORSZÁG

A mai Cseh Köztársaság keleti részét alkotó történelmi Morvaország autonómia iránti igénye a demokratizálódás, a csehszlovák állam új alkotmányos alapokra helyezésének időszakában jelentkezett. A kommunista hatalomátvételt követően 1949-ben megszüntetett Morva-Sziléziai Tartomány újjáalakítását célzó elképzelés három szövetségi tartományból (Csehország, Szlovákia, Morva-Szilézia) álló föderális államszerkezet kialakítására irányult *(Bureš–Just, 2010)*. A szövetségi állam gondolata Csehszlovákia felbomlását követően is fennmaradt (és gyakorlatilag a mai napig ez adja a törekvések fő irányát), azonban a kormányzat – éppen a föderáció megszűnésének tapasztalatából adódóan – unitárius államot épített, s nem vállalta a területi integrációra veszélyt jelentő morva elképzelések megvalósítását *(Illner, 2002)*. Jóllehet, a decentralizációra és a regionális struktúrák létrehozására a 2000-es közigazgatási reform során sor került, azonban ez egyrészt nem a tartományok, hanem 14 kerület keretében valósult meg, másrészt pedig egyesített igazgatási rendszert vezetett be, azaz olyan önkormányzati rendszer jött létre, amely egyúttal az államigazgatás szervezetrendszerébe is beletartozott *(Halász, 2001)*. Az országon belüli törésvonalak nagyjából a volt tartományok határait követik: az iparosodottabb nyugati cseh államrésszel szemben Morvaország inkább rurális térség, s kedvezőtlenebb gazdasági helyzetben van, tradicionálisabb társadalommal (hagyományok, vallás) rendelkezik. A térség lakosságának erős a nyelvi-kulturális elkülönülése és területi identitása, aminek fenntartásához hozzájárult, hogy az államszocialista időszakban a morva területek másodlagos szerepet játszottak a cseh államrészen belül *(Nekvapil et al 2007, Siwek, 2012)*.

A morva-sziléziai autonómia igényét a rendszerváltozás időszakában megalakult pártok artikulálták, amelyek a kilencvenes évek első felében jelentős (1990-ben 10 százalékos, 1992-ben 5,9 százalékos) politikai támogatottsággal és széles, morva és sziléziai identitású bázissal rendelkeztek. Az évtized második felében a pártok belső konfliktusai és a kezdeti gyűjtőpárti jelleg megváltozása a választói bázis apadásához vezetett (1996-ban már nem jutottak parlamenti képviselethez), ami a 2001-es népszámlálás során a morva és a sziléziai identitást vállalók számának nagymértékű visszaesésében is megmutatkozott (1991-ben 1 362 313 morva és 44 446 sziléziai élt Csehszlovákia cseh államrészében, 2001-ben a számuk rendre 380 474 főre, illetve 10 878 főre csökkent). Az elmúlt évtizedben a már-már teljesen kifulladni látszó morva és sziléziai mozgalom új erőre kapott. A politikai szervezetek megszűnését, eljelentéktelenedését követően Morvák *(Moravané)* néven 2005-ben alakult párt lendületet vitt a törekvések újjáfogalmazásába, s a mozgalom politikai támogatottsága újra kimutatathatóvá és emelkedő tendenciájúvá vált, elsősorban a történelmi Morvaország területén. A politikai mobilizáció eredményeként az identitás – bár a rendszerváltást követő rekordtól messze elmarad – is megerősödött (2011-ben 522 474 morva és 12 231 sziléziai élt a Cseh Köztársaságban).

Az autonóm státusz – ami jelen esetben a tartományi rendszer visszaállítását, föderális állam kialakítását jelenti – megteremtésére vonatkozó főbb elképzeléseit a Morvák párt nem statútum, hanem politikai program [1] keretében hozta nyilvánosságra. A három tartományból (Csehország, Morva-Szilézia és Prága főváros) álló szövetségi állam létrehozása mellett felsorakoztatott érvek között a költséghatékonyság, az erősebb állampolgári részvétel, a nagyobb legitimitás, a jogállam erőteljesebb védelme, valamint a hatalomkoncentráció meggátolása szerepel. A politikai program négy fő témakörben ismerteti a párt célkitűzéseit. A koncepció a decentralizáció és a szubszidiaritás elvén alapul, de hangsúlyos elemnek tekinthető az a sérelem is, ami a tartományi rendszer visszaállításának kormányzati szintű ignorálásából fakad. A Morva-Sziléziai Tartomány megszüntetéséről a csehszlovák szövetségi parlament 1991-ben kimondta, hogy jogellenes cselekedet volt, s a Cseh Köztársaság alkotmányának preambuluma is Csehországról, Morvaországról, valamit Szilézia-ról tesz említést, ám ezek a nyilatkozatok a gyakorlatban egyáltalán nem érvényesülnek. Ezeknek az elvi szinten meglévő kereteknek a tartalommal való megtöltésére irányul a párt javaslata. A közigazgatás átalakításának első lépcsőjeként elképzelésük szerint meg kell teremteni az ország új területi beosztását, valamint világosan szét kell választani az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást. A jelenlegi közigazgatási szintek közül a települési *(obec)* és a járási *(okres)* szint megmaradna, a felső középszintű kerületek *(kraj)* helyét azonban három szövetségi tartomány *(spolkové země)* venné át. A tartományok képviseleti és végrehajtó szerveinek kompetenciái közé azok az ügyek tartoznának, amelyeket nem sorolnak kizárólagosan az állam hatáskörébe (monetáris politika, igazságszolgáltatás, rendőrség, szociálpolitika), tehát kiterjedne a területrendezés, regionális fejlesztés, közlekedés, oktatás, sport, tudomány, kutatás, kultúra, környezetvédelem, mezőgazdaság, energetika területére. Az állam és a tartományok között részletesebben nem taglalt feladatmegoszlás valósulna meg az egészségügy és az adópolitika terén. A feladatok ellátásához szükséges források biztosításának alapját az önálló tulajdon, valamint a központi adókból való részesedés adná. A forrásmegosztás megváltoztatását *(„Morvaország pénze Morvaországot illeti!")* a párt egyébként is fontosnak tartja, a jelenlegi igazságtalan rendszert okolja a területi egyenlőtlenségek felerősödéséért, Morvaország és Szilézia leszakadásáért. Az adók tartományi felhasználása a Morvák meggyőződése szerint jobban igazodna a térségi igényekhez és szükségletekhez, s biztosítaná a kiegyensúlyozott, helyben meglévő erőforrásokra és adottságokra alapozott fejlődést. A közigazgatási rendszer átalakítása egyéb költséghatékony eredményekkel is kecsegtetne, így többek között a kisebb apparátus, a feladat-decentralizációval szükségtelenné váló minisztériumok, hivatalok megszüntetése és karcsúsítása, az államigazgatás Prága-centrikusságának enyhítése, az egykamarás parlament létrehozása és a képviselők létszámának csökkentése jelentős megtakarításokkal járhatna.

A politikai programban felvázolt lépések és célok ugyan rávilágítanak a párt elképzeléseire, azonban számos lényeges kérdésről nem tesznek említést. Nem ismerjük meg a tartományok belső igazgatására, szervezetrendszerére vonatkozó javaslatokat, s a tervek jelentős része is mélyebb részletezést igényelne. Érdekes módon a program egy szót sem ejt Sziléziáról, annak a tartományon belüli esetleges speciális igazgatási rendszeréről, s a történelmi igazságtételt is némiképp leegyszerűsítve fogalmazza meg: *„Ügyeid igazgatása visszatér hozzád, ó, morva nép"*.

3. KÁRPÁTALJA

A kárpátaljai ruszin önállósodási törekvések Ukrajna függetlenné válásával párhuzamosan jelentkeztek. Az 1939-ben pár óráig létező szuverén Kárpát-Ukrajna államot a Magyar Királyság, majd 1945-ben a Szovjetunió annektálta *(Csernicskó–Ferenc, 2011)*, s a területi önigazgatás visszaállítását az új Ukrajnától remélték a ruszinok 1991-ben, amikor az ország függetlenségével egy időben Kárpátalja önálló közigazgatási területi státuszáról, azaz autonómiájáról is népszavazást tartottak a térségben *(Sasse 2001, Kuzio 2005, Belitser)*. Az ukrán államon belüli területi autonómiát a térség lakosságának 78 százaléka támogatta, azonban az eredményt a kormányzat figyelmen kívül hagyta, s az állam legitimációja, a területi és nemzeti egység megteremtése érdekében centralizált struktúrákat, unitárius berendezkedést alakított ki (a Krím Autonóm Köztársaság ugyanakkor önigazgatási önállóságot kapott). A területi autonómia iránti igényt Kárpátalja története, sajátos társadalmi – nemzetiségi összetétele *(Sasse, 2001)*, valamint a régió gazdasági helyzete, fejletlensége formálta. A 20. században különböző államokhoz [2] tartozó, alapvetően ruszin lakossággal rendelkező multietnikus térség vonatkozásában több ízben felmerült az autonómia valamilyen formájának biztosítása, azonban erre érdemben nem került sor *(Csernicskó–Ferenc, 2011)*. A térség ruszin lakosságának állami szintű és egyoldalú ukránná nyilvánítása a szovjet időszak eredménye, önálló nemzetként való elismerésükre azonban a független Ukrajna sem hajlandó. Az ukránosítási politika sikereként, illetve a bizonytalanság és félelem megnyilvánulásaként értékelhető a 2001-es népszámlálás, mely során mindössze 10 069 kárpátaljai lakos vállalta ruszin identitását, bár létszámukat kb. 800 ezerre *(Dembinska, 2013)* becsülik. Kárpátalján így a többségi ukrán lakosság mellett számos kisebbség él, legnagyobb létszámban magyarok, akik a magyar-ukrán határ mentén tömbszerűen helyezkednek el. A térség valamennyi államalakulaton belüli perifériku helyzete eredményezi az alapvetően mezőgazdasági jellegű terület gazdasági fejletlenségét, erőforrásainak kiaknázatlanságát *(Jordan, 2013)*.

A kilencvenes évek elején az önállóság megteremtésére a már említett területi önigazgatási egység létrehozása mellett számos más elképzelés is felmerült. Már 1990-ben deklaráció született az autonóm köztársasági státusz visszaállításáról, s 1991-ben tárgyalást kezdeményeztek Csehszlovákiával is egy esetleges csatlakozásról, az államszövetségen belüli területi önállóságról, később pedig a Kárpátaljai Köztársasági Párt a Kárpátaljai Rusz Köztársaság létrehozásának, s a Független Államok Közösségéhez való csatlakozásának irányába tett lépéseket *(Belitser)*. A szeparatista törekvések az évtized közepére lecsendesültek, amihez hozzájárulhatott az is, hogy a ruszinokat 1996-ban az ukrán állam szuverenitását és területi egységét veszélyeztető csoportnak bélyegezték, s az ukrán dominanciát a közigazgatásban, illetve a nyelv- és oktatáspolitikában is fokozták *(Ondrejčík, 2010, Dembinska, 2013)*. A szeparatizmus a Kárpátaljai Ruszinok II. Európai Kongresszusán [3] tört ismét felszínre, ám ekkor igen markánsan. A regionális szinten elégtelennek bizonyuló önigazgatás, a választott szervek és az állami szinten kinevezett végrehajtók közötti konfliktusok, a nem a térségi igényeknek megfelelő fejlesztések *(Jordan, 2013)*, valamint a politikai vezetésben történt személycseréktől várt változások elmaradása, a ruszinok elismerésének megtagadása 2008. október 25-én az 1945-ben annexióval végleg megszüntetett Kárpát-Ukrajna visszaállításáról szóló deklarációban öltött testet.

A követelt területi autonómiát Ukrajna 2008. december 1-jéig sem adta meg a ruszinoknak, így a Kárpátaljai Ruszin Köztársaság „megalakult", kialakította kormányzatát, költségvetés- és alkotmánytervezetet dolgozott ki, az állam azonban – nemzetközi elismerés hiányában – csak virtuálisan létezhet *(Ondrejčík, 2010)*. A Kárpátaljai Ruszinok Világkongresszusa 2009 májusában elfogadott dokumentuma, a Ruszin Nemzeti Koncepció [4] világosan megjelöli, hogy a ruszinok célja az önálló állam létrehozása Kárpátalja (*Zakarpatszka oblaszty*, tehát a közigazgatási egység) területén, amely egyrészt a kilencven évvel korábban politikai nemzetté szerveződött, helyben élő és emigráns ruszinok, valamint a térségben élő valamennyi őshonos lakos számára biztosítaná az állami kereteket. A független ország kikiáltásának jogalapját az 1918-ban létrehozott autonóm Ruszka Krajna, valamint az 1919-es **saint-germaini békeszerződéssel jóváhagyott** Kárpátaljai Rusz fennállása, majd erőszakos megszüntetése adja. Az államalapítás igényét az őshonos népek jogairól született, 2007. szeptember 13-án elfogadott (nem kötelező érvényű) ENSZ-határozat egyes cikkelyeivel is alátámasztják, amelyben az önmeghatározáshoz, a politikai státusz meghatározásához, intézmények működtetéséhez és a döntéshozatalban való részvételhez való jog védelmét fogalmazzák meg. A korábbi kvázi-autonómiák és jogok hangsúlyozásán túl az önálló állam megteremtésének szükségessége mellett a „nemzethalállal" fenyegető korábbi náci, szovjet és a jelenlegi ukrán rezsim ruszinellenes politikájával is érvelnek, s kérik a köz, Ukrajna, a Cseh Köztársaság, Szlovákia, az Európai Unió és az Orosz Föderáció, valamint a világ demokratikus részének támogatását céljaik eléréséhez.

A ruszin önálló államiság ötlete számos dilemmát vet fel. Egyrészt nem ismert, hogy mekkora a mozgalom társadalmi bázisa, hány önmagát ruszinnak valló él valójában Kárpátalján [5], s ők támogatnák-e az elszakadást, másrészt az is alapvető kérdés, hogy a ruszin állam képes lenne-e gazdaságilag megállni a lábán – a régió jelenlegi fejlettsége nem ezt mutatja. Elképzelhető, hogy ezekre, s más – pl. kormányzati struktúrát, közigazgatást, kisebbségpolitikát érintő – felvetésekre a Kárpátaljai Ruszin Köztársaság kormánya által elfogadott dokumentumok választ adnak, sajnálatos módon azonban ezek nem kerültek nyilvánosságra. Az önálló állam megteremtésének esélyével kapcsolatban – Ukrajna jelenlegi belső feszültségei és bizonytalan jövője miatt – nem merünk jóslásokba bocsátkozni.

4. SZÉKELYFÖLD

Székelyföld esetében kevesebb a kérdőjel, mint a többi autonómiatörekvés tekintetében, hiszen a területen tömbben élő székelyek (magyarok) alkotta többség megkérdőjelezhetetlen, a legutóbbi népszámlálás (2011) alapján 466 086 fő székely (magyar) a térségben [6], így a kisebbségi területi autonómiával kapcsolatos egyik legfontosabb kritérium teljesül. Az egyértelműen kedvezőbb helyzet azonban nem kecsegtet a többi aspiráns csoportnál nagyobb esélyekkel, ami abban is megmutatkozik, hogy a vizsgált országok közül a román állam jogszabályai tekinthetők a legmerevebbeknek. Az alkotmány például Romániát nemzetállamként, egységes és oszthatatlan területként határozza meg, s ez megakadályozza mind a kisebbségek államalkotó tényezőkként való elismerését, mind pedig speciális jogállású egységek létrehozását *(Baranyai, 2014)*. Székelyföld, amely a világháborúkat lezáró békeszerződések következtében a román államhoz került, az államszocialista időszakban, egészen pontosan 1952–60 között Magyar Autonóm Tartomány, később a székely (magyar) lakosság többségének fellazítása érdekében történt kisebb határváltoztatás után még további nyolc évig a Maros–Magyar Autonóm Tartomány keretében önállóságot élvezett. A jelenlegi közigazgatási beosztást megalapozó 1968-as reform Székelyföldet három megye, Hargita, Kovászna és Maros megyék között osztotta fel. A rendszerváltást követően megalakult Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) a romániai magyarság számára kidolgozta a háromszintű autonómia modelljét, amely Székelyföld esetében regionális autonómia formájában fogalmazódott meg *(Izsák, 2008)*. Az országos politikában, kormányzatban is szerepet vállaló párt azonban a területi autonómia képviseletétől egyre jobban eltávolodott, így a székelyföldi speciális státusz kialakításának ügyét az RMDSZ ellenzékeként 2003-ban fellépő Székely Nemzeti Tanács (SZNT) karolta fel. Az általuk készített autonómia-statútumot azonban a román parlament képviselőháza visszautasította, alapvetően azért, mert az elképzelés sérti az állam szuverenitását, s veszélyezteti egységét *(Csapó, 2005)*. Az autonómia kérdése a

kormányzat által kezdeményezett közigazgatási reform kapcsán került ismét napirendre. A román kormány – a kiinduló javaslat szerint [7] – az 1998-ban létrehozott fejlesztési régiókat alakítaná közigazgatási egységekké, míg a magyar pártok ennél kisebb térségekben gondolkodnak, amelyben a gazdasági mellett a történelmi, etnikai szempontok is jobban érvényesülnek *(RMDSZ 2013)*. Részben ez a stratégai fontosságú helyzet, részben pedig az a tény, hogy Románia immár az Európai Unió része, arra vezette a magyar szervezeteket, hogy új autonómia-statútumot készítsenek Székelyföld számára. A statútum-tervezetek sorát a SZNT által készített dokumentum [8] nyitotta meg 2003-ban, amelyet az új lendületet szerző autonómiatörekvés keretében 2014-ben az Erdélyi Magyar Néppárt (EMNP) által megalkotott törvényjavaslat [9], illetve az RMDSZ és a Magyar Polgári Párt együttműködésében megírt tervezet [10] követett.

A dokumentumok önálló vizsgálata helyett jelen tanulmányban indokoltabbnak tartjuk a megegyező, valamint az eltérő elképzelésekre, megoldásokra irányítani a figyelmet. A tervezetek az autonóm státusz létrehozása mellett érvelve hivatkoznak az európai (uniós) értékekre és alapelvekre, a pozitív nemzetközi példákra, s a román területi egység biztosításának szükségességére, mindemellett az RMDSZ-javaslat az államszocialista korszak előtt elfogadott jogszabályra (Gyulafehérvári Nagygyűlés) is visszautal. Székelyföld közjogi státuszával kapcsolatban eltérő megfogalmazásokat tartalmaznak a dokumentumok, az „autonóm régió" (SZNT és RMDSZ), valamint a „különleges jogállású régió" (EMNP) kifejezések közötti különbségeknél lényegesebb az államszerkezetben javasolt változás, az eltérő megközelítés: az SZNT és az RMDSZ által készített dokumentumok Dél-Tirol mintájára kizárólag Székelyföld speciális státuszának létrehozására irányulnak, tehát az elképzelések érintetlenül hagyják Románia többi részét, míg az EMNP javaslatából – amely a másik kettőnél jóval rövidebb, viszont kiegészíti egy alkotmánymódosításai javaslat [11], illetve egy általános, a romániai régiók összességére vonatkozó kerettörvény [12] – az ország regionalizált állammá való átalakítása körvonalazódik ki. A három dokumentum nem egységes az autonóm Székelyföld területének lehatárolásában sem, hiszen az RMDSZ a jelenlegi Kovászna, Hargita és Maros megye egésze, míg az SZNT és az EMNP a történelmi Székelyföld számára, azaz Hargita, Kovászna egészéből, valamint Maros megye egy részéből kialakított egységnek biztosítaná a speciális státuszt. Az EMNP javaslata a terület meghatározásában konkrétabb, hiszen felsorolja azokat a községeket, amelyek a későbbi autonóm Székelyföld részévé válhatnának, s rendelkezik arról is, hogy a határok módosítására a régió megalakulása után öt évvel sor kerülhet. A terület közigazgatási felosztásával kapcsolatban az RMDSZ a jelenlegi megyékben gondolkodik, a másik két statútum-tervezet a tradicionális széki rendszer visszaállítását célozza, csak azok számában mutatkozik eltérés (az SZNT nyolc, míg az EMNP hat széket alakítana ki). További különbség a két elképzelés között, hogy az EMNP a székek mellett Marosvásárhely municípiumot is létrehozná, s Székelyföld székhelyéül Csíkszeredát jelölné ki (ezt az intézmények

székhelyének meghatározásával együtt az SZNT a regionális önkormányzatra bízná). Az autonóm egység hatásköreit valamennyi tervezet széleskörűen határozza meg, s a jelenleg csupán fejlesztési egységekként működő régió feladatai közé sorolja az önkormányzat intézményeinek megszervezését. A művelődés, az oktatás, az anyanyelvhasználat, a történelmi, művészeti, régészeti és tudományos örökség, a szociális kérdések, a tájékoztatás, a helyi adók és illetékek bevezetését, az állami vagyonkezelés és vállalatok működtetését, a pénzgazdálkodás, a képviselet, az egészségügy, a nemzetgazdasági ágazatok, a környezetvédelem, a közlekedés stb. területeit, ám emellett az EMNP javaslatára – a regionalizált államok gyakorlatának megfelelően – azokat a politikákat is meghatározza, amelyek az állam kizárólagos, valamint az állam és a régió(k) átruházható és megosztott hatáskörébe tartoznak [13]. A statútumok, így az azokban lefektetett közigazgatási jogosítványok és hatáskörök megváltoztatására az autonóm egység választott képviseleti szerveinek (EMNP), valamint lakosságának (SZNT, RMDSZ) egyetértése nélkül nincs mód.

A székelyföldi autonómia iránti igény artikulálásában számos szereplő vesz részt, azonban az érdekképviselet erősítése érdekében az elképzelések hatékonyabb összehangolására, egységes koncepció kialakítására lenne szükség. Az autonóm státusz kialakítása érdekében szükséges alkotmánymódosító javaslatok – amelyeket az EMNP igen, az RMDSZ pedig állítólag elkészített – nyilvánosságra hozatala, valamint egy egységes, valamennyi politikai szervezet által elfogadott statútum-tervezet megléte elengedhetetlennek tűnik a továbblépéshez, a román állammal folytatandó tárgyalások elkezdéséhez, valamint a többségi társadalom tájékoztatásához, megnyeréséhez.

5. SZILÉZIA

Az autonómia iránti igény a rendszerváltozás után Szilézia keleti felében, az ún. Felső-Sziléziában fogalmazódott meg. A speciális státusz megadására megalapítása, azaz 1990 óta formál igényt a Mozgalom Szilézia Autonómiájáért *(Ruch Autonomii Śląska*, RAŚ*)* nevű szervezet, amely követeléseit a két világháború között széles önigazgatási jogosítványokkal bíró Sziléziai Autonóm Vajdaság (1920–45) fennállásából, illetve annak törvénytelen megszüntetéséből eredezteti. Az első világháborút követően az új lengyel államhoz csatolt, az ország többi részétől gazdasági, társadalmi és kulturális értelemben egyaránt jelentős mértékben különböző térség számára biztosított közigazgatási és politikai autonómia keretében megvalósult decentralizált hatalomgyakorlás mintájára kívánta a szervezet létrehozni a speciális státusszal rendelkező vajdaságot, amelynek – a II. világháborút követő határeltolások és népmozgások következtében – nagymértékben megváltoztak mind a határai, területi kiterjedése, mind pedig a belső viszonyai. A térség a nehézipari válságon túllendülve ismét Lengyelország egyik fő gazdasági centrumává vált *(Lux, 2008)*, így

a törekvés hátterében jelentős szerepet játszik az „igazságtalan" állami forráselosztás, jelesül az, hogy míg Felső-Szilézia termeli meg a nemzeti összjövedelem 35 százalékát, részesedése csupán 2–3 százalék *(Majcherkiewicz, 2005)*. Szilézia hosszú évszázadokon keresztül határterület volt, ennek eredménye a térség multikulturális jellege. A II. világháború, az azt követő „határeltolás" és kitelepítések, majd az erőltetett iparosítással járó népesség-átrendeződés ellenére fennmaradt az önmagát sziléziainak valló, ám a lengyelek szemében „német", „másodrendű állampolgár" társadalmi csoport önálló identitása. A 2002-es és a 2011-es népszámlálások eredménye szerint a sziléziai kisebbség adja országos szinten a legnagyobb, a lengyeltől eltérő identitással rendelkező nemzetiséget (2002-ben 173 153 fő, 2011-ben 846 719 fő), amelynek további jellemzője, hogy létszáma meredeken növekszik, s a csoport Sziléziában, különösen annak keleti részében koncentrálódik. A népszámlálás eredményei ellenére a lengyel állam sem nemzetiség, sem a sziléziai nyelv törvényi elismerésére nem hajlandó, s a különböző sziléziai szervezetek ez irányú kezdeményezéseit rendre visszautasítja. A RAŚ felismerte azt, hogy sem a korábbi autonóm státusz visszaállítására, sem a sziléziai nemzetiség elismerésére nincsen mód, s 2010-ben a lengyel állam modernizálásának, a decentralizáció kiteljesítésének elképzelésével váltotta fel korábbi érvelését, sürgetve az 1990–98 között többlépcsős folyamatként lezajlott közigazgatási reform befejezését, melynek végső állomása terveik szerint 2020-ra az autonóm vajdaságokból álló, regionalizált állam. A regionális párttá érett szervezet ugyanebben az évben jelentős politikai sikert ért el azzal, hogy a vajdasági önkormányzati választásokon 8,62 százalékos eredményt elérve két képviselői mandátumot szerzett a regionális tanácsban, s két országos párttal koalícióra lépve a vajdaság végrehajtó testületében is képviselethez jutott [14].

A RAŚ által 2010-ben meghirdetett Régiók Lengyelországa *(Polska Regionów)* programja regionalizált állam megteremtését célozza. Az állam alapvető berendezkedését megváltoztató elképzelés lényegére a hatályos alkotmány módosítására vonatkozó tervezet [15] mutat rá, amely egyrészt alkotmányos jogállást, másrészt területi autonómiát biztosít a vajdaságok számára. Az alkotmánytervezet szabályozza az ún. autonóm vajdaságok önigazgatásának jogalapját, a statútumok alkotmányos védelmét, megváltoztatásának módját, valamint az autonóm vajdaságok intézményrendszerével, a felügyeleti szervek jogosítványaival, a vajdasági államigazgatás szerveivel, illetve a pénzügyi autonómiával és a bevételekkel kapcsolatos kérdéseket.

A területi hatalommegosztás átszervezésével egyidejűleg a sziléziai szervezet – a regionalizált, illetve föderatív államok gyakorlatához megfelelően – a kétkamarás parlament felsőházában a jelenlegi pártelvű képviseletet területi alapú delegálásra változtatná. Az autonóm vajdaságok feladatait az alkotmánytervezet a jelenleginél jóval szélesebb körben határozza meg, az aszimmetrikus decentralizáción alapuló rendszeren belül az egyes régiók a képességeikhez és lehetőségeikhez mérten határozhatják meg az alkotmányban lehetőségként

megfogalmazott feladatok körét. A lehetséges feladatok és hatáskörök közé a tervezet a vajdasági szervezetrendszer, a területi tervezés, a mező- és erdőgazdálkodás, a halászat és vadászat, a kultúra és közművelődés, a kutatás, a turizmus és sport, a közlekedés, a természetvédelem és a megújuló erőforrások, a szociális és egészségügyi szolgáltatások, valamint a regionális rendőrség koordinálását sorolja. Az állam kizárólagos hatáskörei között a külügy, az igazságügy, a pénzügy, a hadügy és az adóügy szerepel. A tervek szerint 2020-tól felálló regionalizált államon belül működő Sziléziai Autonóm Vajdaság statútum-tervezete [16] részletesen szól a régió intézményrendszeréről, közigazgatási rendszeréről és jelképeiről, ugyanakkor egy szót sem ejt a határairól, csak az az egyes intézmények székhelyének meghatározásából válik egyértelművé, hogy az autonóm egységet a jelenlegi Sziléziai és Opolei vajdaságok egyesítése útján teremtenék meg. A tervezet hangsúlyozza, hogy Sziléziai Autonóm Vajdaság Lengyelország elválaszthatatlan része, amelynek fő intézményeit a Sziléziai Kormány, a Sziléziai Kincstár, a Sziléziai Közigazgatási Bíróság, az Állampolgári Jogok Sziléziai Szóvivője, valamint a Sziléziai Tömegkommunikációs Tanács alkotja. Bár az intézmények között valamilyen okból nem nevesíti, a statútum a legrészletesebben az autonóm vajdaság alapját jelentő, kétkamarás parlament (Sziléziai Szejm és Szenátus) szabályozásáról szól. A hatalmi ágak közötti feladat- és hatáskörmegoszlás, így a kormányzati rendszer a lengyel állami mintát követi, azzal a jelentős különbséggel, hogy a végrehajtó hatalom megosztottsága itt nem érvényesül, így a félelnöki rendszer helyett a vajdaságban a kancellári rendszer kialakítása tűnik valószínűnek *(Baranyai 2013)*.

A jogszabálytervezetek alapján határozottan kijelenthető, hogy a RAŚ jelenlegi reformelképzelései nem légből kapottak, a stratégia meghirdetését hosszú tervezési folyamat előzte meg, amely során igyekeztek a követeléseiket, igényeiket úgy összefoglalni és formába önteni, hogy azok a 2019-re tervezett alkotmánymódosítás időpontjában elfogadásra készen álljanak.

6. ZÁRSZÓ

A fentebb látható jellegzetességek, valamint az áttekintett dokumentumok kidolgozottsága és az elképzelések megvalósíthatósága alapján jelentős különbségek fedezhetők fel a mozgalmak között, ennél azonban sokkal fontosabb az az alapvető kérdés, hogy Kelet-Közép-Európában van-e reális esélye a területi autonómia kivívásának. A bevezetésben pozitív példaként említett nyugat-európai autonóm egységek a jelenleginél szélesebb önigazgatás iránti igényüket fejezik ki szeparatista törekvések (Flandria) vagy már konkrét függetlenségi népszavazások kezdeményezésének formájában (Skócia, Katalónia), ami egy kelet-közép-európai állam, ezúttal Ukrajna felbomlásával fenyegető konfliktussal súlyosbítva várhatóan a területi autonómiával szembeni idegenkedés felerősödéséhez vezet a térségben.

1. ábra: A kisebbségi, regionális csoportok és törekvéseik fő jellemzői

	morva	**ruszin**	**székely**	**sziléziai**
Történelmi előzmény	Morva-Sziléziai Tartomány (1927–1949)	Ruszka Krajna (1918–19) Kárpátaljai Rusz (1938–39) Kárpát-Ukrajna állam (1939)	(Maros–) Magyar Autonóm Tartomány (1952–68)	Sziléziai vajdaság (1920–1945)
Autonóm mozgalom kezdete	1989	1991	(1991) 2003	1990
Autonóm mozgalom (fő) szervezete	Morvák	Kárpátaljai Ruszin Szojm, Kárpátaljai Ruszin Néptanács	Székely Nemzeti Tanács	Mozgalom Szilézia Autonómiájáért
Kisebbségi létszám	512 248 fő (2011, Morvaországban)	10 069 fő (2001, Kárpátalján)	466 086 fő (2011, Székelyföldön)*	828 518 fő (2011, Felső-Sziléziában)
Elismert kisebbségi, regionális csoport	nem	nem	igen**	nem
Területi elhelyezkedése kompakt	viszonylag igen (Morvaország területén)	igen (Kárpátalja területén)	igen (Székelyföld területén)	igen (Szilézia területén)
Területen többséget alkot	nem	nem	igen	nem
Állam-átalakítás tervezett típusa	föderális (vö. Belgium)	speciális státusz vagy független állam	speciális státusz (vö. Dél-Tirol) vagy regionalizált állam	regionalizált állam (vö. Spanyolország)
Autonómia közigazgatási változtatást igényel	igen	nem	igen	igen
Autonómia statútum	nincs	nincs	van	van
Alkotmánymódosításai tervezet	részben van (nem konkrét javaslat)	nincs	részben van	van

Forrás: saját szerkesztés

* A táblázat a székelyföldi magyar identitásúak létszámát közli, a székelyekről önállóan nincsen adat.

** Törvényi szinten nem (mivel nincs kisebbségi törvény), de a gyakorlat alapján a magyarság részeként igen.

HIVATKOZÁSOK

[1] Obnova zemského zřízení. http://www.moravane.cz/o-nas/program
[2] Osztrák-Magyar Monarchia, Csehszlovákia, majd ismét a magyar állam, végül a Szovjetunión belüli Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság
[3] A diaszpórában (elsősorban az USA-ban), valamint a szomszédos államokban (Lengyelország, Szlovákia) élő ruszinok mellett a görög katolikus egyház (Dmytro Sidor a ruszinizmus egyik vezetője) jelentős katalizátora a ruszin mozgalomnak.
[4] Ruthenian National Conception (RNC) as legal framework and guide to action for Subcarpathian Ruthenians as a political nation in the coming period. http://www.pudkarpatskarus.eu/policy/633-ruthenian-national-conception-rnc-as-legal-framework-and-guide-to-action-for-subcarpathian-ruthenians-as-a-political-nation-in-the-coming-period.html
[5] A következő országos népszámlálás kitűzött időpontja 2016.
[6] Hargita, Kovászna és Maros megye magyar népességének összesített száma 609 033 fő.
[7] Az eredeti reformjavaslat mellett más regionalizálási elképzelések is megjelentek, azonban az azóta elfogadott, a megyék hatásköreinek megerősítését eredményező decentralizációs törvény gyakorlatilag megszüntette a régiók létrehozásának szükségességét, s megkérdőjelezi a kormányzat regionalizáció iránti elkötelezettségét (Szabó, 2013)
[8] Székelyföld Autonómia Statútuma. http://sznt.sic.hu/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=15%3Aszekelyfoeld-autonomia-statutuma&catid=10%3Astatutum&Itemid=14&lang=fr
[9] Törvény Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról. http://www.neppart.eu/admin/data/file/20140320/tOrveny-szekelyfOld-kUlOnleges-jogallasu-regio-l.pdf
[10] A romániai Székelyföld autonómia statútuma. http://rmdsz.ro/uploads/fileok/dok/A_romaniai_Szekelyfold_autonomia_statutuma.pdf
[11] Javaslatok Románia Alkotmányának a módosításához http://www.neppart.eu/javaslatok-romania-alkotmanyanak-a-modositasahoz1.html
[12] Kerettörvény a régiókról http://www.neppart.eu/admin/data/file/20140320/kerettOrveny-a-regiokrol_jo.pdf
[13] A kerettörvény tartalmazza a régiók számára biztosított hatásköröket, amelyeket a különleges jogállású régiókban további feladatokkal egészíthetők ki. Székelyföld számára e lehetőségen belül a saját nyelvtörvény, valamint a regionális választási törvény megalkotására nyílna lehetőség.
[14] A szervezet vezetője, Jerzy Gorzelik 2013 áprilisáig volt tagja a testületnek, ekkor lemondott, s a RAŚ is elhagyta a koalíciót.
[15] Projekt zmian Konsytucji Rzeczypospolitej Polskiej. http://autonomia.pl/n/konstytucja
[16] Statut Organiczny Śląskiego Województwa Autonomicznego. http://autonomia.pl/n/statut-organiczny

IRODALOM

Baranyai N. (2013): Regionalizáció és regionalizmus Lengyelországban. Doktori disszertáció. Pécs, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola

Baranyai N. (2014): Autonómiatörekvések Kelet-Közép-Európában (megjelenés alatt)

Belitser, N.: Political and Ethno-Cultural Aspects of the Rusyns' problem: A Ukrainian Perspective. Pylyp Orlyk Institute for Democracy, Kyiv, Ukraine

Bureš, J.–Just, P. (2010): The Origin of the Czech and Slovak Pluralist Party System. Politics in Central Europe. Volume 6 Number 1

Csapó I. J. (2005): Székelyföld autonómiája. http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?view=article&catid=8:autonomia *(Letöltve: 2014. május 8.)*

Csernicskó I.–Ferenc V. (2011): Six lessons from history: Regional, minority and language policy in Transcarpathia/Subcarpathia between 1990 and 2010. ECPR General Conference, Reykjavík, Iceland.

Dembinska, M. (2013): Minorities int he Europeanisation Process: Undermining the Westphalian Order for the Neo-Medieval Scrum? Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies 3.

Halász I. (2001): A regionális önkormányzatok és az átfogó közigazgatási reformok a „visegrádi csoport" országaiban. In Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest

Illner, M. (2002): Multilevel Government in Three East Central European Canditate Countries and Its Reforms after 1989. EU Working Papers. 2002/07. European University Institute.

Izsák B. (2008): Székelyföld regionális önkormányzásának esélyei. http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=215%3Aszekelyfoeld-regionalis-oenkormanyzasanak-eselyei&catid=19%3Atanulmanyok&Itemid=25&lang=hu. (*Letöltve: 2014. május 8.)*

Jordan, P. (2013): Transcarpathia – Ukrainian border region at the edge of the EU. Internal and external representations. The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, Volume XL-4/W3, 2013

Kuzio, T. (2005): The Rusyn Question in Ukraine: Sorting Out Fact from Fiction. Canadian Review of Studies in Nationalism, XXXII.

Lux G. (2008): Egy közép-európai világváros? Ipari válság és szerkezeti átalakítás Felső-Sziléziában. Területi Statisztika 2008/1. szám

Majcherkiewicz, T. (2005): Górny Śląsk – opinie regionalnych elit administracyjnych w latach dziewięćdziesiątych. In: Leszkowicz-Baczyńska, Żywia (szerk.): Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Nowe pogranicza? Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra 2005

Miklósné Zakar A. (2010): Autonómia: elmélet és gyakorlat. Tér és Társadalom 2010/3.

Nekvapil, J.–Sloboda, M.–Wagner, P. (2007): Ethnic and Linguistic Communities in the Czech Republic: Their Situations and Language Problems. Country Report. Dimensions of Linguistic Otherness: Prospects of Maintenance and Revitalization of Minority Languages within the New Europe

RMDSZ (2013): Kisebb, hatékonyabb régiókat! Kongresszusi dokumentumok. 11. RMDSZ Kongresszus, Csíkszereda, 2013. http://www.rmdsz.ro/uploads/fileok/dok/RMDSZ11Kongresszus%20regiok.pdf *Letöltve: 2014.5.8.)*

Ondrejčík, M (2010): Carpathian Ruthenia or a new neighbour on the horizon? http://www.pudkarpatskarus.eu/bloggers-and-authors/michal-ondrejchik/987-carpathian-ruthenia-or-a-new-neighbour-on-the-horizon-michal-ondrejcik.html (Letöltve: 2014. július 28.)

Sasse, G. (2001): The 'New' Ukraine: A State of Regions. Regional&Federal Studies, 11:3

Siwek, T. (2012): Inner divisions of the Czech Republic. Geographica Polonia Vol. 85 Issue 1.

Szabó T. (2013): Regionalizáció Romániában: elképzelések, tervezetek, kilátások. http://www.mensura.ro/iras/regionalizacio_romaniaban_elkepzelesek_tervezetek_kilatasok (Letöltve: 2014. augusztus 7.)

SZNT (2013): Együtt ki tudjuk vívni Székelyföld autonómiáját! Székely Nemzeti Tanács, 2013. http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&catid=11%3Ahatarozatok&id=643%3Aegyuett-ki-tudjuk-vivni-szekelyfoeld-autonomiajat-&Itemid=15&lang=fa *(Letöltve: 2014. május 8.)*

A VÁROSOK FELÉRTÉKELŐDÉSÉNEK HATÁSA AZ ÁLLAMOK TERÜLETI TAGOZÓDÁSÁRA ÉS KÖZPOLITIKA-FORMÁLÁSUK FOLYAMATÁRA[1]

Somlyódyné Pfeil Edit

KIVONAT

A globális gazdaság keretei között megváltozott a nemzetállamok viszonyulása városaikhoz. Miután adott ország versenyképességét mindinkább nagyvárosainak versenyképessége határozza meg, a nemzetállamok arra törekszenek, hogy városstratégiát fogalmazzanak meg és pozícionálják városaikat. Jelen tanulmány egyfelől e változás hatásait igyekszik megvilágítani, különösképpen a városi térségek kormányzásában bekövetkezett módosulásokat és velük összefüggésben az államok területiségét érintő új jelenséget, melynek során az államok akceptálják a határaikban kötött adminisztratív téregységek mellett az ún. „soft" terek létrejöttét. Másfelől számba veszi a nemzetállami várospolitika modernizálódott eszközeit. A tanulmány végül amellett érvel, noha létrejött a kooperatív és partneri állam, új szerepfelfogásában is megőrizte szabályozó és ellenőrző jogosítványait. Tehát a keretfeltételeket továbbra is ő szabja meg, miáltal támogathatja vagy blokkolhatja a városi térségek fejlődését, versenyképességét.

ENGLISH ABSTRACT

In our globalized world the urban areas more often emerge as places of economic activity competing with each other. The network-demanding strategic cooperation is one of the main method for governing of city-regions. This paper reflects the renewing of spatial planning with a new development character instead further land-use planning encourages the implementation of governance structures especially in urban areas. The public sector opens itself towards both the economic and non-profit sectors, from which it expects to raise additional resources to achieve its goals. City-regions become the supra-local level with competences of a decentralized territorial unit which status supports the competitiveness of the cities. This problem concerns the state spatiality also, we can speak about birth of "soft" spatial units. This new development approach must be supported by the state which has changed his role during the past two

1 A tanulmány „A Győri Járműipari Körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze" TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0010 projekt A2 sz. résztémája: „Az állami szerepek átalakulása és azok hatása a területi szerkezetre" keretében íródott. (Résztéma-vezető: Somlyódyné Pfeil Edit.)

decades. We are witnesses to the birth of the cooperative state which define its new urban and planning policy for positioning the metropolitan areas.

KULCSSZAVAK
Városi térség, állam, térszervezés, térbeliség, kooperáció, koordináció, területi tervezés, governance, többszintű kormányzás, kohézió.

1. BEVEZETÉS

A nemzetközi rendszer vesztfáliai korszakában egyenlő és szuverén államokról beszélünk. A nemzetközi kapcsolatok évszázadokon keresztül a szuverenitás elméletére és a területiség elvére épültek, miszerint minden állam a saját határai között, egy meghatározott népesség fölött a kizárólagos főhatalmat gyakorolhatja és nem rendelhető alá más, magasabb hatalomnak. Ez az időszak 1989-ig tartott, amikor a szocialista világrendszer összeomlott [1].

A globalizáció korában az államok szuverenitása átalakul, bizonyos, a főhatalmukba tartozó hatásköreiket saját érdekeiknek megfelelően átadják, leadják legfőképpen az új gazdasági világrendhez történő jobb alkalmazkodás céljából. Azt is meg szokták állapítani, hogy a globalizáció keretei között súlypont-áthelyeződések történnek, a nemzetállam veszít jelentőségéből, míg a szupranacionális és a szubnacionális egységek megerősödnek. Egyfelől az állam szuverenitása körébe tartozó döntéseket átruház szupranacionális szervezetekre, pl. az Európai Unió szerveire, másfelől megerősíti a központi kormányzat alatti területi szintet, amit nevezhetünk szubnacionális szintnek és régiónak egyaránt. Az utóbbi hatalmi decentralizációt a lokális-globális paradoxon kényszeríti ki, ugyanis a globális gazdaságban lokális tényezőkkel versenyeznek a régiók, városok, s versenyképességük fejlesztéséhez megfelelő politikai mozgástérrel kell rendelkezniük és önálló döntési központokká kell válniuk [2].

Ezzel összefüggésben és ennek hatására létrejövő folyamatok közül kettőre szeretne kitérni a tanulmány, mégpedig egy speciális nézőpontból a városok és városi térségek jelentőségének felértékelődése szempontjából, ami gazdasági felértékelődésüket jelenti, s amely gyökeres változásokat idézett elő az állam (s ugyanígy az EU) hozzájuk fűződő magatartásában. Tehát két jelenségre kell felhívni a figyelmet:

- a kormányzás strukturális változásaira, valamint
- az állam területiségében bekövetkezett módosulásokra.

Az állam szükségszerű része a társadalom és a gazdaság életének, amelyről éppen ezért folyamatos gondolkodás folyik. Az állam a közérdek hordozója és megvalósítója, amit a közigazgatás működtetése révén érvényesít [3]. Különféle vélemények láttak napvilágot arról, hogy az állam szerepe milyen okoknál

fogva változik, miként ingadozik a centralizáció és decentralizáció államszervezési elvek két amplitúdója között. Az egyik felfogás szerint az állam működése természetes ciklusokat követ [4]. Eszerint előbb a weberi klasszikus állam épült ki, amelyben a bürokratikus és monolitikus állam kormányoz. Majd a II. világháború utáni Európában az állami, a piaci és a nonprofit szektor szorosabb összekapcsolódására a nyolcvanas évek fordulója után került sor, amikor útjára indult a *New Public Management* (NPM – új közszolgálati menedzsment) összefoglaló névvel illetett közigazgatási modernizációs folyamat. A jóléti államnak az olajválság előidézte forrásszűkülésére és megrendülésére történt reagálásképpen – mindenekelőtt a nyugat-európai országokban – a közszférában igyekeztek a piaci szférára jellemző módszerek bevezetésével és a versenyeztetéssel a közigazgatás hatékonyságát és eredményességét fokozni.

A szolgáltatások mennyisége és minősége iránti állampolgári igények növekedése az állami politikának a magángazdaság felé nyitását eredményezte, aminek megnyilvánulása volt, hogy a közszolgáltatások teljesítésébe bevonták privatizáció vagy kvázi privatizáció (outsourcing – kiszerződés) útján a gazdasági és civil szektor szerepelőit. Ezt a folyamatot a menedzsmentben végbezvitt reformok mellett a képviseleti demokráciából a részvételi demokráciába való átmenet is fémjelezte, minthogy a közpolitikai döntéshozás szereplői köre kibővült, s ekkortól kezdve beszélhetünk a hagyományos kormányzásnak (government) a governance irányába történt eltolódásáról [5]. Egy idő után azonban az NPM kiváltotta negatív hatások, mint az önkormányzati testületek befolyásoló képességének csökkenése, a helyi közügyek megoldásának depolitizálódása, illetve az állampolgári kontroll és vele együtt a demokrácia lehetőségeinek beszűkülése újra fordulatot eredményezett az állam szerepében, ami a neoweberi állam kiépülésében ölt testet [6].

A neoweberiánus állam teóriája az angolszász irodalomban már az 1970-es évektől kibontakozott. Tekintettel arra, hogy a governance konstrukció következtében a közigazgatás középpontjába hálózati, szövetségesi és társulási viszonyrendszerek is benyomultak, ami társadalomközpontú karaktert kölcsönzött neki. Ezért továbbra is arról lehet beszélni, hogy a neoweberi fordulat bár államközpontú, mégis progresszív, mivel a „neo" elemek a következőkben foglalhatók össze [7]:

- A minőség és a szolgáltatás professzionális kultúráját kívánja létrehozni, ezért a belső bürokratikus szabályok helyett külsőleg orientált és az állampolgárok igényeit és kívánságait igyekszik kielégíteni.
- A képviseleti demokráciát kiegészíti (és nem helyettesíti) a konzultáció eszközeinek széles skálájával.
- A kormányzati erőforrások menedzsmentje során a jog modernizációja segítségével az eljárási szabályok korrekt követése helyett az eredmények elérésére koncentrál.

Vitathatatlan, hogy a 2008. évi világméretű pénzügyi krízis ismételten a jóléti állam felülvizsgálatát és az állam weberi jellemzőinek és értékeinek újrafelfedezését generálta (normativitás helyreállítása, korrupció csökkentése stb.), bizonyos korrekciókkal. Ez az állam azonban kénytelen számot vet azzal a körülménnyel, hogy nemzetgazdaságának teljesítménye és versenyképessége összefüggésben áll önnön maga működési hatékonyságával. A kormányzási teljesítmény komolyan esik latba az államok versenyképességi rangsorának kialakítása során [vö. 8].

Mindezek tükrében egyes szerzők az erős állam és az államközpontú működés mellett tették le voksukat, mely – feltételezésük szerint – az NPM időszak alatt meggyengült reprezentatív demokrácia kielégítő működéséhez vezet. Azaz a neoweberi államot a NPM torzulásaira adott válaszként értelmezik, amelybe azonban a korábbi neoliberális eszméből több érték átmentődik, köztük a rugalmasság [9]. Egyetértve azzal, hogy a külső körülmények változása miatt aktív államra van szükség, amely professzionális módon és kellő aktivitással képes cselekedni, ki kell emelni, hogy az elmúlt mintegy két évtizedben az állam működésének tökéletesítésére volt ráutalva. Ennek hétterében felfedezhető a nemzetgazdasági növekedés előfeltételei megteremtésének célja. Következésképp el kellett fogadnia, hogy a kormányzás számára eleddig ismeretlen, új funkcionális terek, régiók, agglomerációk és más városi térségek jelentek meg, melyek helyet kérnek a közpolitikai döntéshozásban. Ezek befogadásának előfeltétele volt egyrészről az állam rugalmasságának a növekedése, másrészről az állam készsége a decentralizációra, azaz főhatalmába tartozó kompetenciáknak az átadása nem csak a szubnacionális szintek javára, hanem – szelektív módon – az alulról kezdeményezett funkcionális (város)régióknak. Az új arcát mutató állam határozott demokratikus karakterrel rendelkezik, mivel növekvő mértékben támaszkodik a gazdasági és civil szférára, miközben az állam szerepének „visszaerősítésére" törekszik.

Az új közpolitikai modellben a partnerség elve, a gazdasági és a nem kormányzati szektor erőforrásainak mozgósítása a kormányzás klasszikus fogalma (government) mellé felzárkóztatta a governance fogalmat, amely a kormányzás folyamatára helyezi a hangsúlyt, eredmény- és funkcióorientált, valamint a szereplők által kialakított önigazgatásra épül. A hierarchia helyett hálózatok biztosítják az együttműködés keretét, amelyben a bürokratikus állam sajátjának tekinthető parancsuralmi eszközöket felváltja a piaci viszonyoktól kölcsönzött tárgyalás és meggyőzés, végső soron a konszenzuskeresés [10]. Következésképp a neoweberi érában az NPM módszereinek az elutasítása és a governance-szal (új kormányzás) való szakítás közé nem tehető egyenlőségjel. Az új kormányzás módszeréről a globális kihívások közepette nem mondhat le egyik állam sem, ezért nem arról van szó, hogy a neoweberi állam egyet jelentene a governance-tól a governmenthez való visszatéréssel. A két kormányzási

módszer egymás mellett és egymást kiegészítően él tovább a hatékony és rugalmas állam célja által tételezetten.

Ez a tény egyszerűen bizonyítható a funkcionális városi térségek és más „képlékeny" terek formálódásának folyamatával, ami a public governance-hoz hasonlóan bizonyos adekvát, nagyvárosi terekben megvalósuló kormányzásra bevezette a városi kormányzás (urban és metropolitan governance), illetve a regionális kormányzás (regional governance) fogalmát (1. ábra). Az új kormányzási struktúrák alkalmazására a gazdaságfejlesztési cél és abba a közszférán kívüli szektorok erőforrásainak bekapcsolása révén elérhető szinergiák miatt rá-utalt az állam.

1. ábra: A szabályalkotás és a szolgáltatás/megvalósítás funkcióinak elválasztottsága a közpolitikai döntéshozás során

	Gazdaság (Corporate Governance)	Állam (Public Governance)	Regionális governance (föderalizmus)	Városi és metropolisz-kormányzás
Szabályalkotó és kontrollt gyakorló	Az állam	A szuverén (választó, alkotmányozó hatalom)	A központi állam	A központi állam vagy tagállam/régió
Aktorok	Vállalatok Privát háztartások Érdekszervezetek	Parlament Kormány Közigazgatás	Tagállamok Érdekszervezetek	A közszféra A gazdasági és civil szféra szereplői

Forrás: Frey (2003) 457. old. alapján saját szerkesztés

A nagyvállalatok számára a városi térségek és különösen a városrégiók, mint gazdasági telephelyek értékelődnek, így kiemelt igény mutatkozik a társadalom és a gazdaság mozgáspályái által kialakított terek gazdasági, társadalmi, ökológiai és kulturális fejlődésének összehangolttá tételére, mivel a gazdaság érdeke a tranzakciós költségek csökkentésének elérése. Ebből érzékelhető, hogy az állami működésben is alapos fordulat következett be. A hagyományos hierarchikus kormányzási eszközök alkalmazása ebben a környezetben nem vezet eredményre, ezért a szakpolitikák közötti koordináció és egyúttal a konfliktuskezelés szokatlan módon bekerült a közigazgatás működésének eszköztárába. Mindez napjainkban a fenntartható fejlődés követelményére is reflektál, ami egy integrált terület- és várospolitika iránti igényt jelenít meg.

2. A VÁROSFOGALOM MÓDOSULÁSA – AZ ÁLLAM ÚJFAJTA VISZONYULÁSA A VÁROSOKHOZ

Ahhoz, hogy az állam modern szerepfelfogása tükrében detektálni tudjuk az államnak a városokhoz fűződő viszonyát, tisztázandó, hogy annak tárgya, a város fogalma is átalakult. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy döntött, hogy vélemény formálásával ráirányítja a figyelmet az európai nagyvárosok jelentőségére: *„Egy nagyvárosi terület központi magból, különálló városból vagy városi agglomerációból, valamint perifériából, szomszédos település együttesből áll, amely aktív lakosságának jelentős része nap mint nap a központi magba jár dolgozni. A nagyvárosi terület fogalma tehát közel áll a munkerő-piaci és a funkcionális városi régió fogalmához. Figyelembe veszi a perifériás zónák létezését, amelyek növekedése felelős a zónák központjának fejlődéséért. A nagyvárosi terület egy órányi távolságú hely-idő körzetet ölel fel, beleértve mind a városi, mind a rurális környezetet"* [11]. Az anyag azzal a jelenséggel is foglalkozik, amikor a városi agglomerációk hálózatba szerveződnek, mivel az agglomerációk felduzzadása következtében munkaerő-vonzáskörzeteik egymásba nyúlnak, és többközpontú városrégió alakul ki. Ezt az új terület-típust testesíti meg többek között a Randstad régió mintegy hét millió lakossal, a Rajna-Ruhr–vidék tizenegy millió, az Öresund régió két és félmillió fővel, sőt a Bécs-Pozsony régió is ekként van számon tartva négy és félmilliós népességszámával.

Elfogadott álláspont szerint az unió az ESDP-ben adta meg a tagállamok számára a funkcionális városrégió fogalmát, noha azt megelőzően a Régiók Bizottsága 1998-ban kelt állásfoglalása már tartalmazta a nagyvárost és vonzáskörzetét átfogó definíciót [12]. Ez nyilvánvalóan választ adott a gazdasági fejlődés által indukált problémára, miszerint a gazdasági tevékenységek nem igazodnak az adminisztratív határokhoz, a gazdaság kapcsolatrendszere rugalmas határok között képzelhető csak el. Ez a kívánalom nehezen egyeztethető össze azzal az alaphelyzettel, miszerint a városnak vagy városmagnak van képviseleti-döntéshozó szerve, hasonlóképpen számos országban a város feletti tervezési szintet alkotó szubnacionális területi egységnek van kormányzati szerve, a közte elhelyezkedő funkcionális városrégió azonban alapesetben az állam általános területbeosztásától való eltérése folytán nem rendelkezik politikai-adminisztratív szervvel. Azaz a nagyvárosi régiók fejlesztésének problematikája a tér széttöredezettségének nehézségébe ütközik, minthogy azt számos önkormányzat közigazgatási területe szabdalja. Mi több a globális gazdaság keretei között a város, amely függelmi viszonyban van vonzáskörzetével, agglomerációjával és kapcsolatot létesít a városhálózat közeli és távolabbi elemeivel már nem kezelhető lokálisan. Átfogóbb nézőpontot igényel a városi térség egészének megragadása, ami szükségképpen vezethet egy specifikus helyi feletti („szupralokális") adminisztratív szintnek a létesítéséhez, illetve bizonyos esetekben a szubnacionális szint státusza is hozzá rendelhető.

A területi fejlődés irányítása szempontjából a városok és városrégiók, mint téregységek felértékelődtek. A tudásalapú gazdaságnak egyik fő jellemzője a módosult térszerveződés, amiben a helyi és területi (ön)kormányzatok szerepe átalakult. Az üzleti környezet fejlesztése érdekében már nem ágazati irányultságú, hanem klaszteralapú helyi gazdaságfejlesztési politikára törekszenek. Ahhoz, hogy ezt megtegyék, olyan döntési központtá kell válniuk, amely megfelelő felhatalmazást birtokol arra, hogy a városrégió területén tervezzen, költségvetési autonómiával rendelkezzen, saját bevételi forrásai legyenek a vállalkozások, a kvalifikált munkaerő, és tudástranszfer intézmények letelepítéséhez szükséges új funkciók megszerzése érdekében [13].

Ez a folyamat arra a szituációra utal, amikor az állam elveszíti általános monopolhelyzetét a közösségi, illetve közpolitikai döntések meghozatalában. Míg a hagyományos demokrácia felfogás elválasztja a magán- és közszférát, addig a governance gondolata éppen összekapcsolja és előtérbe tolja az állam-gazdaság, valamint az állam-állampolgár kapcsolatokat. Összefoglalva az eddigieket napjainkban a városrégiók úgy tételeződnek, mint a

- tervezés
- gazdaságfejlesztés
- a politikaformálás
- az állami térszervezés újjáformálódó terei.

Egyértelműen a nemzeti (város)politika adja azt a keretet, amelyben a városok felelősséget tudnak vállalni gazdasági fejlődésükért. Ennek a politikának sokféle megjelenése van az európai országokban, különféle intézményeket, pénzügyi forrásokat, tervezési és szabályozási eszközöket fog át. A várospolitikára és a városok versenyképességére egyaránt hatással volt az az elsősorban Nyugat-Európán végigfutó hatalmi decentralizáció, amely az 1980–1990-es években megkísérelte újrarendezni a nemzeti-területi-lokális szintek közötti feladatmegosztást, s ami több ország városainak gazdasági sikerességéhez jelentős mértékben hozzájárult. Mint tudjuk, Spanyolország, Belgium, Franciaország és Olaszország növekvő autoritáshoz juttatták nemcsak régióikat, hanem városi intézményeiket is. A politikai autonómia és mozgástér birtokában számos nagyvárosi térség önálló gazdaságfejlesztési stratégiát dolgozott ki és hajtott végre. Ebből az is kiderül a várospolitikák irányultságában is változás következett be, mivel az államok általános célkitűzésévé vált, hogy városaikat a nemzetközi városversenyben minél jobb pozícióhoz juttassák, vagyis gazdasági fejlődésüket elősegítsék [14].

A nemzetállami hozzáállásban három tendenciát lehet felfedezni, először a már említett hatalmi decentralizáció tendenciáját az alsóbb szintek irányában, másodszor az explicit nemzeti városstratégiák kidolgozását, harmadszor pedig a városok gazdasági lehetőségeinek garantálását, azaz pozícionálásukat a nemzetközi városversenyben, amelyeknek időbeli íve az 1960-as évektől indult és tart napjainkig.

A várospolitika léte összefügg az országok urbanizáltságának fokával, ezért nem véletlen, hogy a legvárosiasodottabb államok az 1960-as évek második felében fogalmazták meg elsőként ebbéli céljaikat. Innen datálható a nemzeti explicit városfejlesztési politikák kezdete, amelyek kidolgozására való igény az 1980-as évek során felerősödött. A problémák fokozódásával az 1990-es évtizedben nagy figyelmet fordítottak a városokra, aminek módszere ezúttal a versenyképesség és a társadalmi kohézió erősítése integrált, area-based és partnerségen alapuló nemzeti stratégiák segítségével. A harmadik tendencia a városok gazdasági lehetőségeinek növelésére tett intézkedéseket fogja át, ami az európai városhálózatban, illetve városhierarchiában elfoglalt helyük átalakulásával járt, illetve javítását célozta. Az 1990-es évektől kezdve a központi kormányok már kinyilatkoztatják a városok hozzájárulásának jelentőségét a nemzetgazdaságok versenyképességéhez. Ezekhez az intézkedésekhez az Európai Egységes Piac létrejötte teremtette meg a lehetőséget.

Az európai városhierarchia meglehetősen stabil, de számos város példája mutatja, hogy gazdaságuk és versenyképességi pozíciójuk fejleszthető, ez történt Madriddal, Barcelonával és Helsinkivel egyaránt, melyek lényegesen javítottak helyzetükön. Olyan összefüggések is megállapíthatók, hogy Európa legsikeresebb városai közé tartoznak a német városok, mert Németország a legdecentralizáltabb állam. Ugyanezzel magyarázható Barcelona és Madrid esete is, ahol a regionalizáció mértéke már-már eléri a szövetségi állammá válás kritériumait [15].

Kétségkívül igaz, hogy az európai tizenötök a várospolitika vonatkozásában abszolút versenyelőnyre tettek szert a posztszocialista országokkal szemben, ahol a nemzeti politikák keretei között leginkább az uniós strukturális politika ösztönzésére kezdtek figyelmet kapni a városok.

3. A TERÜLETI TERVEZÉS MODERNIZÁCIÓJA

Egyre több uniós tagállam abból a célból, hogy hozzásegítse nagyvárosi térségeit a nemzetközi versenyképességhez, a városi térségei (agglomerációi, városrégiói, stb.), azaz az állami térfelosztás szempontjából „köztes szintek" számára adott speciális tervezési jogosultságot, ami egybevág az EU törekvésével, hogy a városok versenyképessége erősítése végett azokat a stratégiai szemlélet felé tereli. A tervezés eszközének modernizálása – ami az elmúlt 10–15 évben lezajlott – döntő jelentőségű ebben a folyamatban, mivel a hagyományos területhasználati tervezést felváltotta a fejlesztési típusú stratégiai szemléletű tervezés. A tervezés megújítása, a kooperatív tervezés térhódítása szervesen kapcsolódik össze az új típusú kormányzással, amely a hálózatokat formáló helyi szereplők önmeghatározásán és önigazgatásán alapul.

Az EU folyamatosan ösztönöz az új kormányzás módszerének alkalmazására. A 2007-ben elfogadott Területi Agendában több tekintetben fölhívta a figyelmet arra, hogy a területi kohézió olyan szempontok követését foglalja magában, amelyek kifejezetten a governance metódus alkalmazása, vagyis a különféle szintek és szektorok közötti erőteljes együttműködés során érvényesíthetők, minthogy

- az endogén erőforrásokra épülő fejlesztési modellre épül, amely alkalmas a társadalmi tőke erősítésére, mert bevonja a helyi és területi szereplőket,
- területi kapcsolatokat hoz létre a különböző helyek között, továbbá összekapcsolja a különféle szektorok aktorait,
- reflektál az ágazati politikákra, hogy azoknak területi dimenziót kölcsönözzön és koordinálja azokat,
- egyensúlyt igyekszik létrehozni a gazdasági versenyképesség és a szabad piac hatásai között a méltányosság és a fenntarthatóság értelmében [16].

Az új kormányzási struktúra keretet szolgáltat a területi tervezés rugalmassá tételéhez. A területi tervezés funkciója a városrégióban a területek szűkössége miatti verseny ellen hatni, azaz az érintett helyhatóságok tervezési tevékenysége koordinációjával a területhasználat pozitív és negatív extern hatásait internalizálni, belsővé tenni. Az államra ebben az esetben megint csak a szabályozás kialakítójának és a szabályok ellenőrének pozíciója hárul. De arról is szó van, hogy az államnak valamelyest vissza kell húzódnia a területi tervezésből és bizonyos kompetenciákat át kell engednie az együttműködő szereplői köröknek.

A területi tervezés építményének reformja ezzel nem fejeződött be, ugyanis – mint arra már utalás történt – mind több állam megújította nemzeti tervezési rendszerét, s *ún. tervezési policy-t alkalmaz*, amelynek célja lehet a nemzeti városhálózaton belüli egyensúly létrehozása, helyreállítása, más esetekben városainak helyzetbe hozása a globális gazdaságban. Ebben az elmozdulásban tetten érhető az a tény, hogy évtizedek során a városok funkciója is módosult. Míg a második világháború utáni évtizedekben a városhierarchia különböző szintű városainak arányos elhelyezése segítségével az volt a feladata, hogy az állampolgároknak biztosítsák a közszolgáltatásokkal és javakkal történő ellátás kiegyenlített hálóját, addig az utóbbi két évtizedben előtérbe került *a városok fejlesztési funkciója*. Azok közül mind több mintegy vállalkozóként viselkedik, beavatkozások helyi kezdeményezőjeként lép fel. Együttműködik szomszédos és távoli városokkal, mert keresi a fejlődési céljaihoz legmegfelelőbb partnereket. A földrajzi távolság el is veszítheti jelentőségét az ilyesfajta városhálózatok formálása során, amelyben a fejlesztési stratégia mentén a városok komplementer módon kapcsolódnak össze, keresve az egymást kiegészítő előnyöket. Ez a

folyamat leginkább a közepes méretű városokat jellemzi, amelyek önmagukban nem versenyezhetnek a nagyvárosokkal [17].

A város-vidék viszony újraértelmezése szempontjából nem hagyható figyelmen kívül a policentrizmus területfejlesztési koncepció, mely az ESPON-kutatásoknak köszönhetően nagy figyelmet kap az unió regionális politikájában. A koncepciót az 1990-es évektől kezdődően, mint analitikai eszközt használják a települések regionális mintázatai változásának leírására. Alkalmas arra, hogy a városoknak a gazdasági aktivitás következtében átalakuló kölcsönkapcsolatait lekövesse, amelyek a metropolisz térségek klasszikus monocentrikus modelljét megváltoztatta. A városrégiókban ugyanis a gazdasági aktivitások klaszteresedésének következtében új alközpontok alakultak ki, azaz a policentrizmus a többközpontú városrégiókra reflektál (intraurbán geography). A policentrizmust alkalmazzák emellett a városok közötti (inter-urbán) együttműködésre is, amikor az egyébként történelmileg és politikailag önálló városok funkcionális kapcsolatokat hoznak létre egymással (Van Criekingen, Corunut, Luyten, 2007). Ezeknek a városhálózatoknak elnevezett alakzatoknak nem titkolt célja, hogy az együttműködő aktorok együttesen érjék el a regionális léptékű cselekvéshez szükséges kritikus tömeget, illetve erőforrásaik egyesítésével, kiegészítésével válhassanak versenytársaivá a nagy metropolisztérségeknek. A policentrizmust ily módon, mint vezető tervezési alapelvet alkalmazzák a tagállamok. A policentrikus városhálózat ugyanis természetes módon létrejön, azonban létre is hozható, amely utóbbira számos példa található, amikor tervezők megkísérelnek policentrikus imázst adni valamely régiónak vagy nagyvárosi térségnek. Ebben a felfogásban a városoknak, mint fejlődési központoknak a fejlesztésén keresztül érhető el a perifériák felemelése, mivel a városok feladata, hogy funkcionálisan integrálják környéküket.

Versenyképes metropolisztérségek csak hatékony governance-struktúrákon keresztül képzelhetők el, vélekedett Schäfer és Stellmacher, ami a stratégiai szemléletű területi tervezés eszközének segítségével váltható valóra [18]. Innen érthető meg, hogy a tudásalapú gazdasággal rendelkező országokban miért emeli ki az állam a nagyvárosi térségeket az általános adminisztratív térfelosztásból és miért jogosítja fel őket fejlesztési stratégiák elfogadására. E fejlesztési stratégiákat azután a központi állam tárgyalási alapként fogadja el a maga város-, illetve gazdaságpolitikája számára, ezért támogatásban részesítési azoknak az ő szempontjából is stratégiai jelentőségű céljait. A nemzetállam a tervezés és finanszírozás kettős módszerén keresztül koordinálja az ország térstruktúrája különféle elemeinek fejlődését, elhelyezve a súlypontokat és generálva a szinergikus hatásokat. A francia, a német, a holland vagy az olasz állam immáron évtizedek óta gyakorolja és finomítja a területi irányításnak ezt a fajta rendszerét, az ún. tervszerződések vagy közszerződések alkalmazásával.

4. AZ ÚJ KORMÁNYZÁS HATÁSA AZ ÁLLAMI TÉRSZERVEZÉSRE

A kormányzási felelősség kiszélesítése érzékenyen érinti a városi, még inkább a nagyvárosi térségeket. Az Európai Unió a Lipcse Chartában határozottan megfogalmazta, hogy a gazdasági fejlődés kulcsszereplői a városok, nekik kell átvenniük a területi kohézióért viselt felelősséget [19]. A városok esetében a versenyképesség elérésének egyik meghatározó metodikája a kooperáció. Az együttműködés egyfelől a város és térsége, régiója között értelmeződik, mindinkább a gazdaság térfolyamatai által kialakított szerves térben, másfelől az együttműködés átfogja a gazdasági fejlődésben érintett szereplők legteljesebb körét, ami átjárhatóvá teszi az állami, a gazdasági és nonprofit szféra közötti határokat. A kooperációs struktúrák primer módon a szereplők hálózatosodása következtében állnak elő, amikor is bizonyos feladatokat együttesen akarnak megoldani, önkéntes alapon, de ahol a résztvevőket egyedileg pozitív költség-haszon számítások motiválják. A hálózatok éppen ezért a legkönnyebben gazdasági problématerületek körül bontakoznak ki [20].

Tehát ebben a térben a fejlődésben érdekelt valamennyi aktornak a fenntarthatóság céljával kell kooperálnia egymással, ami *Frey* felfogása szerint automatikusan involválja az állami, gazdasági és nonprofit szféra együttműködését a gazdasági, a társadalmi és környezeti fenntarthatóság jegyében. A governance modell alkalmazása tehát ebből az elvből is levezethető, mivel mindegyik elvnek megvannak a maga „stakeholderei", mint potenciális kormányzási szereplők [21].

Ahogy *Bevir* fogalmaz, a governance-ról szóló elméletekkel felnyílt az állam fekete doboza és vége szakadt az államról, mint monolitikus entitásról vallott koncepcióknak. A figyelem a különböző társadalmi érdekek és szereplők interakcióira kezdett helyeződni, amelyeken keresztül a mindenkori kormányzás szabályait meghatározó politikákat, gyakorlatokat és hatásokat kívánták befolyásolni [22].

E tekintetben három kormányzási elv mentén működik a városrégió, mint kormányzási tér, a konkurencia, a kooperáció és a koordináció mentén. A koordináció akkor kielégítően működőképes, ha meg tud valósulni a közös ügyek tekintetében követendő magatartásra vonatkozó játékszabályok belső meghatározása. Ehhez pedig megfelelő jogi keretfeltételeket és azok betartását szükséges biztosítani, ami nem lehet sem az önkormányzatok, sem az együttműködő partnerek feladata. Ebből következik, hogy a hálózati kormányzás vonatkozásában az állam továbbra sem egy a mellérendelt szereplők közül; feltétlenül abban a pozícióban kell maradnia, hogy az együttműködés (a hálózati interakciók) szabályait felállítása és az ellenőrzést gyakorolja jogi és szervezeti értelemben [23]. A jó gazdaságpolitikai szabályok például hozzájárulnak az alacsony tranzakciós költségekhez és ahhoz, hogy a partnerek közötti együttműködések megszülessenek a win-win szituációnak megfelelően. Mondhatjuk tehát, hogy

a területi fejlődés irányítását az állam nem engedheti át a területi szereplőknek, e tekintetben a szabályozás és kontroll kiemelt eszközét birtokolja, s ennek egyik alkalmas eszköze a már tárgyalt területi tervezés.

Az állam határozott szerepvállalását a corporate governance-ra alapozott analógia indokolja. Főszabály szerint a horizontálisan konszenzussal létrejövő döntéseknek bele kell ágyazódniuk a többszintű kormányzás vertikális ágába, vagyis az adott szinten a hálózati partnerek által pl. a városrégió gazdaságfejlesztési stratégiájáról hozott döntést le kell egyeztetni a hierarchiában a területi szint alatt és felett elhelyezkedő szervekkel. Mint láthattuk, az államnak különféle eszközei vannak a városok fejlődésének elősegítésére, gazdasági fejlődésük támogatására. Ha a hálózati szereplők az ezeknek megfelelő forrásokat szeretnék megszerezni, akkor kvázi „be kell tartaniuk" az állam által felállított szabályokat, vagyis a központi kormány érdekeit és a városrégió érdekeit, fejlesztési céljait harmonizálni kell. Ily módon bár beszélhetünk „állami beavatkozásról", de semmiképpen sem az állami főhatalom pozíciójából történő kormányzási szabályok felállításáról [24]. Ezt a helyzetet a „hierarchia árnyékában történő kormányzás"-nak nevezte el *Scharpf*, mely a kormányzásra felhatalmazást adó társadalom és az állam szempontjából is megnyugtató, lévén átláthatóság, elszámoltathatóság, valamint a tárgyaláson és szerződéseken alapuló ellenőrizhetőség adja jellemzőit [25].

A másik oldalról szemlélve a folyamatot, a telephelyekért folytatott versenyben vízválasztó, hogy az állam hatékony kormányzási teljesítményt nyújtson. Ennek szolgálatában a klasszikus állam intézményi és szervezeti eszköztárát fel kell lazítania és nem csak képletesen, de geográfiai és jogi értelemben is célszerű oldania rögzített közigazgatási térstruktúráján. *A politikai-adminisztratív típusú közpolitikai döntéshozás rugalmassá tétele nem csak a bevont aktorok oldaláról értelmeződik, hanem a döntések területi érvényessége szemszögéből is.*

A felsorolt változások érintik az állam területiségének klasszikus felfogását és bizonyos mértékig a szabályozását is. Ha arra gondolunk, hogy a demokratikus jogállam részben saját hatalmi korlátait azáltal rögzíti, hogy alkotmányos szinten megállapítja területi tagozódásának alapköveit, ez egyúttal átláthatóságot és kiszámíthatóságot is eredményez a működésében. A magyar Alaptörvény például a képviseleti demokrácia intézményeit, azaz az önkormányzati autonómiával rendelkező területi egységeket sorolja fel, mint a fővárost, annak kerületeit, a megyét, valamint a községeket és városokat. Teszi ezt Magyarország területi tagozódása címén, amivel rögzíti a közigazgatási szervezetrendszer fő vázát. Az államigazgatás megszervezéséhez és az ahhoz rendelt területi egységek határainak kijelöléséhez már nem rendel alkotmányos garanciákat, ezeket rugalmasabban kívánja kezelni és a kormány hatáskörébe utalja szabályozásukat. Így történt ez pl. a járások határainak kialakításával 2012-ben. Azonban ez esetben is egy kormányzati szerv jogi norma formájában, tehát fölülről és kötelező erővel állapítja meg az adminisztratív határokat.

Az 1990 évek derekától az állam új kérdéssel találta magát szemben: hogyan kezelje a városi térségeket, amelyek nem illeszkednek az állam belső, történelmileg létrejött klasszikus adminisztratív határaihoz? Az államszervezés merőben új vonulatát testesíti meg, amikor az állam a nagyvárosokat és vonzáskörzetüket feljogosítja arra, hogy kijelöljék területi határukat és erre az agglomerációra fejlesztési tervet fogadjanak el, miáltal a területi tervezés téregységévé válnak. A tervdokumentumok legitimitását egyfelől a városrégió kormányzási szerve, másfelől maga a központi állam biztosítja azzal, hogy az állami fejlesztési források transzferálása során – szerződéses bázison – figyelembe veszi azok célrendszerét. Az államnak ezt a flexibilis hozzáállását a nagyvárosi térségei pozícionálásához fűződő érdeke diktálja, illetve a tervezésnek az említett metodikáját a gazdaság fejlesztése motiválja. Végül a városrégiók – partnerségi hálózatok alakításával – egyre táguló térben és a népességnek, továbbá a gazdasági tevékenységeknek mind nagyobb koncentrációját átfogóan definiálják magukat, ami gyakran a nemzetállami határok átlépéshez vezet. Ezt az akár sok állami téregység összekapcsolódását előidéző folyamatot az EU erőteljesen generálja kohéziós politikájának harmadik pillérén, a területi együttműködés támogatásán, és nem kevésbé az azt finanszírozó INTERREG programon keresztül. A helyi-területi egységek részvételével is zajló „mozaikszerű" építkezés új szupra-lokális vagy egyenesen regionális léptékű „soft" terek megszületését eredményezi.

A nem EU-tag Svájc példája kiválóan illusztrálja a leírtakat. A föderális berendezkedésű állam 2001-ben indította útjára új regionális politikáját, aminek stabil pillérét alkotja az országosan elismert 50 agglomeráció tervezési jogosultsága. Eszerint valamennyi agglomeráció megállapítja saját területi periméterét, kerületét (aminek nem kell feltétlenül a statisztikai agglomeráció definíciójával egybeesnie) és elkészíti agglomerációs programját (Agglomerationsprogramm). Ennek feladata, hogy megkönnyítse a föderális állam területi szintjei, a kantonok, városok és községek közötti koordinációt, s miután a résztvevők együtt határozzák meg fejlesztési prioritásaikat, feloldják az adminisztratív egységek között fellépő érdekkülönbségeket. A Szövetség többféleképpen támogatja ezt az eszközt. Egyrészt átvállalja az agglomeráció közlekedési költségeinek egy részét, amivel hozzájárul az elérhetőség és a területi kohézió javításához. Másrészt a szövetségi állam és az agglomeráció feladathordozója egy teljesítménymegállapodást (szerződést) kötnek egymással, amiben kölcsönösen forrásokat rendelnek az adott periódusban megvalósítandó projektekhez, amelyek a tervben foglalt és kölcsönösen akceptált célok, illetve intézkedések realizálásához szükségesek. Az új agglomerációs fejlesztési programok intézményesítésével Svájcban elismerték, hogy napjaink sok tervezési problémája régiókat vagy agglomerációkat érint, következésképp az elszigetelt megközelítés hátráltatja a hatékonyságot. Valamely kanton egyszerre több interkantonális és határon átnyúló agglomerációs programban is részt vehet [26].

Az agglomerációs politika jelentőségét bizonyítja, hogy a svájci szövetségi Alkotmány új, 50. cikkellyel egészült ki, amely szerint a Szövetség arra kötelezett, hogy cselekvése során figyelmet fordítson a városok és agglomerációk, valamint a hegyvidékek különös helyzetére [27]. Ebből is érzékelhető, hogy az állam nem törekszik kőbe vésni az agglomerációkat, a 21. századi állam feladata elsősorban nem normatív határok meghatározására irányul, helyette sokféle támogató és korlátozó eszközhöz tud nyúlni. Miközben a gazdaságfejlesztésben az utóbbi két évtizedben elterjedt stratégiai alapú szemlélet lehetővé teszi, hogy a városrégió lokális aktorai alulról jövő kezdeményezésükkel, innovatív hálózati kormányzás útján összpontosítsák erőforrásaikat. Végső soron a top-down és bottom-up erők szerencsés módon összetalálkoznak.

A szubnacionális szint kedvezményezettje a decentralizációnak, ami Svájcban abban is megnyilvánul, hogy a szövetségi Alkotmány értelmében a határon átnyúló együttműködés feladata a kantonokhoz van telepítve, minthogy – a szövetség adta felhatalmazás keretei között – a kanton jogosult más államokkal szerződést kötni. [28] Így a szubnacionális területi egység alakítani tudja az államhatár szerepét, sőt a határrégiók formájában a nemzetállam által nem intézményesített téregységet tud keletkeztetni. Ez is egy merőben újszerű tendencia a vesztfáliai államfelfogáshoz képest.

A 21. században a városrégiók intézményesítésének kérdése a normatív állam szempontjából nem elsősorban a közigazgatási határokhoz igazodás kérdéseként merül fel. Az agglomerációk, mint funkcionális terek az állam számára a területi tervezésen keresztül irányíthatóak, befolyásolhatóak. További példaként említhető, hogy a német állam szabályozó hatalomként a Szövetségi területrendezési törvényben (Raumordnungsgesetz) új tervtípust honosított meg [29]. A területi tervezési jog új fejlődési lépcsőjét alkotja, hogy a tartományok felhatalmazást kaptak a központi államtól arra, hogy az agglomerációkra, illetve más a térstruktúra szempontjából fontos hálózatokra új tervtípust, a regionális területhasználati tervet vezessék be. Ez egy olyan speciális terv, amely egyszerre tölti be a regionális fejlesztési terv és az érintett önkormányzatok vonatkozásában a közös területhasználati terv szerepét. Eljárásjogi és anyagi jogi szempontból egyidejűleg vonatkozik rá a tartományi tervezési és településrendezési törvény, így illeszkednie kell a tervek meglévő rendjébe. Ez az intézményi megoldás egy tervezési szint megspórolását eredményezi az említett térségekben, valamint kezeli a városrégiók funkcionális határainak problémáját.

Megemlíthető Franciaország is, amely 2010-ben megerősítette települési önkormányzatainak együttműködési intézményeit, s amellett döntött, hogy három nagyvárosi régiójának (Párizs, Lyon és Aix-Marseille-Provance) speciális szabályozást ad az urbanizációs dinamika fokozása céljával. Emellett a francia szabályozás az agglomerálódás különböző fokain álló városi térségek számára a kooperációt intézményesítő szervezetek széles választékát biztosítja. Megkülönbözteti az önkormányzatok együttműködését formalizáló nagyvárost, városközösséget, agglomerációs közösséget, sőt újabban a nagyvárosi pó-

lusokat. Mindezen felhatalmazások közös vonása, hogy kiemelt hangsúlyt helyez a városok, nagyvárosok és környékük tervezési tevékenységének harmonizációjára, ami az esetek többségében vonatkozik mind területrendezési, mind a területfejlesztési programok közös kidolgozására, beleértve a gazdaságfejlesztés tárgykörét versenyképességük és társadalmi kohéziójuk javítására. A városi térségek közös tervezése az állam által kötelezővé tett feladata e szerveknek. Ugyanennek az éremnek a másik oldalán kitapintható a régiók szerepének csökkentésére irányuló szándék [30].

Hivatkozhatunk Olaszországra is, ahol 1990-ben a helyi önkormányzati reform eredményeként létrejöttek az új közigazgatási szintet megjelenítő, kétszintű irányítási struktúrájú *metropolisz térségek*. E térségeket (Milánó, Velence, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Róma, Nápoly, Bari, Palermo, Catania) saját területükön az érintett régiók jelölték ki, amivel összefüggésben igen fontos, hogy a metropolisz térség fogadja el az ún. területi koordinációs tervet (piano territoriale di coordinamento). Az utóbbi tervtípus a stratégiai tervek típusába tartozik, s koordinálja a térség valamennyi helyhatóságának gazdasági, területhasználati és környezet-igénybevételi terveit. A koordinációs terv illeszkedik a területi tervek rendszerébe, többek között összhangban kell állnia a régiók által elkészített regionális szintű koordinációs területi terv alapelveivel és célkitűzéseivel [31].

Paasi a helyekről, határokról szólva megállapította, hogy napjaink Európájában alapos változások mentek végbe, a helyek terei számára kihívást jelentenek az áramlások terei, s ezzel a hagyományos területiség is újragondolandó [32]. Ebben a megállapításban óhatatlan beleértendő a területi egységeket érintő folytonos mozgás, változás, s talán az állam szemszögéből a normatív módon való megragadás növekvő nehézsége. A korábbiakban ugyanis a területileg kötött lojalitás alakította a politikákat és az emberek mindennapi életét, ami globális viszonyok közepette már nem lehetséges [33]. Ez hatással van az emberek identitására is, mivel annak hagyományos fogalma szerint az emberek megpróbálják az áramlások világát fixálni és határait kijelölni a maguk számára. Másik fogalma szerint egy olyan időszakot jelentett, amelyben még elkülöníthetők voltak elszigetelt társadalmi formációk vagy közösségek [34].

Globális keretek között nem meglepő, hogy a tér képlékeny, s annak léptéke és a hozzá társított jelentés, funkció folytonos mozgásban van. A társadalmi tevékenységek minduntalan társadalmi tereket, régiókat hoznak létre, illetve hatnak a meglévőkre. *Faragó László* arra hívja fel figyelmünket, hogy „független" terek nincsenek, így amikor az állam funkciókat és azoknak megfelelő intézményeket kíván elhelyezni ellátási feladatai teljesítésére, akkor a sajátos térbeli viszonyokra, kapcsolatokra, és folyamatokra is tekintettel kell lennie [35].

Míg korábban az állam közhatalmi felhatalmazottságánál fogva döntött területi tagozódásáról, addig napjainkban különféle bottom-up kezdeményezéseken, kormányzási struktúrákon keresztül kitágult az a szereplői kör, amely aktívan részt vesz a téralakításban. Míg mások – az emberek többsége – csak

„fogyasztják" és reprodukálják a tereket. Ez érvényes Európára is, ahol a terek kijelölésében és tartalommal való megtöltésében jelentős pozíciójuknak betudhatóan politikusok, gazdasági aktorok, médiaszakemberek és tudósok stb. vesznek részt [36]. Nyilvánvaló, hogy az állam a gyorsan változó környezetben ösztönzött arra, hogy újragondolja a térszervezést és a döntési központok elosztását. Ám ebben a viszonyban is – mint általában – a normatív állam, illetve a jog a statikus elem, míg az gazdasági áramlások alkotják a dinamikus elemet. A kettő illesztése végett gyakori, hogy a társadalmi cselekvés és a gazdasági tevékenységek bár új funkcionális tereket hoznak létre, azok az egyes alapszintű közjogi téregységekből építkeznek egy más logika mentén. Hiszen a közjogi szereplők szükséges résztvevői a hálózatoknak.

A képlékeny (soft) terek koncepciójának megjelenése különös kísérletet fejez ki a kapcsolati (relacionális) és nem-államcentrikus földrajz alkalmazására a területi tervezés és a governance alkalmazása során. Többek között a brit kormány tervezési reformjának tapasztalataira épül a „soft" terek koncepcionálása. Kérdésként vetődött fel, hogy új jelenséggel van-e dolgunk, vagy pedig a rugalmas határokkal működő új kormányzás egy másfajta megközelítésével állunk-e szemben? Az állam szempontjából a válasz egyszerű: innovatív gondolkodást vezet be és úgy tekint a képlékeny terekre, mint policy eszközökre, amelyek alkalmasak az ágazatközi szakpolitikai koordináció megvalósítását megkönnyíteni a stratégiai típusú területi tervezés során. Szakít a tradicionális bürokratikus tervezési eljárással, s a hatékonyságnövelés mellet jobban kíván reflektálni az alapul fekvő társadalmi-gazdasági folyamatokra [37].

Mellőzzük a Nagy-Britanniában bevezetett tervezési téregységek bemutatását, azonban utalni szeretnék arra, hogy az angol felfogás a „soft" terek kategóriájába tartozó városrégiókat hibrid bottom-up és top-down funkcionális tereknek tekinti. Ezzel összekapcsolja az állam és a területi közösség térszemléletét. Érdekes módon a felfogás számol top-down létesített funkcionális terekkel is, amelyeket a központi kormány bizonyos célból, pl. a lakáspiac és a munkába járás viszonyában hoz létre, közlekedési célból. A rugalmas határokkal rendelkező terek tehát nem kizárólagosan alulról kezdeményezhetők, azonban azokhoz az állam tervezési jogosultságot társíthat, mint arra a svájci, francia, olasz és német példa is rávilágított. *A koncepció egy olyan kísérletként értelmezhető, amelynek során az állam vissza szeretné nyerni a területek feletti ellenőrzését a nemzetállam formális szerepének gyengülése értelmében* [38]. Az is hozzáfűzhető, hogy egyértelműen a stratégiai tervezési eljárásra reflektál, mely a formális tervezést tényszerűen destabilizálja.

A „soft" terekről mondottak tehát a következőképp összegezhetők: „*A térnek egy különös típusáról van szó, amit a közszféra által irányított kormányzó aktorok konstruálta stratégia hoz létre annak érdekében, hogy egy olyan földrajzi térséget reprezentáljon, amely kívül esik a politikai-adminisztratív határokon és a nemzetállam belső területi tagozódásán…*". [39] Ezek után szinte magától értető-

dő, hogy a kormányzás téregységei megtöbbszöröződtek, hiszen nem állja útját semmi annak, hogy a képlékeny „soft" terek átfedésbe is kerüljenek egymással.

Összegezve az eddigieket, már nincs arról szó, hogy a városrégiónak közigazgatási egységgé kellene válnia, illetve, hogy bele kellene tagolódnia a közigazgatási szervezetrendszerbe. Elegendő, ha önigazgatás alapján működő intézményesített cselekvési szintté alakul. Az új kormányzás nem érinti a fennálló kormányzási struktúrát, hanem elsődlegesen annak folyamatával és funkciójával áll kapcsolatban, ezért eredményorientáltan közelíti meg a regionális természetű kérdéseket. Így a nagyvárosi kormányzás, mint a gazdaságfejlesztési politika mechanizmusa értelmeződik a hely-specifikus társadalmi-gazdasági előnyök erősítése céljával. Megfigyelhető, hogy a nemzeti és helyi gazdaságpolitika egyre direktebb módon a városrégió léptékében kapcsolódik a területi tervezéshez, az infrastrukturális beruházásokhoz és a társadalmi-gazdasági koordinációhoz.

A vázolt folyamat ellenére megállapítható, hogy az új kormányzásra épülő metodika nem szorította ki a városi térségek integrációját megvalósító bürokratikus közigazgatási szervezeti megoldásokat. Ezt a hivatkozott francia példa is igazolja. Az EU területén változatlanul találhatók olyan városrégiók, amelyeknek területe többé-kevésbé egybevág a területi közigazgatási határokkal (rendszerint a tartományi vagy regióhatárokkal), ami többféle előnnyel is jár. Számos esetben a politikai legitimációval rendelkező városrégiók maguk alkalmazzák az új kormányzás eszközét annak érdekében, hogy valamennyi szektor erőforrását egyesítsék adott régió versenyképességi pozíciójának erősítésére.

5. KÖVETKEZTETÉSEK A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁSSAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN

A nagyvárosi térségek intézményesítésének új érája az 1990-es évek elejétől indult és napjainkig tartó időszak, aminek tágabb összefüggéseit a tanulmány előző alfejezetei igyekeztek megvilágítani. A központi és helyi szereplők törekvései tehát egyaránt a funkcionális és versenyképes városrégiók létrehozására irányulnak.

A városrégiók új típusú intézményesülésének, illetve kormányzásának megnevezhetők általános jellemvonásai, trendjei is [40]:

- *Célja:* hozzájárulás az adott állam, és tágabban az Európai Unió gazdasági versenyképességéhez (versenyképességi regionalizmus). A régiókon belüli verseny csillapítása és a városrégiónak globális, szupranacionális és nemzeti szinten való pozícionálása.
- *Irányultsága:* prioritásai középpontjában gazdasági célok, a külső tőkevonzó képesség erősítése szerepel, erős a vállalkozói orientációja, amiben kifejeződik a globalizáció kihívásaihoz történő alkalmazkodás és az EU kereteibe illeszkedés.

- *Szervezeti karaktere:* elsősorban a városrégió léptékében megvalósított politikai-gazdasági koordináció. A régiószintű együttműködés erősítésére jellemzően az „urban governance" módszerét követi.
- *Elméleti háttere:* egyrészt az „új regionalizmus", másrészt a posztfordizmus adja elméleti alapját. A governance, mint hálózati kormányzás intézményes ugródeszkaként fogja át a városrégiókon belüli kooperáció résztvevőit. A helyi gazdaságfejlesztés helyébe a regionális gazdaságfejlesztés lép. Ennek során az állam szerepe átértelmeződik, befolyást és ellenőrzést igyekszik gyakorolni a politikai-gazdasági folyamatok felett, ezért nemzeti szintről kilép internacionális és szupranacionális szintérre, ahol részt vesz a koordináció különféle szintjeinek alakításában.
- *Hatalmi vonalak átrendeződése:* Az ismételten virágzó nagyvárosi kormányzás olyan politikai-intézményes mechanizmusként is interpretálható, amelyen keresztül az állam területiségének szélesebb mértékű átalakulása megtörtént. Az államok területi szerkezetüket újraformálták (state restructuring, rescaling) mind funkcionálisan, mind földrajzi értelemben. Ezt nevezik első lépésnek, majd a második lépést az új kormányzási reform (metropolitan governance), mint politikai stratégia adja.

Az utóbbi jellemvonás, az államok területiségének újraértelmezése egyfajta „visszahierarchizálódást" is magával hoz, mivel a már meglévő és újonnan kreált intézményi szintek sokasága egy növekvő mértékben sokszintű politikai építmény keretei közé illeszkedik. Ezt fejezi ki *a többszintű kormányzás elve (multilevel governance), amelynek a rendeltetése, hogy az állami hatalom decentralizációja következtében a különböző politikai szintek és szereplők között szétszóródott hatalmat ismét összekapcsolja és hatékonnyá tegye*. Ennek vonatkozásában a horizontális és vertikális együttműködés, valamint a koordináció jut fontos szerephez.

Számos európai állam strukturális adminisztratív reformokat hajtott végre az 1980-as évek végétől, aminek köszönhetően decentralizációs tendenciák érvényesültek a különféle területi szintek javára. Ez legfőképp az újnak tekinthető regionalizált és a decentralizált unitárius államtípus megszületésében, továbbá a föderális államok körének bővülésében öltött testet. A területi hatalomgyakorlás e szerkezeti átrendeződésének jelentősége átlépte a közigazgatás-szervezés határait és politológiai szempontból értelmeződik [41]. Noha a regionalizációval összefüggésben szeretünk decentralizációról beszélni, a valóságban a centralizációs és decentralizációs folyamatok abban összekapcsolódnak. Erre a többszintű kormányzás ad magyarázatot. A regionális és helyi szereplők ugyanis a vertikális intézményi felépítménybe egyre erőteljesebben beépülnek, ami több okból fakad. Egyrészt a területi szereplők igyekeznek alulról befolyásolni a központi döntéseket, másrészt mind gyakrabban beleütköznek az állami szakpolitikákba, melyek priorizálják az erőforrások és fejleszté-

sek térbeli elosztását. Harmadszor, a gazdasági szereplők felettébb érdekeltek abban, hogy az állami és uniós forrásokért vívott küzdelemben az adott régió eredményes legyen. Ezek a tényezők egyaránt a vertikális kapcsolatokat erősítik és a centralizáció irányába viszik a struktúrát. Miközben a másik oldalon valóban kitapintható a decentralizációra való hajlandóság, az endogén erőforrások mobilizálása, a civil szervezetek és a társadalmi erőforrások bevonása a fejlesztéspolitikába. Felvetődik a kérdés, hogy a centralizációs és decentralizációs tendencia eredőjeként bekövetkezhet-e a feladatok és kompetenciák újraelosztása a különféle szintek között, vagy pusztán arról van szó, hogy *a szubnacionális szintek egyre jobban „bevonódnak, beleszövődnek" a vertikálisan fölöttük megszülető döntésekbe, s ily módon közvetett felelősségük keletkezik azokért.* Ami korábban csak felsejlett, azt napjainkban vizsgálatok bizonyítják [42].

Látható, hogy az európai integráció következtében a kompetenciák széttöredezése tapasztalható a különféle területi szintek és téregységek között, melyek mind szorosabban függnek egymástól. Ugyanakkor az EU egyszerre ösztönzi a döntési hatáskörök decentralizációját és a többszintű kormányzás eszközének segítségével a szintek ismételt integrációját.

Mind gyakrabban fogalmazódik meg, hogy a gazdaságilag sikeres országok, a decentralizált államok, amihez képest a városok feladata, hogy maximalizálják gazdasági lehetőségeiket és sikereiket, aminek legfontosabb előfeltételét a nemzeti kormányok által kijelölt keretek adják. Tehát a városrégiót intézményesítő szervezetek kockázata a funkcionális korlátozottság [43]. Ha ugyanis nincsenek felruházva kielégítő politikai és financiális hatalommal, az azzal a veszéllyel fenyeget, hogy gazdasági pozíciójukból veszítenek, telephelyi attraktivitásuk csökken mind a tőke, mind a munkaerő, mind a külső vállalatok szemszögéből. Azaz a nemzeti keretfeltételek támogathatják és blokkolhatják az együttműködést, minthogy a központi kormányzat birtokolja a szabályozó és kontroll eszközöket.

Így kutatásunk tanulságai látszólag ambivalensek – noha a fejlődési út a hierarchikus államtól eljutott a rugalmas és kooperatív államig, mégis arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a nemzetállamra szükség van. Ezt az államot hatékony államként is nevesíthetjük [44], ahol a hatékonyság a közpolitikai folyamat mentén érvényesül, de mint azt fentebb jeleztem tőle sem idegen a szabályozás és ellenőrzés klasszikus eszközeinek használata. Ez az állam rendelkezik azokkal a jogosultságokkal, melyeken keresztül

- az adott államon belüli hatalmi struktúrákat át tudja alakítani, s mint tudjuk, a térszerkezet reformjának, a döntési kompetenciák szétterítésének vagy centralizációjának van összefüggése a gazdasági versenyképességgel.
- A városrégiók, városi térségek kapcsolatainak komplexitása horizontális és vertikális kooperációban kell, hogy kifejezésre jusson, aminek politikai keretét ugyancsak az állam teremti meg.

- Az állam kezében van a struktúrapolitika formálásának eszköze, ami a kiegyenlítés mechanizmusait működteti (támogatási irányvonalak meghatározása, modellkísérletek támogatása, tervezési felhatalmazás megadása stb.)
- A központi kormányok agglomerációs vagy várospolitikájuk révén közvetve vagy közvetlenül részt vesznek a stratégiai jelentőségű intézmények működtetésében, városaik nemzetközi pozicionálásában is [45].

HIVATKOZÁSOK

[1] Suha Gy. (2012): Gazdaságdiplomácia. Főiskolai jegyzet. SZÉ-WI Oktatási Bt. Budapest. 8. old.
[2] Enyedi Gy. (1997): A sikeres város. Tér és Társadalom 4., 1–7. o.
[3] Imre M. (2010): A közigazgatás társadalmi rendeltetése. In: Gellén, M.–Hosszú, H. (szerk.): Államszerep válság idején. Complex, Budapest. 63–70. o.
[4] Laurence, E.– Lynn, E. J. (2008): What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Cencept and its Implications. http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1- 80227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf (2013. 05. 03.).
[5] Jenei Gy. (2010): Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről. In: Gellén, M.–Hosszú, H. (szerk.): Államszerep válság idején. Complex, Budapest. 71–98. 92–93. o.
[6] G. Fodor, G., Stumpf, I. (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek II. évf. 3. sz. 5–26. o.
[7] Laurence, E.– Lynn, E. J. (2008): What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Cencept and its Implications. http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1- 80227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf. (2013. 05. 03.). 10. old.
[8] Lengyel, I. (2010): Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák. Akadémiai Kiadó, Budapest.
[9] G. Fodor, G., Stumpf, I. (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek II. évf. 3. sz. 5–26. 8. old.
[10] Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance". Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40. Jg. 2. 55–77. o.
[11] EGSZB (2004): Opinion of the European Economic and Social Committee on European Metropolitan Areas: Socio-economic implications for Europe future. (2004/C 302/20) Official Journal of the European Union. C302/101. 2.3
[12] Régiók Bizottsága (1998): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union" (98/C 251/04) Der Ausschuss der Regionen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C251/11.
[13] Lengyel I. (2010): Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák. Akadémiai Kiadó, Budapest.
[14] Parkinson, M. (2005): Local Strategies in a Global Economy. Lessons from Competitve cities. In: Local Governcance and Drivers of Growth. OECD (ISBN 92-6401329-6) 133–172. o.
[15] Parkinson, M. (2005): Local Strategies in a Global Economy. Lessons from Competitve cities. In: Local Governcance and Drivers of Growth. OECD (ISBN 92-6401329-6) 133–172. o.
[16] Lipcse Charta (2007): Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions (To be presended for adoption by Ministers responible for Territorial Development on the occasion of the Informal Ministerial Meeting to be held in Leipzig on 25 May 2007.)
[17] Cattan, N. (ed.) (2007): Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism. John Libbey Eurotext, Montrouge.
[18] Schäfer, R.–Stellmacher, F. (2007): Stellungnahme des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung–Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Werkstatt Praxis Heft 52. Technische Universität, Berlin.

[19] Lipcse Charta (2007): Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions (To be presended for adoption by Ministers responible for Territorial Development on the occasion of the Informal Ministerial Meeting to be held in Leipzig on 25 May 2007.)
[20] Kletzander, A. (1995): Public-Private Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteiligungsgerechtigkeit? Das Beispiel der Stadterneuerung in Nordengland. Archiv für Kommunalwissenschaften. I. 119–135. o.
[21] Frey, R. L. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. Informationen zur Raumentwicklung 8–9. 451–462. o.
[22] Bevir, M. (ed.): The SAGE Handbook of Governance. SAGE, London. 1. o.
[23] Enroth, H. (2011): Policy Network Theory. In: Bevir, M. (ed.) The SAGE Handbook of Governance. SAGE, London. 19–35. o. Frey, R. L. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. Informationen zur Raumentwicklung 8–9. 451–462. o.
[24] vö. Gajduschek Gy. (2009): Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozásban. Politikatudományi Szemle 2. 58–80. o.
[25] Scharpf, F. (1994): Games Real Actors Could Play: The Challange of Complexity. Journal of Theoretical Politics 3 (3), 277–304. o.
[26] Somlyódyné Pfeil E. (2014): A városrégiók pozícionálásának eszközei Svájcban. Hardi T.–Somlyódyné Pfeil E. (szerk.): Városfejlődési trendek és állami szerepek. A győri járműipari körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze c. kutatás monográfiái 2. Universitas-Győr Nonprofit Kft. 136–150. o.
[27] OECD (2011) OECD Territorialexamen: Schweiz 2011. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264096868-de. (2012. január 25.) 105–106. o.
[28] Schmitt, N. (2012): The Swiss Municipal System: Heterogenity, Complexity, Topicality. Institute of Federalism, Universitis of Fribourg (Switzerland). Előadásanyag, Fribourg, 2012. március 14.
[29] Németországban 2008-ban új területrendezési törvény (Raumordnungsgesetz, BGBl. I S. 2986),) megalkotására került sor. Ennek előzménye és indoka a 2006-ban a föderális államberendezkedés tekintetében végrehajtott reform volt, aminek következtében a szövetségi keretjogalkotói hatáskört eltörölték. A területrendezés a továbbiakban az ún. konkuráló jogalkotás körébe tartozik, vagyis a tartományokat az eltérés joga illeti meg: ha a szövetségi állam törvényt alkotott az adott életviszonyról, akkor a tagállam ahhoz képest törvényi formában eltéréseket szabályozhat olyan mértékig, amennyire a szövetségtől erre felhatalmazást kapott. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság több ítéletében rögzítette, hogy a szövetségnek egyedülálló területrendezési kompetenciája van az államterületre nézve, azonban a területrendezés tényszerűen a szövetség és a tartományok közösségi feladata (Gemeinschaftsaufgabe).
[30] Balázs, I. (2014): Franciaország térszerkezetének átalakítása és a városi térségek kezelésének eszközrendszere a várospolitika keretei között. In: Hardi T.–Somlyódyné Pfeil E. (szerk.) Városfejlődési trendek és állami szerepek. A győri járműipari körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze c. kutatás monográfiái 2. Universitas-Győr Nonprofit Kft. 114–135. o.
[31] Somlyódyné Pfeil E. (2005): A városok az átalakuló közigazgatási rendszerekben és a területi politikában. Magyar Közigazgatás 4. 193–203. o.
[32] Paasi, A. (2001): Europe as a social process and discourse. Consideration of place, boundaries and identity. European Urban and Regional Studies 8 (1) 7–28. 18. o.
[33] Heffernan, M. (1998): The Meaning of Europe: Geography and Geopolitics. Arnold, London.

[34] Paasi, A. (2001): Europe as a social process and discourse. Consideration of place, boundaries and identity. European Urban and Regional Studies 8 (1) 7–28. o.
[35] Faragó L. (2012): Térértelmezések. Tér és Társadalom 26. 1. 5–25. o.
[36] Paasi, A. (2001): Europe as a social process and discourse. Consideration of place, boundaries and identity. European Urban and Regional Studies 8 (1) 7–28. 13. o.
[37] Allmendiger, P.–Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. Environment and Planning A, 41 617–633. o.
[38] Allmendiger, P.–Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. Environment and Planning A, 41 617–633. o.
[39] Walsh, C.–Jacuniak-Suda, M.–Knieling, J.–Othengrafen, F. (2012): Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Isssues. RSA Annual Conference, Delft. www.regionalstudies.org/uploads/conferences/presentations/european-conference-2012/presentations/walsh-et-al.pdf. 5. o.
[40] Brenner, N. (2003): Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. European Urban and Regional Studies 10 (4) 297–324. o. Herrschel, T.–Newman, P.(2003) Die governance europäischer Stadtregionen. Informationen zur Raumentwicklung 9–10. 543–555. o. Keating, M. (2001) Rethinking the region: Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galícia. European Urban and Regional Studies. Vol. 8. Nr. 3. 217–234. o. Somlyódyné Pfeil E. (2011) Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. Tér és Társadalom (25) 3. 27–59. o.
[41] Weck, S. (1995): Neue Kooperationsformen in Stadtregionen – Eine regulationstheoretische Einordnung. Dortmunkder Beiträge zur Raumplanung 74. Institut für Raumplanung (IRPUD) Universität Dortmund, Dortmund.
[42] Kuindersma, W.–Boonstra, F. G. (2010): The changing role of the state in Dutch regional partnerships. Government and Policy Vol. 28. 6. 1045–1062. o.
[43] Herrschel, T.–Newman, P. (2003): Die governance europäischer Stadtregionen. Informationen zur Raumentwicklung 9–10. 543–555. o.
[44] vö. Bordás M. (2011): A hatékony állam és a jogállam konfliktusa. Pro Publico Bono Online TÁMOP Speciál. Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar. 1–27. o.
[45] Somlyódyné Pfeil E. (2014): Az állam megváltozott szerepe és a városfejlesztés viszonya. Tér és Társadalom (28) 2. 31–44. o.

IRODALOM

Allmendiger, P.–Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. Environment and Planning A, 41 617–633.

Balázs, I. (2014): Franciaország térszerkezetének átalakítása és a városi térségek kezelésének eszközrendszere a várospolitika keretei között. In: Hardi T.–Somlyódyné Pfeil E. (szerk.) Városfejlődési trendek és állami szerepek. A győri járműipari körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze c. kutatás monográfiái 2. Universitas-Győr Nonprofit Kft. 114–135.

Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance". Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40. Jg. 2. 55–77.

Bevir, M. (ed.): The SAGE Handbook of Governance. SAGE, London.

Bordás M. (2011): A hatékony állam és a jogállam konfliktusa. Pro Publico Bono Online TÁMOP Speciál. Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar. 1–27.

Brenner, N. (2003): Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. European Urban and Regional Studies 10 (4) 297–324.

Cattan, N. (ed.) (2007): Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism. John Libbey Eurotext, Montrouge.

Van Criekingen, M.–Corunut, P.– Luyten, S. (2007): Brussels: Polycenricity as „images on the map", not in the reality. In: Cattan, Nadin (Ed.) Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism. John Libbey Eurotext, Montrouge. 105–111.

EGSzB (2004): Opinion of the European Economic and Social Committee on European Metropolitan Areas: Socio-economic implications for Europe future. (2004/C 302/20) Official Journal of the European Union. C302/101.

Enroth, H. (2011): Policy Network Theory. In: Bevir, M. (ed.) The SAGE Handbook of Governance. SAGE, London. 19–35.

Enyedi Gy. (1997): A sikeres város. Tér és Társadalom 4. 1–7.

Faragó L. (2012): Térértelmezések. Tér és Társadalom 26. 1. 5–25.

Frey, R. L. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. Informationen zur Raumentwicklung 8–9. 451–462.

G. Fodor, G.–Stumpf, I. (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek II. évf. 3. sz. 5–26.

Gajduschek Gy. (2009): Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozásban. Politikatudományi Szemle 2. 58–80.

Heffernan, M. (1998): The Meaning of Europe: Geography and Geopolitics. Arnold, London.

Herrschel, T.–Newman, P. (2003): Die governance europäischer Stadtregionen. Informationen zur Raumentwicklung 9–10. 543–555.

Imre M. (2010): A közigazgatás társadalmi rendeltetése. In: Gellén M.–Hosszú H. (szerk.) Államszerep válság idején. Complex, Budapest.63–70.

Jenei Gy. (2010): Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről. In: Gellén M.–Hosszú H. (szerk.): Államszerep válság idején. Complex, Budapest. 71–98.

Keating, M. (2001): Rethinking the region: Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galícia. European Urban and Regional Studies. Vol. 8. Nr. 3. 217–234.

Kletzander, A. (1995): Public-Private Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteiligungsgerechtigkeit? Das Beispiel der Stadterneuerung in Nordengland. Archiv für Kommunalwissenschaften. I. 119–135.

Kuindersma, W.–Boonstra, F. G. (2010): The changing role of the state in Dutch regional partnerships. Government and Policy Vol. 28. 6. 1045–1062.

Laurence, E.– Lynn, E. J. (2008): What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Cencept and its Implications. http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-80227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf (2013. 05. 03.).

Lengyel I. (2010): Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Lipcse Charta (2007): Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions (To be presended for adoption by Ministers responible for Territorial Development on the occasion of the Informal Ministerial Meeting to be held in Leipzig on 25 May 2007.)

OECD (2011): OECD Territorialexamen: Schweiz 2011. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264096868-de. Letöltés ideje: 2012. január 25.

Parkinson, M. (2005): Local Strategies in a Global Economy. Lessons from Competitve cities. In: Local Governcance and Drivers of Growth. OECD (ISBN 92-6401329-6) 133–172.

Paasi, A. (2001): Europe as a social process and discourse. Consideration of place, boundaries and identity. European Urban and Regional Studies 8 (1) 7–28.

Régiók Bizottsága (1998): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union" (98/C 251/04) Der Ausschuss der Regionen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C251/11.

Schäfer, R.–Stellmacher, F. (2007): Stellungnahme des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung–Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Werkstatt Praxis Heft 52. Technische Universität, Berlin.

Scharpf, F. (1994): Games Real Actors Could Play: The Challange of Complexity. Journal of Theoretical Politics 3 (3), 277–304.

Schmitt, N. (2012): The Swiss Municipal System: Heterogenity, Complexity, Topicality. Institute of Federalism, Universitis of Fribourg (Switzerland). Előadásanyag, Fribourg, 2012. március 14.

Somlyódyné Pfeil E. (2005): A városok az átalakuló közigazgatási rendszerekben és a területi politikában. Magyar Közigazgatás 4. 193–203.

Somlyódyné Pfeil E. (2011): Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. Tér és Társadalom (25) 3. 27–59.

Somlyódyné Pfeil E. (2014): A városrégiók pozícionálásának eszközei Svájcban. Hardi T.–Somlyódyné Pfeil E. (szerk.): Városfejlődési trendek és állami szerepek. A győri járműipari körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze c. kutatás monográfiái 2. Universitas-Győr Nonprofit Kft. 136–150.

Somlyódyné Pfeil E. (2014): Az állam megváltozott szerepe és a városfejlesztés viszonya. Tér és Társadalom (28) 2. 31–44.

Suha Gy. (2012): Gazdaságdiplomácia. Főiskolai jegyzet. SZÉ-WI Oktatási Bt. Budapest.

Walsh, C.–Jacuniak-Suda, M.–Knieling, J.–Othengrafen, F. (2012) Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Isssues. RSA Annual Conference, Delft. www.regionalstudies.org/uploads/conferences/presentations/european-conference-2012/presentations/walsh-et-al.pdf. (2012. szeptember 6.)

Weck, S. (1995): Neue Kooperationsformen in Stadtregionen – Eine regulationstheoretische Einordnung. Dortmunkder Beiträge zur Raumplanung 74. Institut für Raumplanung (IRPUD) Universität Dortmund, Dortmund.

KÖLTÖZÉSI SZÁNDÉK ÉS LAKÓHELYI SZUBURBANIZÁCIÓ A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓBAN[1]

Schuchmann Júlia

KIVONAT

A tanulmány célja kettős. Egyfelől szeretné bemutatni a lakóhelyi szuburbanizáció folyamatát a budapesti agglomerációban. Másfelől pedig megvizsgálni a lakóhelyi szuburbanizációban megfigyelhető „új trendeket". Nevezetesen azt, hogy 2007-től kezdődően a korábban csökkenő népességű Budapest ismét elkezdte növelni népessége számát, illetőleg megállt a csökkenés. Ezzel párhuzamosan a városkörnyék népességnövekedési dinamikájában csökkenés következett be. Mindez arra utal, hogy új városfejlődési folyamatok kezdődtek a budapesti agglomerációban. Jelen munka a lakóhelyi szuburbanizáció dinamikájában bekövetkezett változásokat egyrészt a budapesti agglomerációra vonatkozó népességstatisztikai adatok, másrészt pedig egy empirikus kutatás keretén belül végzett kérdőíves felmérés eredményei alapján tárja fel.

ENGLISH ABSTRACT

During the last two decades in the Hungarian large cities especially in the Budapest metropolitan region, the most spectacular urban development trend was the residential suburbanization. Due to the residential suburbanization, the population of the core cities decreased while the population of the outskirt areas developped. From 2007 new trends has been emerged in the Budapest Metropolitan Region. Namely, the population loss stopped in the case of the city of Budapest while the population dynamics of growth in the outskirt areas slowed down. The main objective of the study to analyze the processes of the residential suburbanization based on statistical databases and based on empirical research results. The study focus on the significant changes in

1 A publikáció az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. Készült a „Társadalmi konfliktusok - Társadalmi jól-lét és biztonság - Versenyképesség és társadalmi fejlődés" TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0069 azonosító számú projekt keretében.

The publication was co-financed by the EU and the European Social Fund. It is prepared in the framework of TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0069 project titled: 'Social Conflicts – Social Well-being and Security-Competitiveness and Social development'.

A tanulmány alapját a „Lakóhelyi szuburbanizációs folyamatok" című doktori disszertáció adja (Schuchmann, 2013, Széchenyi István Egyetem Regionális és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr, Témavezető Dr. Hardi Tamás egyetemi docens)

the demographic processand want to reveal the determining factors (by the intention to move, the effects of the economic crisis, the characteristics of the ownerships, the indebtness of residents, and the residential satisfaction) as well.

KULCSSZAVAK
Budapesti agglomeráció, lakóhelyi szuburbanizáció, költözési szándék változása, eladósodottság, lakóhelyi elégedettség.

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt huszonöt év egyik leglátványosabb városfejlődési folyamata kétség kívül a főváros és a magyar nagyvárosok elővárási övezetének dinamikus fejlődése és átalakulása volt. Ennek részeként a központi városok népességszámának folyamatos csökkenése, ezzel párhuzamosan pedig az előváros településeinek népességszám növekedése. A folyamatok mögöttes okai között említhetők egyfelől a városcentrumokban egyre élesebben jelentkező társadalmi és környezeti problémák, nevezetesen a belvárosi környezeti ártalmak, a közlekedési nehézségek, és a nagyvárosokban koncentrálódó szegénység is. Másfelől pedig a városkörnyék vonzerejének erősödése.

Az említett városfejlődési folyamatok mellett azonban megfigyelhető egy új trend is. Méghozzá a városközpontok fizikai és társadalmi megújulása, ezzel együtt pedig egy lassú népességszám növekedés is. Egyes szerzők szerint a nagyvárosi agglomerációkban végbemenő népesség dekoncentrációs folyamatok ismét egy erőteljes agglomerálódás felé mutatnak, vagyis a népesség nagyvárosokba (és térségükbe) való koncentrálódását vetítik előre (Enyedi, 2012). Más szerzők szerint ez már egy új városfejlődési ciklus megjelenésével, a reurbanizációval hozható összefüggésbe (Bidou-Zachariasen, 2003).

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutassa a budapesti agglomerációban zajló lakóhelyi szuburbanizációs folyamatokat és ennek hatását a térség jelenlegi és lehetséges jövőbeni fejlődésére. A lakóhelyi szuburbanizációs trendeket egyrészt népességszám-változást mutató statisztikai adatok segítségével mutatja be. Másrészt pedig két empirikus kutatási projekt [1] a budapesti agglomerációban élők költözési szándékaira vonatkozó kérdőíves felmérés eredményei alapján. A tanulmány egyben kísérletet tesz arra is, hogy megvizsgálja azokat a tényezőket (hiteltartozás, lakóhelyi elégedettség, tulajdonviszonyok) amelyek befolyásolhatják a budapesti agglomerációban élők költözési szándékait és lehetőségeit.

2. NÉPESSÉGSZÁM-VÁLTOZÁS A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓBAN

A budapesti agglomeráció [2] az ország egyetlen európai léptékű metropolisz térsége, ahol a népességszám meghaladja a millió főt. A budapesti agglomeráció egyben az ország legnagyobb népességi és gazdasági koncentrációja. Az ország területének mindösszesen 2,5%-án él az ország népességének egynegyede. Nem csupán a népességet, de a gazdasági potenciált is koncentrálja a térség, hiszen itt termelődik meg az országos GDP 40%-a és az ország foglalkoztatottjainak egyötöde is itt található. Az elmúlt évtizedben a budapesti agglomeráció népesedési súlya növekedett. 2001-ben az ország népességének 24%-át koncentrálta, 2011-re már 25,3%-át.

1. táblázat: Budapest és agglomerációs övezetének népességszám-változása 2001 és 2011 között, részesedése az ország népességéből

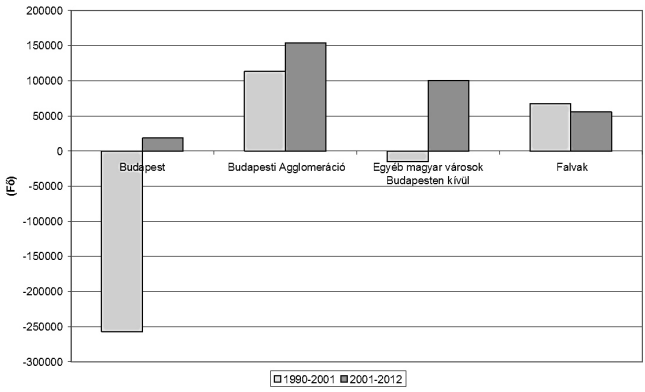
	Budapest Népességszám	**Agglomerációs övezet népességszám**	**Összesen**	**Magyarország népességszáma**	**Részesedése az ország népességéből (%)**
2001	1,777 921	676 229	2 454 150	10 198 000	24,0
2011	1,721 556	784 656	2 524 697	9 958 000	25,3

Forrás: KSH adatok alapján saját számítás

A budapesti agglomeráció demográfiai folyamatainak tárgyalásakor azonban fontos megjegyezni, hogy eltér a Főváros és agglomerációs övezete népesedési folyamatok tekintetében. Míg Budapest népessége évtizedek óta folyamatosan csökkent, addig agglomerációs övezetének népessége dinamikusan növekedett. 1978-ban Budapest népessége 2 millió 59 ezer fő volt, 1996-ban 1 millió 886 ezer főre csökkent, az ezredfordulón a további népességfogyás eredményeként 1 millió 811 ezer főre zuhant vissza. A népességcsökkenés a mélypontot 2007-ben érte el. Ebben az évben a népesség 1 millió 616 ezer főre zsugorodott. 2007-től kezdődően egy kismértékű növekedés figyelhető meg a főváros népességszámában. A népességszám csökkenése különösen 1990 után gyorsult fel, amikor lényegében egy évtized leforgása alatt 241 ezer fővel csökkent a népesség. A főváros körüli agglomerációs övezet népessége viszont 1990 és 2001 között 113 ezer fővel növekedett. A hazai kutatások kimutatták, hogy a főváros népességcsökkenése mögött jelentős részben egy növekvő dinamikájú elvándorlás, míg a városkörnyéki települések népességnövekménye mögött egy szintén növekvő dinamikájú bevándorlás, azaz a lakóhelyi

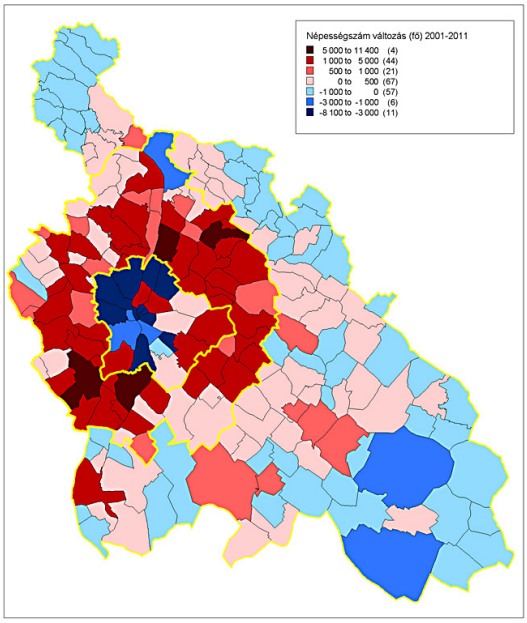
szuburbanizáció áll. Új trendként értelmezhető, hogy Budapest korábbi évtizedes népesség csökkenése 2007-ben megállt, népességszáma stabilizálódott.

1. ábra: Népességszám-változás településtípusonként (1990–2001 és 2001–2011 között, fő)



Forrás: KSH adatok alapján

2. ábra: Népességszám-változás a budapesti agglomerációban és Pest megyében 2001 és 2011 között (fő)



Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

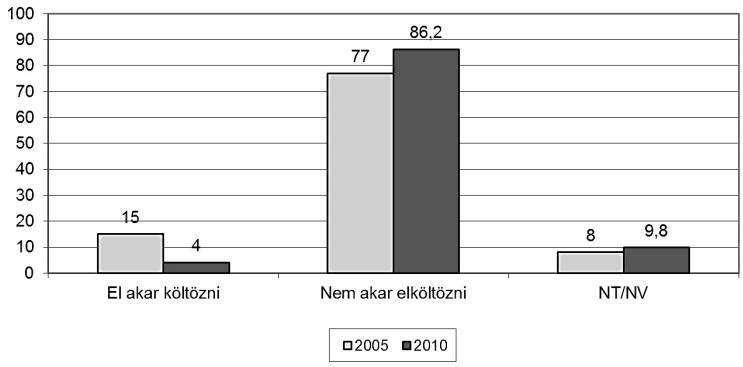
3. KÖLTÖZÉSI SZÁNDÉKOK VÁLTOZÁSA

A népesség lakóhelyi mobilitását és szándékait számos tényező, köztük makró- és mikro- gazdasági okok, illetve statisztikai módszerekkel kevésbé kimutatható személyes okok is meghatározhatják. A szakirodalom szerint a népesség lakóhelyi mobilitására, annak alakulására a társadalmi-gazdasági folyamatokban bekövetkezett drasztikus változások, a társadalmi és jövedelmi körülmények (köztük a munkaerő-piaci helyzet), valamint az ingatlanok piaci értéke döntő mértékű hatással vannak (Dövényi, 2007). A budapesti agglomerációban élő népesség lakóhelyi mobilitásában és költözési szándékában jelentkező (a kilencvenes évek elejétől a kétezres évek közepéig) tartó általános növekedést több fontos tényező is magyarázta. Egyrészt a társadalmi csoportok bővülő és egyre szélesebb igényeit kielégíteni képes lakóingatlan-piac kínálatának növekedése, másrészt pedig a lakáshitelhez jutás kedvező lehetőségei (Csizmady, 2010).

A lakóhelyi mobilitás megélénkülése különösen az ország gazdaságilag fejlettebb térségeiben a nagyobb városok és környékük, kiemelten pedig a főváros és agglomerációs övezetében volt jellemző, és ott is jelentős társadalmi differenciák mentén valósult meg. A lakóhelyi mobilitás megélénkülése különösen az ország gazdaságilag fejlettebb térségeiben a nagyobb városok és környékük, kiemelten pedig a főváros és agglomerációs övezetében volt jellemző, és ott is jelentős társadalmi differenciák mentén valósult meg.

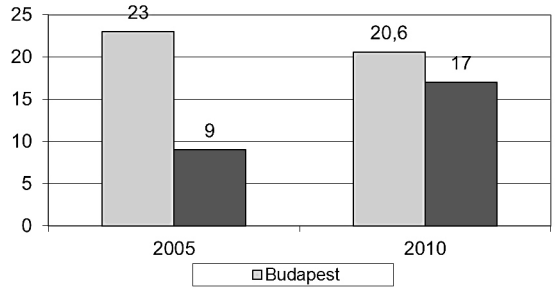
2005-ben a budapesti agglomerációban élő 1000 fős mintából megkérdezettek 15%-a (N=150 fő) mondta azt, hogy el akar költözni jelenlegi településéről, illetve elköltözne, ha lenne rá lehetősége. Az adott évben a megkérdezettek többsége (77%) válaszolta azt, hogy nem akar elköltözni. 2010-ben az ugyancsak 1000 fős mintából mindösszesen 40 fő, azaz a minta 4%-a említette, hogy el akar költözni a jelenlegi településéről, illetve elköltözne, ha tehetné. Azok aránya, (s ez itt is a többség), akik nem akartak költözni 79%-ról 86,2%-ra növekedett a két időpont között. Mindez azt jelenti tehát, hogy 2005 és 2010 között összesen 11%-kal esett vissza azon budapesti agglomerációban élő válaszadók aránya, akik el akarnak költözni.

3. ábra: A költözési szándékok változása
a budapesti agglomerációban élő teljes népesség körében 2005 és 2010 között (%)
(minták elemszáma, N=1000)



Forrás: NKFP és Norvég kérdőíves adatok alapján saját szerkesztés

4. ábra: A költözni szándékozók arányainak a változása Budapesten
és az agglomerációs övezetben élő népesség körében 2005 és 2010 között (%)
(minták elemszámai: N=600 és N=400)



Forrás: NKFP és Norvég kérdőíves adatok alapján saját szerkesztés

Budapesten, illetve az agglomerációs övezetben élők költözési szándékában tapasztalható változások (vagyis a Budapesten csökkenő, az agglomerációban pedig növekvő költözési szándék) új trendekre utalhatnak. A Budapesten élők csökkenő költözési szándékainak változása az itt élők lakóhelyi elégedettségének növekedésével is összefügghet. Az agglomerációs övezetben élők növekvő költözési szándéka pedig ellenkező jelenségekkel, az itt élők lakóhelyükkel kapcsolatos elégedetlenségének növekedésével, és a hiteltartozásaikkal is összefügghet. A következőkben a költözési szándékokat befolyásoló tényezőket veszszük sorra.

4. LAKÁSTULAJDON-VISZONYOK

A lakóhelyi mobilitást és hajlandóságot meghatározhatják a lakóingatlan tulajdonviszonyai is.

Magyarországon a nyugat-európai, de a volt szocialista országokhoz képest is kimagasló a lakástulajdonosok aránya, miközben a bérlők aránya alacsony. Ez már a kilencvenes évek elején is így volt. 1990-ben Magyarországon a szociális bérlemények aránya 22%, a magánbérlemények aránya mindösszesen 0,5%, míg a lakástulajdonnal bírók aránya már ekkor is nagyon magas, 77,5% volt. Összehasonlítva egy volt szocialista országgal, például (az akkori nevén) Csehszlovákiával, a szociális bérlemények aránya ott magasabb, 29%, a magánbérlemények aránya átlagos 0,9%, míg a lakástulajdonosok aránya jóval alacsonyabb, 44%-os volt (Hegedüs–Tosics, 1998).

A Magyarországra jellemző mai magas lakástulajdonosi arány egyik magyarázata a kilencvenes évek elején lezajlott gyors lakásprivatizációban keresendő. Ekkor a tanácsi (később önkormányzati) tulajdonú lakásingatlanokat privatizálták az önkormányzatok. Annak érdekében, hogy minél előbb anyagi forrásokhoz jussanak, illetve, hogy ne kelljen vállalniuk a sok esetben lerobbant lakásállomány felújításának költségeit, gyorsan eladták azokat.

Az utóbbi huszonöt évben mind az állami, mind pedig a magán pénzből megvalósuló bérlakás építkezések szintje nagyon mérsékelt maradt. Az alábbi táblázat jól érzékelteti a magyar bérlakás szektor sajátos helyzetét; a többi európai országhoz képest alacsony arányát.

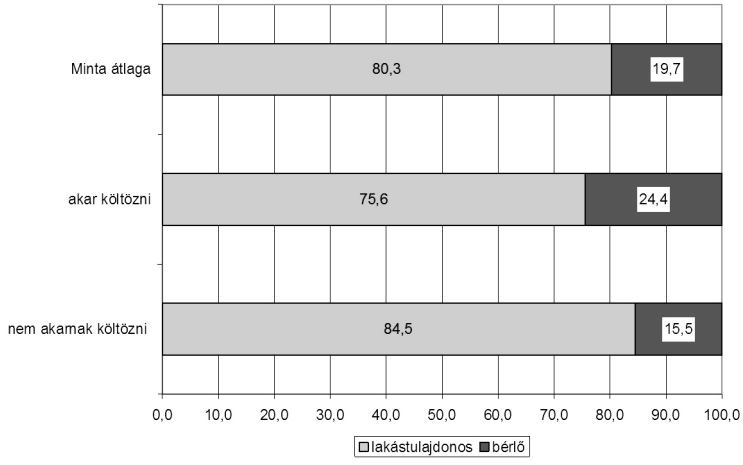
2. táblázat: A lakásállomány tulajdoni szerkezete az Európai Unió néhány országában, 2004

	Tulajdonos által lakott	**Magánbérlet**	**Szociális bérlemény**	**Bérelt lakások összesen**
Magyarország	92%	4%	4%	8%
Lengyelország	75%	13%	12%	25%
Olaszország	73%	14%	5%	19%
Anglia	70%	11%	18%	29%
Csehország	66%	13%	12%	25%
Svédország	59%	21%	20%	41%
Franciaország	56%	20%	17%	37%
Németország	46%	48%	6%	54%

Forrás: Hegedűs József, 2011, Városkutatás Kft., Lakhatási szegénység Magyarországon. Problémák és megoldások. Habitat 15. konferencia előadás alapján

A magas lakástulajdonosi arány másik oka, hogy a magyar társadalomban erős a vágy a saját lakástulajdonra, sokszor még annak árán is, hogy a tulajdonnal, sokkal inkább helyhez kötöttebbekké, kevésbé mobillá válnak. A KSH Társadalmi Helyzetkép lakáshelyzetre vonatkozó 2010-es tanulmánya alapján a lakástulajdonosok országos aránya továbbra is nagyon magas, 91%, miközben a bérlők aránya alig változott: 8,4% (ebből 3,6 % magánbérlő, 3,6% szociális bérlő volt). (Társadalmi Helyzetkép, Lakáshelyzet, KSH 2010...). A budapesti agglomerációban végzett 2010-es kérdőíves felmérés eredményei is alátámasztják a fent említett tulajdonviszonyokat, vagyis a lakástulajdonnal bírók magas arányát. A kérdőív eredményei azt is mutatták, hogy a lakástulajdon-viszonyok, a saját lakás ténye vélhetően befolyásolják a költözési törekvéseket (noha nyilván nem kizárólagosan). Az adatok szerint a minta átlagát (80,3%) meghaladó arányban, (84,5%-ban) találhatók a lakástulajdonosok azok között, akik nem akarnak elköltözni. A vizsgált mintában, átlagban 19,7%-kal vannak jelen a bérlői státusban lévők. Ehhez képest jóval magasabb a költözni akarók aránya, amely 24,4 %. Tehát azt is mondhatjuk, hogy a bérlői jogviszony kedvezőbb a lakóhelyi mobilitás alakulására, mint a lakástulajdonnal való rendelkezés.

5. ábra: A budapesti agglomerációban élő megkérdezettek megoszlása a lakástulajdoni helyzet, valamint a költözési szándékok szerint 2010 (%) (minta elemszáma, N=1000)



Forrás: Norvég kérdőíves adatok alapján saját szerkesztés

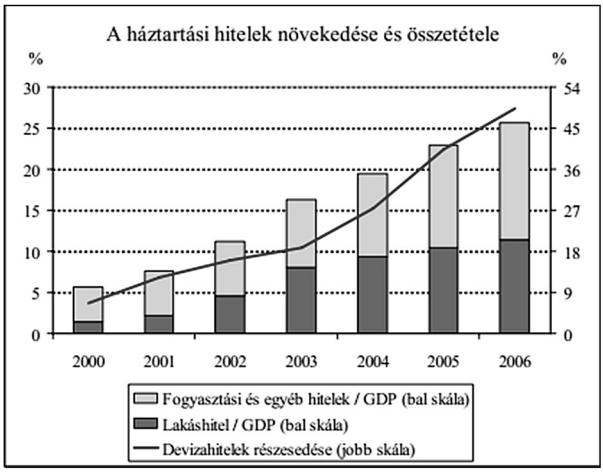
5. ELADÓSODOTTSÁG, LAKÁSHITEL

A 2008-ban Észak-Amerikában kirobbanó gazdasági és pénzügyi válság hamarosan globális méretekben jelentkezett, negatív következményei Európa országaiban, így Magyarországon is érzékelhetővé váltak. A tanulmányok egy része a gazdasági válság negatív körülményeként az országok GDP-jének és a gazdasági teljesítményének drasztikus visszaesését említi. Az Európai Unió gazdaságilag egyik legerősebb országának, Németországnak 2009-ben 5%-kal esett vissza a GDP-je (The impact of economic crisis…). Társadalmi oldalról a foglalkoztatási szint csökkenése, vagyis a munkanélküliség általános növekedése a legsúlyosabb problémák között foglal helyet. 2013-ban az Európai Unió munkanélküliségi rátája 12%-os volt, a tagállamok közül a legmagasabb Spanyolországban, ahol 26% volt (Eurostat). Az amerikaihoz hasonló európai hitelkrízis oka, hogy a bankok szinte fedezet nélkül kínáltak nagyon kedvező ingatlanhiteleket, amivel tömegek éltek, kezdtek építkezésbe vagy költöztek családi házba. A gazdasági válsággal, a bankok fizetésképtelenné válásával, és a hitelek visszafizetési feltételeinek megváltozásával az európai lakosság számottevő részét a súlyos eladósodottság fenyegeti.

Magyarországon a bankszektorban 1990 óta a lakossági hitelezés fellendülése volt tapasztalható. Egészen az évtized végéig azonban a hitelezés elsősorban nem ingatlan hiteleket, hanem fogyasztási típusú hiteleket jelentett. Ennek oka, hogy az ingatlanhitelezéshez szükséges intézményi háttér csak megkésve alakult ki. Míg Európa fejlettebb nyugati országaiban az ingatlan hitelek/GDP arány meghaladta a fogyasztási hitelek/GDP mértékét, addig Magyarországon ez az arány 2001-ig fordított volt. 2001 után (a kormányzati lakástámogatási politika miatt, amely segítette a hitelhez jutás feltételeit) nálunk is fellendült az ingatlanhitelek piaca (Árvai–Dávid–Vincze, 2009). Ekkor az ingatlanhitel-állomány növekedési üteme már jóval meghaladja a fogyasztási alapú hitelállomány növekedését.

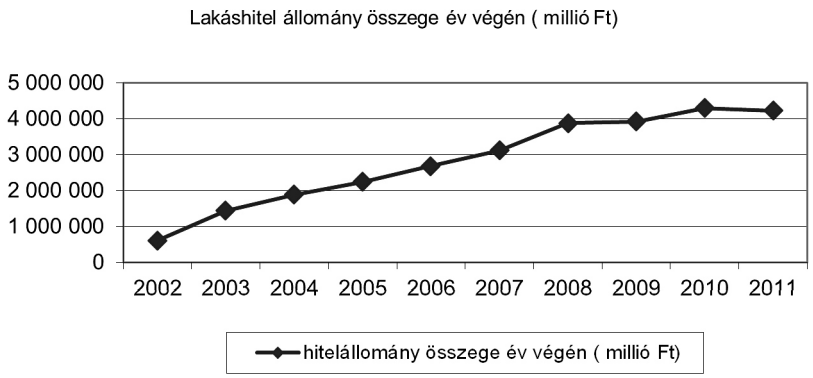
2011-ben a KSH adatai alapján a magyar háztartások 45%-ának volt valamilyen hiteltartozása [3]. A magyar lakosság adósságállománya, (kimondottan a lakáshitellel összefüggő adósság összege) az utóbbi tíz évben tendenciózusan növekedett, miközben az úgynevezett adósságcsapdába esettek aránya folyamatosan nőtt. A magyar lakosság eladósodottságának magas arányát magyarázza a 2000-es évek elején és közepén meghirdetett, (azóta sokat bírált) lakástámogatási politika, amely könnyen elérhető és olcsónak tűnő banki – közte államilag is támogatott – forint-, illetve deviza alapú lakáshitelek elérhetését tette lehetővé. A gazdasági válság kirobbanásával azonban a devizahitelesek különösen nehéz helyzetbe kerültek (a devizaárfolyam szélsőséges ingadozásai miatt), és közülük sokak ingatlanjára jelzálogot jegyeztek be. Különösen nehéz helyzetbe kerültek azok a háztartások, ahol a családfenntartók közül egyik elvesztette az állását, ezzel a hiteltörlesztés szinte lehetetlenné vált számukra.

6. ábra: A háztartási hitelek növekedése és összetételének változása 2000 és 2006 között (%)



Forrás: Csortos (2010): A magyar lakosság eladósodottságának alakulása. Szakdolgozat, Corvinus Egyetem, 2010. 17. oldal

7. ábra

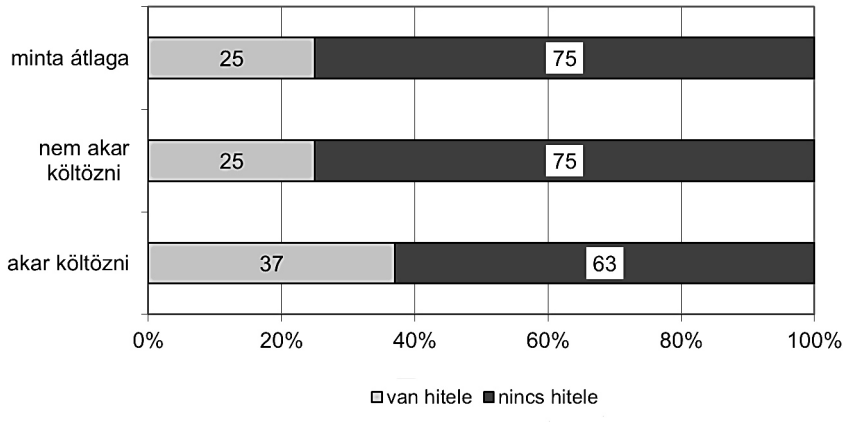


Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

A budapesti agglomerációs övezet különösképpen érintett ebben a problémában, hiszen az elmúlt évtizedben, az országban itt épült a legnagyobb dinamikával új lakásállomány, amelynek jelentős része a már említett hitelekből valósult meg.

Az empirikus kutatáson alapuló eredmények azt mutatták, hogy 2010-ben (két évvel a gazdasági válság kirobbanása után) a budapesti agglomerációban élő megkérdezettek 25%-ának volt hiteladóssága. Több mint háromnegyedének (75%) nem volt adóssága az ingatlanján. A kérdőívek tanúságtétele szerint azonban azon megkérdezettek több mint felének (67%), akiknek volt adóssága, ez komoly problémákat, megoldhatatlan anyagi gondokat okozott. Az ingatlant terhelő hiteladósság sokakat kényszerített arra, hogy elköltözzön a lakásából, a házából. Vagyis a költözés indokai között az eladósodottság jelensége is ott áll. Az elemzés eredményei szerint a költözni akaróknak a minta átlagát (25%) meghaladó arányban (37%) volt adósságuk az ingatlanjukon.

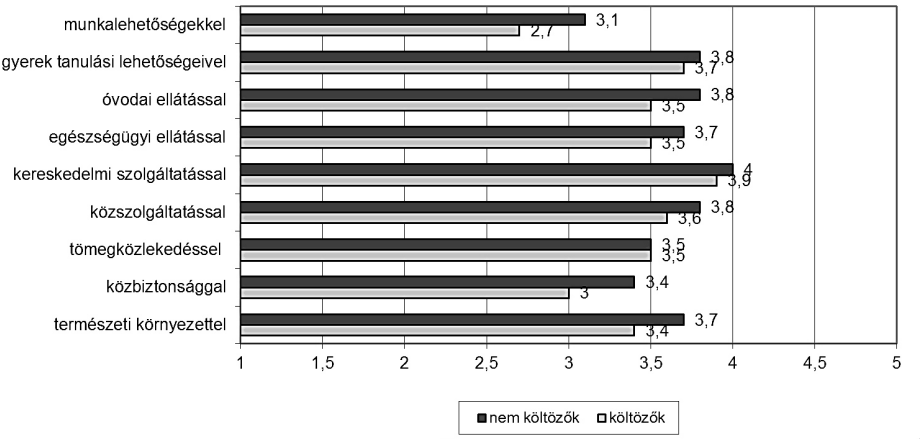
8. ábra: A lakáshitellel rendelkezők aránya a budapesti agglomerációban élő megkérdezettek költözési szándékainak arányában 2010 (%) (A teljes minta átlaga, N=1000)



Forrás: Norvég kérdőíves adatfelmérés alapján saját szerkesztés

6. LAKÓHELYI ELÉGEDETTSÉG

*9. ábra: Lakóhelyi elégedettség a budapesti agglomerációban élők költözési szándék szerinti megoszlásában (2010)**



Forrás: Norvég projekt kérdőíves felmérés adatai alapján, saját szerkesztés

* 1-től 5-ig terjedő skála átlagértéke.
1=egyáltalán nem elégedett, 5=teljesen elégedett
A teljes minta átlaga N=1000

A költözési szándékok alakulását a lakóhellyel kapcsolatos elégedettség szintje is befolyásolja. Az alábbi két ábra egyrészt a budapesti agglomerációban, másrészt a fővárosban élők elégedettségének változásait mutatja a vizsgált két időpont között. Az eredmények azt mutatják, hogy mind az agglomerációban élők, mind pedig a Budapesten élők elégedettsége egyértelműen növekedett 2005 és 2010 között. A települési szolgáltatásokkal és adottságokkal való átlagos elégedettségben különbséget tapasztalunk a költözni akarók és költözni nem akarók csoportja között. Az eredmények azt mutatták, hogy 2010-ben a költözni szándékozók rendre kevésbé voltak elégedettek a településükön található szolgáltatásokkal, mint azok, akik nem szándékoztak elköltözni. A költözni akarók legkevésbé a településen található munkalehetőségekkel voltak elégedettek. A költözni akarók csoportja ezt az ötfokozatú skálán átlagosan 2,7-re értékelte, míg a költözni nem szándékozók 3,1-re. Hasonlóképpen különbségeket találunk, ha Budapest és a városkörnyéken élők elégedettségét vetjük össze. Budapesti megkérdezettek elégedettsége átlag feletti volt a tömegközleke-

dés (3,9), illetve a munkalehetőségek (3,5) tekintetében. Ezzel szemben átlag alatti elégedettség jellemezte a budapesti megkérdezetteket a gyermekek tanulási lehetőségei (3,5) az óvodai (3,7) és az egészségügyi ellátás (3,6) vonatkozásában. A budapestiek átlagos elégedettségével szemben a fejlett városkörnyéken élő megkérdezettek rendre átlagon felül elégedettek. A fővárosi megkérdezettekkel ellentétben a fejlett városkörnyéken élők átlag felett elégedettek a közszolgáltatásokkal (3,9) a közbiztonsággal (3,6), a kereskedelmi szolgáltatásokkal (4,1), az egészségügyi ellátással (3,9) és az óvodai ellátással (4). A fejlett városkörnyéki településekkel szemben a fejletlen városkörnyékiek viszont átlag alatt elégedettek. Legkevésbé elégedettek a településükön a munkalehetőségekkel (2,2) és a tömegközlekedéssel (2,6).

7. ÖSSZEGZÉS

A tanulmány arra vállalkozott, hogy bemutassa részben statisztikai (népszámlálási adatok), részben pedig empirikus kutatási eredmények (költözési szándékok, lakóhelyi elégedettség) segítségével a lakóhelyi szuburbanizációs folyamatokat a budapesti agglomerációban. Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy:

1. Az elmúlt évtizedben új demográfiai trendek jelentek meg a budapesti agglomerációban. Elsőként: budapesti népességszám csökkenése 2007-ben megállt és azóta Budapest népességszáma nem csökken. Eközben az agglomerációs övezet népességnövekedési dinamikája kismértékben visszaesett. Összességében azonban a budapesti agglomeráció továbbra is az ország azon térsége, amely pozitív migrációs együtthatóval bír. A főváros és agglomerációs övezetének népességnövekménye mögött nem csupán a lakóhelyi szuburbanizáció, hanem az ország többi térségéből a fővárosba vagy annak környező településeire való beköltözés áll.
2. A budapesti agglomerációban tapasztalható új migrációs trendek (lassuló dinamikájú kiköltözés) mögött az itt élő népesség költözési szándékaiban tapasztalható változások állhatnak. Egyrészt az alapvetően alacsony és csökkenő mértékű költözési szándék. 2005 és 2010 között, a budapesti agglomerációban élő megkérdezettek több mint háromnegyede nem akart elköltözni, és azok aránya, akik el akartak költözni, 15%-ról 4%-ra esett vissza
3. Az alacsony és csökkenő mértékű költözési szándék mögött bizonyára szerepet játszott az itt élő lakosság gazdasági és ingatlanválsággal is összefüggő, és növekvő szintű eladósodottsága. Ezt bizonyítja az is, hogy a 2010-ben megkérdezettek közel 25%-ának volt hiteltartozása ingatlanján. A minta átlagát meghaladó arányban (37%) akartak azonban költözni, akiknek hiteltartozásuk volt.

4. A lakástulajdon-viszonyok szintén erőteljesen befolyásolhatják az alacsony költözési szándékot. A tulajdon ugyanis megnehezíti a mobilitást, sokkal inkább, mint egy lakásbérlemény. A bérlakások alacsony aránya Magyarországon a lakásprivatizáció sajátosságaival magyarázható.
5. Az alacsony költözési szándékot a budapesti agglomerációban azonban nem csak az eladósodottság, vagy a lakástulajdonhoz való kötődés okozza, hanem az eredményekből úgy tűnik, hogy az itt élők lakóhelyükkel kapcsolatos általános elégedettségi szintjének a növekedése is. A vizsgált időszakban ugyanis növekedett – különösen a Budapesten élő megkérdezettek esetében – az elégedettség a lakóhelyen található szolgáltatások minőségével és munkalehetőségekkel kapcsolatosan is.
6. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a budapesti agglomerációs térségben új városfejlődési trendek figyelhetők meg, melyek arra utalnak, hogy a korábbi népesség dekoncentrációs folyamatokat ismét egy erőteljesebb népességkoncentráció váltja fel.

HIVATKOZÁSOK

[1] Várostérségek. Térbeli, társadalmi egyenlőtlenségek és konfliktusok (2004–2007). Megvalósulását az NKFP finanszírozta. Vezetője: Prof. Dr. Szirmai Viktória Fenntartható fogyasztás, termelés és kommunikáció (2009–2011), Norvég Alap finanszírozta.

[2] A hivatalosan kormányrendeletben is meghatározott budapesti agglomeráció a fővárost és a 80 városkörnyéki települést foglalja magába (89/1997. évi KTM Környezetvédelmi és Területfejlesztési Hivatal kormányrendelet)

[3]http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20111125-a-lakossag-tobb-mint-fele-eladosodott-a-statisztikak-szerint.html

IRODALOM

Bidou-Zachariasen, C. (ed.) (2003): Retours en ville des processus de gentrification urbaines aux politiques de revitalisation des centres. Descartes et Cie, 2003, Paris, 267

Csanády, G.-Csizmady, A. (2002): Szuburbanizáció és társadalom. In: Tér és Társadalom XVI. évf., 2002/3, 27-55. o.

Csortos, O. (2010): A magyar lakosság eladósodottságának alakulása. Szakdolgozat, Budapest, Corvinus Egyetem, 50. o. http://csortosorsi.files.wordpress.com/2011/06/csortos_orsolya_szakdolgozat.pdf

Dövényi, Z. (2007): Belföldi vándormozgalom strukturális és területi sajátosságai Magyarországon. In: Demográfia, 2007/50. évf. 4. szám, 335-359. o.

Enyedi, Gy. (2012): Városi Világ. Akadémiai Kiadó, 2012, 186. o.

Hegedűs, J.-Kovács, R.-Tosics, I. (1994): Lakáshelyzet az 1990-es években. In: Andorka, R.-Kolosi, T.-Vukovich, Gy. (szerk.): Társadalmi Riport 1994. Budapest, TÁRKI, 134-164. o.

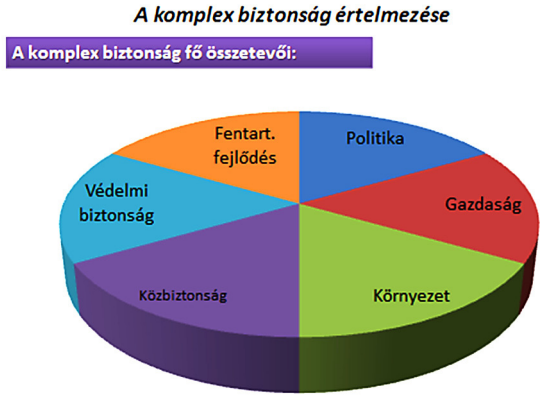
OBJEKTÍV ÉS SZUBJEKTÍV BIZTONSÁG NÉHÁNY MAGYAR NAGYVÁROSBAN[1]

Mátyás Szabolcs–Sallai János

1. ÁLTALÁBAN AZ OBJEKTÍV ÉS SZUBJEKTÍV BIZTONSÁGRÓL

A biztonságra való törekvés alapvető szükséglete minden normális embernek. Gondoljunk bele akár napjainkban is, ha valakinek meginog a biztonsága, elveszti munkahelyét, megroppan az egészsége, ellopják az autóját vagy életét veszélyeztető helyzetbe kerül (stb. ...) azonnal a saját biztonságának helyreállítására törekszik. Nem véletlen, hogy az ember megjelenése óta a csoportok legrégibb és legalapvetőbb feladatai közé tartozott a csoporttagok életének és életfeltételeinek a védelme, amely funkciót folyamatosan (főleg a középkort követően) az állam átvette az emberektől. Egészen a bipoláris világ felbomlásáig ez elsősorban katonai védelmi kérdésként merült fel, hiszen a fenyegetettség többnyire területfoglalás, expanziós tevékenység formájában jelent meg, amellyel szemben a katonai erő és a haditechnikai eszközök jelentették a megoldást.

A biztonság kérdése tehát változó fogalom, amely pszichológiai értelemben az egyes emberek életének, testi és lelki épségének, életkörülményeinek és életminőségének a veszélyektől és kockázatoktól való mentességét, a külső erőszaktól való megóvását jelenti. Ugyanakkor a *biztonság komplex fogalom,* amelynek fő összetevői az ábrán láthatók.



Saját szerkesztés

1 A publikáció az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. Készült a „Társadalmi konfliktusok - Társadalmi jól-lét és biztonság - Versenyképesség és társadalmi fejlődés" TÁMOP-4.2.2. A-11/1/KONV-2012-0069 azonosító számú projekt keretében.

The publication was co-financed by the EU and the European Social Fund. It is prepared in the framework of TÁMOP-4.2.2. A-11/1/KONV-2012-0069 project titled: 'Social Conflicts – Social Well-being and Security-Competitiveness and Social development'.

Jól látható tehát, hogy a biztonság fontos része a közbiztonság: *„A közbiztonság jogilag szabályozott olyan közállapot, a társadalmi együttélésnek olyan tényleges helyzete, amelyben biztosított, hogy az állampolgárok, állampolgári közösségének életét, testi épségét, működését és vagyonát ne érhesse jogosulatlan támadás”*[1].

Magyarországon a közbiztonság a rendszerváltást követően lényegesen megváltozott. A korábbi zárt világ után, hazánkban megnövekedett az idegenek [2] száma, valamint a vagyon ellen elkövetett bűncselekmények száma. Az állami vállatok, tsz-ek megszűnése miatt tízezrek vesztették el folyamatosan a munkahelyeiket, ami további létbizonytalanságot okozott. Később a határok szűrő, elválasztó szerepének csökkenése, majd a schengeni csatlakozást követően a három szomszédos állammal való megszűnése új kihívásokat jelentett a magyar közbiztonság számára. (A határnyitás eredményeként, ha valahol bűncselekményt követnek el, akár fél-egy óra alatt az elkövető el tudja hagyni az ország területét.) További meghatározó befolyást gyakorolt az objektív és szubjektív biztonságra a globalizáció, és az adatátviteli forradalom, a média. Mára szinte természetessé vált, hogy a kereskedelmi csatornák híradói szinte csak bűnügyi tudósításokról szólnak, illetve a bulvár sajtó kedvence a bűnügyi hír vagy erőszakos cselekményről szóló beszámoló. Az jelenlegi helyzetben az emberek, közösségek, települések számára a következő biztonságot veszélyeztető fenyegetések, kihívások a meghatározók:

- nemzetközi szervezett bűnözés aktivitásának fokozódása
- határon átnyúló bűnözés folyamatos térnyerése
- nemzetközi terrorizmus
- szélsőségek, és szélsőséges cselekedetek megjelenése (pl. norvég tömeggyilkosság)
- a globalizáció és egyes országok elöregedése miatt a társadalmak fokozódó heterogenitása
- a társadalmakban a szociális kötelékek gyengülése, lazulása
- állami intézmények, erőszakszervezetek stabilitás vesztése
- gazdasági krízisek állandósulása, vagy periodikus visszatérése
- szociális biztonsági háló gyengülése
- a globális felmelegedésből adódó veszélyek
- a TNC-k elterjedésével az egyes államok egyre kevesebb adóbevételre tesznek szert, ezért egyre nehezebben tudják a biztonságot garantálni polgáraiknak.

A nap mint nap jelentkező fenyegetések, az emberekben megnövelték a biztonság iránti igényt, ugyanakkor szinte lehetetlen mérni, hogy az új kihívások kapcsán mennyire változik a közbiztonsági helyzet, illetve a változások hogyan hatnak az emberek szubjektív biztonságérzetére. További nehézséget jelent, hogy még az objektív biztonság mérésére sem tudtak szerte a világon a rendészeti szakemberek, politológusok, szociológusok megállapodni egy egy-

séges mérőrendszerben [3], addig a szubjektív biztonságérzetet pedig csak közvetve, különböző felmérések folytán lehet megjeleníteni. Ennél csak a biztonság kapcsán készített prognózisok [4] hatásossága, eredményessége jelent nagyobb kihívást.

Objektív és szubjektív biztonságfogalmakról

Objektív biztonság: amelyet különböző mérőszámokkal (pl. rendőrségi statisztikai adatokkal), mutatókkal ki lehet fejezni, ezáltal pl. két vagy több város közbiztonságát össze lehet hasonlítani, illetve mérni lehet

Szubjektív biztonság: *„a biztonság elégedettség, elégedetlenség érzése. Egyedi tapasztalat szerint érzékeli, és értékeli az állapotot, amelyet biztonságnak, illetve bizonytalanságnak fogalmaz meg. Sok tényező együttes hatására alakul, változik az egyének és általuk a társadalom egészének biztonságérzete. A szubjektív biztonság, mint állapot, sokkal nehezebben mérhető, mérésére nincsenek egzakt módszerek, meggyőző adatok"* [5].

Egy 2005-ös Európa 17 országában végzett, szubjektív biztonságérzettel kapcsolatos felmérés megerősíti, hogy a szubjektív biztonságérzet jelentős eltérést mutathat az objektív biztonsági mutatóktól, mert a felmérés szerint a *„bűnözéstől való legerősebb félelem éppen a legalacsonyabb áldozattá válási arányokat felmutató országokban mutatkozik"* [6]. A felmérés szerint az idősebb korú nők hajlamosak a saját helyzetüket veszélyeztetettebbnek bemutatni, mint a fiatal férfiak, miközben a gyakorlat szerint az utóbbiak nagyobb kockázatnak vannak kitéve.

2. KILENC NAGYVÁROSUNK KÖZBIZTONSÁGÁRÓL

Debrecen közbiztonságáról

Debrecen Magyarország második legnagyobb városa, mely nemcsak Hajdú-Bihar megye, hanem az Észak-Alföldi Régió központja is, lakónépessége 207 594 fő (2012). A Debreceni Rendőrkapitányság központi város nélküli illetékességi területén 24 327 fő lakik, vagyis összesen 230 552 fő lakja az rk. [7] illetékességi területét. Közigazgatási területe 462 km² (46 165 ha), melyet e tekintetben csupán Budapest és Hódmezővásárhely előz meg.

A Debreceni Rendőrkapitányság illetékességi területe az azonos nevű városra, illetve hét olyan településre terjed ki, ahol nincs önálló kapitányság [8]. A Debreceni Rk. területe 815 km², amely Hajdú-Bihar megye területének 13,12%-a, lakosságszáma pedig a megye népességének több, mint 40%-a.

A Debreceni Rendőrkapitányság bűnügyi helyzetének általános jellemzése

A bűncselekmények számának alakulása, dinamikája és tendenciája

Nagyvonalakban elmondható, hogy Debrecen követi az országos bűnügyi trendet, bár nyilvánvaló, hogy vannak helyi specifikumok, melyek földrajzi helyzetéből, népességének összetételéből és egyéb jellegzetességeiből adódnak. Az eltérések főként a kilencvenes évek elején voltak megfigyelhetők, azonban 2000-től kezdődően a legtöbb évben a dinamika az országos trendnek megfelelő. Az 1980-as év értékéhez képest 1989-re gyakorlatilag megduplázódott a bűncselekmények száma, durvultak az elkövetési módok, fokozódott az agresszivitás. A bűncselekmények számának erőteljes növekedése 1989–1990 fordulóján következett be, majd ezt követően néhány év múlva csökkenés volt megfigyelhető (Tóth A., 2012). Az 1990–2000 közötti időszakban, a városban 1996-ban kulminált a bűncselekmények száma, amikor számos ún. sok „B" lapos csalássorozat növelte meg a bűncselekmények számát. A 2000–2012 közötti időszakban pedig a 2005-ös, illetve a 2008–2011-es évek extrém értékei emelkednek ki.

Az elmúlt, mintegy egy évtized adatait elemezve megállapítható, hogy Debrecen bűnügyi értékeiben (az extrémumokat nem számolva) sem jelentős csökkenés, sem emelkedés nem volt megfigyelhető. A reális képet mutató tisztított statisztikai adatok is mutatják, hogy az elmúlt tizenkét évben éves szinten a városban 10–11 000 darab bűncselekmény vált ismertté, vagyis kiegyensúlyozottság jellemző a debreceni bűncselekményi értékekre (Mátyás, Sz., 2010).

Debrecen és Hajdú-Bihar megye vonatkozásában a bűncselekmények számának tendenciáját és dinamikáját összehasonlítva megállapítható, hogy az gyakorlatilag megegyezik. Ez abból az alább taglalt tényből következik, hogy a megyei értékek alakulására a Debreceni Rk. jelentős befolyással van. A különbség elsősorban a dinamika nagyságából adódik, mely a városi kapitányság esetében jóval erőteljesebb.

A város súlyát jelzi, hogy az ismertté vált bűncselekmények mintegy 96%-át Debrecen városában követték el, vagyis az illetékességi területhez tartozó települések aránya meglehetősen csekély. Hajdú-Bihar megyei viszonylatban a megyeszékhelyi rendőrkapitányságon realizálódik az ismertté vált bűncselekmények több mint 50%-a. A 2000 előtti adatokhoz képest Debrecen túlsúlya csökkent (1995: 58,42%, 1997: 60,69%), azonban még a túlsúly csökkenése ellenére is a megye többi kapitánysága viszonylag kis ráhatással rendelkezik a megyei bűncselekményi értékekre (Sutka S., 1995, 1998).

A bűnözési fertőzöttség

A 100 000 lakosra jutó bűncselekmények száma alapján a debreceni érték a vizsgált kilenc város közül a negyedik legalacsonyabb (2012: 4753,45). A gyakorisági mutató az elmúlt egy évtized adatait vizsgálva meglehetősen hektikus volt. Ennek okai elsősorban az ún. nagy „B" lap számú ügyekben keresendők, amikor egy-egy elkövető cselekményével olykor több ezres nagyságrendű bűn-

cselekményt követ el. Ilyen esetekben célszerű a reális bűnügyi képet mutató tisztított bűncselekményi értékkel számolni. Így számolva már statisztikai értelemben sem jelentős a gyakorisági értékek ingadozása. Hajdú-Bihar megye kapitányságai között a város rendszerint a 6-8. helyen található, így Debrecen a megyében a fertőzött kapitányságok közé sorolható. Országosan a Debreceni Rk. gyakorisági értékei az átlagosnál szintén magasabbak, azonban a megyei jogú városok között már közel sem kimagaslóak.

A bűncselekményi főcsoportok struktúrája

Debrecen város bűncselekményi struktúrája főbb vonalaiban megegyezik az országos trenddel, helyi sajátosságok azonban felfedezhetők benne. A 2012-es év bűncselekményi struktúrája mindössze néhány százalékpontos eltérést mutat az országos értékektől. Csökkenő a ***vagyon elleni bűncselekmények*** aránya, amely 2012-ben mintegy 53%-át adta az ismertté vált bűncselekményeknek. A főcsoport Btk. szerinti strukturális megoszlására jellemző, hogy azok zömét az *ún. tömegügyek* (vagy *tucatügyek*) teszik ki, amelyeknél rendkívül nehéz az elkövető személyének a felderítése (pl. szórakozóhelyeken és a bevásárlóközpontokban elkövetett lopások, zseblopások, kerékpárlopások, pince- és garázsfeltörések, stb.). A szubjektív biztonságérzet szempontjából kiemelkedő a **lopás** bűncselekmény számának alakulása, amelynek értéke 3000 környékén volt a 2009–2012 közötti időszakban. A gazdasági válság okozta problémák ellenére, a városban 2012-ben az előző év értékéhez viszonyítva mintegy 200 esetszámos csökkenés figyelhető meg (2011: 3.187, 2012: 2.951). A lopásokon belül a **zseblopás**ok száma jelentősen emelkedett (+40,7%) (2011: 253, 2012: 356), a **kerékpárlopás**oké viszont 10,6%-kal csökkent az előző évi értékekhez képest (2011: 639, 2012: 571).

A vizsgált nagyvárosokhoz viszonyítva – a fővárosi értékeket nem számolva – átlagosnak mondható a lopás gyakorisági értéke (2011: 1372, 2012: 1272). A **betöréses lopás**ok száma közel 400-zal csökkent a 2011–2012-es évek viszonylatában, ami a csökkenés mértékét tekintve (24,6%) a legnagyobb a vizsgált városok között (2011: 1741, 2012: 1312). A **lakásbetörések** száma szintén csökkenő tendenciát mutat, esetszáma a 2011-es 655-ről 2012-re 557-re csökkent (-15%). A szubjektív biztonságérzetet egyik legjobban rontó bűncselekmény-típus a **gépjárműlopás** és **gépjárműfeltörés**. Előbbinél 7,9%-os (2011: 63, 2012: 58), utóbbinál pedig 15,3%-os csökkenés tapasztalható (2011: 242, 2012: 205). A **rablás** társadalmi veszélyességét tekintve az egyik legfontosabb *ún. figyelt bűncselekmény*. Esetszámai közel 1/3-ával csökkentek 2009 és 2012 között (94–>62). Gyakoriság szempontjából a 4. legmagasabb a vizsgált nagyvárosok között, azonban az objektivitáshoz hozzá tartozik, hogy a 2. legalacsonyabb értéket mutató Kecskemét gyakorisági mutatója kevéssel haladja csak meg a debreceni értékeket (Debrecen: 26,73; Kecskemét: 21,27). A rablás minősített esetének számító, és a társadalomra fokozott veszélyt jelentő fegyveres rablások alacsony száma sem Hajdú-Bihar

megye, sem Debrecen kriminalitásának megítélésére nem gyakorol komoly hatást (Halmosi Zs., 2007). Kedvezőnek lehet értékelni, hogy az ügyforgalmi statisztika adatai szerint Debrecen közepesen fertőzött csak a **rongálás** bűncselekménye által (2011: 121,4; 2012:125,03). A deliktum egyik legnagyobb társadalmi visszhangot kiváltó ún. „unaloműző" kihágása a graffiti, amely a Debreceni Rk. működési területén is nagy számban jelentkezik, elsősorban a belvárosi és a lakótelepi részeken. Problémaként jelölhető meg, hogy a város területén – az érintettek több éves kérelmének ellenére – továbbra sincs az önkormányzat által kijelölt ún. *legál fal*.

A város méretéből és funkcióiból adódóan igen jelentős nemcsak a város saját forgalma, hanem az azon átmenő tranzit forgalom is, mely természetesen nagy hatással van a ***közlekedési bűncselekmények*** és az ezzel összefüggésben lévő közlekedési szabálysértések számára. A városban a közlekedési morál nem felel meg az elvárhatónak – ezt már 1995-ös évértékelő jelentésében Tóth Sándor is megemlíti; a járművezetők és a gyalogosok körében egyaránt megfigyelhető az agresszív, a legalapvetőbb közlekedési normákat is figyelmen kívül hagyó, szándékos szabályszegő magatartás. Az elmúlt években számos, a közúti közlekedés biztonságát, illetve a forgalmi viszonyokat jelentősen befolyásoló infrastruktúra épült (nyugati tehermentesítő út, a várost elkerülő autópálya szakasz, 2013-ra elkészülő új villamos pályaszakasz, mély és emeletes garázsok, kerékpárutak, útkorszerűsítések, stb.)

A közlekedési főcsoport bűncselekményei 2012-ben 249 esetszámmal, mindössze 2,26%-kal részesedtek az ismertté vált bűncselekményekből, ami az egyik legalacsonyabb volt a vizsgált városok között. Az országos értékektől való eltérés mintegy fél százalék. A közlekedési bűncselekmények száma a 2011-es értékhez képest 8,1%-kal csökkent 2012-ben (2011: 271, 2012: 249). A főcsoport két, a lakosság által is rendszerint figyelemmel követett deliktuma jelentősen csökkent. Az **ittas állapotban elkövetett járművezetés** a több évi csökkenés ellenére is tovább csökkent (12,3%-kal) (2011: 106, 2012: 93), a **közúti baleset gondatlan okozása** pedig 15,4 %-kal mérséklődött (2011: 78, 2012: 66).

A ***házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények*** aránya az egyik legalacsonyabb volt a vizsgált kilenc város között (0,89%), az országos értéktől mintegy négy tizeddel marad el. A főcsoport deliktumai közül a lakosság szubjektív biztonságérzetére leginkább az **erőszakos közösülés** bűntette van negatív hatással. Ez a figyelem azonban nem a sértetté válás nagy valószínűsége, hanem a cselekmény súlyossága miatt van. A Debreceni Rendőrkaptányság illetékességi területén az elmúlt négy évben összesen 6 erőszakos közösülés történt. A 2012-es évben 5, 2011-ben pedig 1 ilyen jellegű bűncselekményt követtek el. A vizsgált városokhoz képest Debrecen biztonságosnak tekinthető, ahol lakosságszám arányosan nézve relatíve kicsi az esélye annak, hogy valaki ilyen típusú bűncselekmény áldozatává válik (2011: 0,43‰, 2012: 2,16‰).

Hajdú-Bihar megye köztudottan azon megyék közé tartozik, ahol az országos átlagnál magasabb a ***személy elleni bűncselekmények*** száma és aránya. Ennek okait elsősorban a hevesebb vérmérséklettel, a helyi néplélekkel és a kulturális beidegződéssel magyarázzák a szakemberek. A főcsoportnak 674 esetszámmal 6,11%-os részesedése volt (2012), mely a 2011-es 751 esetszámhoz viszonyítva 10,2%-os csökkenésnek felel meg. A személy elleni bűncselekményeknél a sértetté válás veszélye a **testi sértések**nél volt a legnagyobb, a főcsoport bűncselekményeinek közel 60%-át tették ki. A súlyos testi sértés esetében a 2011-es és a 2012-es évek vonatkozásában 27%-os csökkenés figyelhető meg (2011: 371, 2012: 271). A **befejezett emberölés** 2009–2012 között az ismertté vált személy elleni bűncselekmények 1-2%-át adta, amely esetszámait tekintve 4 és 10 között ingadozott, így átlagosan a Debreceni Rk. illetékességi területén 6,75 fő/év vált gyilkosság áldozatává.

A ***gazdasági bűncselekmények*** esetszámai a vizsgált években igen szignifikáns eltéréseket mutattak. A leginkább kiegyensúlyozottnak tekinthető 2012-es évben 733-as esetszámmal 6,65%-os részesedést ért el a főcsoport, ami az országos átlagot kissé meghaladja (5,8%). A gazdasági bűncselekmények számának a 2011-es évhez képest jelenős csökkenése figyelhető meg (2011: 10.736, 2012: 733), ami annak köszönhető, hogy 2012-ben nem volt olyan nagy „B" lap számú ügy, amely jelentősen növelte volna a főcsoport súlyát (*Uzonyi A., 2013*). A gazdasági bűncselekmények 2012-ben mintegy 1/7-ét a **pénzhamisítás** adta, melynek esetszámai jelentős ingadozást mutatnak. A forgalomba került hamis bankjegyekkel kapcsolatban megállapítást nyert, hogy azokhoz számos esetben a sértettek Romániában jutottak hozzá.

Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények főcsoport deliktumai relatíve kis százalékban részesednek az ismertté vált bűncselekményekből. A 2012-es évben 137-es esetszámmal 1,24%-os részesedése volt a főcsoportnak, ami közel azonos az országos illetve a vizsgált városok zömének számított értékeivel.

A ***közrend elleni bűncselekmények*** a második legjelentősebb bűncselekményi kategória. A főcsoport a Debreceni Rendőrkapitányság esetében közel 30%-kal részesedik az ismertté vált bűncselekményekből. Esetszáma 2012-ben 3306 volt (2010–2012 között minden évben 3000 feletti esetszámok realizálódtak), holott a 2000–2008-as évek átlaga mindössze 1764 db/év volt. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy évről évre újabb törvényi tényállásokat hoznak létre, bár az objektivitáshoz az is hozzátartozik, hogy több, korábbi bűncselekmény száma is emelkedett. A szubjektív biztonságérzet szempontjából kiemelkedő a **garázdaság** bűncselekmény számának alakulása. A fentiekben említett „hevesebb vérmérséklet" itt is megmutatkozik. 2011-ben az első, 2012-ben pedig a második volt a hajdúsági megyeszékhely a 100.000 főre számított gyakorisági érték alapján (2011: 188,12, 2012: 159,53).

Közterületen elkövetett bűncselekmények: A vizsgált nagyvárosok mérőszámait elemezve megállapítható, hogy Debrecen az erősen fertőzött települések közé tartozik. A számított gyakorisági érték alapján – még a csökkenés ellenére is – 2011-ben csupán a főváros, 2012-ben pedig Budapest illetve – meglepő módon – Kecskemét előzte meg a Debreceni Rk.-ot (2011: 1090,86, 2012: 1047,7).

A ***személy elleni erőszakos bűncselekmények*** vonatkozásában megállapítható, hogy csökkent a főcsoportba tartozó deliktumok száma. Ennek ellenére a 100 000 főre számított gyakorisági mutató alapján a legnagyobb esélye a Debreceni Rk. illetékességi területén élőknek van arra, hogy a főcsoport valamelyik bűncselekményének áldozatává váljanak (2012: 411,32). A személy elleni erőszakos bűncselekmények egyik „mozgatórugója" a társadalomban uralkodó agresszivitás, amely a kriminálstatisztikai adatokból megállapítható, hogy Debrecenben (illetve Hajdú-Bihar megyében) fokozottan jelentkezik.

A bűnözés személyi oldala

Az ismertté vált bűnelkövetők

Az ismertté vált bűnelkövetők terjedelmi vizsgálatát követően az alábbi megállapításokat teszem: A 2010-es évhez viszonyítva közel 700 fővel csökkent az ismertté vált bűnelkövetők száma (2900–>2191), amely már statisztikai szempontból is jelentős mértékű csökkenésnek tekinthető. A 2012-es év értéke az elmúlt egy étized értékeit vizsgálva is figyelemreméltó eredménynek tekinthető. Megemlítendő azonban – a debreceni érdemeket ezzel természetesen nem csökkentve –, hogy a legtöbb vizsgált kapitányság esetében is egy erőteljes, monoton csökkenés figyelhető meg, bár a dinamikájuk ezeknek kisebb, mint a Debreceni Rendőrkapitányságnak. A jelentős csökkenés ellenére is, a lakosságszámra vetített gyakoriság alapján a Debreceni Rendőrkapitányság értékei az 5. legmagasabbak a vizsgált nagyvárosok között (2012: 950,33).

A bűnelkövetők korspecifikus vizsgálata alapján megállapítható, hogy magas értéket mutat a **fiatalkorú bűnelkövetők** aránya. 2012-ben az ismertté vált bűnelkövetők 11,46%-a tartozott a 14-17 év közötti korosztályba. A három legmagasabb értéket mutató város Debrecen mellett Nyíregyháza (12,13%) és Miskolc (12,73%) volt. Ez mindenképp előrevetíti az elkövetkező évek kriminalisztikai trendjeit. Mindhárom megyében kifejezetten magas a gyermekkorú elkövetők aránya is, így néhány év múlva a most 14 év alatti gyermekek vétőképes korba lépve, maguk is sajnos bűnelkövetőkké válhatnak.

Sértetti oldal

A sértetti oldalon három olyan korcsoport van, amivel a média is kiemelten foglalkozik, ami leginkább hatással van a szubjektív biztonságérzetre: a gyer-

mekkorúak (0–13), a fiatalkorúak (14–17) és az időskorúak (60–). A gyermekkorú sértettek részesedése a vizsgált kilenc nagyváros adatait elemezve, az átlagosnál jobbnak (alacsonyabbnak) mondható az ismertté vált sértettekből (2012: 1,06%). A fiatalkorúak aránya már nagyobb a többi városhoz viszonyítva (4,29%), azonban a nyíregyházi értéknél még így is közel két százalékponttal alacsonyabb. Az időskorú sértettek részesedése az ismertté vált sértettekből 19,21% volt, ami a vizsgált városok értékeit elemezve átlagosnak tekinthető.

Nyomozati eredményesség

A Debreceni Rendőrkapitányság nyomozati eredményessége 2011-ben 64,3% volt, míg 2012-ben 33,21%. A statisztikai elemzést megszakítva szükségesnek tűnik egy rövid kitérő. Rendkívül pozitív eredményként értékelhető a 2011-es év eredménye, azonban az objektivitáshoz hozzátartozik, hogy a kimagasló eredményességet a nyomozók magas színvonalú munkája mellett egy közel 10.000 darabos, *ún. nagy „B" lap számú* ügy eredményezte. Ezen ügy jelentősen megemelte a bűncselekmények számát, a sikeres felderítésre való tekintettel így kimagasló lett a nyomozási eredményesség.

A 2012-es év nyomozati eredményessége a korábbi évek átlagos értéke körül alakult (*Uzonyi A., 2013*).

MISKOLC KÖZBIZTONSÁGÁRÓL

Miskolc Borsod-Abaúj-Zemplén megye és az Észak-magyarországi régió központja, az ország harmadik legnépesebb városa, lakónépessége 166 823 fő (2012). A város népessége maximumát 1980-ban érte el, ezt követően a gazdasági problémák következtében fogyásnak indult. Miskolc lakossága 1990 és 2000 között mintegy 24 000 fővel csökkent, 2000 és 2002 között pedig további 4000 fővel. A jelentős népességcsökkenés hátterében a születések számának csökkenése és a halálozások számának emelkedése mellett, az elvándorlásoknak van nagy szerepe (vándorlási veszteség). Ennek üteme az elmúlt években lassuló tendenciát mutat. A város létrejöttében nagy szerepe volt fekvésének, mivel az Északi-középhegység legfontosabb részén, az ún. Miskolci kapuban fekszik, mely helyzeti energiáit tekintve több szempontból is az egyik legelőnyösebb a régióban. Ezen helyzeti energiákat a rendszerváltozás előtt, a nehézipar összeomlása előtti időszakban sikerült kiaknázni, azonban jelenleg mély depresszióban van a terület. A város közlekedés-földrajzi szempontból rendkívül kedvező helyen fekszik. Miskolc primer főúthálózati struktúrájának kialakulását a domborzati tényezők nagyban befolyásolták. A város jellegzetes, elnyúlt szerkezetét az észak-déli és a kelet-nyugati főútvonalak kereszteződéséből kialakult tengelykereszt határozza meg. A város földrajzi elhelyezkedése geostratégiai szempontból rendkívül előnyös, mivel a településtől számított 150 km-es sugarú körben négy ország találkozik, melynek előnyei egyelőre

kiaknázatlanok. A város földrajzi helyzete folytán az Európai Unió egy keleti kapuja, mely az Ukrajna és Oroszország, illetve az unió közötti kapcsolatok egyik igen fontos állomása lehet. Ezen kívül a város az „V. Helsinki folyosón" fekszik, mely az egyik legfontosabb kereskedelmi útvonala az EU-nak.

A Miskolci Rendőrkapitányság illetékességi területén 30 település – köztük 5 város – található, az illetékességi területtel számított lakosság száma pedig 252 951 fő. A megyeszékhelyi kapitányság illetékességi területe 875 km².

A Miskolci Rendőrkapitányság bűnügyi helyzetének általános jellemzése

A bűncselekmények számának alakulása, dinamikája és tendenciája

A Miskolci Rendőrkapitányság ismertté vált deliktumainak terjedelmi elemzését követően kijelenthető, hogy a bűncselekmények számának erőteljes ingadozása következtében a trendre vonatkozó megállapítások nehezen tehetők. A 2000–2008-as évek közötti időszakkal kapcsolatban kijelenthető, hogy a bázisévhez viszonyítva 2001–2004 között kevesebb, 2005–2008 között pedig azt meghaladó bűncselekményi értékek realizálódtak. A Miskolci Rk. bűncselekményi értékeinek tendenciája 2002–2004 között megegyezett az országossal, mely a bázisévhez viszonyítva csökkenő volt; a csökkenés dinamikája az országos értékeknél a 2002–2003-as években nagyobb volt. Ezt követően a bűnügyi trend megfordult, s előjelet váltva a bűncselekmények száma emelkedni kezdett. 2009 és 2011 között éves szinten 10 000 környékén stabilizálódott az ismertté vált bűncselekmények száma. 2012-ben viszont közel 14 000 deliktum [9] realizálódott, mely az előző évek relatíve alacsony értékeihez képest jelentős emelkedés. „*Ennek túlnyomó részét egyrészt néhány, az állampolgárok biztonságérzetére kevéssé hatással levő bűncselekmény gyakoribb előfordulása, másrészt pedig a statisztikai metodikában bekövetkezett változás okozta*." (Bogyay F., 2012)

Miskolc súlyát jelzi, hogy az rk. illetékességi területén elkövetett bűncselekmények 83%-át Miskolc városában követték el, s mindössze 17%-a jutott csak a bűncselekményeknek az illetékességi terület többi településére. Amennyiben a Miskolci Rendőrkapitányság és Borsod-Abaúj-Zemplén megye viszonylatában vizsgáljuk a bűncselekmények eloszlását, úgy az ismertté vált bűncselekmények közel fele a megyeszékhelyi kapitányságon realizálódik (2012: 46%).

A bűnözési fertőzöttség

A 100 000 lakosra számított bűnözési fertőzöttség alapján, amennyiben a 2012-es évet nézzük, úgy a vizsgált városok között a negyedik legtöbb bűncselekményt regisztrálták a borsodi megyeszékhelyen (5602,66). A 2011-es év számított értékei alapján azonban a második legalacsonyabb gyakorisági mutatót a Miskolci Rk. érte el (4019,74). 2011–2012 vonatkozásában a 100 000 főre jutó bűncselekmények száma alapján 39%-os növekedés figyelhető meg, amely

jelentősnek tekinthető, azonban a növekedés hátterében a már említett jogszabályi változások, illetve olyan bűncselekmények számának növekedése áll, amelyek a lakosság szubjektív biztonságérzetésre minimális hatással vannak.

A bűncselekményi főcsoportok struktúrája

A Miskolci Rendőrkapitányság bűncselekményi struktúrájáról nagyvonalakban elmondható, hogy a vizsgált években jelentős változások nem következtek be, illetve főbb vonalaiban megegyezik az országos trenddel. A 2011–2012-es évek esetében a közrend és a vagyon elleni főcsoportnál figyelhető meg csupán az esetszámok mintegy 2000 és 1500 darabos emelkedése, ami emiatt néhány százalékkal módosítja az elmúlt évekre jellemző bűncselekményi struktúrát (A két legnagyobb esetszámú főcsoport nagyobb részesedése csökkenti a többi főcsoport részesedését.).

Borsod-Abaúj-Zemplén megye is azok közé a területek közé tartozik, ahol az országos átlagnál hevesebb vérmérsékletűek az emberek. Ez a statisztikai adatokban is megmutatkozik, így ezáltal magasabb a ***személy elleni bűncselekmények*** esetszáma és részesedése. A vizsgált időszak legmagasabb főcsoporti esetszáma 2012-ben került regisztrálásra (695), ennek ellenére ez a fentebb taglalt okok miatt nem érzékelhető a bűncselekményi struktúrában (5,01%). A főcsoport részesedése az országos átlagnál néhány tized százalékponttal alacsonyabb, a vizsgált városok között pedig átlagosnak mondható. (A 695 db-os esetszám a 2011-es bűncselekményi értékkel számolva 6,93%-os részesedést eredményezett volna.) A 2011-es, reálisabbnak tűnő részesedést alapul véve (6,04%), viszont már a vizsgált városok között az alsó harmadban foglal helyet Miskolc, mely relatíve magas értéknek számít. A **befejezett emberölés**ek száma a Miskolci Rendőrkapitányságon rendkívül hektikusan ingadozik, ezt legjobban példázzák az elmúlt két év kriminálstatisztikai adatai: 2011-ben 12 fő, 2012-ben pedig 1 fő vált gyilkosság áldozatává (gyakoriság: 2011: 4,81, 2012: 0,4). A többi év adatait vizsgálva szintén megfigyelhetőek ingadozások (2009: 4, 2010: 8), azonban ezek már reálisabb gyakorisági értékeket mutatnak. A **testi sértés**ek gyakorisági mutatói alapján a 2009–2012 közötti időszakot vizsgálva, a 2011-es évet kivéve, minden évben 300 fölötti esetszámok realizálódtak. Ez átlag feletti gyakorisági értéket eredményezett (2012: 130,46). A testi sértéseknél megfigyelhető növekedés hátterében részben az áll, hogy a megnövelt közterületi jelenlét hatására az ismertté vált testi sértések száma növekedett, a látencia viszont ezáltal csökkent (2011: 279, 2012: 323) (Bogyay F., 2013).

A bűncselekmények jogi szempontú elemzését tovább folytatva megállapítható, hogy a ***vagyon elleni főcsoport*** az országos átlaghoz és a vizsgált városokhoz képest is nagy százalékkal részesedik az ismertté vált bűncselekményekből (2011: 62,92%, 2012: 56,04%). Ennek oka főként abban keresendő, hogy a régióban az országos átlagnál nagyobb a szegénység, így ez a szociológusok

által megélhetési bűnözésnek nevezett, nagy esetszámú deliktumok növekedését eredményezi (ún. *tömegügyek*), amelyek elsősorban a vagyon elleni főcsoportban találhatók. A **lopás** bűncselekmény esetszámai viszonylagos stabilitást mutatnak, számuk 3037 és 3432 között ingadozott a 2009-2012 közötti időszakban. A 2012-es év kissé emelkedett esetszáma (3432) a második legmagasabb gyakoriságot eredményezte (1386,22), a 2011-es év adatai alapján viszont csak Nyíregyháza és Pécs gyakorisági értékei voltak kedvezőbbek (1240,36). A terület munkanélküliségi adatai, a lakosság átlagos életszínvonala, etnikai összetétele, médiahíradásai(!) stb. alapján a lopás magas gyakorisági értéke lenne várható, azonban ezt az elmúlt évek kriminálstatisztikai adatai nem erősítik meg. A **betöréses lopás** esetében viszont már sajnos igazoltnak látszik az a kriminológia közhelynek tűnő tény, hogy a jóval átlag alatti jövedelemszinten, a mélyszegénységben élők körében magasabb a vagyon elleni bűncselekményt elkövetők aránya. A betöréses lopások száma 2009 és 2012 között közel 700-zal emelkedett, aminek következtében 2011-ben a második, 2012-ben pedig a legnagyobb gyakorisággal fordult elő a Miskolci Rk.-on betöréses lopás (2011: 738,04; 2012: 817,92). A betöréses lopásokat jórészt a város peremterületen található hétvégi házak, boros pincék stb. sérelmére követik el. A **lakásbetörés**ek száma a 2011–12-es évek esetében 14,5%-kal emelkedett (456–>522). Ennek hátterében elsősorban nem a térséget érintő kedvezőtlen gazdasági folyamatok, hanem több lakásbetörő büntetés-végrehajtási intézetből történő szabadulása áll (Bogyay F., 2013).

A vagyon elleni főcsoporton belül mindig neuralgikus pontnak számított a **rablás**ok számának alakulása. Miskolcon hosszú ideje rendkívül magas a 100 000 főre eső rablások aránya. 2011-ben a 4. (32,07), 2012-ben pedig a 2. legmagasabb gyakorisági értékkel a Miskolci Rk. rendelkezett (45,24). Esetszáma 2009–2012 között 80 és 138 között ingadozott. A 2000–2008 közötti időszakot vizsgálva szintén rendkívül magas értékek jelentkeztek, így Győr és a leginkább érintett Miskolc között mintegy háromszoros különbség volt megfigyelhető (Győr: 17,45; Miskolc: 54,58) (Mátyás Sz., 2010). A város etnikai összetételének, illetve a korábbi miskolci kapitányságvezető, Pásztor Albert 2009-es nyilatkozatának ismeretében [10] kijelenthetjük, hogy a cigányság érintettsége igen erőteljes a bűncselekmény vonatkozásában. Az utóbbi időszakban a rablás esetszámainak növekedése mögött elsősorban az áll, hogy *„fiatalkorúvá, illetve fiatal felnőtté cseperedett egy olyan elkövetői réteg, amely nem riad vissza az útonállásszerűen elkövetett rablások elkövetésétől”* (Bogyay F., 2013).

A **rongálás** bűncselekménye kapcsán megállapítható, hogy bűnügyi relevanciával bíró csökkenés nem következett be. A 2012-ben regisztrált 16,1%-os csökkenés elsősorban a bűncselekményi értékhatár 50 001-re történő emelésének a következménye (2012: 282 bcs., 113,9). A **gépkocsifeltörés**ek száma több mint 20%-kal csökkent a 2011–2012-es évek viszonylatában. Ennek hátterében a kapitányságvezető véleménye szerint az autórádiók korszerűsödése illetve a sikeres bűnüldöző munka áll.

A szubjektív biztonságérzetre nagy hatással lévő **zseblopás**ok száma 2012-re több mint 10%-kal mérséklődött (148–>129), ami részben annak a következménye, hogy 2012-ben több zsebtolvajlással foglalkozó személy került büntetés-végrehajtási intézetbe.

Dr. Bogyay Ferenc, a Miskolci Rendőrkapitányság kapitányságvezetőjének prognózisa szerint a főcsoport deliktumainak száma várhatóan emelkedni fog, az elkövetői kör pedig főként a nem lakott családi házakat, hétvégi házakat és azok melléképületeit fosztja ki. Emelkedni fog álláspontja szerint a közterületi rablások száma is (pl. táskakitépések).

A ***közlekedési főcsoport*** esetében 2012-ben 2,21%-os részesedés és 306 db-os esetszám realizálódott, mely az előző évhez közel azonos (2011: 300). A 2009 és 2010-es évek értékeihez képest pedig kifejezetten jónak tekinthető (2009: 421, 2010: 396). Az országos átlagoshoz (2,77%) és a vizsgált városokhoz viszonyítva megállapítható, hogy az eltérés mindössze néhány tized százalék. A főcsoporton belül a **járművezetés ittas állapotban** bűncselekmény növekedett több mint 30%-kal (188–>244). Ennek oka elsősorban a növekvő rendőri aktivitásban, s nem az állampolgárok alkoholfogyasztási szokásainak negatív változásában keresendő.

Amennyiben a ***házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények*** főcsoportjának 2011-es értékeit vesszük figyelembe (1,7%), úgy a kapott érték részesedése magasnak tekinthető (1,7%). Ha viszont a 2012-es évet vizsgáljuk, úgy már teljesen átlagosak a miskolci értékek (1,15%). Ez a már fentiekben is említett két főcsoport esetszámi növekedésének torzító következménye. Amennyiben az esetszámokat vizsgáljuk, megállapítható, hogy gyakorlatilag szignifikáns változás nem következett be (2011: 170, 2012: 160). Az **erőszakos közösülés** bűncselekmény „aktaszámaiban" jelentős ingadozás figyelhető meg (2010: 3, 2012: 7). Az érintett négy év éves átlaga (5,25 fő/év) alapján magasabb a gyakorisága bűncselekménynek, mint a vizsgált városok többségében [2011: 1,6 (5.) 2012: 2,83 (9.)].

A ***gazdasági bűncselekmények*** természetét figyelembe véve sem az esetszámok, sem a részesedés tekintetében nem figyelhető meg jelentős ingadozás. A főcsoport részesedése kb. 3% (2012: 403 bcs., 2,9%-os részesedés), mely az országos átlagnál csekélyebb (2012: 5,08%), a vizsgált városok között pedig a legalacsonyabb. A **pénzhamisítás** bűncselekményénél az esetszámok jelentős váltakozása miatt a trendre vonatkozóan nem lehet hosszú távú megállapításokat tenni, azt azonban a vizsgált időszak esetszámai alapján kijelenthetjük, hogy a Miskolci Rk. pénzhamisítás tekintetében nem tartozik a fertőzött városok közé (2011: 2,81; 2012: 11,31).

Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények főcsoportja relatíve nagy százalékkal részesedik az ismertté vált bűncselekményekből. A főcsoport a kis esetszámú főcsoportokhoz tartozik, így 2012-ben is mindössze 498 deliktum vált ismertté, a részesedése pedig 3,59% volt (2011: 204 bcs., 2,03%-os részesedés). Az országos átlaghoz

(2012: 1,54%), illetve a többi városhoz képest viszont részesedése magasnak mondható (Debrecen: 1,24%, Nyíregyháza: 1,64%). A 2011–12-es évek vonatkozásában 144%-os emelkedés figyelhető meg. A növekedés mögött egy 210 rb. gazdasági vesztegetés bűntett áll (Bogyay F., 2013).

A ***közrend elleni bűncselekmények*** főcsoportja a 2011-es évhez képest mintegy 2000 esetszámos emelkedéssel 29%-os részesedést ért el. A 2011-es év értéke felel meg a több évi átlagnak, amikor is 2000 körüli esetszám és 20% körüli részesedés jellemezte a főcsoportot (2011: 20,78%). Ez az országos átlaghoz és a nagyvárosokhoz képest is alacsony értéknek számít. A szignifikáns emelkedés hátterében elsősorban két deliktum növekedése áll: az egyik a **magánokirat-hamisítás** (422–>1579), a másik pedig **visszaélés okirattal** (640–>1377). Előbbi esetében több sorozat jellegű bűncselekmény, utóbbi hátterében pedig az addig alkalmazott statisztikai módszer újszerű értelmezése áll (Bogyay F., 2013). A terület átlagon felüli érintettségét mutatja a **garázdaság**ok nagy gyakorisága. 2012-ben – az előző évek átlagát jelentősen meghaladva – 413-as esetszámmal a legnagyobb volt a gyakorisága a garázdaságoknak a vizsgált 9 város között (2012: 166,82), 2011-ben pedig a 3. legmagasabb értéket regisztrálták Miskolci Rk.-on. A bűncselekmény számának növekedése e bűncselekmény tekintetében is részben a fokozott közterületi jelenlétre vezethető vissza. A főcsoporton belül továbbá jelentősen növekedett a **közokirat-hamisítás**ok száma (272–>352), ami részben a mozgáskorlátozott és a MÁK igazolványok jogosulatlan felhasználóinak ismertté válásának következménye.

Az állampolgárok biztonságérzetének „lakmuszpapírjaként" számon tartott közterületen ***elkövetett bűncselekmények*** 100 000 főre vetített száma alapján a Miskolci Rk. értékei 2011-ben és 2012-ben is a legalacsonyabbak voltak (2011: 837,86; 2012: 843,37). Meglepő, hogy ez a lakosság szubjektív biztonságérzetére talán leginkább hatással lévő bűncselekményi kategória ilyen alacsony értéket mutat, hisz a média híradásai alapján nem ez a kép él egy átlagemberben Miskolc városáról. Ezt erősíti meg egy 2009-ben Debrecenben végzett felmérés is, melynek során Debrecen, Miskolc, Szeged, Pécs és Győr közül Miskolc városát tartották a válaszadók közbiztonság szempontjából a legrosszabbnak (Mátyás Sz., 2011). A közterületen elkövetett bűncselekmények alacsony értéke egyértelmű összefüggésben van a terület rendőrsűrűségével, ami a fenti öt városnál Miskolc esetében az egyik legnagyobb volt (ua.).

A közterületen elkövetett bűncselekmények számának csökkenése elsősorban az önkormányzat anyagi segítségével megvalósított gyalogos szolgálati forma mind gyakoribbá válásának pozitív következménye. A demonstratív közterületi jelenlétnek bűnmegelőző szerepe van, illetve nagyban javítva az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét (Bogyay F., 2013).

A személy elleni erőszakos bűncselekmények esetében már nem ennyire kedvező a helyzet borsodi megyeszékhelyen. A 2012-es év gyakorisági értékei alapján a 2. (441,48), a 2011-es év adatai alapján pedig a 4. legmagasabb értéket a Miskolci Rendőrkapitányságon regisztrálták (367,22). A 2011–2012-es

évek vonatkozásában regisztrált 916-ról 1093-ra történő növekedés elsősorban a testi sértés, a garázdaságok és a rablások növekvő számának a következménye (Bogyay F., 2013).

Miskolc esetében is relevanciával bír az a kriminológusok által végzett felmérés, ami megállapította, hogy azon területeken, ahol az országos átlagnál jóval magasabb a munkanélküliség és a képzetlen munkaerő aránya, ott a kilátástalanság és a szegénység okozta helyi feszültségek és deprivációk (pl. alkoholizmus) következtében emelkedettebb értéket mutat az erőszakos és indulati jellegű cselekmények száma (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

A bűnözés személyi oldala

Az ismertté vált bűnelkövetők

Az ismertté vált bűnelkövetők száma a Miskolci Rendőrkapitányság illetékességi területén 3000 felett állandósult. A vizsgált időszak alatt számuk 3004 és 3650 között ingadozott, maximumát pedig 2010-ben érte el (2012: 3157 fő). Lakosságszám arányosan vizsgálva bűnelkövetőket megállapítható, hogy 100 000 főre számítva 2012-ben a borsodi megyeszékhely adta a legtöbb bűnelkövetőt (1248,07). A legkedvezőbb e mutató alapján a Székesfehérvári Rk. volt, ahol fele volt az ismertté vált bűnelkövetők gyakorisága (676,87). A felnőtt korú bűnelkövetők „utánpótlását" a fiatalkorú bűnelkövetők adják. E tekintetben a 2012-es év értékei alapján Debrecen, Miskolc és Nyíregyháza mutatói a legrosszabbak, 11% felett volt mindhárom városnál a fiatalkorú bűnelkövetők aránya. Miskolcon 402 fővel, 12,73%-os volt a korcsoport aránya, mely a legmagasabb a vizsgált városok között (2012).

A gyermek és fiatalkorú bűnözők kapcsán kijelenthető az a fentiekben is említett kriminológiai tény, hogy ez az alanyi kör jelenti a bűnözői utánpótlás alapját. Számuk változása nagyban befolyásolja a közbiztonság alakulását (lásd: rablás, táskakitépés), ezért e fiatal korcsoport minél alaposabb megismerése és „nyomon követése" rendkívül fontos (Patkós Cs.–Tóth A., 2012).

Miskolc esetében a bűnelkövetők számának növekedésében mindenképp szerepet játszik az a tény, hogy „az egyre súlyosbodó társadalmi helyzetben lévő családokban felnövő generációk körében folyamatosan emelkedik a közösségek és a társadalom többsége számára általánosan elfogadott normáktól és értékektől eltérő szubkultúrák száma, ezzel együtt a deviáns, antiszociális viselkedésű egyének száma" (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

Sértetti oldal

A bűncselekménnyel érintett természetes személy sértettek száma 2009 óta folyamatosan emelkedik. Az emelkedés 2009 és 2012 között közel 30%-os volt (2009: 5700, 2012: 7367). Pozitív előjellel minősíthető viszont, hogy a gyermekkorú sértettek száma, ha csak kis mértékben is, de 2010 óta folyamatosan

csökken (204–>179), részesedésük az ismertté vált sértettekből 2,43% (2012). A fiatalkorú sértettek száma erős ingadozást mutat. 2012-ben 314 14–18 év közötti fiatal vált sértetté, ami 4,26%-a volt az ismertté vált sértetteknek. Ez az érték a vizsgált városok között a legmagasabbak között található. 2009 óta több mint 70%-kal emelkedett a 60 év feletti sértettek száma (1209–>2100). Arányuk 2012-ben 28,5% volt, ami szintén a legmagasabb volt a vizsgált városok között. A sértettek korspecifikus elemzése során megállapítható tehát, hogy a sértetté válás veszélye e korcsoportban az egyik legvalószínűbb. Ennek egyik oka a más nagyvárosokban is megfigyelhető sajnálatos trend, miszerint az időskorúak hiszékenységét kihasználva és bizalmukkal visszaélve sorozat jelleggel követnek el sérelmükre főként vagyon elleni bűncselekményeket. A külföldi sértettek aránya elenyésző, mindössze 32 fő (0,4%) (2012).

Nyomozati eredményesség

A Miskolci Rendőrkapitányságon a nyomozati eredményesség az ENYÜBS adatai alapján [11] 2008 óta közel 10%-kal csökkent (2008: 55,9%; 2012: 45,5%), a 2011–12-es évek vonatkozásában pedig mintegy 4%-os csökkenés figyelhető meg. Ez utóbbi csökkenésben, Bogyay Ferenc kapitányságvezető szerint, „*nagy szerepet játszik az ún. járulékos bűncselekmények kapcsán alkalmazott statisztikai eljárás, illetve az a körülmény, hogy ebbe az adatbázisba sok olyan statisztikai lap is bekerült tavaly, amelyek évekkel korábban megtörtént bűncselekmények kapcsán kerültek kitöltésre.* Megállapítható továbbá az, hogy a kiemelt bűncselekmények kategóriájába tartozó deliktumok többségében a nyomozati eredményesség 2012-ben nőtt (Bogyay F., 2013).

KECSKEMÉT KÖZBIZTONSÁGA

Kecskemét Bács-Kiskun megye központja, az ország nyolcadik legnépesebb városa. Lakónépessége 114 226 fő (2012), ami Bács-Kiskun megye lakosságának 22%-a. Az előrejelzések szerint – a megvalósuló ipari beruházások következtében – néhány éven belül jelentősen gyarapodhat a város népessége [12]. Kecskemét Megyei Jogú Város területe 321,36 km², mellyel a hetedik legnagyobb területű hazai város.

A Kecskeméti Rendőrkapitányság 1500 km²-es illetékességi területén 16 település [13] – köztük 4 város – található, az illetékességi területtel számított lakosság száma pedig 171 840 fő. A lakosság döntő többsége városokban él. A terület településtípusaira jellemző, hogy a városi és a falusi települések mellett nagy számban vannak jelen tanyák is, melyek nagy kiterjedésük miatt nyilvánvaló nehézséget okoznak a terület rendőri erővel történő lefedésekor. Etnikai összetételét tekintve a város homogénnek tekinthető, néhány ezer főre tehető csupán a cigány kisebbség aránya (Rigó J., 2013).

A megyeszékhelyi kapitányság súlyát mutatja, hogy a Bács-Kiskun megyében ismertté vált bűncselekmények több mint felét a Kecskeméti Rk. illetékességi területén követik el. Ez az arány az elkövetkező években a jelenlegi bűnügyi trend ismeretében, a közeljövőben, érdemben nem fog változni. A rendőrkapitányság teljesítménye és statisztikai adatai továbbra is alapvetően határozzák meg Bács-Kiskun megye eredményeit.

A Kecskeméti Rendőrkapitányság bűnügyi helyzetének általános jellemzése

A bűncselekmények számának alakulása, dinamikája és tendenciája

A Kecskeméti Rendőrkapitányságon a 2009–2012-es évek kriminálstatisztikai adatait összegezve megállapítható, hogy az ismertté vált bűncselekmények számában erőteljes növekedés figyelhető meg, ami már tendenciaszerűnek tekinthető (2009: 6205, 2012: 11 659). A 2011-es és 2012-es évek esetében az emelkedés mértéke 55% volt (7548–>11 659). A kiugró 2012-es év elsősorban három bűncselekményi főcsoport emelkedésének tudható be, ezek a közrend elleni, a vagyon elleni és a gazdasági főcsoport. A növekedés okairól és ezek hatásairól *„A bűncselekményi főcsoportok struktúrája"* című fejezetben részletesen említést teszek.

A bűncselekmények számának várható alakulásáról elmondható, hogy amennyiben jelentősen növekedni fog az elkövetkező években a város lakossága, ezzel párhuzamosan pedig az ipari beruházások következtében a sérthető értékek aránya, úgy számolni lehet azzal, hogy növekedni fog a városban a bűncselekmények száma. A bűncselekményi struktúrán belül pedig a vagyon elleni bűncselekmények főcsoportja nagyobb részesedést fog kihasítani az ismertté vált bűncselekményekből.

Természetesen rendkívül pozitív tényként értékelendő, amennyiben egy település – jelen esetben Kecskemét – lakossága növekszik. Ez Kecskemét esetében az ipari beruházások számának jóval országos érték feletti bővülését jelzi, ami egyértelműen kedvező egy település szempontjából. Megemlítendő azonban az a kriminológusok által megállapított tény, hogy egy adott területre történő nagyobb volumenű népességbeáramlásnak negatív hatásai is lehetnek. A társadalmi mobilitás erősödésével csökken az új lakóhely iránti lojalitás és a lokálpatriotizmus. Vagyis, az újonnan beköltözők jó ideig nem érzik sajátjuknak a várost, csupán munkahelyük településének, egyesek pedig évtizedek múltán is képtelenek beilleszkedni az új közösségbe. A kulturális gyökerek elszakadásával egyre nehezebbé válik a társadalmi normák betartása. A gyökértelenné vált családokban felnövő generációk körében növekszik a deviáns és antiszociális viselkedésű személyek száma. *„A városokban elkövetett bűncselekmények típusa és intenzitása szorosan összefügg az adott település folyamatosan fejlődő, alakuló társadalmi és gazdasági helyzetével, politikai berendezkedésével,*

technikai előrehaladottságával és nem utolsósorban kultúrájával" (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

A bűnözési fertőzöttség

A 2011-es év bűnözési gyakorisága alapján kifejezetten jó értékekkel rendelkezik a Kecskeméti Rendőrkapitányság, hisz a harmadik legalacsonyabb értéket regisztrálták (4347,75). A 2012-es év megemelkedett bűncselekményi értékei viszont már a 100 000 főre eső bűncselekmények jelentős növekedését eredményezték, így a második legmagasabb gyakorisági érték realizálódott (6887,73). Az igen szignifikáns emelkedés ellenére is Kecskemét és a hozzátartozó települések összességében a bűnügyileg közepesen fertőzöttek közé tartoznak (Rigó J. 2013). Ennek részbeni oka – ami több vizsgált kapitányság esetében is kijelenthető –, hogy elsősorban olyan bűncselekmények száma emelkedett, amelyek nem, vagy csak kis mértékben rontják a lakosság szubjektív biztonságérzetét.

A bűncselekményi főcsoportok struktúrája

A bűncselekmények jogi szempontú struktúrájában az értékelt időszakban a ***személy elleni bűncselekmények*** terjedelmében és arányában egyaránt csökkenés figyelhető meg (2012: 412 db; 3,53%). Az esetszámok csökkenése különösen a 2010-es év 520 db-os bűncselekményi értékéhez képest szembetűnő; ehhez képest közel 26%-os mérséklődés figyelhető meg. A **befejezett emberölés** tekintetében a vizsgált négy esztendő két legkisebb esetszámú éve a 2011-es és a 2012-es volt (4-4 fő). Ennek ellenére lakosságszám arányosan nézve még így is – Nyíregyházát (3,34) és Budapestet (2,7) leszámítva – a Kecskeméti Rendőrkapitányságon volt a legmagasabb az emberölések aránya (2,36). Kecskemét és környéke nem sorolható az olyan területek közé, ahol a **testi sértés**ek részesedése a nagyvárosi átlagot meghaladná. Az esetszámok 201 és 245 között ingadoztak, gyakorisági értéke pedig 125,24 volt (2012).

A ***közlekedési bűncselekmények*** száma 2012-ben több mint 30%-kal emelkedett (252–>334), amely így 2,86%-át adta az ismertté vált bűncselekményeknek. A legnagyobb figyelmet a főcsoporton belül természetesen a **személyi sérüléses balesetek** kapják. Ezek számában 2011-hez képest csökkenés figyelhető meg (súlyos: 13,5%, halálos: 12,5%), a könnyű sérüléses balesetek száma viszont csekély mértékben emelkedett (4,7%). Az alkohol hatása továbbra is jelentős oksági tényező, a halálos kimenetelű balesetek mintegy ⅓-át okozzák az ittas vezetők. A **közúti jármű ittas vezetése** bűncselekmény esetében közel 30%-os emelkedés volt tapasztalható. A kriminálstatisztikai adatok alapján az olyan típusú ügyeknél, ahol az alkohol, mint oksági tényező szerepel, a balesetek több mint felét az illetékességi területen belül, Kecskemét városában követik el (Rigó J., 2013).

A ***házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények*** főcsoport esetszáma 2009 óta folyamatosan csökken (2009: 139–>2012:

100). A 2012-es év adatai alapján az egyik legalacsonyabb részesedés a Kecskeméti Rendőrkapitányság bűncselekményi struktúrájában volt megfigyelhető (0,86%), a 2011-es év részesedése pedig átlagosnak tekinthető (1,38%). Az elmúlt öt évet vizsgálva 45%-os csökkenés figyelhető meg, ami kiemelkedőnek tekinthető. A főcsoporton belül neuralgikus problémaként jelentkezik a prostitúció kérdése. „A városon belül továbbra sem került kijelölésre a türelmi zóna, a prostitúció szinte „beépült" a város életébe" (Rigó J., 2013).

Az **erőszakos közösülés** esetében a rendkívül kis esetszámok miatt a sértettek sokszor 1-2 fős növekedése is már jelentős gyakorisági emelkedést eredményez. Ezt bizonyítja, hogy a 2011-es 4 fős kecskeméti érték 100 000 főre vetítve 2,3-as gyakorisági mutatót eredményezett, ami a második legrosszabb volt az érintett városok között. A 2012-es év 1 fős értéke viszont a legkedvezőbb mutatót eredményezte (0,59).

Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények főcsoportja kis esetszámmal és kis részesedéssel részesedik (2012: 64 db; 0,55%). A 2011-es évhez képest ugyan csekély növekedés regisztrálható (2011: 39, 2012: 64), azonban a főcsoport részesedése még így is a legalacsonyabb a vizsgált városok között.

A ***közrend elleni bűncselekmények*** esetében lehet a legtisztábban nyomon követni az esetszámi növekedést, és ennek hatását a bűncselekményi struktúrára. A főcsoport bűncselekményeinek száma 2009-ben 1082 volt, amely 2012-re 4661-re növekedett. A növekedés évről évre fokozatos volt, tehát nem egy év kiugró értékével állunk szemben, hanem kijelenthetjük, hogy trendszerű növekedésről van szó (2010-ről 2011-re és 2011-ről 2012-re is megduplázódott a bűncselekmények száma). A főcsoport legnagyobb arányú növekedése a 2011-12-es évek esetében figyelhető meg, amikor több mint kétszeresére növekedett a deliktumok száma (2310–>4661). A főcsoport részesedése ezáltal közel 10%-kal emelkedett (30,6%–>39,98%). A drasztikus növekedés hátterében elsősorban a **visszaélés okirattal** bűncselekmény áll**.** „*Ez a korábbi évek tendenciájának megfelelően változatlanul összefüggésben van a gépkocsi-feltörések számának emelkedésével, ahol a sértettek egyéb értékeik mellett számos, okiratnak minősülő iratot hagytak a gépkocsijukban, sok esetben látható helyen*" (Rigó J., 2013). Mint az már más kapitányság esetében is említésre került, az eltérő jogértelmezési gyakorlat volt az, ami az egyes évek között ilyen jelentős bűncselekményi értéket eredményezett. Ott, ahol ezt már korábban helyesen értelmezték, a közrend elleni bűncselekményi értékek már 5-6 évvel ezelőtt megemelkedtek. A városra és környékére nem jellemző az átlagon felüli agresszivitás. Ezt példázza a **garázdaság**ok rendkívül alacsony részesedése is. Sőt, az országos trenddel szembemenve, a vizsgált időszak összes évében, csekély mértékben ugyan, de csökkenés figyelhető meg (166–>153). Érdemes összevetni a vizsgált városokat e tekintetben, 2011-ben például több mint kétszeres különbség volt megfigyelhető Debrecen és Kecskemét között (188,12 – 89,86).

Arányait tekintve hasonló, de esetszámait tekintve már jóval kisebb mértékű növekedés figyelhető meg a ***gazdasági bűncselekmények*** növekedése terén (441–>975). Ebben az esetben trendről még nem beszélhetünk, csupán egy év kiugró bűncselekményi értékének a következménye. E mögött elsősorban a **készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés** vétség számának növekedése áll. Nem a bűnügyi-operatív helyzet változása okozta a deliktum emelkedését, hanem az a tény, hogy az elkövetők számos esetben járulékosan jutnak hozzá a bankkártyákhoz a lopás, a rablás stb. során (lásd: visszaélés okirattal). A főcsoport egyik, a lakosság által is leginkább „figyelt" bűncselekménye a **pénzhamisítás**. Relatíve alacsony esetszámok és gyakorisági mutatók jellemzik a bűncselekményt, ezért a Kecskeméti Rk. e tekintetben is a kevésbé fertőzött területek közé tartozik (2012: 21 db; 12,41).

Az országos bűnügyi trendet követve, a legnagyobb esetszámmal és részesedéssel a ***vagyon elleni bűncselekmények*** főcsoportja rendelkezik. 2011–12 vonatkozásában több mint ezer darabos esetszámi növekedés lett regisztrálva (3936–>5108). (A főcsoport részesedése ennek ellenére 52,15%-ről 43,81%-ra csökkent.) Ennek hátterében a **lopás** bűncselekmény számának több mint 1100 darabos növekedése áll (2277–>3392). A szignifikáns növekedés következtében 2012-re a Kecskeméti Rk. a fővárosi gyakorisági értéket megközelítve, a második legmagasabb értéket érte el (Bp.: 2396,78; Kecskemét: 2003,88). A reálisabb, 2011-es év értékét nézve viszont már a negyedik legalacsonyabb mutatóval a Kecskeméti Rk. rendelkezik (2277 db bcs.; gyak. mutató: 1311,58). A lopáson belül rendkívül magas a **kerékpárlopás**ok (532), a **gépkocsi lopás**ok (93) és a **gépkocsi feltörés**ek (784) száma.

A **betöréses lopás**ok mutatói alapján megállapítható, hogy az rk. a közepesen fertőzött kapitányságok közé tartozik (2012: 904 db bcs.; gyak. mutató: 534,05). Rendkívül kedvezőek viszont – az emelkedés ellenére is – a **rablás** mutatói. 2012-ben 36 db-os esetszámmal a második legalacsonyabb gyakorisági mutató realizálódott (21,27), 2011-ben pedig 27 ismertté vált rablással a vizsgált városok között a legjobb eredményt érte el (15,55) a Kecskeméti Rk.. A 2011-es év adatai alapján a Debreceni Rk., a Miskolci Rk., a Székesfehérvári Rk. és BRFK gyakorisági értékei is több mint kétszeresen haladták meg a kecskeméti értékeket. A rablásokkal kapcsolatban megállapítható, hogy azok zömét a megyeszékhelyen követik el, az illetékességi területen relatíve kevés rablás válik ismertté (36–28). Egy adott közösség agresszivitásra való hajlamát, vérmérsékletét stb. példázza, többek között a motiválatlan **rongálás**ok számának alakulása. E tekintetben rendkívül nyugodtnak tekinthető a Bács-Kiskun megyei megyeszékhely, 2011-ben a legkevesebb (113,47), 2012-ben pedig a második legkisebb gyakorisági mutató vált ismertté (100,43).

A vagyon elleni főcsoport várható tendenciáival kapcsolatban, a kapitányságvezető prognózisa alapján a kedvezőtlen gazdasági helyzet és a válság elhúzódása miatt, statisztikailag érzékelhető és a lakosság szubjektív biztonságérzetét növelő csökkenés az elkövetkező években nem várható.

A **közterületen elkövetett bűncselekmények** száma 2011-hez képest 2012-re mintegy 50%-kal emelkedett (1591–>2390), így a Kecskeméti Rendőrkapitányságé lett a második legmagasabb gyakorisági mutató (1428,47). Az ezt megelőző évben pedig a második legalacsonyabb mutatójú volt a Kecskeméti Rk. (922,2). „*A közterületen elkövetett kiemelt bűncselekmények szintén növekedő tendenciát mutatnak (…) A vagyon elleni bűncselekményeken belül a közterületen elkövetett kerékpárlopások, színesfémtartalmuk miatt a trafókat ért támadások jelentették a legnagyobb kihívást*" (Rigó J., 2013).

A **személy elleni erőszakos bűncselekmények** gyakorisága alapján rendkívül kedvezőek a Kecskeméti Rendőrkapitányság mutatói. 2012-ben Győr és Székesfehérvár után a Kecskeméti Rk.-on regisztrálták a legkevesebb deliktumot (311,33), 2011-ben pedig a Bács-Kiskun megyei székhelyen realizálódott a legalacsonyabb gyakorisági mutató (305,86).

A bűnözés személyi oldala

Az ismertté vált bűnelkövetők

Az ismertté vált bűnelkövetők számának egy igen jelentős csökkenése figyelhető meg, számuk 2010 és 2012 között több mint 20%-kal mérséklődött (1862–>1472). Ez természetesen megmutatkozik a 100 000 főre eső ismertté vált bűnelkövetők számában is. Ez alapján a harmadik legalacsonyabb mutatót a Kecskeméti Rk.-on regisztrálták (856,61), mindössze a székesfehérvári és a fővárosi értékek voltak ennél kedvezőbbek.

A fent említett trend a fiatalkorú bűnelkövetőknél is jelentkezik, számuk 2010-óta folyamatosan csökken (186–>138). A 138, 14–17 év közötti bűnelkövető alapján a vizsgált rendőrkapitányság a harmadik legalacsonyabb értéket mutatta, mely a jövőre nézve mindenképp pozitívnak tekinthető. A kriminálstatisztikai adatok alapján megállapítható, hogy az ún. egyes elkövetés gyakoribb volt a csoportosnál, a külföldi állampolgárságú bűnelkövetők aránya pedig kis mértékben növekedett. A fő motivációs tényezőként továbbra is az anyagi haszonszerzés szerepel (Rigó J., 2013).

A kapitányságvezető által meghatározott bűnelkövetői vonzáskörzet a Kecskeméti Rendőrkapitányság esetében mintegy 60-70 km-re tehető.

A kapitányságvezető által is említett prognózist, hogy a közeljövőben, a városban több bűncselekményt fognak elkövetni. A bűnelkövetők feltételezhetően egyre nagyobb számban fognak érkezni a rk. illetékességi területén kívülről is, vagyis az ENYÜBS kategória alapján ezen személyek kifejezetten a

„bűncselekmény elkövetése céljából érkeznek." Joggal feltételezhető ez alapján a bűnelkövetői vonzáskörzet növekedése, tehát Kecskemét egyre inkább a bűnelkövetés szempontjából vonzó területté válik (*attracting areas*).

A fiatalkorú és fiatal felnőtt korú bűnelkövetők aránya nem kiugróan magas, sőt, mint az a fentiekben is említésre került, részesedésük az ismertté vált bűnelkövetők közül a hazai nagyvárosok között rendőrszakmai szempontból kifejezetten jónak tekinthető. Mindenképp példaértékű lehet az a 2007-ben Kecskeméten megvalósított program, melynek keretében a széchenyivárosi csellengő, kallódó, hátrányos helyzetű lakótelepi fiatalokat szólították meg, akik többek között hulladékgyűjtést, graffitimentesítést, stb. végeztek. A program hatása a rendőrségi statisztika számára is kézzelfogható: *„…csökkent az épített és természeti környezetet károsító gyermek- és fiatalkorú bűnelkövetők száma. Tény: 2007 szeptembere óta a program résztvevői által megtisztított és lefestett falfelületek a mai napig firkamentesek."* (Jármi Gy. –Tomay K., 2011)

Sértetti oldal

Az ENYÜBS adatai alapján megállapítható, hogy az ismertté vált sértettek számában 2011–2012 vonatkozásában igen jelentős növekedés következett be (4263–>6025). A gyermekkorú sértettek száma abszolút értékben a vizsgált négy évből háromban 100 alatt volt, arányuk a kiugró sértetti érték miatt statisztikailag megtévesztő módon lecsökkent (1,26%). A fiatalkorú sértettek esetében viszont egy igen szignifikáns növekedés figyelhető meg. A 2009-es 119 fős érték 2012-re 673 főre emelkedett(!). Az egymást követő négy évben bekövetkezett negatív előjelű változás már trendszerűnek tekinthető. A 60 év feletti sértettek aránya 2009 óta több mint kétszeresére növekedett (510–>1022).

A fentiek alapján megállapítható, hogy két kiszolgáltatott korosztály esetében is jelentős növekedés figyelhető meg. Ez alapján bűnmegelőzés és a felvilágosító kampányok során kiemelt figyelmet kell fordítani a fiatal és az időskorú sértettekre, mivel koruknál fogva igen könnyen bűncselekmény áldozatává válhatnak.

Nyomozati eredményesség

A Kecskeméti Rendőrkapitányság nyomozás eredményességi mutatója a vizsgált időszak adatait vizsgálva jelentősen csökkent: 2010 és 2012 között közel 20%-kal (2010: 44,77%, 2011: 30,71%, 2012: 26,9%). Ennek oka elsősorban a vagyon elleni bűncselekménnyel elkövetett járulékos, visszaélés okirattal bűncselekmény drasztikus emelkedése. Amennyiben ezen ügyeknél nem sikerül az elkövetőt felderíteni, úgy az negatív „B" lapként jelentkezik. A kapitányságí évértékelő jelentésből kiderül továbbá, hogy a nyomozati eredményességre rendkívül negatívan hat az állomány átlagéletkorának csökkenése, ami még hosszú éveken keresztül éreztetni fogja hatását. Ez az elmúlt években bekövetkezett kedvezőtlen folyamat természetesen az ország összes kapitányságának nyomozati eredményességére rányomja bélyegét.

NYÍREGYHÁZA KÖZBIZTONSÁGA

Nyíregyháza Szabolcs-Szatmár-Bereg megye központja, az ország hetedik legnépesebb városa. A Megyei Jogú Város területe 274,54 km², lakónépessége 117 658 fő (2012), népsűrűsége pedig 428,56 fő/km². A Nyíregyházi Rendőrkapitányság illetékességi területén összesen 242 904 fő lakik, vagyis a lakosság kevesebb mint 50%-a él csak a megyeszékhelyi városban. A lakosságszámot figyelembe véve, az illetékességi terület súlya a Nyíregyházi Rk. esetében a legnagyobb. A Nyíregyházi Rendőrkapitányságon a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében ismertté vált bűncselekmények mintegy 40%-át követik el (a korábbi években ez az arány kb. 45% volt). A csökkenés ellenére is a megyeszékhelyi kapitányság dominanciája lesz jellemző Szabolcs-Szatmár-Bereg megye értékeire. Érdemben befolyásolni a megye bűncselekményi értékeit csak Nyíregyháza tudja. A kapitányságon belül 9 őrs működik, melyből mindegyik folytat nyomozati munkát.

A Nyíregyházi Rendőrkapitányság bűnügyi helyzetének általános jellemzése

A bűncselekmények számának alakulása, dinamikája és tendenciája

Az ismertté vált bűncselekmények számának alakulása alapján a Nyíregyházi Rendőrkapitányságot a kiegyenlítettség jellemzi. A 2009 és 2012 közötti években az ismertté vált bűncselekmények száma 9070 és 10 046 között ingadozott, mely százalékosan nézve a vizsgált városokhoz képest az egyik legkevesebb. A bűncselekmények minimuma 2009-ben, maximuma pedig 2010-ben volt. A 2011–2012-es évek vonatkozásában egy csekély, 2,5%-os emelkedés regisztrálható. Amennyiben Nyíregyháza várost vizsgáljuk, úgy mindössze csak 1,5%-os emelkedés következett be. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye esetében az emelkedés nagysága viszont 13,2% volt, így a megyei értékek ismeretében kijelenthetjük, hogy a városi kapitányság eredményei rendkívül figyelemreméltóak.

A bűnözési fertőzöttség

A rendkívül kiegyenlített bűncselekményi értékek következtében a 100 000 főre számított bűnözési gyakoriság is viszonylag konstans értéket mutat. 2011–2012 vonatkozásában egy csekély emelkedés figyelhető meg (3813,68–>3901,14). Ennek ellenére 2011-ben és 2012-ben is a vizsgált városok között a legkedvezőbb értéket a Nyíregyházi Rk. mutatta. Számos város értékével összehasonlítva, két illetve háromszoros gyakorisági különbség is megfigyelhető (pl. Székesfehérvári Rk.: 11 733,05; Kecskeméti Rk.: 6887,73). A számított országos mutatóval összevetve szintén rendkívül kedvezőek a Nyíregyházi Rendőrkapitányág értékei.

A bűncselekményi főcsoportok struktúrája

A bűncselekmények kriminalisztikai szempontú strukturális megoszlására jellemző, hogy az egyes főcsoportok egymáshoz viszonyított aránya rendkívül stabil. Az ügyforgalmi statisztika adatai szerint a vizsgált években mindössze csak néhány százalékpontos változások figyelhetők meg, egyedül a vagyon elleni főcsoport az, ahol egy-egy év viszonylatában relatíve jelentős növekedés, illetve csökkenés figyelhető meg. Ennek mértéke azonban a többi vizsgált városhoz képest nem tekinthető jelentősnek. Az országos trendhez igazodva a vagyon, a közrend és a személy elleni bűncselekmények jelentkeznek a legnagyobb esetszámmal.

A ***személy elleni bűncselekmények főcsoportja*** 8,58%-kal részesedett az ismertté vált bűncselekményekből. Esetszámai 787 és 945 között ingadoztak. Maximum értékét 2010-ben, minimumát pedig 2011-ben érte el. A főcsoport részesedése a vizsgált városok között a Nyíregyházi Rk. esetében volt a legmagasabb (8,58%), az országos átlagot pedig közel 3%-kal haladta meg (2012: 5,69%). A hagyományosan az „erőszakos" megyék közé tartozó Szabolcs-Szatmár-Bereg mutatóit az átörökített viselkedési normákon kívül feltétlenül emeli a magas munkanélküliségből, a nagyarányú elvándorlásból, a kilátástalannak tűnő jövőképből stb. adódó frusztráltság érzése is (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

A vizsgált városok között a főcsoport részesedése tekintetében szignifikáns különbség figyelhető meg [pl. Szeged (3,75%), Székesfehérvár (2011: 2,72%), Budapest (3,18%)]. A főcsoport bűncselekményi értékeinek emelkedése különösen akkor szembetűnő, ha a 2007-es év értékeihez viszonyítjuk az elmúlt évek adatait. 2007-ben mindössze 466 bűncselekmény jutott a nyomozó hatóság tudomására.

A Nyíregyházi Rendőrkapitányságon 2012-ben 8 **befejezett emberölés** vált ismertté. Ezzel gyakoriságát tekintve a legrosszabb eredményt érte el a kapitányság (3,34). Ez az érték azonban messzemenő következtetések levonására nem alkalmas. Ha a 2011-es év értékeit nézzük, akkor „mindössze" 1 fő vált gyilkosság áldozatává. Ez viszont már a legkisebb gyakoriságot eredményezte. A befejezett emberölés tipikusan az a bűncselekmény típus, ahol számszakilag elhanyagolható növekedés is statisztikailag jelentős emelkedést okoz (természetesen e bűncselekménynél az „elhanyagolható" jelző csakis statisztikai értelemben értendő). A négy év kriminálstatisztikai adatainak ismeretében évente átlagosan 5 fő válik a szabolcsi megyeszékhelyen gyilkosság áldozatává, ami lakosságszám arányosan is átlagosnak tekinthető. A **testi sértés**ek esetében egyértelmű a Nyíregyházi Rk. érintettsége. A 2011–12-es években már 500 alatt volt a deliktum száma, azonban még ennek ellenére is második, illetve első volt a kapitányság a bűncselekmény gyakorisága terén (2011: 187,14; 2012: 201,57). A kiugró értéket Nyíregyháza esetében is a szakemberek a helyi vérmérséklettel és az áthagyományozott történelmi tradíciókkal magyarázzák

(SZSZBMRFK 2007). A 2012-es év értékei alapján a Szegedi és a Nyíregyházi Rk. értékei között több mint kétszeres differencia volt (94,87–201,57).

A nyíregyházi kapitányságvezető szerint a cselekményekre általában a személy elleni konfliktusok adnak okot. A családi, rokoni, szomszédi, baráti, de munka, vagy iskolatársi viszony is egyre gyakrabban fajul el, és a vita rendezésének mind többen választják ezt a formáját. Igen gyakori a szórakozóhelyeken, vagy azok környékén történő elkövetés is. A kapitányságvezető által az évértékelő jelentésben bemutatott statisztikai adatok szerint a esetszámokat tekintve évek óta stabilnak mondható az a tendencia, hogy a megyében elkövetett testi sértések több mint az egyharmadát (35%) a Nyíregyháza Rendőrkapitányság illetékességi területén követik el (Illés L., 2013).

A ***közlekedési bűncselekmények*** terjedelme 2009 óta folyamatosan csökken, 2009 és 2012 között 27,59%-kal (493–>357). A jelentős bűncselekményi érték csökkenése – és így részesedésbeli csökkenése – ellenére is a vizsgált városok között a legmagasabb a Nyíregyházi Rendőrkapitányságon a főcsoport aránya (3,82%). A győri értékkel közel azonos (3,5%), a többi kapitánysággal illetve az országos értékkel összevetve viszont közel 1%-kal magasabb a főcsoport részesedése. Ennek részbeni oka a jelentős tranzitforgalom (a nagyszámú ukrán és román turista rendszerint nem rendelkezik helyismerettel és másabb vezetési stílust képvisel, mint a Magyarországon szokásos), illetve az észak-keleti országrészen a „helyi vérmérséklet" következtében agresszívabb a vezetési stílus is, ami szintén kedvezőtlenül hat a közlekedési morálra. Megemlíthető továbbá a lakosság gazdasági potenciálja miatti idősebb gépjárműpark is, ami szintén negatívan befolyásolja a közlekedési balesetek és bűncselekmények számát.

A fokozott rendőri jelenlét hatására 14%-kal, 384-ről 332-re csökkent a személyi sérüléssel járó balesetek száma. A sérüléses balesetek számában 2007 óta folyamatos csökkenés figyelhető meg. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében összesen 741 személyi sérüléssel járó közlekedési baleset történt, melynek 45 %-át a Nyíregyházi Rendőrkapitányság dolgozta fel. A halálos kimenetelű balesetek száma 15%-kal csökkent a 2011-es évhez képest (Illés L., 2013).

A bűncselekmények Btk. fejezetei szerint történő csoportosítása alapján, a ***házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények*** főcsoportja 1,6%-kal részesedik az ismertté vált bűncselekményekből. Az elmúlt négy év trendje kiegyensúlyozott volt, kiugró számbeli eltérések nem voltak jellemzőek. Az esetszámok ingadozása mindössze 11 db volt a vizsgált időszakban (2011: 140; 2009: 151), ami rendkívül csekélynek tekinthető. A főcsoport részesedése 2012-ben az országos átlaghoz képest 0,3%-kal, a vizsgált városokhoz képest pedig 0,2–1,0%-kal mutatott magasabb értéket.

Az erőszakos nemi deliktumok száma évek óta alacsonynak mondható, 2012-ben is csökkenés volt tapasztalható (Illés L., 2013). Érdekes azonban, hogy az **erőszakos közösülés** terén a területre jellemző átlag feletti agresszivitás

már nem jelentkezik olyan egyértelműen, mint a testi sértések esetében. Ebben nyilvánvalóan szerepet játszik a deliktumra jellemző kis esetszámok és a látencia is - bár utóbbi természetesen minden településen érvényesül. A bűncselekmény 2012-ben 3 esetszámmal, 1,25-os gyakorisággal jelentkezett. Ezzel az értékel hat településnél volt alacsonyabb a lakosságszám arányosan számított gyakorisági mutató. 2011-ben – bár a második legmagasabb volt a gyakorisága a bűncselekménynek (2,07) – „mindössze" 2 deliktummal realizálódott csak több a kapitányság illetékességi területén. A 2009–2012 közötti években ismertté vált erőszakos közösülések számtani átlaga 4,25 fő/év volt.

A 2012-es évben **szemérem elleni erőszak** 6 esetben vált ismertté. Kisebb növekedés mutatható ki a **szeméremsértés**ek számában (9–>11), mely ügyekben a felderítés eredményessége 70 %-os, köszönhető ez a gyors állampolgári reagálásnak és a fokozottabb közterületi jelenlétnek. A főcsoporton belül növekedett a **kiskorú veszélyeztetése** miatt indított eljárások száma (67–>72). Ennek oka nem a bűnügyi-operatív helyzet romlásában keresendő, hanem elsősorban azzal magyarázható, hogy az intézmények egyre határozottabban alkalmazzák az iskolai hiányzásokat megelőzni szándékozó jogszabályi lehetőségeket (Illés L., 2013).

Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények főcsoportja szintén a kis ingadozású főcsoportok közé tartozik (136–179), melynek részesedése 1,64% volt (2012). Néhány tized százalékkal ugyan, de meghaladja az országos átlagot (1,54%), illetve a vizsgált városok többségét a főcsoport részesedése.

A ***közrend elleni bűncselekmények*** esetszáma 2010-től kezdve mintegy 15%-kal csökkent (2643–>2251), ami rendkívül pozitívnak tekinthető, hisz a vizsgált városok zömében és az országos értékekben is az elmúlt években erőteljes növekedés volt megfigyelhető. A 2011-12-es évek esetében a csökkenés mértéke 8,34% volt. A csökkenés megmutatkozik az ismertté vált bűncselekmények részesedésében is. 2012-ben 24,08% volt, amely a vizsgált kilenc város közül a legalacsonyabb volt [14].

A főcsoport egyik legtöbb rendőri intézkedését kiváltó bűncselekménye a **garázdaság**, ezzel kapcsolatban szintén hasonló megállapítások tehetők, mint a személy elleni főcsoport deliktumainál. A megyében tapasztalható átlag feletti agresszivitás egyik kriminológiai következménye a garázdaságok átlag feletti gyakorisága. Ez a 2012-es év adatai alapján 379 db-os esetszámot és 158,17-os gyakoriságot jelent. A garázdaság megvalósulása esetén gyakorta halmazatban a testi sértés bűncselekménye is megvalósul, vagyis a két deliktum bűncselekményi értékei együtt mozognak, ami természetesen Nyíregyháza esetében is megfigyelhető. A 2011-es és 12-es évek vonatkozásában az emelkedés mértéke 16%-os volt. Utóbbi érték alapján a bűncselekmény a harmadik leggyakoribb a szabolcsi megyeszékhelyen volt (mindössze a Debreceni és Miskolci Rk. értékei múlták csak felül). Az elmúlt négy évet vizsgálva megállapítha-

tó, hogy erőteljesen növekszik a garázdaságok száma. Ez azonban sajnos országos tendenciaként figyelhető meg, hogy a fiataloknál a garázda jellegű magatartás célja főként a környezet megbotránkoztatása, illetve a barátok „elismerésének" kiváltása (Zélity L., 2007). A megnövekedett közterületi jelenlétnek köszönhetően nő a tettenérések száma, ezért a nyomozás eredményességi mutató is javult a garázdaságok esetében (Illés L., 2013). A növekedés okaként jelölhető meg azonban az is, hogy az egyre demonstratívabb közterületi rendőri jelenlét hatására nő az ismertté vált garázdaságok száma, így a látencia csökken a deliktum terén.

Pozitív tényként értékelhető, hogy a ***gazdasági bűncselekmények*** esetében is három éve tartó csökkenés regisztrálható (673–>487), így 2012-re már a 2009-es év értékeinél kedvezőbb bűncselekményi értékek születtek. A bűnözés szerkezete stabilnak mondható, a vizsgált időszakban jelentős átstrukturálódás nem volt megfigyelhető. A főcsoport részesedése 5,21%, amely közel azonos az országos átlaggal (5,08%). A vizsgált városokhoz képest a nyíregyházi kapitányság az alacsonyabb részesedésű városok közé tartozik (5,21%).

A kategórián belül meghatározó gyakoriságát tekintve a **pénzhamisítás** bűntette. A deliktum 2011-ben érte el maximumát 109 db-os esetszámmal, amikor gyakorisága 45,23 volt. Ezzel a vizsgált városok között a legnagyobb gyakoriságát a Nyíregyházi Rk.-on érte el a bűncselekmény. 2012-ben már „csak" 76 pénzhamisításos ügy vált ismertté, ez a városi kapitányság számára 31,72-os gyakorisági mutatót eredményezett, amely a harmadik legmagasabb volt a vizsgált városok között. Viszonylag új keletű bűncselekmény az áramlopásokhoz felhasznált hamis vagy hamisított plomba, mely a **bélyeghamisítás** bűncselekményének esetszámát növelte (3–>16). Ezek száma a gazdasági válság okozta létbizonytalanság hatására jelentősen emelkedett, a valós érték azonban ennél minden bizonnyal nagyságrendekkel nagyobb, a látencia igen jelentős.

A ***vagyon elleni bűncselekmények*** 2012-ben 5141 db-os esetszámmal és 55,0%-kal részesedtek az ismertté vált bűncselekményekből. A főcsoport deliktumainak száma annak a dekriminalizációs lépésnek az ellenére is emelkedett, hogy a szabálysértési értékhatár 20 000 Ft-ról 50 000 Ft-ra emelkedett.

A főcsoport bűncselekményeinek természetéből adódóan itt a legnagyobb a bűncselekmények számának ingadozása, azonban ez nem tekinthető relevánsnak. A 2009 és 2012 közötti években szinuszgörbeszerű mozgást mutatott (4664–5056–4649–5141). Részesedése az országos átlaggal közel azonos (54,98%), a vizsgált városokhoz képest viszont magasnak tekinthető. Ennek részbeni oka a terület társadalmi és gazdasági viszonyaira vezethető vissza. Az országos átlag alatti jövedelem viszonyok nyilvánvalóan arra indukálnak bizonyos társadalmi rétegeket, hogy kisebb tárgyi súlyú, ám éves szinten nagy esetszámmal jelentkező vagyon elleni deliktumokat kövessenek el.

A **lopás**ok száma 2009 és 2012 között 2498-ról 2735-re emelkedett, mely már statisztikailag és bűnügyi szempontból is releváns emelkedésnek számít

(9%). A mérőszámok alapján megállapítható, hogy a lopás bűncselekmény dinamikája negatív irányba fordult, tendenciája állandósuló, növekvő trendet jelezve. Ennek ellenére a lopás bűncselekmény gyakorisági mutatója alapján a kapitányság 2011-ben az első (1037,34), 2012-ben pedig a második legalacsonyabb értéket produkálta (1141,38). Az emelkedés hátterében elsősorban a már több kapitányságnál is említett gazdasági válság indukálta „megélhetési bűnözés" növekedése áll. A növekedés üteme azonban a Nyíregyházi Rk.-nál kisebb volt, így a növekedés ellenére is meg tudta őrizni előkelő helyezését. A rendkívül kedvező gyakorisági mutató ellentmond a terület átlagon aluli gazdasági-fejlettségi viszonyainak. Ez nyilvánvaló, hogy a rendőri bűnmegelőző munka és a megnövelt közterületi jelenlét eredménye. A fenti kedvező trendek ellenére azonban szükségesnek tartom megemlíteni, hogy amíg országos szinten gyökeres életszínvonalbeli növekedés nem következik be, addig az elszegényedő, anyagi lehetőségeikben korlátozott személyek továbbra is potenciális elkövetőként vehetők számításba. Jelentősen növekedett a **kerékpárlopások** száma (222–>370), nagy esetszámmal jelentkezik továbbá a **mobiltelefon-lopás** (2012: 124), a **színesfémlopás** (122–>147) és a **zseblopás** (2012: 129). Hasonló megállapítások tehetők a **betöréses lopás**ok kapcsán is. Az esetszámok az elmúlt két év során e bűncselekmény tekintetében még csökkentek is (775–>723), a gyakorisági mutatók alapján pedig a harmadik legalacsonyabb értékek realizálódtak (301,73). A 2012-es év értékei alapján a nyíregyházi és a miskolci értékek között több mint két és félszeres differencia figyelhető meg (817,92–301,73). Gyökeresen szembemenve a gazdasági válság okozta krízishelyzettel, a **rablás**ok száma 2007 óta folyamatosan csökken (65–>41), gyakorisági mutatója pedig a legalacsonyabb volt a vizsgált városok között (17,11). A miskolci mutató kevesebb, mint fele (45,24), a fővárosinak pedig közel 1/5-e a nyíregyházi gyakorisági mutató (83,10). A rablások kapcsán megállapítható, hogy a Nyíregyházi Rk. illetékességi területén is egyre több a fiatalkorú személy (Illés L., 2013), a bűncselekmények elkövetői pedig rendszerint útonállásszerűen követik el tettüket, sokszor idős személyek vagy kortársaik sérelmére (kortársrablás).

Rendkívül kedvező a **rongálás** bűncselekmény lakosságszám arányos gyakorisági mutatója. 2011-ben és 2012-ben is a legalacsonyabb volt a vizsgált városok között (2011: 117,01; 2012: 73,45). 2011-12 vonatkozásában bűnügyi szempontból igen jelentős, 37,59%-os csökkenés figyelhető meg (282–>176). A 2012-ben regisztrált 4 esetszámos emelkedés ellenére (15–>19) rendkívül alacsony értékei vannak a **gépjárműlopás**nak. A sértettek főként külföldi állampolgárok voltak.

Nagyvárosaink bűnelkövetői esetében évtizedek óta megfigyelhető, hogy a szenvedélybetegek az alkohol és a kábítószer (Nyíregyháza esetében főként az alkohol) megszerzéséhez szükséges anyagi javak előteremtése céljából, kisebb súlyú vagyon elleni bűncselekményeket követnek el, így főként bolti lopásokat, zsebtolvajlásokat és gépjárműfeltöréseket (Jármi Gy. –Tomay K., 2011).

A **közterületen elkövetett bűncselekmények** terjedelme 2009 és 2011 között emelkedő tendenciát mutatott, maximumát a deliktum 2011-ben érte el (2203). 2012-re 6,0%-os csökkenés következett be (2203–>2071). Mindkét évben a Miskolci Rk. lakosságszám arányos értékei voltak a legalacsonyabbak, a Nyíregyházi Rk. értékei pedig a második legalacsonyabbak (2012: 864,28).

A **személy elleni erőszakos bűncselekmények** esetében a vizsgált időszakban enyhe emelkedés figyelhető meg, számuk az ismert kriminálstatisztikai adatok alapján várhatóan 1100 felett állandósul (2012: 1155). A korábbiakban ismertetett okok miatt a személy elleni erőszakos bűncselekmények száma országos átlagot meghaladóan magas. A vizsgált városok között pedig évek óta a legmagasabb gyakorisági mutató realizálódik (2012: 482,01).

A bűnözés személyi oldala

Az ismertté vált bűnelkövetők

Az ismertté vált bűnelkövetők száma 2010 és 2012 között 3055 főről 2572 főre csökkent, a kitapintható tendencia több éve kedvező irányt mutat, állandósuló csökkenő trendet jelölve. A jelentős csökkenés ellenére is, a 2012-es év értékei alapján a harmadik legmagasabb gyakorisági érték a Nyíregyházi Rk.-on realizálódott (1058,85). A bűnelkövetők korcsoportok szerinti megoszlása alapján, a fiatalkorú bűnelkövetőknél a fentiekben említett kedvező trend nem figyelhető meg. Sőt, 2011-ben és 2012-ben is az előző két évtől eltérően, 300 fölött volt a 14–17 év közötti bűnelkövetőek száma. 2012-ben a második legmagasabb a Nyíregyházi Rk.-on volt a fiatalkorú bűnelkövetők aránya (12,13%). A fiatalkorú bűnelkövetők emelkedő száma véleményem szerint szoros korrelációban van a gazdasági válság okozta általános elszegényedéssel. Ezt támasztja alá az a kriminológiai tény, hogy a fiatalkorúak a társadalmi és gazdasági változásokra előbb és érzékenyebben reagálnak, mint a felnőttek (Vígh J., 1998). Nagyvárosaink esetében – így Nyíregyháza esetében is – megállapítható, hogy a tizenéves fiatalok kriminalitásában egyre jelentősebb szerepet játszik az ún. pláza-jelenség: az iskolai órák után, hétvégén, tanítási szünetekben tömegesen jelennek meg a szórakoztató központokban. A plázák napjainkra csoportképző helyekké váltak, ahol számos fiatal válik bűnelkövetővé, illetve sértetté (BAZ Megyei RFK, 2007). Megállapítható a kriminálstatisztikai adatok alapján, hogy a 2011–12-es évek vonatkozásában emelkedett a bűnismétlők és a visszaeső bűnelkövetők száma.

Sértetti oldal

A Nyíregyházi Rendőrkapitányságon az elmúlt négy év adatait vizsgálva megállapítható, hogy szinuszgörbeszerű ingadozást mutat a sértettek száma. Maximumát a sértettek száma 2010-ben érte el (5368 fő), minimumértékét pedig 2009-ben (4721 fő). 2012-re az előző évhez képest 1,4%-os emelkedés

figyelhető meg (5051–>5120). Sajnálatos tényként könyvelhető el, hogy a gyermekkorú sértettek aránya a vizsgált kapitányságon a legmagasabb. 2012-ben a 153 gyermekkorú sértett, 2,99%-át adta az ismertté vált sértetteknek. Ez az érték például a BRFK esetében több mint háromszoros értéknek számít (0,94%). A fiatalkorú sértettek aránya szintén jelentős, 2012-ben a második legmagasabb érték a Nyíregyházi Rk.-on realizálódott (6,58%). E két korcsoport esetében a sértetté válás gócpontjai elsősorban az iskola és környéke, illetve plázák és szórakozóhelyek közvetlen környezete. A 60 éven felüli sértettek arányának növekedése sajnos törvényszerű a lakosság elöregedése és az országosan jelentkező, időseket megkárosító sorozat jellegű cselekmények miatt. A kedvezőtlen demográfiai folyamat következtében a jövőben mind nagyobb arányú lesz az időskorú sértettek aránya. 2009 óta 33,9%-kal növekedett a Nyíregyházi Rendőrkapitányságon is az időskorú sértettek aránya (646–>865), ennek ellenére részesedésük az ismertté vált sértettekből az egyik legkedvezőbb [2012: 16,89 (2.)]. Ez nyilvánvalóan összefüggésbe hozható azzal a demográfiai ténnyel is, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye demográfiai mutatói országos szinten a legkedvezőbbek közé tartoznak.

Nyomozati eredményesség

A Nyíregyházi Rendőrkapitányság nyomozás eredményessége 2011-ben 41,33%, míg 2012-ben 37,37% volt. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyén belül ezzel az értékkel a rendőrkapitányság a nyomozás eredményesség alapján számított rangsor nyolcadik helyét foglalja el. Ez a helyezés a bűncselekmények számát, struktúráját és a rendelkezésre álló erőket, eszközöket figyelembe véve reálisnak tekinthető (Illés L., 2013). 2012-ben 18 magyarországi nagyvárost vizsgálva (a megyeszékhelyek Budapest nélkül), nyomozati eredményessége alapján a Nyíregyházi Rk. a hetedik legjobb eredményt érte el (lásd: Nyíregyházi Rk. 2012. évi évértékelő jelentése).

SZEGED KÖZBIZTONSÁGÁRÓL

Szeged Csongrád megye székhelye és a Dél-Alföldi Régió központja. A város népességszámát tekintve a negyedik legnépesebb hazai város, lakossága 170 052 fő (2012), mely a megye lakosságának több mint 50%-a. Szeged város területe 281,0 km², a Szegedi Rk illetékességi területe pedig 1253 km². A rendkívül kiterjedt illetékességi terület és a szerb határhoz való közelség speciális helyzetet teremt a bűnüldözésben és a bűnmegelőzésben egyaránt. A város az ország egyik legfontosabb turisztikai desztinációja, ami jelentős hatással van a dél-alföldi város bűncselekményi értékeinek alakulására. Szeged városa geopolitikai szempontból kiemelten fontos helyen fekszik, helyzeti energiái igen jelentősek; a város a régióban jelentős tér- és gazdaságszervező funkcióval ren-

delkezik. Külön növelte a város geostratégiai szerepét Magyarország és Románia EU csatlakozása, mivel belátható ideig Szerbia nem lesz EU tag, így a magyar-szerb államhatár az EU külső határává vált. A város fontos tranzit állomás a balkáni útvonalról érkezőknek, mely az EU és Balkán közötti kereskedelemben kiemelkedő helyet foglal el.

A Szegedi Rendőrkapitányság illetékességi területe Szeged Megyei Jogú Városon kívül 20 másik településre is kiterjed [15], az illetékességi területtel megnövekedett lakónépesség 233 754 fő.

A Szegedi Rendőrkapitányság bűnügyi helyzetének általános jellemzése

A bűncselekmények számának alakulása, dinamikája és tendenciája

Az ismertté vált bűncselekmények száma a 2009 és 2012 közötti időszakban 9125 és 14 869 között ingadozott, a vizsgált évek deliktumainak számtani átlaga 12 330 db/év. Markáns, negatív előjelű változás figyelhető meg amennyiben a 2000–2008 közötti időszak értékeivel vetjük össze a krimnálstatisztikai adatokat (Mátyás Sz., 2011).

A 2011–12-es évek esetében viszont 19,4%-os csökkenés következett be (14 869–>11 986). A jelentős csökkenés hátterében elsősorban a szabálysértési értékhatár változása áll (Zélity L., 2013). Az említett kilenc évben (2000–2008) élesen kirajzolódó trendről nem beszélhettünk, azonban a 4 év adatai (2009–2012) alapján a bűncselekmények számának tendenciája és dinamikája alapján már előre jelezhető a tartósan magasabb „aktaszám". Ezt mutatják a kriminálstatisztikai adatok is: a négy évből háromban 10 000 felett volt az ismertté vált bűncselekmények száma, a 2009–2011-es években pedig több mint 5000-rel nőtt a deliktumok száma (9125–>14 869).

A bűnözési fertőzöttség

Az ENYÜBS szerinti kriminálstatisztikai adatokból számított gyakorisági mutató alapján megállapítható, hogy a 2011-12-es évek esetében regisztrált 19,26%-os bűnözési fertőzöttség csökkenés jelentősen javította a rendőrkapitányság pozícióját. 2011-ben 6315,18-os értékkel a harmadik legmagasabb fertőzöttségi érték realizálódott a Szegedi Rk.-on. 2012-ben viszont az 5099,36-os gyakorisági érték az ötödik legalacsonyabb gyakorisági mutatót eredményezte. A relatíve kedvező érték ellenére a 100 000 főre számított bűnözési fertőzöttség a Szegedi Rendőrkapitányságon meghaladta az országos gyakorisági átlagot. Csongrád megyei viszonylatban a városi kapitányság az 5099,35-os értékkel a megyei rangsorban a második helyen áll (2012).

A bűncselekményi főcsoportok struktúrája

Nagyvonalakban kijelenthető, hogy a Szegedi Rendőrkapitányság bűncselekményi struktúrája főbb vonalaiban megegyezik az országos struktúrával, azonban a helyi sajátságok megfigyelhetők rajta.

A ***személy elleni bűncselekmények*** esetszámai relatíve kiegyenlítettnek tekinthetők, számuk 411 és 550 között ingadozott. Ez annak ellenére is kijelenthető, hogy az ENYÜBS adatai alapján évről évre kis volumenű növekedés volt regisztrálható. Ennek hátterében Zélity László kapitányságvezető véleménye szerint főként a kedvezőtlen társadalmi viszonyok, az elszegényedés és a tartós munkanélküliség okozta feszültség áll. A kedvezőtlen társadalmi folyamatok ellenére, 2012-re az előző évhez képest 18,2%-os csökkenés következett be, ami a testi sértések számának mérséklődésével hozható összefüggésbe. Részesedés tekintetében (2012: 3,75%) az alacsony részesedésű településekhez sorolható, az országos átlagtól való eltérés közel 2%. A főcsoport alacsony részesedése megmutatkozik a legkisebb esetszámmal jelentkező, de a legnagyobb médiafigyelmet kapó **emberölés** bűntett gyakorisági mutatójában is. A 100.000 főre számított mutató 0,43, amely a miskolci érékkel gyakorlatilag megegyező és a legkedvezőbb. 2012-ben a Szegedi Rk. illetékességi területén 1 fő vált gyilkosság áldozatává, akárcsak 2010-ben és 2011-ben. A **testi sértés** esetében 2012-ben közel 16%-os csökkenés következett be (265–>223), a bűncselekmény gyakorisága 2012-ben a Szegedi Rk.-on volt a legkisebb (94,87). Az objektivitáshoz azonban hozzátartozik, hogy a 2011-es év gyakorisági mutatói alapján három város is alacsonyabb értéket mutatott, mint a Szegedi Rk, bár a városok közötti differencia a statisztikai érzékelhetőség határán található.

A kriminálstatisztikai adatok összegzését követően megállapítható, hogy a ***közlekedési bűncselekmények*** esetében három éve tartó csökkenés figyelhető meg (306–>260). A 15,04%-os csökkenés alapján elhamarkodott dolog lenne még határozott trendről beszélni, de mindenképp pozitív tényként tekinthetünk rá, mivel a főcsoport bűncselekményeinek tendenciája kedvező irányba indult el, ezzel állandósuló csökkenő trendet jelezve. A csökkenés hátterében a közlekedés biztonságára rendkívül pozitív hatást gyakorló, 2011-ben átadott két új autópálya szakasz áll (M43-as autópálya).

A személyi sérüléssel illetve a halállal végződő közlekedési balesetek mindegyikénél csökkenés következett be 2012-re. [16] A személyi sérüléssel járó balesetek többsége a délelőtti órákban 7–12 óra között (131), valamint a délutáni órákban 12 óra és 18 óra közötti időszakban (128) következett be (Zélity L., 2013). A főcsoport részesedése (2012: 2,17%), Székesfehérvár és Budapest értékei után a legalacsonyabbak, az országos értéknél pedig 0,6%-kal kedvezőbb. [17] 2012-ben 9,7%-kal csökkent a **közúti jármű ittas vezetése** is (177–>160).

A ***házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények*** főcsoportja az országos trendhez igazodva a legkisebb esetszámmal és ré-

szesedéssel jelentkezik. 2012-ben az előző évhez képest 30,9%-os csökkenés (214–>148) következett be, részesedése a főcsoportnak 1,23%. Az országos átlaghoz viszonyítva egy tized százalékos differencia figyelhető meg (1,34%), a vizsgált városokkal összevetve pedig mindössze néhány tized százalékos eltérés tapasztalható. Az elmúlt évek ügyforgalmi adataival összevetve, relatíve jelentős esetszámmal jelentkezik a főcsoporton belül a **tartás elmulasztása**, a **kiskorú veszélyeztetése** (60) és a **szemérem elleni erőszak** bűncselekmény (15). A kiskorú veszélyeztetése bűncselekmény kapcsán jelentős látenciával számolhatunk. A deliktum növekedése hátterében az iskolai hiányzásokat megelőzni szándékozó jogszabályi módosítások állnak (lásd: Nyíregyháza). Számos, elsősorban halmozottan hátrányos helyzetű fiatalokat tanító pedagógus azonban úgy nyilatkozott az elmúlt időszakban, hogy tartva a szülők általi retorzióktól, nem meri dokumentálni az iskolai hiányzásokat, mely elsődlegesen a családi pótlék megvonásához vezet – a szülő pedig megvalósítja a kiskorú veszélyeztetése bűncselekményét.

Az **erőszakos közösülés** bűntette 2012-ben két esetszámmal a második legkedvezőbb gyakorisági mutatót eredményezte. Egy év értékei azonban félrevezetőek. Amennyiben a 2009 és 2011 közötti időszakot vizsgáljuk, úgy megfigyelhető, hogy mindegyik évben hat-hat bűncselekményt követtek el, amely alapján már a magas gyakoriságú bűncselekmények közé sorolható a városi kapitányság.

Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények főcsoportba sorolt deliktumok száma 2009 és 2012 között a kétszeresére emelkedett (417–>831). Az évenkénti határozott emelkedés kapcsán kijelenthetjük, hogy egyre jobban kirajzolódó trendről beszélhetünk, ami azonban remélhetőleg nem válik tendenciaszerűvé. A főcsoport részesedése 6,93% volt. A többi várossal illetve az országos adatokkal történő összehasonlítás során megállapítható, hogy a főcsoport részesedése többszöröse a vizsgált városokénál, illetve az országos átlagnál. Egyedül a Miskolci Rk.-nál figyelhető ekkora mértékű növekedés.

A ***közrend elleni bűncselekmények*** értékeiben a 2009–2010-es években volt egy jelentős, 136,64%-os emelkedés (1905–>4508). Ekkor 4000 fölé emelkedett a bűncselekmények száma, amely ettől fogva relatíve kis ingadozást mutat a bázis év értékéhez képest. A drasztikus emelkedés hátterében nem a jogszabályi változás, hanem a bűnügyi-operatív helyzet ilyen volumenű romlása áll. [18] Részesedése a főcsoportnak 36,51% (2012), amelynél egyedül a Kecskeméti Rk. értékei magasabbak, ahol 2012-ben kétszeres növekedés következett be. Az országos átlaghoz képest 8%-kal magasabb a Szegedi Rk.-on a főcsoport részesedése.

Az ismertté vált **garázdaság**ok számában 2009 óta monoton növekedés figyelhető meg, értéke 248-ról 344-re emelkedett. A 2011-12-es évek esetében a

növekedés 5,84%-os volt (325–>344). A növekedés hátterében ugyanazon okok és körülmények állnak, mint a személy elleni deliktumok emelkedésénél. Ez elsősorban a fiatal- és fiatal felnőtt személyek egyre agresszívabbá váló magatartására és az alkoholfogyasztásra vezethető vissza (Zélity L., 2013). A bűncselekmény által a leginkább érintett 3-4 város közé sorolható a szegedi kapitányság (2012: 146,35).

A ***gazdasági bűncselekmények főcsoportja*** 1019 db-os esetszámmal 8,5%-os részesedést ért el. Az esetszámok tekintetében három éve tartó csökkenés figyelhető meg (1488–>1019), 2011 és 2012 között 8,8%-kal csökkent az ismertté vált gazdasági bűncselekmények száma. Ennek ellenére a vizsgált városok között a legmagasabb részesedés a Szegedi Rendőrkapitányságnál realizálódott. [19] Az országos átlagtól való elhajlás több mint 3%. Egy 2008-ban készült KSH tanulmány az e kategóriába tartozó bűncselekmények kapcsán megjegyzi, hogy legmagasabb arányukat az Észak-Alföldi Régióban érik el (Szalainé H. A., 2008). Ez mára jelentősen változott, bár nyilvánvaló, hogy az említett régióban továbbra is meghatározó bűncselekmény az adócsalás és a jövedékkel visszaélés. A vizsgált városok közül azonban Nyíregyháza és Debrecen közel sem sorolhatók a főcsoport bűncselekményei által érintett települések közé. Szeged esetében a magas részesedés főként a „fehér galléros bűnözés" kategóriájába tartozó deliktumok átlagon felüli értékének köszönhető.

Mindenképp óvatosságra adhat okot az átlag feletti gyakoriság, mivel számos kriminológus figyelmeztetett arra, hogy a „jövő bűnözése" a szervezett gazdasági bűnözés, mely a hagyományos bűnözésnél nagyobb kockázati potenciállal rendelkezik a társadalom számára (Barabás T.–Irk F., 2002).

A **pénzhamisítás** bűntett erőteljesen jelentkezik az rk. illetékességi területén, 2011-ben és 2012-ben 58, illetve 78 pénzhamisításos ügy került elrendelésre (34%-os emelkedés). E tekintetben mindkét évben a második legérintettebb kapitányság a szegedi volt (2012: 33,18) [20]. Szintén jelentős emelkedés következett be, az amúgy is nagy esetszámmal jelentkező **készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés** bűncselekmény esetében, ahol 7,67%-os emelkedés volt (534–>575). A vég- és felszámolási eljárások számának országos szintű növekedésének következménye, hogy ezzel összefüggésben erőteljesen növekedett a vagyon elleni főcsoportba tartozó csalások és sikkasztások száma is.

A ***vagyon elleni bűncselekmények*** 2012-ben négyéves minimumértéküket elérve (4872 db), mindössze 40,65%-kal részesedtek az ismertté vált bűncselekményekből, amely a legalacsonyabb volt hazánk vizsgált nagyvárosai között. A részesedés az országos átlagtól 15%-kal tért el. A szignifikáns részesedésbeli csökkenés a 2011–12-es években bekövetkezett esetszám csökkenés következménye, amikor is 7775-ről 4872-re csökkent a vagyon elleni bűncselekmények száma (37,34%). A jelentős csökkenést főként a szabálysértési értékhatár változása okozta, illetve nagy „B" lap számú ügy nem került elrendelésre. Az elrendelt ügyek többsége továbbra is a kisebb értékre elköve-

tett tömeg ügyek teszik ki (készpénz, telefon, kerékpár, szórakozóhelyi lopás, stb.). Oksági tényezőként elsősorban az óvatosság, a szükséges vagyonvédelem hiánya illetve a környezet közömbössége jelölhető meg (Zélity L., 2013).

Rendkívül pozitív eredményként értékelhető, hogy a 2008-ban kirobbant gazdasági válság ellenére 2010 óta folyamatosan csökken a **lopás** bűncselekmény száma (3213–>2898), így a vizsgált időszak utolsó évére a harmadik legalacsonyabb gyakorisági mutató realizálódott (1232,93). A **betöréses lopás**ok számában viszont 2009 óta emelkedés figyelhető meg (437–>704), ennek ellenére 2011-ben és 2012-ben is a második legalacsonyabb volt a lakosságszám arányosan számított mutató (2012: 299,51). E kedvező érték elsősorban annak köszönhető, hogy országos szinten a legtöbb kapitányság esetében szintén növekedés volt a betöréses lopások terén. A deliktum növekedésének hátterében részben az áll, hogy megjelentek a kapitányság illetékességi területén az ún. utazó bűnözők, akik csak a bűncselekmény elkövetésének idején tartózkodnak a városban, ezért felderítésük meglehetősen nehéz (Zélity L., 2013). A szubjektív biztonságérzetet jelentősen rontó **zseblopás**ok (158–>220) és **kerékpárlopás**ok (470–>597) száma is érezhetően emelkedett a 2011-es évhez képest. Meredeken emelkedik viszont a **rablás**ok száma. 2009-től kezdődően a deliktum száma 54-ről 84-re növekedett. A 2011-es év értékéhez képest 23,5%-os emelkedés következett be (68–>84). A 2011-es év értékével még a közepesen, a 2012-es év értékével viszont már az erősen fertőzött városok közé sorolható a Tisza-parti város (2012: 35,74). 2012-ben Miskolc illetve a főváros értékei voltak csak magasabbak a szegedi értéknél. A rablásoknál egy strukturális változás következett be az elmúlt évekhez képest, egyre gyakoribbak az útonállásszerű, főként idősek sérelmére elkövetett táska- és ékszerkitépések. Az elkövetés egyre agresszívabbá válik, az elkövetők pedig mind fiatalabbak (*ua.*). (ez a sajnálatos tendencia gyakorlatilag nagyvárosaink mindegyikében megfigyelhető) A **rongálás**ok számában évek óta tartó csökkenés regisztrálható, azonban ennek ellenére a 2012-es 129,76-os gyakorisági értékkel még mindig a harmadik legérintettebb város Szeged volt. A rongálásnál feltétlenül említést érdemel a *graffiti jellegű rongálás*, amellyel országos szinten évente milliárdos károkat okoznak az elkövetők. Ez a jelenség elsősorban a nagyvárosok belvárosi és lakótelepi részeire jellemző. A graffitisek által okozott kár nagyságát érzékelteti, hogy egyedül Szeged belvárosát 2008-as árakon számolva kb. 1,5–2 milliárd forintba kerülne megtisztítani a falfirkáktól (http://www.delmagyar.hu).

Számos, a lakosság szubjektív biztonságérzetét negatívan befolyásoló bűncselekmény terén rendkívül kedvező a Szegedi Rendőrkapitányság helyzete. A ***közterületen elkövetett bűncselekmények*** lakosságszám arányosan számított értékei alapján azonban már csak a „középmezőny" alján foglal helyet a város (2012: 937,25). Kedvezőnek tekinthető viszont, hogy 2012-re az előző év értékéhez képest 9,16%-os csökkenés következett be (2425–>2203). Az ügyforgalmi statisztika adatai alapján a Szegedi Rendőrkapitányságon az ismertté vált bűncselekmények 18,37%-át követték el közterületen.

A ***személy elleni erőszakos bűncselekmények*** száma a 2009-es 595 db bűncselekményi értékről 2011-re 855-re emelkedett. 2012-re viszont 4,4%-os csökkenés realizálódott (855–>818); gyakoriság alapján a közepesen fertőzött kapitányságok közé sorolható a Szegedi Rk. (348,01).

A 2012-es kapitányi évértékelő jelentésből megállapítható, hogy évek óta növekvő tendenciát mutató bűncselekményfajták a garázdaság, betöréses lopás és a rablás. Ezek számában várhatóan a következő években sem következik be jelentős csökkenés, mivel ezen bűncselekmények növekedésének hátterében olyan társadalmi problémák húzódnak meg, melyek kezelése hosszú időt vesz igénybe. Az ismertté vált bűncselekmények strukturális változása szintén nem valószínűsíthető, a jelenlegi bűnügyi trendek fognak dominálni a közeljövőben.

A bűnözés személyi oldala

Az ismertté vált bűnelkövetők

Az ismertté vált bűnelkövetők száma 2012-re megközelítette a 2009-es év értékeit, amikor 2171 bűnelkövetőt regisztráltak. A bűnelkövetők száma 2011-ben kulminált, majd az ezt követő évben 15,39%-os csökkenés realizálódott (2593–>2194). Gyakoriság alapján vizsgálva a bűnelkövetőket, a Szegedi Rendőrkapitányságot a negyedik legalacsonyabb érték jellemezte (2012: 937,39). A terheltek korspecifikus vizsgálata alapján szélsőségektől mentesnek tekinthető a fiatalkorú bűnelkövetők száma. A vizsgált négy esztendő értékeit alapul véve valószínűsíthető, hogy éves szinten 200 felett marad a 14–17 év közötti bűnelkövetők száma. Részesedésük az ismertté vált bűnelkövetőkből 10,3% (2012), amely az ötödik legalacsonyabb érték.

A fiatalkorú bűnelkövetők visszaszorításának céljából Szegeden több olyan bűnmegelőzési program is indult, mellyel igen jelentős eredményeket értek el. Ezek elsősorban a közterületen elkövetett jogsértések visszaszorítására irányultak és az ifjúság hasznos szabadidő-eltöltését biztosította, illetve a Biztonságos Élet-Tér projekt keretében graffitivel szennyezett falakat tisztítottak meg a Makkosháza és Rókusváros városrészeken. A programban szereplő – leginkább érintett városrészeken – legális falakat („*legál fal*”) is átadtak a fiatalok számára (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

Az ismertté vált bűnelkövetők kapcsán említést érdemel az a releváns tény, hogy az elmúlt évek során a Szegedi Rendőrkapitányság bűnelkövetői vonzáskörzete megnövekedett, és egyre jelentősebb az utazó bűnözők jelenléte. 2012-ben Debrecen, Budapest, Makó és Székesfehérvár területéről is érkeztek bűnelkövetői csoportok, akik kizárólag bűncselekmény elkövetése céljából tettek „látogatást” a csongrádi megyeszékhelyen. Sőt, román elkövetői körök is megjelentek a városban (Zélity L., 2013).

A Szegeden ismertté vált bűnelkövetők kapcsán megemlítendő a külföldi bűnelkövetők relatíve magas aránya, amely elsősorban a határmentiséggel hozható összefüggésbe – ez egyértelműen látszik a bűnelkövetők nemzetiségi összetételéből is. A volt országos rendőrfőkapitány, Salgó László már 1995-ben jelezte, hogy az európai politikai folyamatoknak és a háborús helyzetnek köszönhetően a városban megjelent a szervezett és az etnikai jellegű bűnözés (Salgó L., 1995), amire egy 1998-as tanulmány szintén felhívta a figyelmet, miszerint a város határmentiségéből adódóan folyamatosan növekszik a nemzetközi bűnözés, az elkövetői körben pedig egyre inkább tapasztalható a külföldiek jelenléte (Tóth L., 1998).

Sértetti oldal

Az ismertté vált sértettek számában közel 30%-os csökkenés következett be a 2012-ben-ben (8009–>5724), azonban ez a jelentős csökkenés nem a bűnügyi-operatív helyzet javulásának a következménye, hanem a 2011-es év extrémuma volt. Ezt mutatja, hogy a lecsökkent sértetti érték közel azonos a 2010-es év értékével. A gyermekkorú sértettek aránya az ismertté vált sértettekből 2,32% volt, ami magasabb, mint a vizsgált kapitányságok többségének mutatója. A fiatalkorú sértettek esetén már közepesnek tekinthető a kapitányság részesedése (3,62%), azonban e korosztály tekintetében a szegedi kapitányságvezető véleménye szerint jelentős lehet a látencia. Azon bűncselekmények tekintélyes hányadánál, ahol a fiatalok egymás sérelmére követnek el jogsértést, a korcsoport életkori sajátosságai miatt, nem jut a hatóság tudomására a bűncselekmény (pl. kollégiumi lopások, szórakozóhelyi lopások stb.). A 60 év feletti, időskorú sértettek száma a 2010–2012 közötti időszakban 1000 fő felett állandósult, sérelmükre főként vagyon elleni deliktumokat követnek el (pl. lopás, rablás, csalás). 2012-re közel 100 fővel kevesebb volt a 60 év feletti sértettek száma, amely 17,71%-os részesedést eredményezett az ismertté vált sértettekből, ami a negyedik legalacsonyabb érték volt a vizsgált városok között.

Pozitív tényként könyvelhetjük el, hogy *„2012. évben a sértettek alkoholos és kábítószeres befolyásoltságának statisztikai adatai alapján is csökkenés mutatható ki. A sértettek alkoholos befolyásoltsága 230-ról 206-ra, kábítószeres befolyásoltsága 16-ról 11-re csökkent a vizsgált időszakban”* (*Zélity L., 2013*).

Nyomozati eredményesség

A Szegedi Rendőrkapitányság nyomozati eredményessége az elmúlt öt év viszonylatában a legalacsonyabb volt (27,71%). A nyomozati eredményességi mutató a 2008-as év 53,50%-áról 2012-re 27,71%-ra csökkent. A negatív trendben a 2011-es év 44,59%-os eredménye értékelhető pozitívként. A jelentős csökkenés hátterében elsősorban a más kapitányságok esetében is megfogalmazott problémák állnak, így többek a jogszabályi változások, illetve a

rendőri állomány alacsony átlagéletkora és a kevés munkatapasztalata áll. A 2011-es és 2012-es évek esetében pedig a szignifikáns csökkenés mögött az áll, hogy eredményes, nagy „B" lap számú sorozatügyek nem kerültek felderítésre.

PÉCS KÖZBIZTONSÁGÁRÓL

Pécs az ország délnyugati részén fekszik a horvát határtól néhány tíz kilométer távolságra. A város északi része a Mecsek felé képez átmenetet, a déli része pedig sík. A város az ország ötödik legnépesebb települése [156 801 fő (2012)], mely nem csak Baranya megye, hanem a Dél-Dunántúli Régió központja is. Népessége 1989-ben kulminált, amikor 183 082 fő lakta a várost. Területe 162,77 km², a népsűrűség pedig 963,32 fő/km². A városban a regisztrált munkanélküliek aránya kedvezőbb, mint az országos átlag (2013: 8,68%), azonban több régióközpontokhoz hasonlítva is néhány százalékponttal magasabb a regisztrált mutató. Pécs geopolitikai és hadászati szempontból kiemelten fontos nemcsak a magyar, hanem az Észak-Atlanti Szövetség részére is, melyet a Tubesre tervezett NATO-radar körül kialakult anomália is fémjelez. Fekvéséből adódó helyzeti energiái továbbra is jelentősek, bár Horvátország az EU-hoz történő csatlakozásával jelentősége némiképp csökkent. Pécs városa – Szegedhez hasonlóan – a Balkán és Magyarország között fontos összekötőkapocs és tranzitállomás. A település az országos és a megyei jelentőségű utak gyűjtőpontja; ezen primer közlekedési útvonalak a város legjelentősebb térszerkezeti tengelyei. A turizmus szempontjából Pécs egyedülálló potenciállal rendelkezik, így a város hazánk egyik legjelentősebb turisztikai desztinációja.

A Pécsi Rendőrkapitányság illetékességi területe Pécsre, illetve harmincegy olyan településre terjed ki, ahol nincs önálló kapitányság. [21] A Pécsi Rendőrkapitányság illetékességi területe 515 km², lakosságának száma pedig 182 774 fő (Baranya megye népességének 46%-a). Az ismertté vált bűncselekmények több mint 50%-a a Pécsi Rendőrkapitányság illetékességi területén válik ismertté (2012: 54,5%).

A Pécsi Rendőrkapitányság bűnügyi helyzetének általános jellemzése

A bűncselekmények számának alakulása, dinamikája és tendenciája

A kriminálstatisztikai adatok elemzését követően megállapítható, hogy a vizsgált kapitányságok között a leginkább kiegyenlített bűncselekményi értékek a Pécsi Rendőrkapitányságot jellemzik. Természetesen kisebb ingadozások megfigyelhetők, azonban ezek korántsem olyan magas értékek, hogy tisztított bűncselekményi értékkel kelljen számolni. 2009 és 2012 között 7018 és 8798

között ingadozott a bűncselekmények száma, a vizsgált évek számtani átlaga 8128 db/év. Utóbbi érték kifejezetten kedvezőnek tekinthető, amennyiben a 2000–2008-as évek bűncselekményi értékeinek számtani átlagával vetjük össze, amikor is 9453 db/év bűncselekmény realizálódott. [22] 2009 és 2011 között 25,36%-kal emelkedett az ismertté vált bűncselekmények száma (7018 –>8798), amely véleményem szerint összefüggésbe hozható a gazdasági válság indukálta relatíve magas munkanélküliségi rátával. 2012-ben az előző év értékeihez viszonyítva viszont már nominálisan csökkenés következett be (2,5%) (8798–>8577). A csökkenés különösen a jogszabályváltozásokkal járó és az értékelt időszakban továbbra is fennálló statisztika torzító körülményeinek tükrében értékelhető pozitívnak (Korontos Z., 2013).

A bűnözési fertőzöttség

A kiegyenlített bűncselekményi értékeknek köszönhetően a bűnözési gyakoriság tekintetében nincs jelentős eltérés az egyes évek értékei között. 2011–2012 vonatkozásában jelentősnek tekinthető csökkenés következett be (4786,62–>4687,14). A 2012-es év értékével a Pécsi Rendőrkapitányság a harmadik legalacsonyabb gyakorisági mutatót érte el, a 2011-es év értékei alapján pedig a negyedik volt a városok közötti rangsorban. Az országos értékkel összevetve a megyeszékhely lakosságszám arányos mutatóját megállapítható, hogy közel azonosak.

A bűncselekményi főcsoportok struktúrája

Az ismertté vált bűncselekmények strukturális elemzését követően megállapítható, hogy a ***személy elleni bűncselekmények főcsoportjának*** 2012. évi részesedése 6,98% volt. A bűnözés szerkezete stabilnak mondható, a vizsgált időszakban jelentős átstrukturálódás nem volt megfigyelhető. A főcsoport esetszámai relatíve kismértékű, szinuszgörbeszerű ingadozást mutatnak. A személy elleni bűncselekmények részesedése rendkívül magas, mindössze a Nyíregyházi Rk. értékei magasabbak. 2012-ben az előző év értékéhez képest 27,18%-os emelkedés következett be (471–>599). A bűnügyi helyzet pusztán számadatok tükrében történő értékelése nem mutatna reális képet, ezért a statisztikai elemzést megszakítva, szükségesnek tűnik egy rövid kitérő: Az emelkedés hátterében Pécs esetében sem a bűnügyi-operatív helyzet romlása áll, hanem az ok „*az állampolgárok toleranciaküszöbének csökkenésében, valamint túlzott önérzetének növekedésében keresendő, mivel számos olyan esetben került sor rendőri segítségkérésre, amely konstruktív kommunikációval – közhatalmi beavatkozás nélkül is – megoldható lett volna*" (Korontos Z., 2013).

A **befejezett emberölés** bűntett terén az érintett kapitányságok közé sorolható a Pécsi Rk. A baranyai megyeszékhelyen a vizsgált négy év számtani átlaga alapján 6 fő/év vált gyilkosság áldozatává, ami kifejezetten magas értéknek számít. Gyakoriság alapján az életellenes deliktum által 2011-ben és

2012-ben is a negyedik legérintettebb volt a Pécsi Rendőrkapitányság (2012: 2,19). A **testi sértés**ek esetszámai kiegyenlítettnek tűnnek, nincsenek jelentős eltérések az egyes évek estszámai között (2012: 252). A lakosságszám arányos gyakorisági mutató alapján 2011-ben és 2012-ben is a negyedik legmagasabb gyakoriság realizálódott (2012: 137,71).

A ***közlekedési bűncselekmények*** esetszámainál négy éve tartó csökkenés figyelhető meg, 2009 óta több mint 50%-kal, 447-ről 221-re csökkent az ismertté vált közlekedési deliktumok száma. A jelentős csökkenés ellenére is, a vizsgált városok között a Pécsi Rk.-on a negyedik legmagasabb volt a főcsoport részesedése (2,58%), ami az országos értéknél 0,2%-kal kedvezőbb. Jelenősen csökkent 2012-re az ittas vezetők száma (142–>100). Több mint egy évtizede folyamatosan csökken a személyi sérüléses balesetek száma. Ez számos okra vezethető vissza, így többek között a folyamatos közterületi jelenlétre, az elmúlt évek forgalomszervezési és csomópont átépítési programjára, illetve az üzemanyagárak emelkedésére (–>forgalomcsökkenés) (Korontos Z., 2013). 2012-ben az előző évhez képest csökkent a személyi sérüléses balesetek száma (242–>237), a könnyű sérüléses balestek száma (173–>163), a sérülés nélküli balesetek száma (1104–>887). Emelkedett viszont a halálos közlekedési balesetek száma (7–>12), a súlyos személyi sérüléses balesetek száma pedig stagnált (62).

A közlekedési balesetek okát a pécsi kapitányságvezető részben abban látja, hogy Pécs város úthálózata elhasználódott, jellemzőek az úthibák, kátyúk, a javítások során pedig a munkálatok lassítják a forgalmat. A város áteresztőképessége elérte maximumát, ami a reggeli és a délutáni órákban csúcsforgalmat eredményez (*Korontos Z., 2013*).

A ***házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények*** főcsoportja esetében szintén négy éve tartó csökkenés regisztrálható (131–>98). Bár az esetszámok csökkenése nem volt annyira látványos, mint a közlekedési főcsoport esetén, ennek ellenére bűnügyi szempontból releváns csökkenés következett be (a 2011-12-es évek vonatkozásában 7,1%-os). Az 1,14%-os főcsoporti részesedéssel a középmezőnyben foglal helyet a Pécsi Rendőrkapitányság. Az országos értékektől 0,2%-kal kedvezőbbek a megyeszékhelyi kapitányság adatai. Az **erőszakos közösülés** esetszámai a 2010-es és 2012-es év értékei alapján szintén átlagon felüli részesedést mutatnak (2012: 5 bcs., 2,73-os gyak. mutató), azonban a 2009-es és a 2011-es év egy esetszámos értékei már országos átlag alatti gyakorisági mutatót eredményeznek. A vizsgált négy év összesített bűncselekményei alapján az erőszakos közösülés számtani átlaga 3 fő/év.

Az összesített kriminálstatisztikai mérőszámok alapján nem tekinthetünk úgy a Pécsi Rendőrkapitányság értékeire, hogy azok az országos/nagyvárosi átlagot jelentősen meghaladnák. Ennek ellenére a 2013-as év két sajnálatos eseménye (a rendőrségi pszichológusnő meggyilkolása és a pécsi polgármester lányának megerőszakolása) következtében, a média manipulatív hatása miatt,

Pécs „bűnös várossá" vált. Számos szociológiai felmérés bizonyította már, hogy a média bűnügyi híradásaival gyakorlatilag félelemben tartja az embereket. Több mint károsnak tekinthető tehát a média ilyen irányú tevékenysége, mivel a rendőrségről alkotott kép elsősorban a média által közvetített információk alapján áll össze, s nem a személyes tapasztalatok alapján (Sutka S., 2003). Amennyiben tehát a média által közvetített kép negatív a rendőri szervről, akkor az állampolgárok rendőrségbe vetett hite könnyen megrendülhet, a szubjektív biztonságérzetük pedig jelentősen csökkenhet.

A főcsoporton belül jelentősen csökkent – felére esett vissza – a **kiskorú veszélyeztetése** (38–>18), a **megrontás** (2–>1), közel harmadával csökkent a **tartás elmulasztása** (40–>31) valamint a **szeméremsértés**ek (13–>8) elkövetése miatt indított eljárások száma (Korontos Z., 2013). Rendőrszakmai szempontból örvendetes tényként kezelendő a kiskorú veszélyeztetése bűncselekmény esetszámainak csökkenése, azonban álláspontom szerint ez csak igen óvatos következtetések levonására alkalmas. Amennyiben csak a vizsgált nagyvárosaink ENYÜBS adatait vesszük figyelembe, úgy a városok zömében 2012-ben jelentős emelkedés realizálódott az előző év értékeihez képest. Annak tudatában, hogy Pécsett és Baranya megyében egyaránt igen jelentős az általánosan elfogadott normáktól eltérő, szegregálódott emberek aránya, álláspontom szerint fenntartással kell kezelni a rendelkezésre álló bűnügyi statisztikai adatokat.

Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények főcsoportjának bűncselekményei – az országos trendhez igazodva – kis esetszámmal és kis részesedéssel jelentkeznek. 2012-ben 118 db-os esetszámmal 1,38%-kal részesedett a főcsoport. Részesedés tekintetében a kevésbé érintett városok közé tartozik a Pécsi Rk. (2012: 1,38%).

A ***közrend elleni bűncselekmények főcsoportjának*** esetszámainál – akárcsak a legtöbb vizsgált kapitányság esetében – igen szignifikáns emelkedést lehet regisztrálni. A 2009-es év 1319 db-os bűncselekményi értéke 2011-12-re megközelítette a 2700-at. Az emelkedés hátterében a korábban megfogalmazott okok állnak, így többek között a statisztikai lapok kitöltésének eltérő értelmezése okozta anomália, amely számos kapitányság esetében az elmúlt néhány évben igen jelentős esetszám emelkedést okozott. Tehát Pécs esetében sem a bűnügyi-operatív helyzet romlása okozta az „aktaszámok" emelkedését. A főcsoport részesedése viszonylag magasnak tekinthető (2012: 31,07%), ami az országos átlagnál 3,0%-kal volt magasabb. 2012-ben az előző év értékeihez képest 1,15%-os csökkenés következett be (2696–>2665).

A főcsoport egyik legtöbb rendőri intézkedését igénylő bűncselekménye a **garázdaság**. Esetszámai 2009 óta folyamatos emelkedést mutatnak, 2009 óta 89,23%-os növekedés regisztrálható (130–>246). A bűncselekmény gyakorisága alapján átlagosnak tekinthető a Pécsi Rk. érintettsége (2012: 134,43).

A ***gazdasági bűncselekmények*** száma a 2011-es évhez képest közel 30%-kal csökkent (837–>590), a főcsoport részesedése alapján pedig a közepesen fertőzött városok közé sorolható a Pécsi Rendőrkapitányság (2012: 6,88%). Az országos részesedésbeli értékektől való negatív elhajlás 1,5%.

A **pénzhamisítás** bűncselekményt természeténél fogva jelentős esetszámi ingadozás jellemzi, a 2009-2012 közötti időszakban 15 és 51 között ingadozott a bűncselekmény száma. Sem az esetszámok abszolút értéke alapján, sem a 100 000 főre számított gyakorisági mutató alapján nem tekinthető fertőzöttnek a Pécsi Rendőrkapitányság (2012: 18,58).

A gazdasági bűncselekmények számában tapasztalható nagymértékű visszaesést főként a főcsoport **„gazdálkodási kötelességek és a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények"** deliktumainak 60%-os mérséklődése generálta. Csökkentek továbbá közel 20%-kal a **„pénzügyi bűncselekmények"** cím alatt összefoglalt deliktumok is. Jelentősen mérséklődött továbbá a **számvitel rendjének megsértése** (203–>60), a **csődbűncselekmény** (20–>8), a **gazdasági adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása** (29–>14) és az **adócsalás** (154–>61) bűncselekménye is (Korontos Z., 2013). Nagy esetszámmal jelentkezik a főcsoporton belül a **készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés** (374–>362), amelynek esetszámai szintén csökkentek.

A ***vagyon elleni bűncselekmények főcsoportja*** esetszámi ingadozását tekintve rendkívül stabilnak mondható, a vizsgált időszak minimum és maximum értéke közötti differencia mindössze 222. Pozitív tényként könyvelhető el, hogy 2010 óta – ha csak csekély mértékben is –, de folyamatosan csökken az ismertté vált vagyon elleni bűncselekmények száma. 2012-ben 4281 vagyon elleni deliktum vált ismertté, ami az ismertté vált bűncselekmények 49,91%-át adta. Ezen érték a vizsgált városokkal összevetve alacsonynak mondható, az országos értéknél is közel 5,0%-kal kedvezőbb.

A vagyon elleni főcsoport legnagyobb esetszámmal jelentkező bűncselekménye a **lopás**. A Pécsi Rendőrkapitányságon a deliktum száma nem mutat jelentős ingadozást, a kedvezőtlen gazdasági folyamatok nem indukáltak jelentős esetszámi növekedést. Sőt, 2011–12 vonatkozásában még egy csekély csökkenés is megfigyelhető (2030 –>1920). Az 1049,24-os gyakorisági mutató alapján a Baranya megyei megyeszékhely értékei voltak a legalacsonyabbak (2012). A fenti kriminálstatisztikai adatok a várakozásomtól eltérő eredményt hoztak, ugyanis a 2000–2008-as évek adataira vonatozó 2011-ben elvégzett kutatásaim alapján megállapítást nyert, hogy „*A lakosság számarányához képest a leginkább fertőzött Pécs városa* (a vizsgált öt városhoz képest) *(1428,83), ahol 100.000 főre vetítve több mint 100 db lopással történik több egy év alatt, mint az országos átlag…*" (Mátyás Sz., 2011).

A **betöréses lopás**ok számában viszont monoton emelkedés figyelhető meg. 2009-től kezdődően közel 100%-kal (632–>1263) nőtt az ismertté vált betöréses lopások száma. A jelentős esetszám növekedés nyomon követhető a gyakorisági mutató emelkedésében is, a pécsi kapitányság az erősen érintett városok közé

sorolható (2012: 690,20). A **rablás**ok esetszámaira viszonylagos stabilitás jellemző, az ismertté vált rablások száma 46 és 51 között ingadozik. A bűncselekmény gyakoriságát vizsgálva a közepesen érintett kapitányságok közé tartozik (2012: 25,14). 2011-ben és 2012-ben a **rongálás**ok száma az azt megelőző két évhez viszonyítva jelentősen emelkedett (2012: 256). 2009 és 2011 között az ismertté vált rongálások száma 195-ről 295-re növekedett. A jelentős emelkedésnek köszönhetően, gyakoriságát tekintve, a Pécsi Rendőrkapitányság a fővárost leszámítva a leginkább érintett volt a deliktum által (2012: 139,90).

A bűnügyi relevanciával bíró graffiti jellegű rongálások számának emelkedése arra ösztönözte a bűnmegelőzéssel foglalkozó szakembereket, hogy a graffiti megelőzésére Pécsett már óvodásoknak és általános iskolásoknak is szemléletformáló foglalkozásokat tartsanak. Ennek keretében – azért, hogy a fiatalok ellenőrzött keretek között hódolhassanak „szenvedélyüknek" –, a tanintézményekben graffiti-falakat alakítottak ki, továbbá előadásokat tartottak az érintett korosztályoknak, többek között a jogsértés elkövetése miatt várható szankciókkal kapcsolatosan (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

Szintén a motiválatlan rongálások számának csökkentésének reményében, a fiatalok lakókörnyezetük iránti felelősségérzetének növelése céljából egy programot indítottak, melynek során Pécsett hat helyen „fogadott örökbe" közterületet két iskola és számos civil szervezet. Ennek keretében egy évig az örökbe fogadók vállalták, hogy óvják és figyelik az általuk is használt közterületet. Az egyik örökbefogó az ország egyetlen cigány gimnáziuma, a Gandhi Gimnázium volt, amely az intézmény szomszédságában lévő parkos terület gondozását vállalta el (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

2012-ben 1669 db ***közterületen elkövetett bűncselekmény*** vált ismertté, amelyek száma 2010 óta folyamatosan csökken (2049–>1669). A 2011–2012-es évek vonatkozásában a csökkenés mértéke 7,7% volt. E rendkívül kedvező folyamatnak köszönhetően a Pécsi Rendőrkapitányságon a közterületen elkövetett bűncselekmények lakosságszám arányosan számított gyakorisága, a vizsgált városok között átlagosnak tekinthető. Ez az érték különösen annak a ténynek az ismeretében tekinthető pozitívnak, hogy a 2000–2008 közötti időszakban a fentiekben említett öt város közül a Pécsi Rk.-on volt a legmagasabb a főcsoport gyakorisága (1470,18). A relatíve kedvező értékek és a sokéves a közbiztonság érdekében kifejtett rendőri munka, azonban sokszor egy-egy nem kívánatos esemény következtében egyik napról a másikra a lakosság szemében annulálódik (lásd: fentébb az erőszakos közösülés kapcsán tett észrevételek).

Átlag felettinek tekinthető a ***személy elleni erőszakos bűncselekmények*** gyakorisága. A deliktum esetszáma 2012-re az előző évben regisztrált 677 db-ról 797 db-ra növekedett, amely következtében a bűncselekmény gyakorisági mutatója 368,33-ról 435,54-re emelkedett. Utóbbi értékkel a Pécsi Rendőrkapitányságon a harmadik legmagasabb érték realizálódott.

A bűnözés személyi oldala

Az ismertté vált bűnelkövetők

Az ismertté vált bűnelkövetők számában 2010-től kezdődően mérséklődés figyelhető meg (2514–>2135). A kedvező folyamat ellenére is, 2012-ben a második legmagasabb volt a lakosságszám arányosan számított gyakorisági mutató (1168,11). A fenti trend megfigyelhető a fiatalkorú bűnelkövetők esetében is, számuk 2010 óta csökken (262–>228). A korcsoport százalékarányos részesedése 10,68% (2012), ami a vizsgált városok között a negyedik legmagasabb érték. Érdemes azonban megemlíteni, hogy a szegedi és a székesfehérvári értékek mindössze néhány tizedszázalékkal alacsonyabbak csak, mint a pécsi.

A regisztrált bűnelkövetők között a büntetlen előéletű személyek száma csökkent (1547), azonban arányuk továbbra is magas (72,5%). A többszörös visszaeső bűnelkövetők száma 18,5%-kal (92–>75), míg a visszaesőké 11%-kal (99–>88) mérséklődött. Csekély mértékben ugyan, de emelkedett a különös visszaesők száma (69–>76). Évek óta csökken az alkohol hatása alatt bűncselekményt elkövetők száma (299–>273), a kábítószer hatása alatt álló személyek száma viszont tendenciózusan emelkedik (161–>213) (Korontos Z., 2013).

Sértetti oldal

Az ismertté vált természetes személy sértettek számában 2009 óta monoton növekedés figyelhető meg, számuk 18,1%-kal emelkedett (3872–>4573). A kedvezőtlen trend a gyermekkorú sértetteknél nem érzékelhető, számuk 2012-re az előző évhez képest 31,86%-kal csökkent (113–>77). A korcsoport aránya az ismertté vált sértettekből 1,68%. A korspecifikus elemzést tovább folytatva megállapítható, hogy a fiatalkorú sértettek szintén nem követik a fentiekben említett trendet. Ezen korcsoport esetében is csökkenés regisztrálható (183–>143). A 14–17 év közötti korcsoport 3,13%-kal részesedett az ismertté vált sértettekből, ami az egyik legalacsonyabb érték a vizsgált kilenc város között. Ez az érték várakozásomtól eltérően igen kedvező, holott köztudott, hogy a városban relatíve magas a hátrányos helyzetű fiatalok aránya, akik maguk is könnyen bűncselekmény áldozatává válhatnak. A 60 év feletti sértettek esetében közel sem ilyen kedvező a helyzet, a sértetté válás veszélye ugyanis e korcsoportnál az egyik legvalószínűbb. Számuk 2009 óta folyamatosan növekszik (624–>1062), részesedése a legidősebb korcsoportnak 23,22%, ami a vizsgált városok között a második legmagasabb volt.

Az időskorú sértettek számának növekedése hátterében több bűncselekmény áll, így például jelenősen emelkedett a sikkasztások (5–>12) a betöréses lopások (225–>350), továbbá a készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés (53–>71) bűncselekmények miatt indított büntetőeljárások száma (Korontos Z., 2013). A 60 év feletti korosztály sértetté válásának oka elsősorban abban keresendő, hogy koruknál, hiszékenységükből és kiszolgáltatottsá-

guknál fogva, könnyebben válnak áldozattá, mint a fiatalabb korosztályok. A jövőben, a kedvezőtlen demográfiai folyamatok következtében, nyilvánvalóan a korcsoport számának növekedése miatt jelenősen nőni fog a 60 év feletti sértettek száma és aránya.

Nyomozati eredményesség

A Pécsi Rendőrkapitányság nyomozati eredményessége az értékelt időszakban számszakilag és statisztikailag egyaránt folyamatosan csökkent. A 2009. évi 53,85%-ról 2012-re 41,245-ra mérséklődött. A csökkenés mértéke azonban jóval kisebb, mint a legtöbb vizsgált kapitányság esetében, és a 2012-es 41,24%-os nyomozati eredményesség is rendőrszakmai szempontból elfogadható eredménynek tekinthető. A fentiekben hivatkozott évértékelő jelentés gyakorlatilag egyáltalán nem tért ki a nyomozati eredményességre, azonban valószínűsíthető, hogy a csökkenés hátterében főként a jogszabályi változások és az eltérő „B" lap kitöltési mechanizmus állnak.

SZÉKESFEHÉRVÁR KÖZBIZTONSÁGÁRÓL

Székesfehérvár Fejér megye székhelye, a Közép-Dunántúli Régió központja. A város hazánk kilencedik legnépesebb települése, lakossága 101 722 fő (2012). Népessége 1989-ben érte el maximumát, azóta fogy (kb. 7000 fővel). Országos viszonylatban is jelentős ipari központ, ahová igen nagy volumenű a működő külföld tőke beáramlása. Földrajzi elhelyezkedése rendkívül kedvező, mivel a budapesti agglomeráció peremén, a Budapest–Velencei-tó–Balaton idegenforgalmi háromszögben található. Részben ennek köszönhetően fontos vasúti és közlekedési csomópont.

A Székesfehérvári Rk. és a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság egymás viszonyított adataiból megállapítható, hogy a városi kapitányság működési területén ismertté vált bűnügyek aránya folyamatosan emelkedik. Míg 2008-ban az ismertté vált deliktumok 39,6%-a, addig 2012-ben már több mint 60%-a realizálódott a városi kapitányságon. A fentiekben említett részesedésbeli adatok alapján az a következtetés vonható le, hogy a Székesfehérvári Rendőrkapitányság eredményessége, a bűnügyek keletkezése vonatkozásában játszott szerepe meghatározó volt, és a jövőben is az lesz (Kovács Zs., 2013).

Székesfehérvár város területe 170,89 km², a Székesfehérvári Rk. illetékességi területe pedig 1467,23 km². A működési területén 31 település található, melyek közül 3 város.

A Székesfehérvári Rendőrkapitányság bűnügyi helyzetének általános jellemzése

A bűncselekmények számának alakulása, dinamikája és tendenciája

Az ENYÜBS szerinti kriminálstatisztikai adatokból megállapítható, hogy a 2009–2012 közötti időszakban a bűncselekményi értékek terjedelmi változása igen hektikus volt. Abszolút értékekben a növekedés mértéke 254,32% (7896–>20 081). A legnagyobb mértékű emelkedés a 2011–2012-es évek vonatkozásában következett be, amikor közel 7000 db bűncselekménnyel több vált ismertté, mint az előző évben. Pozitív tényként értékelendő azonban, hogy a bűncselekményi érték növekedését a nyomozási eredményesség növekedése is követte. A városi kapitányság értékei a Fejér megyei értékkel összevetve megállapítható, hogy a megyei értékek is jelentősen emelkedtek a vizsgált időszakban (2009: 15 612; 2012: 33 791), azonban a megyei értékek emelkedését nem kizárólag a városi kapitányság indukálta. A Székesfehérvári Rendőrkapitányságon az ismertté vált bűncselekmények tendenciája megegyezik a megyei főkapitányságéval, dinamikája azonban jóval erőteljesebb.

A tárgyilagosság kedvéért azonban meg kell jegyezni, annak ellenére, hogy jelentős emelkedés következett be néhány deliktumnál, ez a lakosság többségének szubjektív biztonságérzetére nem volt jelentős hatással. Az egyes bűncselekményfajták vonatkozásában tartósan növekvő vagy csökkenő trendek nem állapíthatók meg. Tendenciaszerű, tartós átrendeződések nem következtek be (Varga P., 2013).

A bűnözési fertőzöttség

Az extrém bűncselekményi értékek megmutatkoznak a bűnözési fertőzöttségben is. A 100 000 lakosra számított gyakoriság alapján 2011-ben – a szintén extrém értékeket produkáló Debreceni Rk. mögött – a második legnagyobb gyakoriság jellemezte a Székesfehérvári Rk.-ot (7779,05). 2012-ben azonban a még nagyobb léptékű emelkedés következtében 11 733,05-re növekedett a lakosságszám arányos gyakorisági mutató, amivel a vizsgált városok között a Fejér megyei megyeszékhely volt a legfertőzöttebb. A fertőzöttség nagyságát jelzi, hogy a 2012-es érték alapján a Nyíregyházi és Székesfehérvári Rk. között több mint háromszoros volt a gyakorisági különbség, de az országos mutatóval is összevetve több mint kétszeres volt a differencia.

A bűncselekményi főcsoportok struktúrája

A bűncselekmények jogi szempontú struktúrájában az értékelt időszakban számottevő változás következett be, ezért a Székesfehérvári Rk. bűncselekményi struktúrájának elemzésekor feltétlenül említést érdemel az a tény, hogy a 2012-es év extrém vagyon elleni főcsoportjának esetszámai következtében, az egyes főcsoportok részesedése lecsökkent, ezért a 2012-es év bűncselekményi struktúrája nehezen összevethető más kapitányságokéval. Az aránytalanságok

kiküszöbölése és a területi különbségek érzékeltetése végett, ezért a 2011-es év értékeit használtam.

A kriminalisztikai szempontú strukturális megoszlást vizsgálva megállapítható, hogy a ***személy elleni bűncselekmények főcsoportját*** kis ingadozás (441–332), 2010 óta pedig csökkenő esetszámok jellemzik. A kitapintható tendencia tehát több éve kedvező irányt mutat, ezzel állandósuló csökkenő trendet jelölve. A 2012-es évre az előző év értékeihez képest további 8,79%-os csökkenés következett be (364–>332). A 2011-es év részesedése 2,72% volt, mely a vizsgált városok között a legalacsonyabb.

A 2012. évi kapitányságvezetői évértékelő jelentésből kiderül, hogy személy elleni bűncselekmények körében Székesfehérváron is jelentős a családtagok sérelmére elkövetett bűncselekmények aránya, ami elsősorban a vérszerinti hozzátartozókat és a házastársakat érinti (Kovács Zs., 2013).

A **befejezett emberölés** 2012-es 3 db-os esetszáma alapján rendkívül kedvező gyakorisági érték született (1,75), viszont a 2011-es év 7 db befejezett emberölése alapján az egyik legmagasabb a lakosságszám arányos mutató realizálódott (4,07). A négy év esetszámi átlaga 5,25 fő/év. A kategórián belül meghatározó úgy társadalmi veszélyességét, mind esetszámát tekintve a **testi sértés** bűncselekménye, melynek számában 2009 óta figyelhető meg csökkenés (246–>182). A bűncselekmény gyakorisági mutatója 106,34 (2012), ami a szegedi érték után a második legalacsonyabb. A kedvező érték annak tudatában különösen pozitív előjellel minősíthető, hogy Fejér megye országos viszonylatban a főcsoport bűncselekményei által az erősen érintett megyék közé sorolható.

Rendkívül pozitívnak tekinthető rendőrszakmai szempontból, hogy a ***közlekedési bűncselekmények*** száma 2009 óta folyamatos csökkenést mutat (273–>211). A 2011–2012-es évek vonatkozásában a csökkenés mértéke 11,72%-os volt (239–>211), a részesedés pedig 1,05%. Ez a legalacsonyabb volt a vizsgált városok között.

2012-re az előző év értékeihez viszonyítva csökkenés következett be a személyi sérüléssel járó közlekedési balesetek számában (14%). Kimagasló a csökkenés mértéke a halálos kimenetelű balesetek esetében, ahol 42%-os volt a csökkenés mértéke (12–>7). A súlyos sérüléses balesetek esetében a csökkenés mértéke 16% volt (113–>95), míg a könnyű sérüléses esetében 11% (204–>181). Az illetékességi terület és Székesfehérvár város viszonyát vizsgálva megállapítható, hogy a közlekedési balesetek megoszlásának aránya mintegy 50-50%. A megye és a város közlekedésbiztonságát nagyban befolyásolja az a tény, hogy az ország központi részén helyezkedik el, így számos nagy forgalmú országos és helyi út halad át rajta (7-es, 62-es és 81-es főútvonalak), melyek jelentős tranzitforgalmat bonyolítanak le. A fentiek, illetve annak ismeretében, hogy a megyei úthálózatra jutó átlagos napi forgalom az országos átlagot 25%-kal meghaladja, elismerésre méltó a közlekedési balesetek és bűncselekmények számá-

nak csökkenése – még annak ellenére is, hogy az elmúlt években nem volt számottevő forgalomnövekedés (Kovács Zs., 2013).

A ***házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények*** főcsoportját rendkívül kiegyenlített esetszámok jellemzik. Ezt bizonyítja a bűncselekmények összege alapján számított négy év számtani átlaga is, mely 126,25. A főcsoport maximumát adó 2011-es év különbsége is mindössze 30 db bűncselekmény. 2012-ben az azt megelőző évhez képest 28,85%-os csökkenés következett be (156–>111).

Az **erőszakos közösülés** 2012-es gyakorisági értéke alapján a középmezőnybe sorolható a Székesfehérvári Rk. (1,75), a 2011-es év értékei alapján pedig a harmadik legalacsonyabb érték realizálódott a vizsgált városok között.

Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények főcsoportja az ügyforgalmi statisztika adatai szerint a vizsgált években – az országos trendhez igazodva – rendkívül kis esetszámmal jelentkezett. 2012-ben a főcsoporton belül 68 bűncselekmény vált ismertté, amivel a vizsgált hét főcsoport közül a legkisebb részesedést érte el.

A ***közrend elleni bűncselekmények főcsoport*** terjedelmi változásai rendkívül hektikusak, az adatsor torzult szinusz görbére emlékeztet (2282-1503-4383-2977). Az ismertté vált közrend elleni bűncselekmények 2011-ben érték el maximumukat (4383), majd 2012-ben több mint 1400 esetszámos csökkenés realizálódott.

Rendkívül alacsony a vizsgált időszakot elemezve az ismertté vált **garázdaság**ok száma. Magyarország nagyvárosait nézve az egyik legkedvezőbb a székesfehérvári gyakorisági mutató. A 2012-es év 13,73%-os emelkedése ellenére is (153–>174) a második legalacsonyabb volt a kapitányság gyakorisági mutatója (101,67). Fejér megyei viszonylatban a Székesfehérvári Rendőrkapitányság – a Dunaújvárosi és a Gárdonyi Rk.-val együtt – a bűncselekmény által a leginkább érintett területek közé tartozik, mely a relatíve nagyszámú népességkoncentráció okozta társadalmi konfliktusok következménye. A kábítószerrel kapcsolatos jogsértések gyakorisága szintén Székesfehérváron és Dunaújvárosban a legnagyobb, ami szintén a nagyvárosi mivolt egyik negatív velejárója (Varga P., 2013).

Az ENYÜBS szerinti kriminálstatisztikai adatok alapján szintén kedvezőnek ítélhető, hogy a ***gazdasági bűncselekmények*** esetén megtorpant a 2009 óta tartó emelkedés (419–>935), és 2012-re 28,67%-os csökkenés következett be (935–>667).

A **pénzhamisítás** bűncselekmény számában 2010 óta csökkenés figyelhető meg (45–>27), a 2012-es gyakorisági mutató alapján a Székesfehérvári Rk. a közepesen fertőzött városok közé sorolható (15,78).

A rendelkezésre álló ügyforgalmi adatok alapján megállapítható, hogy a bűncselekményi főcsoportok egymáshoz viszonyított arányának eltolódásáért a ***vagyon elleni bűncselekmények főcsoportja*** „felelős". Olyan léptékű eset-

szám növekedés figyelhető meg, amely teljesen felborította a korábbi bűncselekményi struktúra arányszámait. Ennek számokban kifejezett mértéke alapján, a 2009-es és 2010-es évek esetében már regisztrálható egy közel 1500 esetszámos emelkedés (4399–>5758), majd a következő évben további 1300 darabos növekedés realizálódott. A bűncselekményi struktúrára a legnagyobb torzító hatást gyakorló emelkedés 2012-ben következett be, amikor az előző évhez képest több mint 200%-kal emelkedett az ismertté vált vagyon elleni bűncselekmények száma (7092–>15 709). A 2012-es év értéke alapján az ismertté vált deliktumok 78,23%-át a vagyon elleni bűncselekmények tették ki. A szignifikáns emelkedés hátterében a csalások számának emelkedése áll. A Székesfehérvári Rendőrkapitányágon egy 2010-ben elrendelt, de 2012-ben befejezett (vádemelési javaslattal megküldött) 12.303 rendbeli sorozat jellegű csalásos ügy volt az, amely extrém módon megemelte a főcsoport esetszámait és részesedési arányát.

A kategórián belül meghatározó **lopás** esetében jelentős esetszám csökkenés figyelhető meg. A vizsgált négy esztendő alatt közel 800-zal kevesebb lopás vált ismertté. 2012-ben 7,24%-os csökkenés következett be (2353–>2183). Gyakorisága alapján a vizsgált városok között 2011-ben a harmadik (1369,15), 2012-ben pedig a negyedik legmagasabb érték a Székesfehérvári Rendőrkapitányságé volt (1275,5). A lopások számának csökkenése különösen annak a ténynek az ismeretében figyelemreméltó, hogy a közelmúltban a városban megtelepedett multinacionális vállalatokkal kapcsolatosan nagy számban kellett intézkednie a rendőrségnek munkahelyi lopások miatt (Kovács Zs., 2013).

A **betöréses lopás**ok esetszámainak négy éve tartó növekedését elemezve megállapítható, hogy 2010/2011-ben következett be egy nagy törés. Ekkor 39,73%-os volt az emelkedés nagysága (370–>517). A 2012-ben bekövetkezett növekedésnek már kisebb mértékű volt a dinamikája (11,99%) (517–>579). 2011-ben és 2012-ben a harmadik illetve a negyedik legalacsonyabb gyakorisági érték realizálódott (300,83 és 338,30). Rendkívül kedvezőnek ítélendő rendőrszakmai és a szubjektív biztonságérzet aspektusából egyaránt, hogy mennyiségi mutatói alapján a **rablás**ok száma 2010 óta csökkenő tendenciát mutat. Az objektivitáshoz hozzátartozik, hogy 2010/11-es évek esetében ez mindössze egy esetszámos csökkenést jelentett, azonban 2011-12 vonatkozásában már 31,75%-os csökkenés következett be (63–>43). Ez a már korábban említett társadalmi és gazdasági problémák éveiben kiemelkedő eredménynek tekinthető, különösen annak ismeretében, hogy a vizsgált városok zömében jelentős mértékű növekedés következett be az elmúlt két-három év során. Gyakoriság alapján 2012-ben a Székesfehérvári Rk.-on a negyedik legalacsonyabb mutató realizálódott (25,12). A **rongálás**ok száma 2010-től kezdődően szintén csökkenő tendenciát mutat (305–>191), így két év alatt közel 37,38%-kal csökkent az ismertté vált rongálások száma. 2011-ben az ötödik, 2012-ben pedig a harmadik legalacsonyabb volt a kapitányság gyakorisági mutatója (153,03 és 111,6).

A megyeszékhelyi kapitányságon az ismertté vált ***közterületen elkövetett bűncselekmény***ek száma 2012-ben 1539 db volt, amely hároméves csökkenés eredménye. [2010 óta összesen 25,69%-os csökkenés következett be (2071–>1539)]. Gyakoriság alapján 2011-ben a hatodik, 2012-ben pedig a harmadik legalacsonyabb volt Székesfehérvári Rk. mutatója.

Az állampolgárok szubjektív biztonságérzetének egyik „lakmuszpapírja" a közterületen elkövetett bűncselekmények számának és gyakoriságának alakulása. A Székesfehérvári Rk. esetében a közterületen elkövetett „vagyon elleni bűncselekmények jellemző helyszínei a lakótelepi utcák és parkolók, az üzletek és bevásárlóközpontok parkolói, az oktatási és egészségügyi intézmények közelében lévő útszakaszok, az idegenforgalmi szezonban a belváros és a strand parkolói, a halottak napja körüli időszakban pedig a temetők környéke." (Kovács Zs., 2013)

Szintén pozitív tényként értékelhető, hogy 2010 óta a ***személy elleni erőszakos bűncselekmények*** számának csökkenése is regisztrálható (620–>494), amely 20,32%-kal mérséklődött. Gyakoriság alapján a város az egyik legalacsonyabb mutatóval rendelkezik (2012: 288,64).

Kovács Zsolt rendőr alezredes kapitányságvezető rövid távú kriminálprognózisa szerint a kapitányság illetékességi területén továbbra is vagyon elleni deliktumok fognak dominálni, releváns strukturális átrendeződés nem várható. A statisztikai adatok alapján az alezredes valószínűsíti továbbá az erőszakos és garázda jellegű bűncselekmények számának növekedését. Tekintettel a főváros közelségére, illetve arra, hogy a város gazdasági fejlettsége az országos átlag felett van és a közvetlen környezetében is a fejlett területek közé sorolható, ezért fokozódhat a bűncselekmény elkövetése céljából érkező bűnelkövetők aktivitása (Kovács Zs., 2013).

A bűnözés személyi oldala

Az ismertté vált bűnelkövetők

Ahogy a vizsgált városok többségében, úgy a Székesfehérvári Rk. esetében is megfigyelhető, hogy az ismertté vált bűnelkövetők száma 2010-től kezdődően csökkent (21,15%) (1480–>1167). A csökkenés dinamikája a 2012-ben volt a leginkább erőteljes. A 100 000 főre jutó ismertté vált bűnelkövetők alapján a Fejér megyei megyeszékhely értékei voltak a legkedvezőbbek (2012: 676,87). Összehasonlításképpen érdemes megemlíteni Miskolcot, ahol ugyanezen érték a fenti időszakban közel kétszerese volt a székesfehérvárinak (1248,07). A fiatalkorú bűnelkövetők részesedése alapján megállapítható, hogy a negyedik legalacsonyabb mutató Székesfehérváron realizálódott (10,11%). A 14–17 év közötti bűnelkövetők száma pedig 2010 óta csökkenést mutat (151–>118).

A bűnelkövetőkkel kapcsolatosan megállapítható, hogy a város szerencsés földrajzi fekvése, a fővároshoz való közelsége és relatíve fejlett gazdasága, je-

lentős vonzerőt gyakorol a bűnelkövetőkre, ezért az utazó bűnelkövetők léte egyre nagyobb problémát jelent. Ezen bűnelkövetői kör elsősorban betöréses lopásokat, besurranásos lopásokat és gépjárműlopásokat követ el. Az alkohol továbbra is jelentős oksági tényezőként szerepel, elsősorban a betöréses lopásoknál, a személy elleni, illetve az erőszakos és a garázda jellegű bűncselekményeknél (Kovács Zs., 2013). A Fejér megyei főkapitány prognózisában valószínűsíti továbbá a gyermekkorúak által, illetve a gyermekkorúak sérelmére elkövetett jogsértések előtérbe kerülését (Varga P., 2013).

Mint az a bevezetőben említésre került, a település dinamikusan fejlődő ipari-gazdasági központ. Ebből kifolyólag jelentős vonzó hatást gyakorol nemcsak a munkaerő piac résztvevőire, hanem a bűnelkövetőkre is. Ez alapján Székesfehérvár már jelenleg is az elkövetés szempontjából vonzó területnek számít, a város további fejlődését feltételezve ezért valószínűsíthető a bűnelkövetői vonzáskörzet további bővülése.

Sértetti oldal

Az ismertté vált sértettek száma extrém módon megemelkedett, 2009 óta közel négyszeresére (4055–>16.181). (A legnagyobb arányú emelkedés 2011–12-es években következett be, amikor számuk 7575-ről 16 181-re emelkedett.) Ilyen mértékű és dinamikájú növekedés a vizsgált városok egyikénél sem volt megfigyelhető. A sértetteket korcsoportonkénti bontásban vizsgálva megállapítható, hogy a gyermekkorú sértettek száma az értékelt időszakban relatíve kis ingadozást mutatva 70 és 133 között volt. A százalékos aránya az egyes korcsoportoknak félrevezető lehet a sértettek extrém száma miatt, ezért Székesfehérvár esetében ettől jelen tanulmányban eltekintek. Kovács rendőr alezredes megemlíti (2013), hogy „*a gyermekkorú áldozatok túlnyomó többsége hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű, illetve olyan körülmények között élő gyermekkorú, akinek családjára az alkoholfogyasztás, a durvaság és az agresszivitás, sokszor társadalmi elszigeteltség volt a jellemző.*"

A fiatalkorú sértettek száma szintén relatíve kis ingadozást mutat. A sértetti érték 2011-ben érte el maximumát, amikor 180 14–17 közötti személy viktimizálódott. 2012-re számuk – követve a megyei trendet – 122-re mérséklődött. Az időskori bűnmegelőzés szempontjáról kiemelt figyelmet kell fordítani a 60 év feletti személyekre, mivel a sértetté válás veszélye a három leginkább veszélyeztetettebb korcsoport közül (gyerekkorú, fiatalkorú és időskorú) e kategóriában a legnagyobb mértékű. Számuk 2009-től kezdődően 368,02%-kal emelkedett (663–>2440).

A bűncselekmények áldozatává vált személyek többségénél (betöréses lopás, gépkocsi feltörés) a nagyszámú felvilágosító kampány és egyéb bűnmegelőző tevékenység ellenére is megfigyelhető a sértetti közrehatás (Kovács Zs., 2013). Objektív okként – tipikus nagyvárosi jelenségként – az emberi kapcsolatok hiánya és a környezet közömbössége jelölhető meg (Varga P., 2013).

Nyomozati eredményesség

A Székesfehérvári Rendőrkapitányság nyomozati eredményessége relatíve kiegyenlítettnek tekinthető. Értéke 2009–2011 között 43–48% között ingadozott. Ettől a 2012-es év értéke tér el, amikor a fentiekben említett nagy „B" lap számú csalás bűncselekménynek – és a sikeres felderítésnek – köszönhetően, a 2011-es év 43,31%-os mutatója több mint 20%-kal emelkedett (67,75%). Az eredményes nyomozások száma a 2011. évi 5263-ról 2012-re 13 928-ra emelkedett (Kovács Zs., 2013).

GYŐR KÖZBIZTONSÁGÁRÓL

Az Észak-Dunántúl központja a római alapítású Győr, ami napjainkra kulturális, gazdasági és oktatási központtá vált. Győr népességszámát tekintve hazánk hatodik legnépesebb városa (2012: 131 564 fő), mely Győr-Moson-Sopron megye székhelye és a Nyugat-Dunántúl Régió központja. Specifikum a városban dolgozó több ezer fős csallóközi magyar munkásság, akik főként a helyi gyárakban dolgoznak. Az 1990-es adatokhoz képest (129 331 fő) a város lakossága gyakorlatilag stagnál, mely annak tudható be, hogy a városból jelentős a kiköltözés az agglomeráció kisebb településeire. A város területe 174,62 km². Az országra jellemző főbb demográfiai trendek természetesen Győrre is jellemzők, azonban a népesség korösszetétele kedvezőbbnek mondható, mint az országos átlag. Térszerkezeti adottságai igen kedvezőek, Budapesttől, Bécstől és Pozsonytól is könnyen és gyorsan megközelíthető. A település a földrajzi térben egyre jelentősebb pozíciót alakít ki magának és a térség egyik gazdasági erőcentrumává vált. Ezt mindenekelőtt fekvésének köszönhette, mivel Kelet-Közép-Európa gazdasági erővonalainak metszéspontjában fekszik. Helyzeti energiái tehát rendkívül erősek, melyek várhatóan az elkövetkező évtizedekben tovább erősödnek.

A városközlekedés földrajzi szempontból egyedülálló adottságokkal rendelkezik. Győr az elmúlt néhány évtizedben nemcsak hazai, hanem nemzetközi viszonylatban is logisztikai csomóponttá nőtte ki magát. A város közlekedésének nagytérségi kapcsolatait a IV. (közúti közlekedési folyosó), illetve a VII. (Duna hajózási útvonal) Helsinki folyosók adják. Az 1990-es évtized közepétől a város gazdasága jelentős szerkezetátalakuláson ment keresztül, melyben nagy szerepe volt a városba települt jelentős számú külföldi vállalatnak (pl. Audi, Philips). Ennek hatására a város a főváros után az ipari potenciálját és versenyképességét tekintve a második legjelentősebb város.

A Győri Rendőrkapitányság illetékességi területe Győrön kívül 57 településre terjed ki [24]. Az rk. illetékességi területe 1388 km², lakossága pedig 215 879 fő. Az ENYÜBS adatai szerint 2012-ben a Győr-Moson-Sopron megyében ismertté vált bűnügyek 57,83%-a a Győri Rendőrkapitányságon lett elrendelve,

így a rendőrkapitányság bűnügyi tevékenysége meghatározó a megye szempontjából is (Horváth Cs., 2013).

A Győri Rendőrkapitányság bűnügyi helyzetének általános jellemzése

A bűncselekmények számának alakulása, dinamikája és tendenciája

Az ügyforgalmi statisztika adatai alapján az ismertté vált bűncselekmények száma a 2009–2012 közötti időszakban 8090 és 10 830 között ingadozott. Jelentős, bűnügyi relevanciával bíró terjedelmi különbségek nem voltak megfigyelhetők. 2011-ig emelkedő tendenciát mutatott a bűncselekmények terjedelme, 2012-ben viszont az előző év értékéhez képest 9,20%-os csökkenés következett be (10 830–>9834). Összességében és a vizsgált városok többségéhez képest is úgy értékelhetjük a vizsgált időszak bűncselekményi értékeit, hogy relatíve kiegyenlített, a bűncselekményi struktúrát jelentősen módosító extrém évek nem voltak felfedezhetők. Négy év ismeretében nyilvánvaló, hogy trendről még nem beszélhetünk, azonban a győri bűncselekmények tendenciája az országossal 2011-ig megegyezik, attól 2012-ben figyelhető csak meg eltérés.

Az érintett időszak bűncselekményi értékeinek számtani átlaga 9638,25, a 2000–2008 közötti időszak esetében viszont csak 8933,22 db/év volt. A már statisztikai szempontból is jelentős különbséget tovább növeli az a tény, hogy 2000–2008 között a 2000-es év több mint 15 000 darabos bűncselekményi értékét jelentősen megemelte.

Győr a bűncselekmények elkövetése szempontjából vonzó területnek tekinthető, mivel gazdasági fejlettsége folytán jelentős a sérthető értékek aránya. A település esetében is igaz az a megállapítás, hogy *„A modern városok által kínált körülmények sok esetben ösztönzőleg hatnak a bűnözésre”* (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

A bűnözési fertőzöttség

A 2011-es kiugró év értékei alapján, az ötödik legmagasabb gyakorisági értékkel a Győri Rendőrkapitányság rendelkezett (4994,72). Ez azonban nem a valós bűnügyi folyamatokat mutatja, hosszabb idősort vizsgálva jóval kisebb a megyeszékhelyi kapitányság érintettsége. Az értékelt időszak bűncselekményi átlagának közelében lévő 2012-es év értékei alapján a második legalacsonyabb a győri mutató volt (4520,71). Ez utóbbival már országos átlag alatti értéket mutat a vizsgált kapitányság, ami a nagyvárosok között rendkívül figyelemreméltó.

A bűncselekményi főcsoportok struktúrája

A ***személy elleni bűncselekmények főcsoportjának*** részesedése az ismertté vált bűncselekményekből 4,92% (2011) és 5,39% között ingadozott (2012). Mindkét érték alapján a kedvező mutatójú városok közé sorolható a

Győri Rk. (Különösen akkor, ha a 2012-ben extrém értékeket mutató városok esetében a reális struktúrát mutató 2011-es évet vesszük figyelembe.). A főcsoport terjedelmi vizsgálatát követően megállapítható, hogy az egyes évek között jelentős pozitív és negatív elhajlás nem figyelhető meg, az 500 feletti esetszám valószínűsíthető az elkövetkezendő években is (2012: 530). „*A testi sértések jellemzően fiatalok között szórakozóhelyen és azok környékén, közterületen történik, vagy családtagok között nézeteltérés kapcsán. A kiváltó ok sok esetben a túlzott alkoholfogyasztás*" (Horváth Cs., 2013).

A **befejezett emberölés** gyakorisági mutatói alapján a közepesen fertőzött kapitányságok közé sorolható a Rendőrkapitányság (2012: 1,84). Esetszámait tekintve 2011-12-ben jelentős csökkenés következett be az előző év értékeihez képest (2011/12: 4 fő/év). A **testi sértés**ek gyakorisági értékeinek alapján a kapitányság a kevésbé érintett városok közé sorolható (2012: 116,30). Esetszámai minimális ingadozást mutatva, rendkívül kiegyenlítettnek tekinthetők (2012: 253).

Annak ellenére, hogy az ismertté vált ***közlekedési bűncselekmények***ben 2012-ben az előző év értékeihez képest 15,05%-os emelkedés következett be (299–>344), relatíve kiegyenlítettnek tekinthetők a főcsoport esetszámai. A főcsoport részesedése 2012-ben 3,5% volt az ismertté vált bűncselekményekből, ami kifejezetten magasnak számít. Ennek oka elsősorban a város fentiekben említett közlekedés földrajzi adottságaival és szerepkörével hozható összefüggésbe. Várakozásomtól eltérő a városközlekedési főcsoportban történő relatíve jelentős érintettsége, mivel a 2000–2008-as évek közötti időszakban a Győri Rk.-on a közlekedési bűncselekmények az országos gyakorisági értékekhez képest (165,59) kifejezetten kedvező képet mutattak (139,76) (Mátyás Sz., 2011).

A sérüléssel és halállal végződő balesetek alakulását vizsgálva megállapítható, hogy összességében 2012-ben a balesetek száma némiképp növekedett (1334–>1387), a halálos közlekedési baleseteké nem változott (9), a súlyos (112–>128) és a könnyű sérüléses balesetek száma pedig csekély mértékben emelkedett (249–>270) (Horváth Cs., 2013).

A baleset megelőzés szempontjából feltétlenül említést érdemel, hogy 2006-ban Győrben készült el az ország első, majd második *jelzőlámpás körgeometriás csomópontja*, amely nagyban csökkenti a közlekedési balesetek kockázatát (Holló S., 2007).

A ***házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények*** főcsoportjánál 2010 óta tartó esetszámi csökkenés figyelhető meg (209 –>141). Ez annak ellenére is figyelemreméltó eredmény, hogy a főcsoport egyes bűncselekményeire – azok természetéből adódóan – csak minimális ráhatása van a nyomozóhatóságnak (lásd pl. tiltott pornográf felvétellel visszaélés). Az ismertté vált bűncselekményekből történő részesedés alapján a második legmagasabb érték a Győri Rendőrkapitányságon realizálódott (2012: 1,43%). Ennek okára a beszerzett évértékelő jelentésekben nem tért ki a kapitányságvezető. A város urbanizáltsággal kapcsolatos adataiból és a régió országos átlag alat-

ti agresszivitási mutatóiból arra lehet azonban következetni, hogy a világháló szélesebb körű elterjedése és/vagy a hatékonyabb rendőri felderítés lehet az, aminek következtében az országos átlag feletti értékek születtek (Mátyás Sz., 2011). Az értékelt városok között Győrben a negyedik legalacsonyabb az **erőszakos közösülés** gyakorisági mutatója (2012: 1,38). A kedvező érték megmutatkozik a bűncselekmény négy évre számított számtani átlagában is (2,75 fő/év). A főcsoporton belül a legtöbb rendőri intézkedést a **kiskorú veszélyeztetése** (33) és a **tartás elmulasztása** (97) bűncselekmények váltották ki.

A jogi szempontú strukturális elemzést tovább folytatva megállapítható, hogy ***az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények*** főcsoportja esetszámát és részesedését tekintve is a vizsgált főcsoportok közül a második legalacsonyabb (2012: 145 db; 1,47%). 2012-re az előző év értékeihez képest számszakilag elhanyagolható, de statisztikailag jelentős, 35,51%-os emelkedés következett be (107–>145).

A ***közrend elleni bűncselekmények főcsoport*** "aktaszámaiban" 2009 és 2011 között igen erőteljes emelkedés figyelhető meg. Mintegy 400%-kal nőttek a főcsoport ismertté vált bűncselekményei (1062–>3994). A a nagy volumenű terjedelmi változás 2010/2011-ben következett be, amikor közel 2000 db-os esetszám növekedés történt. 2012-ben az előző év kiugró értékéhez képest 12,64%-os csökkenés került regisztrálásra (3994–>3489). A főcsoportnak az egyik legmagasabb a részesedése a vizsgált városok között (2012: 35,48%), az országos átlagot pedig közel 7%-kal haladja meg.

A 2000–2008 közötti időszakban a bűnügyi ügyforgalmi statisztika adatai alapján, a Győri Rendőrkapitányságon a **garázdaság** bűncselekmény gyakorisági értékeinek számtani átlaga 48,06 volt. A mutató 2011-ben 153,58, 2012-ben pedig 114,01 volt. A jelentősen emelkedett érték ellenére is a Győr-Moson-Sopron megyei megyeszékhely nem tartozik a fertőzött kapitányságok közé. Esetszámainak emelkedése 2011-ben (132–>333) számottevő volt, 2012-ben azonban a mérőszám közel 100-zal csökkent. A 2012-es kapitányságiévértékelő jelentésből megállapítható, hogy a garázdaságok túlnyomó többsége a győri közterületeken, vendéglátóhelyeken, pályaudvarokon valósult meg. Az erőszakos és garázda jellegű cselekmények esetében rendszerint személyes, akár évek óta fennálló konfliktus előzi meg az elkövetést, és gyakran párosul testi sértéssel is (Horváth Cs., 2013).

A ***gazdasági bűncselekmények*** száma a 2009. évi 319 db-os értékhez képest 2011-re jelentősen megemelkedett (869). A 2012-re lecsökkent, 742 db-os esetszám is még azonban több mint 2,5-szeres emelkedésnek számít a bázisévnek számító 2009-es évhez képest. A főcsoport rendkívül magas részesedése (2012: 7,55%) egyértelműen jelzi a jelentős társadalmi, gazdasági és szociális eltéréseket az ország egyes régiói között. A különbségek markánsan leképződnek a bűncselekményi struktúrában. Nyilvánvaló, hogy Győr esetében is a bűnelkövetőket főként az anyagi haszonszerzés motiválja, azonban a tettesek között relatíve kevés azok aránya, akiket a mindennapi megélhetésért folytatott

küzdelem motiválna. A megyeszékhelyi kapitányság esetében ezért magasabb a nagyobb kvalifikációt igénylő, ún. fehér galléros bűnözés.

A **pénzhamisítás**ok száma 6 és 33 között ingadozott, ennek megfelelően a bűncselekmény gyakorisága is igen eltérő volt a vizsgált években (2012: 2,76). Az esetszámok alapján nem tekinthető fertőzöttnek a település.

A ***vagyon elleni bűncselekmények főcsoportjánál*** 2010 óta igen jelentős csökkenés következett be. A csökkenés mértéke három év alatt 25,5% volt (5957–>4438). Részesedése 50% alatti, ami az egyik legalacsonyabb a vizsgált városok között (2012: 45,13%). Ennek oka elsősorban az előző főcsoportnál említett regionális dichotómiában keresendő.

A **lopás**ok számában 2009 óta csökkenés fedezhető fel (3060–>2898), azonban ez még terjedelmét tekintve nem olyan mértékű, hogy a jövőre vonatkozó prognózis lenne tehető. Az viszont kijelenthető, hogy rendkívül stabil a bűncselekményi értékek száma. A lakosságszám arányosan számított gyakorisági mutató alapján a Győri Rk.-on a negyedik leggyakoribb a bűncselekmény (2012: 1332,22). A lopás típusaival kapcsolatban megállapítható, hogy az alkalmi és a besurranásos lopások a leggyakoribbak, az elkövetések pedig elsősorban készpénz, mobiltelefon, laptop és kerékpár megszerzésére irányultak (Horváth Cs., 2013). A **betöréses lopás**ok száma 2009 és 2011 között 28,29%-kal mérséklődött (760–>545), majd 2012-ben 13,76%-kal emelkedve 620-ra nőtt. A deliktum részesedése a legalacsonyabb volt a vizsgált városok között (2012: 285,02). A győri értékeket más, a bűncselekmény által erősen érintett városokhoz hasonlítva két, háromszoros differencia is megfigyelhető (Miskolc: 817,92; Pécs: 690,20). A szignifikáns gyakorisági különbség nyilvánvaló összefüggésben van az egyes területek eltérő gazdasági és társadalmi különbségeivel. A betöréses lopás tipikusan az a bűncselekmény típus, ami a megélhetési bűnözés kategóriába sorolható. Győr esetében pedig relatíve alacsony – más régióközpontokhoz viszonyítva – a megélhetési bűncselekményeket elkövetők aránya. A bűnelkövetők elkövetési módszere továbbra is főként az ajtó- és ablakbefeszítés. A betöréses lopást területi síkra vetítve megállapítható, hogy az illetékességi terület települései közül Győr, Győrszentiván és Ménfőcsanak volt a legfertőzöttebb (Horváth Cs., 2013).

A **rablás**ok számában 2009 és 2011 között jelentős csökkenés következett be (71–>38), azonban 2012-ben több mint 30%-os emelkedés realizálódott (50). Az emelkedés ellenére is a legkevésbé érintett kapitányságok közé tartozik a Győri Rk. (2012: 22,99). E tekintetben is igen jelentős különbségek figyelhetők meg az egyes települések között (Miskolc: 45,24; Budapest: 83,10). Érdemes megemlíteni azt a néhány, kriminológus és egyéb szakemberek által már megemlített tényt, hogy a rablások gyakoriságát nagyban befolyásolják egy adott terület gazdasági és szociális mutatói, továbbá a cigányság aránya, mivel az etnikum rablási hajlandósága jóval magasabb az országos átlagnál (Csalay A.–Sziki L. 1991). Győr esetében az egyik legkisebb a romák aránya, mely véleményem szerint magyarázza az alacsony gyakorisági értéket.

A **rongálás**ok számában 2012-ben következett be egy jelentős csökkenés (333–>248), mellyel az ötödik legalacsonyabb gyakorisági mutató realizálódott az érintett városok között (114,01).

A bűnügyi statisztika szempontjából pozitív, hogy csökkent a gépjárművekkel kapcsolatos bűncselekmények (2012: 252) és a csalások száma (2012: –56,51%). Követve az országos trendet, növekszik az internetes áruvásárlásokkal és a külföldi munkaszerzéssel összefüggő elkövetések előfordulása (Horváth Cs., 2013).

A ***közterületen elkövetett bűncselekmény***ek számában 2009-től kezdődően mérséklődés figyelhető meg (2168–>1989), amely a szubjektív biztonságérzet szempontjából rendkívül kedvező. A számított gyakorisági mutató alapján a közepesen fertőzött városok közé tartozik a győri kapitányság (2012: 914,35). Az ismertté vált közterületen elkövetett bűncselekmények – Horváth Csaba kapitányságvezető véleménye szerint – „egy jelentős része olyan cselekmény, amely az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét nem befolyásolja (Horváth Cs., 2013).

Az ismertté vált ***személy elleni erőszakos bűncselekmények*** száma 2010-től kezdve 9,49%-kal csökkent (685–>620). A lakosságszám arányosan számított gyakorisági mutató alapján a Győri Rendőrkapitányság 2011-ben a 2. legalacsonyabb, 2012-ben pedig a legalacsonyabb értéket mutatta (308,08 és 285,02). Igen jelentős különbségek fedezhetők fel a vizsgált városok között a személy elleni erőszakos bűncselekmények gyakoriságát illetően. Debrecen, Miskolc, Nyíregyháza és Pécs az erősen fertőzött városok közé sorolható, míg Győr az egyik legkevésbé érintett településnek tekinthető.

A bűnözés személyi oldala

Az ismertté vált bűnelkövetők

Az ismertté vált bűnelkövetők száma a kriminálstatisztikai adatok alapján a vizsgált időszak minden évében – a néhány száz fős ingadozás ellenére is – 2000 fő fölött van. Ez a rövid távú kriminálprognózis szerint az elkövetkező években nem fog a 2000-es érték alá csökkenni. A gyakorisági mutató alapján lakosságszám arányosan a harmadik legtöbb bűnelkövető a Győri Rendőrkapitányság illetékességi területén vált ismertté (1028,8). A korspecifikus vizsgálatot követően kijelenthető, a 14–17 év közötti korcsoport részesedése a főváros után a legalacsonyabb (2012: 7,97%). A kedvező érték sejtetni enged az elkövetkező évek bűnelkövetői trendjére is. Ez alapján megállapítható, hogy relatíve kisszámú az a halmaz, melyből a későbbiekben a felnőtt korú bűnelkövetők „meríthetnek". Az ismertté vált fiatalkorú bűnelkövetők száma 2012-ben 177 fő volt, amely 16 fővel alacsonyabb, mint az előző év értéke.

Győr esetében megfigyelhető, hogy folyamatos a település munkaerőigénye, amit bizonyít az is, hogy nem csak Magyarország területéről, hanem a

Csallóközből is jelentős az ingázó munkavállalók száma. Magyarország esetében gyakorlatilag az ország egész területére kiterjed a város munkaerővonzó képessége. A megnövekedett lakossági mobilitás következtében eltérő szociális helyzetű, képzettségű, családi hátterű stb. csoportok települnek a városba. Ez az ún. gócpontokban (oktatási, egészségügyi intézmények, kereskedelmi egységek, kulturális intézmények, közlekedési csomópontok stb.) konfliktushelyzetek kialakulásához vezet(het) (Jármi Gy.–Tomay K., 2011), aminek hatása véleményem szerint mindenképp megmutatkozik az ismertté vált bűnelkövetők relatíve magas értékében.

Sértetti oldal

A bűncselekménnyel érintett személyek számában 2010 óta közel 600 fős csökkenést lehet regisztrálni (5322–>4782). A sértettek korcsoportonkénti elemzése során megállapítható, hogy a gyermekkorúak aránya az érintett városok átlagához képest magasnak tekinthető (2012: részesedés – 2,11%, sértettek száma – 153 fő). A fiatalkorú sértettek esetében a kiugró részesedés már nem jelentkezik, sőt az egyik legalacsonyabb volt a korcsoport aránya (2012: 3,2%). A 60 év feletti sértettek esetében szintén átlagon felüli, magas részesedés realizálódott (19,32%). A korcsoport sértetteink száma 2011-ig növekedett (798–>938), majd 2012-ben csekély mértékű csökkenés realizálódott (938–>924).

Nyomozati eredményesség

Az ENYÜBS adatai alapján 2009 óta folyamatosan csökken az eredményesen befejezett nyomozások száma. A csökkenés értéke mintegy 17% (49,34% –>32,56%). A rendőrszakmai szemmel is jelentősnek tekinthető eredményromlás mögött a Győri Rendőrkapitányság esetében sem a nyomozati munka színvonalának eséséről van szó, hanem a jogszabályi változások és a járulékos bűncselekmények kapcsán alkalmazott statisztikai eljárás okozta anomáliáról. Érdemes továbbá megemlíteni, hogy a rendőri állomány átlagéletkorának jelentős csökkenése nyilvánvalóan a Győri Rk.-on sem hatott pozitívan a nyomozati eredményesség alakulására.

BUDAPEST KÖZBIZTONSÁGI HELYZETE

Budapest Magyarország fővárosa, a Közép-Magyarországi Régió és Pest megye központja. Népességszámát tekintve hazánk legnépesebb városa, lakossága 1,74 millió fő (2012). (A budapesti agglomeráció – amihez 81 település tartozik – lakosságával együttesen jóval több, mint kétmillió fő.) A város területe 525,09 km^2. Budapest Magyarország kulturális, gazdasági, kereskedelmi, ipari, és politikai központja. A város hazánk és Európa egyik legfőbb turisztikai desztinációja, évente több millió turista keresi fel (2011: 4,38 millió).

Térszerkezeti adottságai és helyzeti adottságai egyedülállóak, ami Közép-Európa legjelentősebb gazdasági erőcentrumává tette. Hazánk közlekedési központja, az ország összes autópályája és főbb vasúti vonala érinti a fővárost. Az évszázadok alatt kialakult Budapest központúság és a természeti adottságok következtében a főváros közlekedés földrajzi adottságai kimagaslóak.

A város méretéből adódóan kerületekre tagozódik, 1950 és 1994 között 22 került volt, az 1994-ben létrehozott XXIII. kerület létrehozásával – ami a korábbi Soroksár nagyközség területét öleli fel – jelenleg 23 kerület található a fővárosban.

A kerületek rendőrkapitányságai a Budapesti Rendőr-főkapitánysághoz (a későbbiekben: BRFK) tartoznak, azonban a kerületek számánál eggyel kevesebb kapitányság van, ugyanis a XX. és a XXIII. kerületnek közös kapitánysága van, így összesen 22 rendőrkapitányság tartozik a BRFK irányítása alá. A kerületek között igen jelentős társadalmi, gazdasági, népességföldrajzi stb. különbségek fedezhetők fel, ami gyökeresen eltérő kriminálgeográfiai viszonyokat teremt. Épp ezért a BRFK egységes (az összes kerület kriminálstatisztikai adatait tartalmazó) adatbázisát nem célszerű homogénen kezelni, mivel az egyes kerületek rendszerint nagyvárosnyi lakosságszámmal rendelkeznek.

Ha Budapest bűnözésföldrajzát vizsgáljuk, akkor feltétlenül érdemes megvizsgálni az ott kialakult szubkultúrákat, vagyis az olyan kultúrát, amely eltér az adott környezetben megszokottól. Egy Budapest méretű városnál már megvannak azok az elkülönült településrészek, amelyek eltérő értékrenddel és társadalmi státuszú lakossággal rendelkeznek. Itt már kimutathatóak a kriminalitási különbségek, ahol a bűncselekmények megoszlása igazodik a lakóterület jellegéhez.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság bűnügyi helyzetének általános jellemzése

A bűncselekmények számának alakulása, dinamikája és tendenciája

Az ismertté vált bűncselekmények terjedelmi vizsgálata kapcsán megállapítható, hogy a bűncselekményi értékek változásának előjele nem mindig követi az országos bűnügyi trendet. Ennek ellenére egyértelműen megfigyelhető az emelkedő trend úgy az országos, mind a fővárosi értékek esetén (2009: 104 253; 2012: 118 600). A terjedelmi vizsgálat során feltétlenül említést érdemel az a tény, hogy a főváros az ország lakosságának valamivel kevesebb mint 1/6-át adja, az ismertté vált bűncselekményeknek viszont az ¼-e a BRFK illetékességi területén válik ismertté. A főváros tehát döntő befolyással van az országos bűncselekményi értékek alakulására.

Az abszolút értékeket tovább vizsgálva megállapítható, hogy az ismertté vált bűncselekmények számának 1990–2011 közötti számtani átlagát tekintve, több mint háromszor annyi bűncselekményt követtek el Budapesten, mint

a legmagasabb értékkel bíró Pest megyében. A bűnelkövetők esetében ez a differencia „csak" 1,7-szeres. (Patkós Cs.–Tóth A., 2012)

A 2011–2012-es évek vonatkozásában 10,24%-kal emelkedett az ismertté vált bűncselekmények száma (107.581–>118.600), amely 2012-ben az országos bűncselekményi érték 398,18%-át adta (118 600—472 236). Az emelkedés hátterében Tóth Tamás főkapitány szerint *„a korábbi időszakban az ún. járulékos bűncselekményekként a súlyosabb bűncselekmény magába olvasztotta ezeket a kisebb súlyú cselekményeket, azonban a tavalyi évtől ezeket már önálló deliktumként is értékelnünk kellett."*

A BRFK esetében az egyes évek bűncselekményi értékei között - a nagy esetszámok okozta tompító hatás miatt - rendszerint csak elvétve fedezhetők fel olyan mértékben kiugró évek, amelyek extrém módon befolyásolnák egy adott év bűncselekményi struktúráját. Egy kisebb kapitányságnál viszont egy néhány ezer „B" lapos sorozat jellegű bűncselekmény is már jelentős hatással van a tárgyév bűncselekményi struktúrájára.

A bűnözési fertőzöttség

Mint az a fentiekben is említésre került a BRFK összesített adatai esetében ritkán fedezhetők fel olyan kiugró évek, amikor egy-egy bűncselekmény jelentősen módosítaná egy adott év bűncselekményi értékét. Sokkal inkább fedezhetők fel a fővárosi értékek elemzése során több évet felölelő bűnügyi trendek és folyamtok, mint egy-egy sorozat jellegű bűncselekmény okozta bűncselekményi érték torzulás. Ez természetesen megmutatkozik a 100 000 főre számított bűnözési fertőzöttségben is. Amennyiben más, kisebb népességű városok bűncselekményi értékeiben nem következik be valamilyen extrém bűnügyi szituáció (lásd: pl. a 2012-es év székesfehérvári értéke), akkor a fővárosi gyakorisági mutató a legmagasabb. 2011-ben 6205,34, 2012-ben pedig 6815,93 volt a bűnözési gyakoriság. Ezek az értékek mintegy másfélszeresei a vizsgált nagyvárosok átlagának. A fővárosi értékek természetesen meghaladják az országos gyakorisági mutatót is (2012: Bp. 6815; Mo. 4722).

A fővárosi gyakorisági mutatót kerületi bontásban vizsgálva megállapítható, hogy rendkívül heterogén Budapest bűnügyi térképe. Elsősorban a külső kerületeknél (pl. XVI., XXII.) figyelhető meg, hogy a kevésbé fertőzött megyékkel mutatnak rokon vonásokat. A város központi kerületei (pl. V., VIII., XIII., VI.) viszont az ország leginkább fertőzött területi egységei közé tartoznak. (Jármi Gy.–Tomay K., 2011 és Patkós Cs.–Tóth A., 2012)

A bűncselekményi főcsoportok struktúrája

A ***személy elleni bűncselekmények*** számában 2010 óta statisztikai és bűnügyi szempontból egyaránt, kis mértékű csökkenés figyelhető meg (3849 –>3769). A főcsoport részesedése 3,18%, mely az egyik legalacsonyabb a vizsgált városok között. Az országos átlagtól való pozitív elhajlás több mint két százalék.

A **befejezett emberölés** terén már egyértelműen megmutatkozik a nagyvárosi mivolt. A többi vizsgált megyei jogú várossal összevetve a fővárosi értékeket megállapítható, hogy egyes években nagyságrendi különbségek is megfigyelhetők a gyakoriságot illetően. A 2011-es év volt az, amikor a BRFK illetékességi területén a legtöbb ember vált gyilkosság áldoztává, összesen 90 fő. Az ezt megelőző két évben 71, illetve 78, 2012-ben pedig „mindössze" 47 fő halálozott el. 2012-re tehát 47,8%-os csökkenés következett be az előző év értékeihez képest (78–>47). A bűncselekmény 100 000 főre eső gyakorisága 2011-ben 5,19, míg 2012-ben 2,7 volt. Mindkét mutató alapján a budapesti értékek voltak a legmagasabbak.

Ha más európai fővárosokhoz hasonlítjuk a budapesti értékeket és a területileg kisebb, de lakosságában közel azonos Bécset, Varsót vagy Prágát vesszük alapul, akkor megállapítható, hogy többek között az emberölés, az erőszakos közösülés, a rablás, de a lopás tekintetében is a magyar fővárosban kevesebb bűncselekményt követtek el (Tóth T., 2013).

A **testi sértés**ek esetszámai szinuszgörbeszerűen 1719 és 2047 között ingadoztak. A 2011–12-es évek esetében 3,93%-os esetszámi növekedés következett be (1882–>1956). Rendkívül kedvező Magyarország nagyvárosainak gyakorisági adataival összevetve a testi sértések mutatója. 2011-ben a legalacsonyabb (108,55), 2012-ben pedig a harmadik legalacsonyabb volt a testi sértések lakosságszám arányosan számított gyakorisága (112,41).

A ***közlekedési bűncselekmények***ben 2010 óta csökkenés figyelhető meg, a csökkenés mértéke mintegy 20% (2170–>1686). 2012-ben a **járművezetés ittas állapotban** bűncselekmény 18,07%-kal, a **járművezetés bódult állapotban** pedig 3,3%-kal csökkent. A főcsoport részesedése az ismertté vált bűncselekményekből 1,42%. Ez az érték – amennyiben nem számítjuk a strukturálisan torzult székesfehérvári értékeket – úgy a legalacsonyabb a vizsgált városok között. Ez részben azzal hozható összefüggésbe, hogy a BRFK-nál „hiányzik" a többi kapitányság esetében a városon kívül található illetékességi terület, ahol látszólag kisebb a rendőrségi kontroll, ahol a közlekedési bűncselekmények nagy számban következnek be.

A személyi sérüléses balesetek 2012-ben 4,8%-kal csökkentek (3278 –>3120), a halálos balesetek 14,3%-kal, a súlyos sérüléssel járó balesetek pedig 2,5%-kal emelkedtek.

A ***házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények*** főcsoportja relatíve kiegyenlített esetszámokkal jelentkezik. 2012-re az azt megelőző év értékéhez képest 12,7%-kal csökkent a főcsoportban ismertté vált deliktumok száma (764–>667). Rendkívül pozitív, hogy a vizsgált városok között – amennyiben a torzult székesfehérvári értékeket nem vesszük figyelembe – a legalacsonyabb volt a főcsoport részesedése (2012: 0,56%). A főcsoporton belül a legnagyobb csökkenés a **kiskorú veszélyeztetése** (30,6%) és a **tartás elmulasztása** (16,6%) bűncselekmények esetében regisztrálható.

Tekintettel arra, hogy mindkét deliktum a kiskorúakra nézve hátrányos, ezért az elrendelt nyomozások soronkívüliséget élveznek, és kiemelt figyelmet kapnak (Tóth T., 2013). Az **erőszakos közösülés**ek 2010 és 2012 közé eső esetszámai 26 és 29 között ingadoztak. Gyakoriság tekintetében a 4. és az 5. legmagasabb mutató realizálódott, vagyis a főváros a közepesen fertőzött települések közé sorolható. Az érintett időszakban a 2009-es év tekinthető kiugrónak, amikor 41 db erőszakos közösülést követtek el.

Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekményekben 2012-ben következett be jelentős emelkedés, amikor közel 500-zal növekedtek a főcsoport bűncselekményei (1061–>1525). Részesedése ezáltal 0,3%-kal emelkedett a 2011-es év értékéhez képest (2012: 1,29%). Az emelkedés ellenére az egyik legalacsonyabb volt a főváros részesedése a vizsgált kilenc város között.

A ***közrend elleni bűncselekmények*** – követve az országos trendet – 2009 és 2012 között jelentős esetszámi növekedésen mentek keresztül, és közel kétszeresére emelkedett a számuk (15 975–>31 885). 2012-re az előző évhez képest 56,7%-os emelkedés következett be (20 342–>31 885). A főcsoport részesedése 2012-ben 26,88% volt, ami az egyik legalacsonyabb volt az érintett régióközpontok között. A főcsoport drasztikus esetszámi növekedése mögött a **visszaélés okirattal** bűncselekmény 211,5%-os emelkedése áll (7002–>21 814). Az emelkedést a már más városoknál is említett „B" lap kitöltési mechanizmus okozta.

A szubjektív biztonságérzetre a főcsoport egyik legnagyobb hatást gyakorló deliktuma a **garázdaság.** Esetszámai – a 2012-es év 16,9%-kos emelkedésének ismeretében is – viszonylagos stabilitást mutatva, 1748 (2009) és 2052 (2012) között ingadoztak. A bűncselekmény gyakorisága alapján a főváros 2011-ben a 3. (101,29), 2012-ben pedig a 4. legalacsonyabb értéket mutatta (117,93). Ezek az értékek már csak annak a ténynek az ismeretében is figyelemreméltóak, hogy a fővárosban gyakorlatilag heti rendszerességgel kerülnek megrendezésre olyan nagy tömegeket vonzó kiemelt rendőri biztosítást igénylő rendezvények (elsősorban sportrendezvények), ahol gyakoriak a rendbontások (elsősorban garázdaság), melyek nyilvánvalóan jelentősen emelik a deliktum számát. [25] (A tömegrendezvényeknek a fiatalokra és a bűncselekményekre gyakorolt kedvezőtlen hatása már a '60-as évektől problémaként jelentkezett a BRFK-n) (Kobolka I.–Sallai J., 2008).

A ***gazdasági bűncselekmények*** terjedelmében 2012-ben következett egy nagyobb arányú emelkedés (53%) (4839–>7398). Ezt megelőzően 5000 környékén volt az ismertté vált gazdasági bűncselekmények száma. 2012-ben a főcsoport részesedése 6,24% volt, ez alapján a közepesen érintett települések közé sorolható a főváros. Az emelkedés hátterében a **készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés** 123%-os emelkedése áll (4839–>7398), amely főként a bankkártyák mind szélesebb körben való elterjedésének egyik negatív következménye (Tóth T., 2013).

A **pénzhamisítás**ok esetszámában 2009 óta igen figyelemreméltó, 65,79%-os csökkenés következett be (418–>143). Feltétlenül említést érdemel a csökkenés dinamikája, amely a 2010/11 években volt a legerőteljesebb (az esetszám ekkor 368-ról 176-ra csökkent). Szintén figyelemreméltó a deliktum gyakorisági mutatója. A 2011-es év értéke alapján (10,15) a közepesen fertőzött városok közé sorolható Budapest, a 2012-es év 8,22-os mutatója alapján viszont a legalacsonyabb érték realizálódott a fővárosban.

A ***vagyon elleni bűncselekmények*** esetszámai a vizsgált időszakban kiegyenlítettnek tekinthetők, abszolút értékei 71 567 és 76 044 között ingadoztak. 2010 óta csekély mértékben ugyan, de a főcsoport esetszámi csökkennek (76 044–>71 567). A főcsoport részesedése meglehetősen magas (2012: 60,34%) – annak ellenére, hogy a 2011-12-es évek esetében a részesedésben négy százalékos csökkenés következett be –, amely a vizsgált városok között a legmagasabb volt, az országos átlagot pedig 5%-kal haladta meg.

A **lopás**ok számában 2010 óta csekély mértékű csökkenés tapasztalható (44 319–>41 705). A csökkenés ennek ellenére is a BRFK mutatója kétszerese a vizsgált városok értékeinek (2012: 2396,78). Ennek oka egyértelműen a nagyvárosi lét mibenlétében keresendő, amely az alábbiakban taglalt bűncselekmény típusok gyakoriságában markánsan megmutatkozik. Az ismertté vált lopások számában 2012-re 3,5%-os csökkenés következett be, ami a szubjektív biztonságérzet alakulása szempontból kevésbé tekinthető relevánsnak, azonban a gazdasági válság okozta társadalmi és gazdasági feszültségek következtében rendkívül pozitívnak tekinthető. A lopás bűncselekmény adja a főcsoport ismertté vált bűncselekményeinek több mint 50%-át (2012: 58%). A lopáson belül 13,8%-kal növekedett az ismertté vált személygépkocsi lopások száma (Tóth T., 2013). A **betöréses lopás**ok esetében 2009 és 2011 között erőteljes terjedelmi növekedés következett be (7904–>10.743), majd 2012-ben 600 db-bal csökkent az ismertté vált betöréses lopások száma. A vizsgált időszak utolsó két évében, a főváros a harmadik legérintettebb település volt a bűncselekmény gyakoriságát illetően (582,29).

A **rablás** bűncselekmény tekintetében kiugró Budapest érintettsége. A 2010-12-es évek értékeit vizsgálva megállapítható, hogy éves szinten mintegy 1500 deliktum realizálódik (2012: 1446). Az abszolút értékeknél „beszédesebb" a gyakorisági mutató. 2012-ben 83,10 (!) volt a 100 000 főre eső rablások száma (2011: 89,29). A település érintettsége különösen akkor szembetűnő, ha összevetjük vidéki nagyvárosaink értékeivel. A 2012-ben legkevésbé érintett Nyíregyháza és Budapest között közel 5-szörös volt a differencia, de a főváros és Miskolc között is majd' kétszeres különbség figyelhető meg. A jelentős eltérések hátterében részben a nagyvárosi anonimitás nyújtotta kedvező elkövetési feltételek állnak.

A **rongálás**ok estében szintén hasonló aránytalanságok fedezhetők fel. A 2011–2012-es évek gyakorisági értékei alapján a leginkább érintett Budapest és a legkevésbé érintett városok gyakorisági mutatója között három, olykor

pedig négyszeres különbség fedezhető fel. A 2012-es év 4642 db-os esetszáma és a 266,78-as gyakorisági mutatója relatíve kedvezőnek tekinthető, amennyiben azt a 2010-es év 7418 db-os „aktaszámával" vetjük össze.

A rongálások döntő többsége motiválatlan, garázda jellegű cselekmény, melyek a nagyvárosi élet egyik negatív következményének tekinthetők. Budapesten halmozottan jelentkezik a nagyvárosokra jellemző, népességkoncentráció okozta sokszínűség (etnikai, jövedelmi stb.) és az emberi kapcsolatok elszemélytelenedése, melyek hatására csökken a társadalmi kontroll és a normákhoz való alkalmazkodás kényszere. Ebből adódóan országos szinten a fővárosban a legmagasabb a normaszegő és a deviáns viselkedésű emberek aránya, akiknél igen gyakori az alkohol és a kábítószer fogyasztás, a mentális betegségekre illetve a vandalizmusra való hajlam (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

A vagyon elleni főcsoportban számos olyan bűncselekmény szerepel, melyek elkövetése nagyban befolyásolja a szubjektív biztonságérzet alakulást. Ezen deliktumok közül 2012-ben többnél pozitív előjelű változások történtek. A zárt gépjármű feltörések 8,0%-kal, a betöréses lopások 5,7%-kal, lakásbetörések 2,2%-kal, a rablások száma pedig 6,6%-kal csökkent. Utóbbi kapcsán kiemelendő, hogy a postahivatalok és a pénzintézetek sérelmére elkövetett fegyveres rablások száma csökkent, viszont a kiskereskedelmi egységek sérelmére elkövetett rablások száma nőtt. Égető problémaként jelentkezik a BRFK működési területén a színesfém lopás. A bűncselekmény országos szinten is egyre nagyobb gondot okoz. A kiváltó ok: a színesfémeknek az elmúlt néhány évben bekövetkezett áremelkedése. Olyan mértékben emelkedett a színesfémek felvásárlási ára az elmúlt időszakban, hogy sok bűnelkövető számára gyakorlatilag ez biztosítja a megélhetést. Az elkövetők elsősorban a MÁV Zrt, a BKV Zrt. és a Magyar Telekom Nyrt. sérelmére követnek el éves szinten több százmillió forint nagyságban bűncselekményeket. Csekély mértékben ugyan, de 4%-kal emelkedett a zseblopások száma. Nemzetközi összehasonlításban azonban még mindig alacsonyabb a zseblopások száma, mint Bécsben és Prágában (Tóth T., 2013).

A ***közterületen elkövetett bűncselekmény***ek számában bár 2010 óta csökkenés figyelhető meg (41 414–>37 793), gyakorisági mutatója alapján a legkisebb mutatójú városokkal összevetve, akár 2,5-szeres különbség is megfigyelhető (2012: 2171,96).

A közterületen elkövetett bűncselekmények számának csökkentése érdekében úttörő jellegű lépéseket tettek a főváros egyes kerületeiben a térfigyelő rendszerek kiépítésével. Ennek hatásra a főváros számos, bűnügyi szempontból neuralgikus pontján jelentősen csökkent a közterületeken elkövetett bűnesetek száma.

A közbiztonság és a szubjektív biztonságérzet szempontjából mindenképp negatív előjellel minősíthető az a tény, hogy, hogy az ismertté vált ***személy elleni erőszakos bűncselekmények*** számában 2009 óta monoton nö-

vekedés figyelhető meg. Értéke 2009 és 2012 között 33,44%-kal emelkedett (5162–>6888). Az összesített adatok alapján a növekedés ellenére is a közepesen érintett települések közé sorolható a főváros.

Az ügyforgalmi statisztika adatai alapján összességében kijelenthetjük, hogy „*Ha az állampolgárokat leginkább irritáló bűncselekmények mutatóit összehasonlítjuk a környező országok fővárosainak bűnügyi statisztikai mutatóival, megállapítható, hogy Budapest közbiztonsága jó, az európai átlagnak megfelelő, több bűncselekmény tekintetében pedig igen kiváló eredményeket mutat fel*" (Tóth T., 2013).

A bűnözés személyi oldala

Az ismertté vált bűnelkövetők

Az ismertté vált bűnelkövetők száma 2010 óta csökken (2012: 13 633 fő). A lakosságszám arányos gyakorisági mutató alapján a bűnelkövetők gyakorisága a második legkedvezőbb értéket mutatta (2012: 796,22). A fenti értékek alapján azt a megállapítást tehetjük, hogy az ismertté vált bűncselekmények gyakorisága jóval a vizsgált városok átlaga feletti, a bűnelkövetők gyakorisága pedig átlag alatti volt. Ez alapján kijelenthetjük, hogy a fővárosban bűncselekményt elkövetők által elkövetett deliktumok száma átlag feletti (8,7 bcs./fő.). Ugyanezen számítási mód alapján a 2012-ben legalacsonyabb bűnözési fertőzöttséget mutató Nyíregyházi Rk. esetében a fenti érték 3,6 volt.

A fiatalkorúak száma a vizsgált időszakon belül 2010-ben és 2011-ben mutatott 1300 feletti érteket, 2009-ben és 2012-ben viszont az 1100-at sem érte el. A 2012-es év kedvezőnek tekinthető gyakorisági mutatója alapján, a legalacsonyabb volt a 14-17 év közötti bűnelkövetők aránya az ismertté vált bűnelkövetőkből (7,6%).

A főváros értékeit a megyei főkapitányságok adataival összehasonlítva, megállapítható, hogy Budapest a bűnelkövetők gyakoriságát tekintve csak a rangsor második felében található. A leginkább fertőzött megyék bűnkibocsátó területként azonosíthatók (pl. Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg). Ezen megyékből a bűnelkövetők egy része nagy valószínűséggel nem saját megyéjében, hanem más megyében, elsősorban a BRFK működési területén követ el bűncselekményeket (Patkós Cs.–Tóth A., 2012).

A bűncselekmények jóval nagyobb számban fordulnak elő a belváros fizikailag leromlott és slumosodott területein (lásd: betört ablak/broken window elmélet). Ezért tekinthető kiemelt fontosságúnak a belváros e gettósodott területeinek az újjáélesztése, a szociális és fizikai rehabilitációja. A Józsefváros egyik legnagyobb krízisterületén, a Magdolna negyedben, a probléma kezelésére szakemberek bevonásával egy modellkísérleti programot indítottak el. Ennek keretében az egyik legfontosabb prioritás a városrész szociális rehabilitációja volt. A bűnmegelőzéssel és szociális munkával foglalkozó szakemberek

kiemelt figyelmet fordítottak a területen élő gyermek és fiatalkorúakra, mivel rendkívül nagy a veszélye a korcsoportok viktimizációjának, illetve a bűnelkövetővé válásuknak (Jármi Gy.–Tomay K., 2011).

Sértetti oldal

A bűncselekmények áldozatává vált személyek számában 2009 óta 25,44%-os emelkedése következett be [58 375 (2009) –> 73 226 (2012)]. A gyermekkorú sértettek esetében az érintett városok között az egyik legkedvezőbb mutatóval rendelkezik a főváros. 2012-ben a korcsoport részesedése mindössze 0,94% volt. Számuk tekintetében 2012-ben 3,4%-os csökkenés következett be (709–>685). A fiatalkorúak esetében 2009 és 2011 között számottevő terjedelmi növekedés tapasztalható (1294–>1687), majd értékük 2012-ben 1687-ről 1560-ra csökkent (7,53%). A regisztrált gyermekkorú sértettek aránya alapján szintén a legkedvezőbb mutatójú városok közé sorolható a főváros. Mindkét korcsoport esetében a kapott érték a várakozásomtól eltérő, mivel a kriminológiai kutatások azt igazolják, hogy a nagyvárosokban nagyobb a viktimizáció veszélye, mint egy kisebb lélekszámú településen. Az időskorú sértettek számának esetében 2009 óta tartó növekedés figyelhető meg (8970–>13 740). A jelentős terjedelmi növekedés ellenére is átlagosnak tekinthető a korcsoport aránya a sértetti halmazból (2012: 18,76%). Ezen érték is kedvezőnek tekinthető, mivel a nagyvárosi anonimitást kihasználva, a fővárosban a „legkedvezőbbek" a feltételek arra, hogy a koruknál fogva kiszolgáltatott emberek pl. csalás- és lopássorozatok áldozataivá váljanak.

A sértettek kapcsán a főváros esetében mindenképp meg kell említeni, hogy más városokhoz viszonyítva jelentős a külföldi sértettek száma. A külföldi sértettek számának meghatározása azonban rendkívül problematikus, mivel esetükben jelentős látenciával számolhatunk (Jármi Gy.–Tomay K., 2011). Ennek okát a kutatók részben abban látják, hogy legtöbbjük csak a súlyos deliktumok bekövetkeztekor él feljelentéssel (Michalkó G., 1996), és főként azon bűncselekmények vonatkozásában, melyekben a biztosító a feljelentés megtételéhez köti a kár megtérítését (Déri P., 2005). Abszolút értelemben a legtöbb külföldi a fővárosban válik sértetté, amely tulajdonképpen törvényszerűnek mondható. A külföldiek sérelmére megvalósított bűncselekmények zömmel vagyon elleni deliktumok, elsősorban lopások (pl. zseblopás) és gépkocsival összefüggésbe hozható bűncselekmények. Az ún. gazdag nyugati turisták a legveszélyeztetettebbek, mivel részint ők hoznak magukkal jelentős értéket képviselő tárgyakat, másrészt pedig ők azok, akik kevésbé vannak felkészülve ilyen jellegű támadásokra (Michalkó G. 2002).

Nyomozati eredményesség

A BRFK nyomozati eredményességével kapcsolatban megállapítható, hogy az a vizsgált évek többségében legalább 10%-kal alacsonyabb, mint az érintett városoké. Ennek nyilvánvaló oka a város méretében és az ebből adódó kriminológiai törvényszerűségekben keresendő. A nappali népességét tekintve mintegy kétmilliós városban, jóval nagyobb számban fordulnak elő olyan ún. tömegügyeknek (vagy *tucatügy*) nevezett deliktumok, melyek nyomozási eredményessége – más nagyvároshoz hasonlóan – rendkívül alacsony (zseblopás, kerékpárlopás, alkalmi lopások stb.). A nyomozati eredményességet csökkentik továbbá a külföldiek sérelmére elkövetett bűncselekményekben folytatott – nagy százalékban – eredménytelen nyomozások is.

Hasonlóan a vizsgált városokhoz, az érintett négy év alatt a fővárosban is jelentős nyomozati eredményesség csökkenés következett be [39,96% (2009) –>20,81% (2012)]. Ennek okaként a többi kapitányság esetében is megjelölt jogszabályi és statisztikai változásokat lehet megemlíteni.

KÖVETKEZTETÉSEK

- Az elmúlt időszakban Pécs példáján beigazolódott, hogy az emberek szubjektív biztonságérzetét a média jobban tudja befolyásolni, manipulálni, mint a viszonylag objektív kriminálstatisztika.
- Az eltérő földrajzi, társadalmi adottságok a kriminálstatisztikában is éreztetik hatásukat. Így a borsodi megye székhelye és a prosperáló Kecskemét között jelentős eltérések mutatkoznak a közbiztonsági helyzet terén is.
- Egyes bűncselekmények (lopás, gépjárműlopás és –feltörés stb.) a szubjektív biztonságérzetet jobban befolyásolják.
- Az elmúlt mintegy egy évtized adatait elemezve megállapítható, hogy egyes városok (pl. Debrecen) bűnügyi értékeiben (az extrémumokat nem számolva) sem jelentős csökkenés, sem emelkedés nem volt megfigyelhető.
- A bűnelkövetők korspecifikus vizsgálata alapján megállapítható, hogy magas értéket mutat a fiatalkorú bűnelkövetők aránya. A három legmagasabb értéket mutató város Debrecen mellett Nyíregyháza (12,13%) és Miskolc (12,73%) volt. Ez mindenképp előrevetíti az elkövetkező évek kriminalisztikai trendjeit. Mindhárom megyében kifejezetten magas a gyermekkorú elkövetők aránya is, így néhány év múlva a most 14 év alatti gyermekek vétőképes korba lépve, maguk is sajnos bűnelkövetőkké válhatnak.

- A sértetti oldalon három olyan korcsoport van, amivel a média is kiemelten foglalkozik, ami leginkább hatással van a szubjektív biztonságérzetre: a gyermekkorúak (0–13), a fiatalkorúak (14–17) és az időskorúak (60–).
- Az utóbbi időszakban a rablás esetszámainak növekedése mögött elsősorban az áll, hogy „*fiatalkorúvá, illetve fiatal felnőtté cseperedett egy olyan elkövetői réteg, amely nem riad vissza az útonállásszerűen elkövetett rablások elkövetésétől.*"
- A közterületen elkövetett bűncselekmények számának csökkenése elsősorban az önkormányzat anyagi segítségével megvalósított gyalogos szolgálati forma mind gyakoribbá válásának pozitív következménye. A demonstratív közterületi jelenlétnek bűnmegelőző szerepe van, illetve nagyban javítja az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét.
- Miskolc esetében is relevanciával bír az a kriminológusok által végzett felmérés, ami megállapította, hogy azon területeken, ahol az országos átlagnál jóval magasabb a munkanélküliség és a képzetlen munkaerő aránya, ott a kilátástalanság és a szegénység okozta helyi feszültségek és deprivációk (pl. alkoholizmus) következtében emelkedettebb értéket mutat az erőszakos és indulati jellegű cselekmények száma.
- *„A városokban elkövetett bűncselekmények típusa és intenzitása szorosan összefügg az adott település folyamatosan fejlődő, alakuló társadalmi és gazdasági helyzetével, politikai berendezkedésével, technikai előrehaladottságával és nem utolsósorban kultúrájával."*
- Az állampolgároknak a szubjektív biztonságérzetét negatívan befolyásolja, hogy az elmúlt évtizedekben bekövetkezett változások a tolerancia tűrőképességüket nagymértékben csökkentette.

HIVATKOZÁSOK

[1] Havasi Zoltán: A komplex biztonság időszerű kérdései, Pécs 2003. p. 66
[2] Magyarországon az elmúlt évtizedekben megnőtt az idegen ellenesség. A TÁRKI felmérése szerint: az idegenellenesség mértéke az átlagosnál (32%) számottevő mértékben magasabb a Dél-Magyarországon és a falvakban élők (42%), valamint a munkanélküliek (43%) körében. A mérlegelők csoportján belül a kínaiak elutasítása az átlagosnál (81%) alacsonyabb Budapesten (75%), ezzel szemben a pirézeké (nem létező népcsoport??!!) és a románoké sokkal magasabb a budapestiek körében (77% a 66%-hoz és 84% a 75%-hoz képest).
[3] Hans-Jörg Albrecht: Biztonság és bűnmegelőzés. Budapest 2011. in: Kriminológiai tanulmányok 47. sz. p.24
[4] 2007-ben a brit megkérdezettek több mint fele, az olaszok 15 %-a valószínűsített egy éven beül nagyobb merényletet, terrorcselekményt, de az egy éven belül nem következett be. Forrás: Harris Interactíve által a Financial Timesnek készített felmérése 2007-ben.
[5] Havasi Zoltán: A komplex biztonság időszerű kérdései, Pécs 2003. p. 67
[6] Hans-Jörg Albrecht: Biztonság és bűnmegelőzés. Budapest 2011. in: Kriminológiai tanulmányok 47. sz. p.27.
[7] Rendőrkapitányság
[8] Hajdúbagos, Hosszúpályi, Kokad, Létavértes, Mikepércs, Monostorpályi, Sáránd
[9] Bűncselekmény, törvénysértő tett.
[10] Pásztor Albert miskolci kapitányságvezető 2009. január 30-án egy sajtótájékoztatón úgy nyilatkozott, hogy a két hónap alatt elkövetett lopás- és rablássorozatok elkövetői mind cigány származásúak voltak. (http://www.hirszerzo.hu)
[11] Nem csak a nyomozati eredményesség, hanem számos bűncselekmény esetében is eltérő statisztikai adatok szerepelnek a NETZSARU, az ENYÜBS és a RobotZsaru NEO adatbázisaiban. Ezt Bogyay Ferenc r. alezredes a 2012-es miskolci évértékelő jelentésében több alkalommal is észrevételezte.
[12] „A városban történő hatalmas ipari és infrastrukturális fejlesztéseknek köszönhetően az elkövetkezendő években, akár 15-20%-kal növekedhet a megyeszékhely lakossága. Számítások szerint a mai 113 000 (2011-es adat) lakosú nagyvárosból 10-15 éven belül egy 130 000 lakosú város lesz, amely így az ország hetedik legnépesebb városává tenné szemben a jelenlegi nyolcadik hellyel." (Rigó J., 2013)
[13] *Városok:* Kecskemét, Tiszakécske, Kerekegyháza, Lajosmizse. *Községek:* Tiszaug, Lakitelek, Szentkirály, Nyárlőrinc, Városföld, Jakabszállás, Ladánybene, Kunbaracs, Fülöpháza, Ballószög, Felsőlajos, Helvécia
[14] A Székesfehérvári Rendőrkapitányság esetében a 2011-es év részesedése lett figyelembe véve (32,78%), tekintettel a 2012-es év kiugró – és ezért torzított – bűncselekményi értékeire.
[15] Algyő, Ásotthalom, Bordány, Deszk, Domaszék, Dóc, Forráskút, Kübekháza, Mórahalom, Öttömös, Pusztamérges, Röszke, Ruzsa, Sándorfalva, Szatymaz, Tiszasziget, Újszentiván, Üllés, Zákányszék, Zsombó
[16] Könnyű sérüléses: 234–>197, súlyos sérüléses: 151–>141, halálos kimenetelű: 12–>11.
[17] A 2000-2008 évek közötti időszakkal kapcsolatban az alábbiak kerültek megállapításra: „A közlekedési bűncselekmények az országos gyakorisági értékekhez képest (213,41) kifejezetten kedvező képet mutatnak; a szegedi (139,76) és a győri (165,59) mutatók 34,51%-kal, illetve 22,41%-kal alacsonyabbak…" (Mátyás Sz., 2011)

[18] "... ebben az évben követték el e bűncselekmény kategóriában a legtöbb bűncselekményt." (Zélity L., 2013)

[19] A 2000–2008. évek közötti időszak kapcsán már megállapítást nyert, hogy: „A főcsoport gyakorisági mutatója a Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged és Győr közül a legmagasabb Szegeden volt (297,79), ahol a gazdasági deliktumok mintegy kétszeres értékkel jelentkeztek." (Mátyás Sz., 2011)

[20] A 2000–2008. évek kapcsán az alábbiak kerültek megállapításra: „A leginkább figyelemre méltó a szegedi 71,1-es gyakorisági mutató, amely az országos átlag és a győri érték több mint háromszorosa. Az átlagon felüli szegedi érték nem egy kiugró év esetszámainak következménye, hanem elsősorban a 2005–2008-as évek sokszor 200 feletti bűncselekményi értékeinek eredménye." (Mátyás Sz., 2011)

[21] Abaliget, Aranyosgadány, Bakonya, Berkesd, Birján, Bogád, Cserkút, Ellend, Görcsöny, Gyód, Husztót, Keszü, Kovácsszénája, Kozármisleny, Kökény, Kővágószőlős, Kővágótöttös, Lothárd, Magyarsarlós, Nagykozár, Orfű, Ócsárd, Pellérd, Pereked, Pécsudvard, Pogány, Regenye, Romonya, Szemely, Szilágy, Szőke

[22] A 200-2008 közötti időszakban, amennyiben a Debreceni Rk. esetében tisztított bűncselekményi értékkel számolunk, úgy a régióközpontok közül Pécsett követték el a lakosság számarányhoz képest a legtöbb bűncselekményt, 5192,18-ot, mely az országos értéktől 24%-kal magasabb (Mátyás Sz., 2011).

[23] Aba, Csór, Csősz, Dég, Enying- Balatonbozsok, Füle, Iszkaszentgyörgy, Jenő, Kisláng, Kőszárhegy, Lajoskomárom, Lepsény, Lovasberény, Mátyásdomb, Mezőkomárom, Mezőszentgyörgy, Moha, Nádasdladány, Pátka, Polgárdi, Sárkeresztes, Sárkeszi, Sárszentmihály, Seregélyes, Soponya, Szabadbattyán, Szabadhídvég, Székesfehérvár, Tác, Úrhida, Zámoly

[24] Abda, Árpás, Bakonygyirót, Bakonypéterd, Bakonyszentlászló, Bőny, Börcs, Csikvánd, Dunaszeg, Dunaszentpál, Écs, Enese, Felpéc, Fenyőfő, Gönyű, Gyarmat, Gyömöre, Győrasszonyfa, Győrladamér, Győrság, Győrszemere, Győrújbarát, Győrújfalu, Győrzámoly, Ikrény, Kajárpéc, Kisbajcs, Koroncó, Kunsziget, Lázi, Mezőörs, Mórichida, Nagybajcs, Nagyszentjános, Nyalka, Nyúl, Öttevény, Pannonhalma, Pázmándfalu, Pér, Rábapatona, Rábaszentmiklós, Ravazd, Rétalap, Románd, Sikátor, Sokorópátka, Szerecseny, Táp, Tápszentmiklós, Tarjánpuszta, Tényő, Tét, Töltéstava, Vámosszabadi, Vének, Veszprémvarsány

[25] „A Budapesti Rendőr-főkapitányság 2012. évben összesen 1879 rendezvény és 339 utazás és programhely biztosítását hajtotta végre. A csapatszolgálati századok 2012. évben 419 esetben vettek részt biztosítási feladatok ellátásában. Ezek jellemzően sportesemények, védett személyek biztosítása, a március 15-ei illetve október 23-ai állami ünnepség, mozgalmak által szervezett demonstrációk, bírói tárgyalások." (Tóth T., 2013)

IRODALOM

2007. évi tevékenység értékelése. Sajtóanyag, 5 p. (http://www.police.hu - Intranet)

Barabás T.–Irk F. (2002): Gazdaság, bűnözés, gazdasági bűnözés, szervezett bűnözés, szervezett gazdasági bűnözés – II. Irk F. (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok. OKRI, Budapest, pp. 9-36.

Biztonságos város. Kézikönyv a városi bűnmegelőzés lehetőségeiről. Budapest, 2011

Bogyay F. (2013): Beszámoló Miskolc Megyei Jogú Város közbiztonságának helyzetéről (évértékelő jelentés). Miskolc, 118 p.

Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Igazgatóság Bűnmegelőzési Osztály: Beszámoló a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság és szerveinek 2007. évi gyermek - és ifjúságvédelmi tevékenységéről. 12 p.

Bőhm A.–Juhász E.–Szőgyi L. (1996): A szubjektív biztonságérzet. Belügyi Szemle, 1996. 6. sz. p. 53-62. 1996. 7-8 sz. p. 62-73. 1996. 9. sz. p. 2736. 1996. 10. sz. p. 20-32.

Csalay A.–Sziki L. (1991): A rablási helyzet Magyarországon. Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok. pp. 217-248.

Csonka J.–Vavró I. (1996): Megjegyzések a bűnügyi statisztika felhasználásának lehetőségéről és módszereiről. In: Belügyi Szemle, 1966. évi 8. szám.

Déri P. (2005): Az összbűnözés statisztikája nem a valóságot mutatja. Belügyi Szemle, 2. pp. 57-66.

Dunavölgyi Sz. (2005): A közbiztonságról és a rendőrségről alkotott vélemények területi jellemzői. In: Kriminológiai Tanulmányok 42. kötet (szerk.: Irk Ferenc) OKRI, Budapest, p. 92-111.

Dunavölgyi Sz. (2011): Rendészet – rendvédelem a magyar jogalkotásban. („A rendészettel kapcsolatos rendszerelméleti fogalmak tisztázása" c. kutatás része.) Budapest

Fekete Zs. (2007): Szubjektív biztonsághiány és elégedettség. In: Utasi Ágnes (szerk.): Az életminőség feltételei. p. 24-37.

Fenyvesi Cs. (1995): A közbiztonság mérése. In: Belügyi Szemle, 7-8. sz.

Finszter G. (1995): Közbiztonsági stratégia, kriminálpolitika, rendőrség. In: Belügyi Szemle

Finszter G. (2008): A rendészeti rendszer alkotmányos és közjogi alapjai. ORFK, Budapest

Finszter G. (2012): A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról, Budapest

Folkman M. (1969): Megjegyzések a bűnözés statisztikai méréséhez. Statisztikai Szemle, 1969. évi. 5. sz.

Földes B. (1934): Bűnügyi Statisztika és bűnügyi szociológia. Statisztikai Szemle, 2. sz.

Hacker E. (1931): Budapest hatása a kriminalitásra. Statisztikai Közlemények, 62. kötet. 2. sz. Budapest

Halmosi Zs. (2007): A Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság 2006. évi munkájának értékelése. Évértékelő jelentés, Debrecen, 43 p.

Hans-Jörg A. (2011): Biztonság és bűnmegelőzés. In: Kriminológiai tanulmányok, 47. sz. p. 17-35.

Hatályos jogszabálygyűjtemény (2013) http://net.jogtar.hu/

Havasi Z. (2003): A komplex biztonság időszerű kérdései. Pécs, p. 65-80 (http://www.pecshor.hu/periodika/2003/havasi.pdf)

Herold, H. (1973): Földrajz és bűnözés. In: Belügyi Szemle, 17. sz. pp. 79-85.

Holló S. (2007): Jelenés a Győri Rendőrkaptányság 2006. évi tevékenységéről. Évértékelő jelentés, Győr, 49. p.

Horváth Cs. (2013): Beszámoló a Győri Rendőrkapitányság 2012. évi munkájáról, Győr város közbiztonságának helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az ezzel kapcsolatos további feladatokról. Győr, 24 p.

Horváth Zs.: A közbiztonság és a közbiztonsághoz való jog fogalmi elemzése
Illés L. (2013): Jelentés a Nyíregyházi Rendőrkapitányság 2012. évi munkájáról. Nyíregyháza, 60 p.
Jármi Gy.–Tomay K. (2011) (szerk.): Biztonságos város Kézikönyv a városi bűnmegelőzés lehetőségeiről. Budapest, 125 p.
Kobolka I.–Sallai J. (2008): Budapest kriminálgeográfiája 1960–1985 között. Szakmai Szemle, 3. sz. p. 86-102
Kondorosi F. (2008): A rendészeti stratégia: Magyarország közbiztonsági programja. In: Rendészeti Szemle, november.
Kondorosi F. (2004): A biztonsághoz való jog a jogbiztonság és a közbiztonság tükrében. In: Acta Humana, 2. sz.
Korinek L. (1995): Objektív biztonság – szubjektív biztonság – félelem. Magyar jog, 6. sz. p. 323-326.
Korinek L. (1995): Félelem a bűnözéstől. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
Korontos Z. (2013): Beszámoló Pécs Megyei Jogú Város 2012. évi közbiztonsági helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és a 2013. évi feladatokról. Pécs, 19 p.
Kovács Z. (1990): A bűnözésföldrajz szerepe a városi környezetminősítésben. Műhely 6. MTA FKI, Budapest 13 p.
Kovács Zs. (2013): Jelentés a Székesfehérvári Rendőrkapitányság 2012. évi tevékenységéről. Székesfehérvár, 20 p.
Lukács J.–Schádné Zámolyi J. (2000): A tanyai lakosság biztonságérzete. Belügyi Szemle
Mátyás Sz. (2011): A Debreceni Rendőrkapitányság kriminálgeográfiai elemzése (doktori értekezés). Debrecen, 196 p.
Mátyás, Sz. (2010): General characterisation of the criminal state of the city of Debrecen between the years 2000 and 2008. 57-68 pp. Kritische Zeiten
Michalkó G. (2004): A határ menti bűncselekmények turizmusföldrajzi aspektusai Magyarországon. Pécs, p. 189-200. http://www.pecshor.hu/periodika/2004/Michalko.pdf
Michalkó G. (1996): A nemzetközi turizmus bűnözésföldrajzi aspektusai Budapesten. In: Belügyi Szemle 11., pp. 12-30.
Michalkó G. (2002): Magyarország turizmusának kriminálgeográfiája. Belügyi Szemle 10., pp. 68-85.
Nyíri S. (1994): A közrend és a közbiztonság. In: Rendészeti Szemle, 10. sz.
Patkós Cs.–Tóth A. (2012): A bűnözés néhány térbeli jellemzője a rendszerváltás utáni Magyarországon. Területi Statisztika 15. (52.) évf. 3. sz., pp. 250-263
Rigó J. (2013): Beszámoló Kecskemét Megyei Jogú Város 2012. évi közbiztonsági helyzetéről (évértékelő jelentés). Kecskemét. 30 p.
Salgó L. (1994): Az új típusú biztonság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
Salgó L. (1995): Közbiztonság Csongrád megyében. A vidéki nagyvárosok bűnözési, bűnüldözési összevetésének egyes kérdései. Belügyi Szemle, 12. pp. 33-44.
Sallai J. (2003): Az ukrán-magyar határ kriminálgeográfiája az 1990-es években és a magyar-magyar kapcsolattartás jövője a külső határ mentén. Európai Tükör, 90. sz. 69-126. o
Sutka S. (1995): Értékelő jelentés a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság tevékenységéről, 1994. Évértékelő jelentés, Debrecen, 56 p.
Sutka S. (1998): A Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság 1997. évi munkájának értékelése. Évértékelő jelentés, Debrecen, 61 p.
Sutka S. (2003): A Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság 2002. évi munkájának értékelése. Évértékelő jelentés, Debrecen, 63 p.

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-Főkapitányság (2007): Éves jelentés
Szalainé H. A. (2008) (szerk.): Az ismertté vált bűncselekmények és elkövetőik Magyarországon. Miskolc, 58 p.
Szigeti P. (2001): Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. Jogtudományi Közlöny, 4. sz.
Tálas P. (2009): Széljegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről. Nemzet és biztonság, p. 29-38.
Tanulmányok, 2005. 42. sz.
Terestyéni T. (1998): Közbiztonság és bűnözés a médiában. Belügyi Szemle
Tóth A.–Patkós Cs. (2013): A bűnözés településszintű jellemzői hazánkban a harmadik évezred első évtizedében. In: Kozma G. (szerk.): Emberközpontú társadalomföldrajz. DIDAKT Kft., Debrecen, pp. 189-197.
Tóth A. (2012): A bűnözés területi jellemzői a rendszerváltás utáni Magyarországon. In: Berghauer S. et al. (szerk.): Társadalomföldrajzi kihívások a XXI. század Kelet-Közép-Európájában I. kötet. II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, Beregszász, pp. 411-418.
Tóth L. (1998): Közösségi rendőrség Csongrád megyében. Belügyi Szemle, 5. pp. 31-37.
Tóth T. (2013): Beszámoló a Budapesti Rendőr-főkapitányság 2012. évi tevékenységéről. Budapest, 20 p.
Uzonyi A. (2012): Beszámoló Debrecen Megyei Jogú Város közbiztonságának helyzetéről (évértékelő jelentés). Debrecen, 33 p.
Uzonyi A. (2013): Beszámoló Debrecen Megyei Jogú Város közbiztonságának helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azzal kapcsolatos feladatokról (évértékelő jelentés). Debrecen, 44 p.
Varga P. (2013): A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének beszámolója Fejér megye 2012. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről. Székesfehérvár, 11 p.
Vavró I. (1976): A bűnözés kriminálstatisztikai jellemzői 1951-1971. Budapest Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, pp. 272.
Zélity L. (2013): Jelentés a Szegedi Rendőrkapitányság 2012. évi tevékenységéről. Szeged, 60 p.

A KIADVÁNY SZERZŐI

Balogh László Levente, PhD, politológus, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Politikatudományi és Szociológiai Intézete, baloghll@puma.unideb.hu

Baranyai Nóra, PhD, politológus, MTA KRTK regionális Kutatások Intézete, NYUTO, Székesfehérvár, baranyai@rkk.hu

Hervainé Szabó Gyöngyvér, PhD, dr. habil, politológus, főiskolai tanár, KJF Szociális Tanulmányok Tanszék, MTA VEAB GJT szakbizottság társelnök, tudományos rektorhelyettes, gyongyver@kodolanyi.hu

Kossuth Borbála, dr. univ. jogász, szociológus, a KJF nemzetközi tanulmányok MA szak hallgatója, kossuth.borbala@gmail.com

Lőrinczné Bencze Edit, PhD, politológus, főiskolai tanár, a KJF Társadalomtudományi és Bölcsészettudományi Intézete igazgatója

Mátyás Szabolcs, dr., rendőr százados, Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság. Humánigazgatási Szolgálat

Purger Tibor, PhD, adjunktus, Rutgers, School of Arts and Sciences, Political Science Department, purger@rutgers.edu

Révész Béla, PhD, jogász, szociológus, egyetemi docens, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék, reves@polit.u-szeged.hu

Sallai János, PhD, professzor, egyetemi tanár, ny. r. ezredes, sallai.janos@uni-nke.hu

Simon János, PhD, dr. habil, politológus, egyetemi tanár, KJF, tudományos tanácsadó RETÖRKI, janossimon11@gmail.com

Soós Edit, PhD, politológus, egyetemi docens, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék, soos@polit.u-szeged.hu

Somlyódyné Pfeil Edit, PhD, jogász, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Regionális Tudományi és Közpolitikai Tanszék, somlyody.edit@sze.hu

Schuchmann Júlia, PhD, geográfus, tudományos segédmunkatárs, MTA KRTK regionális Kutatások Intézete, NYUTO, Székesfehérvár, schuchmann@rkk.hu

Szilágyi István, DSc, dr. habil, politológus, egyetemi tanár, PTE, TTK, Politikai Földrajzi, Fejlődési és Regionális Tanulmányok Tanszéke, szortega@freemail.hu

9 786155 075254

SZÉCHENYI 2020
MAGYARORSZÁG KORMÁNYA
Európai Unió
Európai Szociális Alap
BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

