



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

XXIV. évfolyam (2021)
4. szám

EURÓPAI TÜKÖR

ISSN 2560-287X (elektronikus)

EURÓPAI
TUKÖR  EUROPEAN
MIRROR

Európai Tükör
A Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudományos folyóirata

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

Szerkesztőségi titkár: Pásztor Szabolcs

Szerkesztőség:

Kecsmár Krisztián

Koller Boglárka

Pásztor Szabolcs

Teleki Bálint

A szerkesztőbizottság elnöke: Koller Boglárka

A szerkesztőbizottság tagjai:

Arató Krisztina

Balogh Csaba

Baranyai Gábor

Christian Schweiger

Csehi Zoltán

Fehér Miklós Zoltán

Fóris György

Gazdag Ferenc

Győri Enikő

Halmi Péter

Hegyaljai Máttyás

Jobbágy Zoltán

Kaló József

Karin Liebhart

Ladislav Cabada

Martonyi János

Navracsics Tibor

Nyikos Györgyi

Olga Gyárfásóva

Palánkai Tibor

Pap András László

Papp Tekla

Simonné Gombos Katalin

Somssich Réka

SzecsKay András

Takács Szabolcs

Zupkó Gábor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: europaitukor@uni-nke.hu

A folyóirat weboldala: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>

Megjelenik évente négy alkalommal.

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Dr. Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

ISSN 2560-287X (elektronikus)



Tartalom

TANULMÁNYOK

Simon Zoltán: Az uniós külkapcsolatok elhúzódó dilemmái	5
Drabancz Áron: Konvergálnak vagy divergálnak az Európai Unió tagországi demográfiai szempontból?	23
Tárnok Balázs: Tízéves az európai polgári kezdeményezés – mivé vált az Unió részvételi demokráciájának új eszköze?	37
Kiss Gábor Ferenc – Nagy Sándor Gyula: Forrásallokációs dilemmák a fővárosi régiók speciális helyzetének tükrében	55
El-Meouch Nedim Márton: Az európai hitelintézetek üzleti modell fókuszú klaszterelemzése a koronavírus-járvány okozta válságot megelőző időszak adatai alapján	89

VÉLEMÉNY

Várhelyi Tamás – Árva László: Az új, post-Covid közgazdaságtan felé	107
---	-----

KÖNYVISMERTETÉS

Tamás Szintia: A 20. század második felének fontos gazdasági kérdéskörei	121
--	-----

Simon Zoltán¹

Az uniós külkapcsolatok elhúzódó dilemmái²

Protracted Dilemmas in the European Union's External Action

Az Európai Unió külkapcsolati rendszerét évtizedek óta elhúzódó dilemmák terhelik. Ezek egyaránt érintik az Unió külkapcsolati identitását, magatartását és eszközeit, valamint képességét az egységes hangon való megszólalásra a világban. Eme dilemmák feloldása manapság sürgetőbbé válik, mivel ami korábban sajnálatos, de elnézhető hiányosságnak számított egy viszonylag jóindulatú nemzetközi környezetben, az mára veszélyes fogyatékossgá vált a fokozódó nagyhatalmi versengés többpólusú világában. Ennek kulcsa továbbra is a tagállamok együttes politikai akaratában rejlik, amelynek hiányában az integrációs közösség csupán korlátozott befolyású szereplő maradhat a globális arénában.

Kulcsszavak: uniós külkapcsolatok, külkapcsolati identitás, hatalom, külkapcsolati magatartás, külkapcsolati eszközök, politikai akarat

The European Union's external relations have been loaded with protracted dilemmas for decades. These concern the Union's identity, behaviour and instruments alike in the field of its external action, and they determine its capacity to speak with a single voice in the world. There is an urgent need to answer these dilemmas, as stakes are getting higher. What were regrettable but tolerable shortcomings in a relatively benign international environment in the past have become dangerous deficiencies in today's multipolar world of intensifying great power rivalry. The collective political will of the Member States remains key in this regard. Otherwise the Union can only remain an actor with limited influence in the global arena.

Keywords: EU external action, external relations identity, power, external relations behaviour, external relations instruments, political will

¹ Címzetes egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem; uniós tisztviselő, Európai Parlament, e-mail: zoltan.simon@europarl.europa.eu

² A fejezetben közölt megállapítások és vélemények a szerző egyéni kutatási és publikációs tevékenységének részét képezik, így semmilyen módon és mértékben nem képviselik az őt foglalkoztató intézmény álláspontját.

1. Uniós külkapcsolatok a változó világban

Az európai integrációs folyamat a kezdetektől magában foglalt külkapcsolati megfontolásokat. A tagállamok ugyan sokáig elvetették a szorosabb kül- és biztonságpolitikai együttműködésre irányuló kezdeményezéseket, ám az Európai Közösségek a nemzetközi kapcsolatok egyéb területein már az 1960-as évektől aktív szereplővé vált. Az 1970-es években kibontakozott a tagállamok közti külpolitikai egyeztetésnek lazább kereteket biztosító Európai Politikai Együttműködés, majd a maastrichti szerződéssel megszületett az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Az amszterdami és a lisszaboni szerződések nyomán ezekhez csatlakozott a közös biztonság- és védelempolitika, amivel létrejött az uniós külkapcsolatok mai, közösségi és kormányközi elvű politikákból álló rendszere.³

Mindeközben nem csupán az európai integráció mélyült és bővült, de a világ is változott. A gyorsuló globalizáció felértékelte a külkapcsolati szempontokat az integrációs folyamatban. Az Unió létezésének egyik meghatározó okát – az európai hatalmi viszonyok megszelídítése, valamint a gazdasági fejlődés előmozdítása és az életminőség javítása mellett – ma már a vezető világhatalmakkal gazdaságilag és politikailag összemérhető, azokkal egyenragú partnerségre törekvő és képes közösség fenntartása jelenti.

Az uniós külkapcsolatokra irányuló figyelem tovább növekedett az elmúlt másfél évtizedben. Ennek oka részben az integrációs közösségen belül keresendő. Az Alkotmányos Szerződés bukása és a brexit, illetve a pénzügyi és gazdasági válságra, a meg- növekedett migrációs nyomásra és a Covid-19-járványra adott uniós válaszok gyengítették az integrációs együttműködés közpolitikai teljesítménye iránti bizalmat az európai polgárok körében. Ennek egyik következménye, ahogyan azt Lisbeth Aggestam már 2008-ban jelezte, hogy „a 27-ek Uniója új értelmet keres a kollektív cselekvésnek és legitimitásnak, és úgy tűnik, hogy ez a külső és biztonsági kapcsolatokban rejlik”.⁴ Az elmúlt másfél évtizedben ennek jelei voltak többek között a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tisztségének megerősítése, az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása, az Unió 2016-ban kibocsátott új Globális Stratégiája,⁵ Ursula von der Leyen „geopolitikai

³ Az Unió közösségi elvű külkapcsolati politikái közé tartozik különösen az integrációs közösség nemzetközi kereskedelempolitikája, nemzetközi fejlesztéspolitikája, valamint humanitárius segítségnyújtási politikája, míg a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös biztonság- és védelempolitika továbbra is kormányközi jellegűek maradnak. Az uniós külkapcsolatok vizsgálata kapcsán természetesen nem mellőzhetők a belső politikák külkapcsolati vonatkozásai sem, ahogyan arra a Covid-19-járvány, majd Oroszország Ukrajna elleni háborúja ismét felhívta a figyelmet.

⁴ Lisbeth Aggestam: Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs*, 84. (2008), 1. 1. (szerzői fordítás). Az integrációs közösség közpolitikai teljesítményébe vetett bizalom (kimeneti legitimitáció) gyengülését az Unió politikai vezetői a közösség demokratizálását és politizálását (bemeneti legitimitáció) szolgáló kezdeményezésekkel is ellensúlyozni igyekeznek. Az elmúlt két évtizedben ilyenek voltak például az európai szintű politikai pártok és politikai alapítványok életre hívása, a csúcsjelölti (*Spitzenkandidat*) rendszer bevezetése az európai parlamenti választási kampányokban, az európai polgári kezdeményezés létrehozása, a Miniszterek Tanácsa üléseinek nyilvánosság tétele jogalkotási előterjesztések tárgyalása esetén, az Európai Parlament plenáris és bizottsági üléseinek élő közvetítése az intézmény honlapján, avagy legutóbb az Európa jövőjéről szóló konferencia.

⁵ *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan.* (EU Globális Stratégia) 2016. június.



Bizottsága”, avagy a közös biztonság- és védelempolitikának irányt szabó, 2022 márciusában közzétett Stratégiai Iránytű.⁶

Az uniós külkapcsolatok iránti megnövekedett figyelem másik okát a világban zajló változások jelentik. Ezek ugyanúgy érintik az Unió szövetségi kapcsolatait, mint a versengését más nemzetközi szereplőkkel. A transzatlanti partnerségben komoly törést okoztak Donald Trump elnöki éve, ám a Biden-adminisztráció egyes lépései – gondoljunk csak a 2021. augusztusi afganisztáni kivonulásra vagy az AUKUS-szerződésre⁷ – szintén gyengítették a bizalmat. Más nagyhatalmak vonatkozásában pedig nyilvánvaló kihívást jelent Kína gazdasági és politikai térnyerése a világban éppúgy, mint Oroszország növekvő agresszivitása az Unió közvetlen szomszédságában a Georgia elleni 2008-as inváziótól a Krím-félsziget 2014-es bekebelezésén és Kelet-Ukrajna destabilizálásán át az Ukrajna ellen 2022 februárjában indított háborúig.

Napjaink nemzetközi folyamatai félelmeket szülnek Európában. Az uniós külkapcsolati irodalomban rendszeresen említett veszély, hogy „egy mindinkább ellenséges világban, mely kevésbé érdeklődik az európai értékek és érdekek iránt”,⁸ az Unió jobb esetben irreleváns, rosszabb esetben geopolitikai versengés terepévé,⁹ „nagyhatalmak játszóterévé” válik.¹⁰ Richard Youngs szerint ezért nem meglepő, hogy az integrációs közösséget egy felemelkedő globális hatalomként bemutató narratívát az uniós külkapcsolatokban mára felváltotta egy a közösség nemzetközi térvesztésének minimalizálására törekvő megközelítés.¹¹

Az európaiak kétségeit erősítik a külvilágból kapott visszajelzések is. Richard Haass, az amerikai Külkapcsolati Tanács (*Council on Foreign Relations*) elnöke szerint

„napjaink Európája kiemelkedik a világ nagy részéből relatív gazdagságával, nagyszámú demokráciáival és jelentős békéjével és stabilitásával. [...] Mindazonáltal, felvetődik a kérdés, hogy Európa legszebb napjai mögöttünk állnak-e. A NATO és az Európai Unió (EU) jövőjét kétségek övezik. Mindkettő támogatása csökken számos országban, és nincsen egyetértés az EU kívánt szerkezetét és szerepét illetően. Mérsékelt pártok támogatókat vesztenek radikálisabb pártok javára a bal- és jobboldalon egyaránt. Feléledtek az aggodalmak Oroszország szándékait illetően, és nincsen egyetértés a Kínához való viszonyulás kérdésében. A gazdasági növekedés lelassult, míg a gazdasági egyenlőtlenségek növekednek

⁶ A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű – Egy a polgárait, az értékeit és az érdekeit megvédő Európai Unióért, amely hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság megvalósításához. (EU Stratégiai Iránytű) 2022. március.

⁷ Az Ausztrália, az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság által 2021 szeptemberében bejelentett biztonsági megállapodás és szövetség egy Ausztrália és Franciaország között tizenkét konvencionális tengeralattjáró beszerzéséről aláírt, több milliárd eurós szerződés felbontását eredményezte, és számottevő feszültségekhez vezetett a szövetségesek körében.

⁸ Daniel Fiott (szerk.): *European Sovereignty. Strategy and Interdependence*. Chaillot Papers 169. Párizs, Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete, 2021. 5. (szerzői fordítás).

⁹ Ulrike Franke – Tara Varma: *Independence Play. Europe's Pursuit of Strategic Autonomy*. European Council on Foreign Relations, 2019. július.

¹⁰ Suzana Anghel et al.: *On the Path to 'Strategic Autonomy'. The EU in an Evolving Geopolitical Environment*. Brussels, European Union, 2020. I. (szerzői fordítás).

¹¹ Richard Youngs: *The European Union and Global Politics*. London, Red Globe Press, 2021. 12.



számos országban. A világ egykor legsikeresebb régiója ma kihívást jelentő jövővel szembe-sül, miközben csökken az önbizalma és egysége”.¹²

Az uniós külkapcsolati politikák természetesen reagálnak mindezen kihívásokra. Válaszaikat azonban számos ellentmondás terheli. Így jogosan merül fel a kérdés, hogy a multilateralizmus bajnokának szerepe, a bilaterális megoldások előtérbe kerülése, illetve a stratégiai szuverenítésre törekvés; a kemény hatalmi eszközök gyakoribb alkalmazása, ám a puha hatalom morális felsőbbségének fenntartására irányuló szándék; a nemzetközi intézmények megújításának, ám a fennálló nemzetközi rend kínálta előnyök megtartásának párhuzamos törekvései; avagy az integrációs közösség nemzetközi befolyásának erősítése, ám a tagállamok nemzeti külpolitikai szuverenítésének megőrzése mennyire összeegyeztethető elképzelések a gyakorlatban.

2. Az egységes hang

Amennyiben az Unió létezésének egyik meghatározó oka napjainkban a globális hatalmakkal összemérhető gazdasági és politikai egység fenntartása, ez az egység csupán akkor hasznos, ha az integrációs közösség képes egységes hangon – vagy több hangon, de egységes üzenettel – megszólalni a világban.

Az egyik kihívást e téren az uniós tagállamok eltérő külkapcsolati öröksége, adottságai, érdekei és működése jelentik. Ma is jelentős eltérések tapasztalhatók ugyanis a történeti és kulturális-vallási örökségükhöz kötődő értékeiket és világlátásukat, a geopolitikai adottságaikból is fakadó érdekeiket, valamint a külkapcsolati hagyományaikból és működésükből eredő külkapcsolati stratégiai kultúrájukat illetően. Ezek éppúgy hatással vannak a tagállamok egymás közti együttműködésére, mint az uniós intézményekkel fenntartott kapcsolataikra.

Érdeemes ugyanakkor megjegyezni, hogy az említett különbözőségekből fakadó eltérő érdekek és vélemények viszonylag ritkán vezetnek a tagállamok közti nyílt ütközéshez. Sokkal jellemzőbb, hogy a feszültségek feloldása olyan tág vagy kiüresedett kompromisszumot eredményez, amely széles értelmezésre, és így az érintett politikai vezetők mindegyike számára a „győztes” szerepében való megjelenésre ad lehetőséget, ám határozott döntési tartalom hiányában hatástalan marad, vagy akár eleve lehetetlenné teszi annak gyakorlati megvalósítását.¹³

Egy másik kihívás az uniós intézmények közti összhang biztosítása. Ennek egyik példája napjainkban az orosz energiahordozókkal szembeni embargóról folyó vita. Annak egyik állomásaként az Európai Parlament 2022. április 7-én „a kőolaj, a szén,

¹² Richard Haass: *The World. A Brief Introduction*. New York, Penguin Press, 2020. 67–69. (szerzői fordítás).

¹³ Éppen ezért, vannak, akik szerint a belső összhang hiányát tárgyaló viták mára aránytalanul nagy figyelmet kapnak az uniós külkapcsolatokról folyó diskurzusban, a tartalmi kérdésekről való érdemi gondolkodás rovására. Antonio Missiroli szerint a legtöbb vélemény abból a vélt igazságból indul ki, miszerint a koherencia növelése hatékonyabb közösségi cselekvést eredményez, holott ez inkább intuitív állítás, semmint tapasztalati tény. Az integrációs külkapcsolatokban a teljes egyetértésre irányuló szándék ugyanis gyakran a hatékony fellépés kárára érvényesül. Lásd Antonio Missiroli: *European Security Policy: The Challenge of Coherence*. *European Foreign Affairs Review*, 6. (2001), 2. 182.



a nukleáris üzemanyag, valamint a gáz Oroszországból érkező importjára vonatkozó azonnali és teljes körű embargó bevezetésére” szólított fel nagy többséggel elfogadott állásfoglalásában.¹⁴ A Tanács másnap mégis csupán az Oroszországból származó vagy onnan exportált szén és egyéb szilárd fosszilis tüzelőanyagok Unióba való vásárlásának, behozatalának vagy átadásának tilalmáról döntött, amihez egy 2022 augusztusáig tartó átmeneti időszakot tett lehetővé, ám az uránium, az olaj és a gáz uniós importját nem érintette.

Az intézményi összhang gyakori hiányának több oka is említhető. Az egyik ilyen okot az eltérő döntéshozatali eljárások jelentik, különösen a közös kül- és biztonságpolitikai témakörökben. Ez utóbbi körbe eső döntések ugyanis főszabály szerint a tagállamok egyhangú egyetértését kívánják a Tanácsban, ami valamennyi tagállam számára a vétó, illetve a vétóval való fenyegetés lehetőségét kínálja. Ezzel szemben az Európai Parlament külpolitikai állásfoglalásai a plenáris ülésen szavazó képviselők egyszerű többségének támogatásával születnek, ami nem teszi lehetővé egy-egy politikai csoport (frakció) vagy csupán néhány tagállamból érkező képviselő számára azok megakasztását.

Egy másik ok az uniós intézmények eltérő profiljában keresendő. A Miniszterek Tanácsában a tagállamok kormányzati felelősséget viselő képviselői jelennek meg, akik nem hagyhatják figyelmen kívül az ebből a felelősségből eredő reálpolitikai megfontolásokat. Az Európai Parlament közvetlenül választott képviselői ezzel szemben nem csupán az uniós alapértékek letéteményeseinek tekintik magukat az integrációs közösség külkapcsolatainak körében is,¹⁵ de állásfoglalásaik kialakítása során élnek a parlamenti testület természetéből fakadó nagyobb politikai szabadságukkal. Így a két intézmény eltérő profilja és szerepfelfogása akár jelentősen eltérő álláspontokat eredményezhet – egyazon Európai Unió nevében – egy adott külkapcsolati kérdésben.

Nem hagyhatjuk továbbá figyelmen kívül az intézmények közti versengés motívumát sem, kivált az Európai Parlament magatartását illetően. A parlamenti testület az uniós külkapcsolatok – különösen a közös kül- és biztonságpolitika – terén továbbra is korlátozott mozgástérrel rendelkezik. Ezért visszatérő jelenség, hogy amennyiben a Tanács egy adott külkapcsolati témakört valamely megfontolásból hátrébb sorol, azt az Európai Parlament hajlamos előtérbe helyezni – különösen az emberi jogokat, a demokráciát és a jogállamiságot illetően. Ennek oka nem csupán az, hogy „az Európai Parlament más EU intézmények lelkiismeretének tekinti magát”,¹⁶ de az is, hogy ezzel erősíti a befolyását az intézmények körében, és érdemi külkapcsolati szereplőként jelenik meg a közvéleményben.

¹⁴ Az Európai Parlament 2022. április 7-i állásfoglalása az Európai Tanács 2022. március 24–25-i ülésének következtetéseiről, többek között az Ukrajna elleni háború legújabb fejleményeiről és az Oroszországgal szembeni uniós szankciókról és azok végrehajtásáról. P9_TA(2022)0121.

¹⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés 21. cikk (1) bekezdése értelmében „az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.”

¹⁶ Christopher J. Bickerton: *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan, 2015. 72. (szerzői fordítás).



Végül, az uniós külkapcsolatok működésének érzékeny pontja az érintett politikák összhangja. Eme politikák eltérő szempontjai ugyanis szintén feszültségbe kerülhetnek egymással. Gyakori vitatéma például az Unió nemzetközi kereskedelmi és fejlesztési politikáinak egymást erősítő vagy gyengítő hatása. Nem véletlen, hogy az *Európa fenntartható fejlődési jelentés* legutóbbi, 2021-es kiadása ismét az egyik fő kihívásként említi számos uniós tagállam kereskedelmi és pénzügyi tevékenységének káros nemzetközi hatásait, amelyek ellehetetlenítik más országok erőfeszítéseit a fenntartható fejlődési célok elérésére, miközben az Unió és tagállamai ugyanezek országok első számú partnerei a fejlesztési együttműködés terén.¹⁷

Egy tágabb, az Unió belső politikáira is kiterjedő kontextusban a különféle uniós politikák ütközésének másik példája az integrációs közösség által kötött szabadkereskedelmi egyezmények. A gazdasági, befektetési, kereskedelmi, környezetvédelmi, fenntarthatósági, emberi jogi, a munkavállalók jogaival kapcsolatos, mezőgazdasági, élelmiszer-biztonsági, fogyasztóvédelmi, szellemi tulajdonvédelmi és egyéb szempontok ugyanis gyakran nehezen összeegyeztethetők ezek tárgyalása során. Ez akár a szélesebb közvéleményben is megjelenő feszültségekhez vezethet, ahogyan az például a – mára elhalt – Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség, vagy az Unió és Kanada által 2016-ban aláírt szabadkereskedelmi megállapodás (CETA) esetében történt.

3. A külkapcsolati identitás

Az Unió egységes hangja a nemzetközi térben hosszabb távon nem nélkülözheti az integrációs közösség külkapcsolati identitását övező dilemmák tisztázását. Ezek egyaránt érintik az Unió hatalmi profilját és külkapcsolati magatartását a világban.

E tekintetben a döntéshozók előtt álló egyik nyitott kérdés, hogy az integrációs közösség külkapcsolati ambícióit egy globális vagy egy Európára és annak közvetlen szomszédságára összpontosító regionális hatalmi szereplő szintjén határozzák meg.¹⁸ Ez összefügg az uniós külkapcsolati politikák erőforrásainak felhasználását érintő vitákkal is. Amennyiben az integrációs folyamat meghatározó célja manapság a világhatalmakkal összemérhető európai egység létrehozása, magától értetődő szándék lenne a globális hatalmi státuszra törekvés. Kérdéses azonban, hogy ez ma reális ambíció-e.

A globális és a regionális szempontok ugyanakkor az Unió szintjén valójában nem elválaszthatók egymástól. Ennek egyik oka, hogy a globális befolyás kiindulópontja éppen a hatékony regionális beavatkozás képessége – nem csupán és nem feltétlenül

¹⁷ Guillaume Lafortune et al.: *Europe Sustainable Development Report 2021. Transforming the European Union to achieve the Sustainable Development Goals*. Sustainable Development Solutions Network, 2021. december. 6.

¹⁸ Egyes elemzők szerint az Unió nemzetközi hatalmi státuszáról folyó vita önmagában oximoron, mivel az európai integrációs folyamat egyik központi gondolatát éppen a hatalmi politika meghaladása, egy azzal szemben álló alternatív modell felmutatása jelenti az integrációs közösségen belül és annak külkapcsolataiban egyaránt. Lásd például Filippo Andreatta – Lorenzo Zambernardi: *The European Union as a Power*. In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhoonacker (szerk.): *International Relations and the European Union*. 2. kiad. Oxford, Oxford University Press, 2011. 73. Mások ezt a véleményt vitatják, és a hatalmi politika meghaladására irányuló gondolatot csupán az Unión belüli viszonyokra – ám az uniós külkapcsolatokra nem – tartják értelmezhetőnek.



katonai értelemben – a közvetlen szomszédságban. Ennek hiányában nem létezhet a globális szerepvállaláshoz szükséges önbizalom és külső hitelesség. Ezt a tapasztalatot – különösen az 1990-es évek balkáni háborúinak időszakából – az uniós külkapcsolatok emlékezteti is őrizi.

Am az is igaz, hogy napjaink többpólusú nagyhatalmi versengésének világában globális értelemben is számottevő erőforrások hiányában hosszabb távon az érdemi regionális befolyás sem biztosítható. Ezért a regionális és a globális törekvésekre az uniós külkapcsolatokban sem mint egymással versengő, hanem mint egymásra épülő elemekre érdemes tekinteni. Az Unió regionális befolyásának erősítése ennek megfelelően nem zárja ki az együttműködésre épülő nemzetközi rend és az azt szolgáló nemzetközi intézmények megerősítésének szándékát sem globális szinten.

Az Unió külkapcsolati identitásának egyik fontos eleme volt az elmúlt évtizedekben az integrációs közösség „átalakító hatalom” profilja. A közösség és tagállamai az 1960-as évek óta a nemzetközi térben elfogadott magatartási minták (civilizáló hatalom¹⁹), valamint az írott és íratlan normák (normatív hatalom²⁰) aktív és eredményes formálói voltak a világban, amit Mark Leonard 2005-ben még a hatalom 21. századi természetét meghatározó legfontosabb hatásként említett.²¹ A fennálló szabályalapú világrend ennek nyomán ma nagyrészt az Unió politikai és gazdasági preferenciáit is tükrözi.²² Ez az átalakító jellegű külkapcsolati szerepfelfogás szintén megjelenik a regionális gazdasági (és politikai) integrációs kezdeményezések – az Unió saját identitásából és tapasztalataiból eredő – ösztönzése és támogatása terén világszerte,²³ vagy éppen az integrációs közösség harmadik országokkal kötött szerződéseibe foglalt politikai klauzulák által,²⁴ hogy csupán két ismert példát említsünk.

¹⁹ Juhász Krisztina szerint az integrációs közösség évtizedek óta igyekszik a nemzetközi kapcsolatokat civilizálni az államokon belüli és az államok közti interakciók átalakításával. Ennek részeként értelmezi a regionális integrációs támogatását a világ más részein, az egyes régiók közti együttműködés ösztönzését, az emberi jogok és a jogállamiság univerzális érvényesítésének és kikényszerítésének elősegítését, valamint a hatékony multilateralizmus támogatását az uniós külkapcsolatokban. Lásd Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2015. 40. Más megközelítésben lásd még Andrew Linklater: *A European Civilising Process?* In Christopher Hill – Michael Smith (szerk.): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 367–387.

²⁰ A normatív hatalom koncepcióját lásd a IV. fejezetben.

²¹ Mark Leonard: *Europe's Transformative Power*. Bulletin Article. Centre for European Reform, 2005. február 1.

²² Ezért is jellemzik mások az integrációs közösséget a fennálló globális status quo fenntartásában érdekelt konzervatív hatalomként.

²³ Az Unió 2016-os Globális Stratégiája az integrációs közösség külső tevékenységének prioritásai között említi az „együttműködésen alapuló regionális berendezkedések” támogatását. A szöveg szerint „a regionális kormányzás önkéntes formáinak köszönhetően az államok és a népek hatékonyabban tudják kezelni a biztonsági problémáikat, élvezhetik a globalizáció gazdasági előnyeit, nyíltabban kifejezhetik a kultúrájukat és identitásukat, valamint befolyást gyakorolhatnak a világpolitikára. Egyebek mellett ez támasztja alá az EU-n belüli békét és fejlődést a 21. században, és ez az oka annak, hogy világszerte az együttműködésen alapuló regionális berendezkedéseket fogjuk támogatni.” Lásd *EU Globális Stratégia* (2016): i. m. 8.

²⁴ A Tanács 2009-ben hozott döntése értelmében az Unió harmadik országokkal kötött szerződéseinek szokásos elemei az emberi jogokra, demokráciára, jogállamiságra és non-prolifercióra vonatkozó feltételeességi klauzulák.



Az Unió átalakító ereje azonban leginkább az integrációs közösség bővítéspolitikájával, illetve szomszédságpolitikájával összefüggésben értelmezhető. Az elmúlt évtizedek egymást követő bővítési fordulóit elemzők rendszerint az uniós külkapcsolatok legfontosabb vívmányaként értékelik. A bővítési dinamika azonban az elmúlt évtizedben megakadt, és az elhúzódó bizonytalanság a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokban politikai és társadalmi feszültségek forrásává válik. Georgia, Moldova és Ukrajna csatlakozási kérelmei pedig új dilemmákat vetnek fel e téren. Mindezek nyomán az uniós külkapcsolatok egyik fontos aktuális kihívása az integrációs közösség bővítéspolitikájának és keleti szomszédságpolitikájának, illetve a kettő egymáshoz való viszonyának újragondolása.

Ennek során azonban kérdés, hogy az Unió mennyire kíván egyáltalán, és mennyire lesz képes átalakító hatalomként megjelenni a jövőben a közvetlen szomszédságában és azon túl. Ennek kapcsán Youngs az uniós külpolitika „protektív fordulatát” érzékeli. Meglátása szerint, bár az integrációs közösség nem húzódott vissza drámai módon a világból, növekvő mértékben távolságtartó és önvédelmi szempontokat előtérbe helyező magatartást tanúsít a külkapcsolataiban. Ezzel egyre inkább fizikai és identitási pajzs szerepét játssza a külvilággal szemben – ahogyan azt az európai polgárok várják tőle.²⁵

Az integrációs közösség külkapcsolati identitását övező viták kapcsán végül nem hagyható említés nélkül a civil hatalmat és a katonai hatalmat szembeállító – François Duchêne 1973-ben megjelent írásától²⁶ Robert Kagan 2002-ben közölt cikkén és 2003-ban napvilágot látott ismert kötetén (amelyek szerint az európaiak a Vénuszról jönnek, míg az amerikaiak a Marsról)²⁷ keresztül napjainkig húzódó – diskurzus. Ennek a közfigyelmet leginkább felkeltő, ám a politikai realitásokat nélkülöző, ezért számunkra kevésbé érdekes eleme a közös európai hadsereg létrehozásának gondolata.²⁸

Az Unió a közös biztonság- és védelempolitika terén az elmúlt másfél évtizedben több olyan lépést tett, amelyek korábban elképzelhetetlennek tündek. Ezek közé

²⁵ Youngs (2021): i. m. 196. A védelmi logika előtérbe kerülését jelzi, hogy a Tanács által 2022 márciusában jóváhagyott Stratégiai Iránytű is több helyen hangsúlyozza az Unió biztonságsszolgáltató szerepét. Az Iránytű célkitűzésként fogalmazza meg, hogy „hatalmas előrelépésre van szükség egy olyan erősebb és cselekvőképesebb Európai Unió kialakítása érdekében, amely az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében meghatározott alapvető uniós értékekre építve biztonságsszolgáltatóként lép fel.” Lásd *EU Stratégiai Iránytű* (2022): i. m. 6.

²⁶ François Duchêne: *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*. In Max Kohnstamm – Wolfgang Hager (szerk.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Basingstoke, Macmillan, 1973. 1–21.

²⁷ Robert Kagan: *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York, Knopf, 2003.

²⁸ Érdemes azonban megemlíteni, hogy az Európa jövőjéről szóló konferencia 2022 májusában elfogadott záró javaslatai szintén utalnak az Unió biztonságának erősítésére „saját közös fegyveres erői” révén, „amelyek önvédelmi célokra szolgálnak és kizárnak bármilyen agresszív katonai fellépést, továbbá képesek támogatást nyújtani válsághelyzetekben, például természeti katasztrófák idején. Ezeket az európai határokon kívül is be lehetne vetni kivételes körülmények között és lehetőség szerint az ENSZ Biztonsági Tanácsának jogi felhatalmazása alapján, tehát a nemzetközi joggal összhangban, a NATO-val való versengés vagy párhuzamosság nélkül, a különböző országok NATO-val fennálló kapcsolatának tiszteletben tartásával, továbbá az EU NATO-val való kapcsolatainak értékelése az EU stratégiai autonómiájáról folytatott vita tükrében.” Lásd *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*. (CoFE Report) 2002. május. 65. A magyar nyelvű fordítás forrása: *Az Európa jövőjéről szóló konferencia javaslattervezetei*. (EJSzK javaslattervezetei) 2022. április. 25.



tartoznak a – továbbra is bizonytalan tartalmú – kölcsönös segítségnyújtási klauzula beépítése az Európai Unióról szóló szerződésbe,²⁹ az állandó strukturált együttműködés aktiválása, az Európai Védelmi Ügynökség létrehozása, az Európai Védelmi Alap felállítás, vagy éppen az Európai Békakeretből a háborúban álló ukrán fegyveres erőknek nyújtott, eddig másfél milliárd euró összegű támogatásról szóló döntések.

Az integrációs közösség katonai hatalmat érintő dilemmái mindenekelőtt az Unió stratégiai autonómiájáról szóló vita keretében jelennek meg napjainkban. Eme koncepció biztonság- és védelempolitikai aspektusát politikai, operacionális és ipari összetevők alkotják. Politikai vonatkozásban vezetési és döntéshozatali kérdések, operacionális vonatkozásban a katonai képességek kérdései, míg ipari vonatkozásban előállítási, technológiai és az ellátási láncokkal összefüggő kérdések kerülnek előtérbe. A stratégiai autonómia értelmezését illetően azonban továbbra sincsen egyetértés a tagállamok között.

A biztonság- és védelempolitikai autonómia gondolata ugyanakkor mára az Unió belső és külkapcsolati politikáinak széles körét érintő „stratégiai szuverenitásról” szóló diskurzussá bővült. Ennek magja bővebb kontextusban is ugyanaz: más nemzetközi szereplőkkel együttműködni, ahol lehet, ám rendelkezni az önálló cselekvés képességével, amikor szükséges. Az Unió stratégiai szuverenitásának erősítésére irányuló igény és akarat valós. Fontos kihívások azonban e téren, hogy az integrációs közösség úgy erősítse stratégiai szuverenitását, hogy az közben ne gyengítse a belső egységét, ne okozzon károkat a szövetségi rendszerében, és ne eredményezzen elszigeteltséget a nemzetközi térben.³⁰

4. A külkapcsolati magatartás

Az Unió külkapcsolati identitását illetően az integrációs közösség hatalmi profilján túl annak külkapcsolati magatartása is elhúzódó dilemmák tárgyát képezi. Ezek körében a talán legismertebb vita a kemény (*hard power*) és puha (*soft power*) hatalmi magatartás szembeállítás. A kemény hatalmi fellépés katonai, politikai vagy gazdasági nyomásgyakorlás révén rákényszerít egy adott döntést vagy magatartást egy másik nemzetközi szereplőre, míg a Joseph S. Nye által leírt puha hatalom a saját példa (modell) vonzóvá tétele és meggyőzés útján való befolyásolást jelent.³¹ Ez utóbbi módszer elsőbbsége hagyományosan az uniós külkapcsolatok egyik sarokpontját jelentette.

Napjaink uniós külkapcsolati retorikája azonban változást jelez e téren. Josep Borrell külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő szavaival:

²⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdése értelmében „a tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.”

³⁰ Lásd még Fiott (2021): i. m.

³¹ Joseph S. Nye, Jr.: *The Future of Power*. New York, PublicAffairs, 2011. 81–109.



„[A] békéltető, ha nem naiv, Európa kora lejárt. Az erényes »puha hatalom« már nem elegendő a mai világban. Azt ki kell egészítenünk egy »kemény hatalom« dimenzióval, és nem csupán a katonai hatalom, valamint az égetően szükséges védelmi Európa tekintetében. Eljött az idő, hogy Európa képes legyen használni a befolyását annak érdekében, hogy érvényre juttassa a világról alkotott képét és megvédje saját érdekeit.”³²

Az Unió külkapcsolati magatartásában ugyanakkor más, hasonló irányba mutató változásokat is érzékelhetünk. Az egyik ilyen, hogy az integrációs közösség – a multilaterális iránti elkötelezettségét hangsúlyozó retorika fenntartása mellett – a korábbiaknál kritikusan közelít a fennálló multilaterális szervezetekhez és intézményekhez. Ez az uniós külkapcsolatok stratégiai dokumentumaiban is megjelenik. A 2003-as Európai Biztonsági Stratégia még a multilaterális rendszer szabályainak megsértése esetén szükséges cselekvésre és a multilaterális szervezetek további bővítésére helyezte a hangsúlyt.³³ A 2016-os Globális Stratégia szerint azonban az Uniónak a multilaterális elvére épülő és a nemzetközi jogon alapuló világrend iránti elkötelezettsége „a gyakorlatban azt jelenti, hogy az EU a fennálló rendszert nem fenntartani, hanem átalakítani kívánja.”³⁴

Egy másik párhuzamos jelenség a bilaterális megoldások előtérbe kerülése az Unió külkapcsolataiban. Ez különösen – bár nem kizárólag – a kereskedelempolitikában tapasztalható.³⁵ A bilaterális eszközök térnyerése egyúttal a strukturális külpolitikai megközelítés háttérbe szorulását és a relacionális külpolitika előtérbe kerülését jelzi az uniós külpolitikában.³⁶ Azaz, az Unió egyre inkább hasonlítani látszik más nemzetközi szereplőkre (államokra) abban, hogy külkapcsolati céljait inkább közvetlen hatások, semmint a globális szabályok és intézmények formálása révén igyekszik elérni.³⁷ Ez azonban nem jelent a multilateralizmustól való elfordulást, már csak azért sem, mert napjaink meghatározó globális kihívásai – mint amilyen a klímaváltozás megfékezése vagy a fenntartható fejlődési célok megvalósítása – csupán széles körű nemzetközi együttműködés révén kezelhetők.

³² Josep Borrell: *European Foreign Policy in Times of COVID-19*. Luxembourg, Európai Unió Kiadóhivatala, 2021. 32. (szerzői fordítás).

³³ *Európai Biztonsági Stratégia*. 2003. december. 36–37.

³⁴ *EU Globális Stratégia* (2016): i. m. 8.

³⁵ Youngs (2021): i. m. 52., 76–79.

³⁶ A Stephan Keukeleire és Thomas Delreux által leírt strukturális külpolitika más nemzetközi szereplők magatartását azok politikai, jogi, gazdasági, társadalmi vagy biztonsági környezetének alakítása útján igyekszik befolyásolni. A relacionális külpolitika ezzel szemben közvetlenül az adott nemzetközi partnerre, illetve a vele folytatott interakciókra irányul. Lásd Stephan Keukeleire – Thomas Delreux: *The Foreign Policy of the European Union*. 3. kiad. London – New York – Dublin, Bloomsbury Academic, 2022. 35–38.

³⁷ Az Unió külkapcsolati magatartásának eme változásai kapcsán vannak, akik a kétségeiknek adnak hangot. Így Youngs is, aki szerint az Unió minél inkább igyekszik másolni más nagyhatalmak nemzetközi magatartását, annál inkább elveszti az általa képviselt megközelítésből és értékekből fakadó komparatív előnyeit a nemzetközi térben (lásd Richard Youngs: *The Uncertain Legacy of Crisis. European Foreign Policy Faces the Future*. Washington, D.C., Carnegie, 2014. 129.). Mások ezzel szemben úgy vélik, hogy ilyen komparatív előnyök valójában nem léteznek, mivel az integrációs közösség sokkal inkább korunk globális korszemleme termékének, semmint a nemzetközi kapcsolatok sajátos szereplőjének tekinthető.



Végül, szintén megfigyelhető az Unió normatív hatalmi törekvéseinek részleges háttérbe szorulása. Az Ian Manners által a 2000-es évek elején bevezetett „normatív hatalom” terminus olyan szereplőt jelöl, amely befolyását saját normáinak kiterjesztése, és ezen keresztül a nemzetközi érintkezésben elfogadott magatartás írott és íratlan szabályainak alakítása révén érvényesíti. Manners öt központi normát (béke, szabadság, demokrácia, jogállamiság, emberi jogok és alapvető szabadságok) és négy kisebb normát (társadalmi szolidaritás, antidiszkrimináció, fenntartható fejlődés, jó kormányzás) említett az Unió normatív hatalmi fellépésének magjaként.³⁸ Eme szempontok ma is meghatározók az uniós külkapcsolatokban, és az integrációs közösség továbbra is a globális normák meghatározó formálója a világban, ahogyan azt Anu Bradford közelmúltban megjelent kiváló kötete is bemutatja.³⁹ Mindazonáltal, a szabályalapú világrend gyengülése és a nagyhatalmi versengés ismételt előtérbe kerülése sokak szemében megkérdőjelezi a normatív hatalmi magatartás hatékonyságát a jövő nemzetközi kapcsolataiban.

5. A külkapcsolati eszközök

Egy hatékony külkapcsolati rendszer természetesen feltételezi a rendelkezésére álló eszközök hatékony alkalmazását. Karen Smith az Unió külkapcsolati eszközeinek körében gazdasági, diplomáciai és katonai eszközöket említ.⁴⁰ A gazdasági eszközök közé tartoznak mindenekelőtt a harmadik országokkal vagy azok csoportjaival kötött kereskedelmi – illetve a politikai elemeket is tartalmazó együttműködési és társulási – szerződések, az Unió egységes belső piacához való hozzáférés megkönnyítése (például vámok korlátozása vagy kereskedelmi kvóták növelése révén), a GSP- (és GSP+) rendszer, avagy támogatások folyósítása és hitelek elérhetővé tétele.

Smith a diplomáciai eszközök közé sorolja többek között a stratégiai partnerségeket, a magas szintű látogatásokat, a diplomáciai elismerést, a jegyzékeket, a nyilvános nyilatkozatokat, a politikai párbeszédet, de az uniós tagság felajánlását vagy a szankciókat is. A katonai eszközök egy részéről már szó esett, amit kiegészíthetünk az Unió három földrész 15 országát és térségét érintő katonai és civil misszióival a közös biztonság- és védelempolitika keretében.⁴¹ Nem feledkezhetünk meg továbbá az integrációs

³⁸ Ian Manners: Normative Power Europe. A Contradiction in Terms? *Journal of European Common Market Studies*, 40. (2002), 2. 235–258.

³⁹ Anu Bradford: *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford, Oxford University Press, 2020.

⁴⁰ Karen Smith: *European Union Foreign Policy in a Changing World*. 3. kiad. London, Polity, 2014. 44–66. Smith felsorolása a David Baldwin (1985) által felállított tipizálást követi, ám a propagandát – mint a negyedik eszközt – az Unió esetében kevésbé tartja relevánsnak. Ahogy írja: „az EU nehezen tud a propaganda eszközzel élni: a nyilatkozatai gyakran a tagállamok közti óvatosságot eredményező eredményei, melyeket azonban eltérő módon értelmezhetnek, amikor harmadik országokkal kommunikálnak. Ilyen körülmények között szándékosan manipulálni harmadik országok közönségének szánt üzeneteket lényegében lehetetlen.” Lásd Karen Smith (2014): i. m. 45. (szerzői fordítás).

⁴¹ Az Unió hét katonai és 11 civil missziója keretében jelenleg közel ötezer katona és civil tisztviselő teljesít szolgálatot. Lásd még: www.eas.europa.eu/sites/default/files/eu_csdp-missions-and-operations_2021-10.pdf



közösség külképviseleteinek a világ közel 140 országára és nemzetközi szervezetére kiterjedő hálózatáról. Eme uniós képviseltek vezetői ráadásul egyre aktívabb koordináló szerepet játszanak a tagállamok nagyköveteinek körében az adott állomáshelyeken.

Balázs Péter a külkapcsolati eszközök alkalmazásának három szintjét különbözteti meg: a tárgyalást, a játszmát, valamint a súlyos – de nem feltétlenül fegyveres – konfliktust jelentő harcot. Szerinte ezek közül az Unió „mestere a játszmáknak, de nincsen hozzászokva a harcokhoz”. Meglátása szerint az integrációs közösség külkapcsolati eszközei csupán rendezett nemzetközi viszonyok és mérsékelt konfliktusszint esetén igazán hatékonyak, ám súlyos konfliktusok esetében jórészt hatástalanok.⁴²

Ez emlékeztet arra is, hogy mivel az alapító atyák az integrációs közösséget hosszú távú célok elérésére tervezték, annak intézményi és döntéshozatali rendszere azonnali válságkezelésre – belső válságok és külső fenyegetések esetén egyaránt – ma is csupán korlátozott mértékben alkalmas. Igaz, a Covid-19-járvány némi elmozdulást hozott e tekintetben a belső politikák körében, míg Oroszország Ukrajna elleni háborúja és az arra adott uniós válasz már ma is változásokat generál a külkapcsolati politikák terén. Eme változások mélysége és tartóssága azonban egyelőre nehezen lenne megjósolható.

Válságidőszakban szintén előtérbe kerülnek a közös kül- és biztonságpolitikában továbbra is főszabály szerint alkalmazott egyhangú döntéshozatalt övező viták. A teljes konszenzus követelménye valamennyi tagállam számára vétőjogot biztosít, ami több esetben akadályozta közös álláspont kialakítását, illetve a közös uniós fellépést az elmúlt években. Mindezek nyomán, a többségi elvű döntéshozatalra való áttérés a közös kül- és biztonságpolitika terén helyet kapott Ursula von der Leyen bizottsági elnök 2019–2024 közti időszakra szóló politikai programjában is.⁴³ Eme szándék megvalósításának esélyei azonban egyelőre erősen kétségesek.

6. A külpolitikai akarat

Az uniós külkapcsolatok fenti dilemmái tehát tovább élnek, míg az Unió külkapcsolati eszközök viszonylag széles körére támaszkodhat a más nemzetközi szereplőkkel fenn tartott kapcsolataiban. A szóban forgó dilemmák feloldása, illetve eszközök mainál hatékonyabb alkalmazása, és adott esetben további bővítése, a tagállamok együttes politikai akaratának függvénye.

Nehezen lenne tagadható, hogy az integrációs közösség rendelkezik önálló külkapcsolatokkal. Vitatottabb kérdés, hogy beszélhetünk-e uniós külpolitikáról. Ez természetesen attól is függ, hogy mit értünk külpolitika alatt. Amennyiben azt – a külkapcsolati

⁴² Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 147., 155–156.

⁴³ Ursula von der Leyen: *A Union That Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. 2019. július. 18. Az egyhangú döntéshozatal kérdése megjelenik az Európa jövőjéről szóló konferencia 2022 májusában közzétett javaslatainak körében is. A konferencia záró jelentése szerint a közös kül- és biztonságpolitika eljárásait „úgy kellene megváltoztatni, hogy a jelenleg egyhangú szavazást igénylő kérdéseket főszabály szerint minősített többséggel lehessen eldönteni”. Lásd *CoFE Report* (2022). 64. A magyar nyelvű fordítás forrása: *EJSzK javaslattervezetei* (2022). 24.



politikák bővebb halmazának részeként és magjaként – olyan tevékenységként értelmezzük, amely politikai természetű döntések révén megszabja az adott nemzetközi szereplő magatartásának fő irányait a külkapcsolati politikák teljes körére kiterjedően, ezzel közelebb jutunk, hogy ebben a kérdésben állást foglalhassunk. Az uniós külkapcsolatokban ugyanis működik ez a funkció, amelynek kerete az integrációs közösség közös kül- és biztonságpolitikája.⁴⁴

Az uniós külpolitika teljesítményét ugyanakkor helytelen lenne a nemzeti külpolitikákra alkalmazott mércével értékelni.⁴⁵ Az uniós külpolitikát ugyanis – az integrációs közösség sajátos, egy kormányközi nemzetközi szervezet és egy szövetségi politikai rendszer elemeit vegyítő természete nyomán – a saját valóságában kell értelmeznünk. Ez arra is ösztönöz, hogy az uniós külpolitika létének vagy nemlétének tárgyalása helyett figyelmünket a közösségen belüli külpolitikai akaratra összpontosítsuk. Amint azt Hartmut Mayer a lisszaboni szerződés által a közös kül- és biztonságpolitika terén bevezetett reformok kapcsán már egy évtizede megfogalmazta: a szerződés „bármely jogi előírása és intézményi újítása csupán annyira erős, amennyire a mögötte álló politikai szándék és irányítás. Ez az, ahol Európa valódi kihívásai találhatók jelenleg”.⁴⁶

Márpedig eme politikai akaratot illetően továbbra is ellentmondásos kép tárul elénk. Az uniós külpolitika erősítését célzó elhatározásokat rendszerint azokat gyengítő biztosítékok beépítése kísérte az elmúlt évtizedekben. A maastrichti szerződés megeremtette az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, ám azt szigorúan kormányközivé tette. Az amszterdami szerződés létrehozta a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő posztját, ám azt a tagállamok által uralt Tanácshoz rendelte. A lisszaboni szerződés megerősítette a főképviseelő szerepét, ám az Európai Tanács állandó elnökét külpolitikai területen a riválisává tette.⁴⁷ Ezért nem meglepő, hogy Borrell is úgy látja: „Európa problémáját nem a hatalom hiánya, hanem a hatalmainak aggregálására irányuló politikai szándék hiánya jelenti, ami lehetővé tenné azok hatásának maximalizálását.”⁴⁸

Az uniós külpolitika megerősítésére irányuló valódi szándék hiányának legfontosabb oka továbbra is a tagállamok féltelme a nemzeti külpolitikai szuverenitásuk csorbulásától – annak ellenére, hogy tisztában vannak azzal, hogy önállóan ma már egyetlen uniós ország sem képes tartósan meghatározó befolyást gyakorolni globális szinten. Számos tagállami vezető a szorosabb külpolitikai együttműködés irányába tett

⁴⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés 24. cikk (2) bekezdése értelmében „az Unió a külső tevékenységeire irányadó elvek és célkitűzések keretében közös kül- és biztonságpolitikát folytat, határoz meg és hajt végre, amely a tagállamok közötti kölcsönös politikai szolidaritás továbbfejlesztésén, az általános érdekű ügyek azonosításán és a tagállamok fellépései között egyre növekvő fokú összhang megvalósításán alapul.”

⁴⁵ Michael Smith: *The European Union as an International Actor*. In Jeremy Richardson (szerk.): *European Union: Power and Policymaking*. London, Routledge, 2005. 304.

⁴⁶ Hartmut Mayer: *The Challenge of Coherence and Consistency in EU Foreign Policy*. In Mario Teló – Frederik Ponjaert (szerk.): *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?* Farnham, Burlington, VT, 2013. 113. (szerzői fordítás).

⁴⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés 27. cikk (2) bekezdése szerint „a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviseelő képviseli”. A 15. cikk (5) bekezdése értelmében azonban „az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben”.

⁴⁸ Borrell (2021): i. m. 16. (szerzői fordítás).



bármilyen lépést a föderatív Unió létrehozására irányuló veszélyes mozgásként érzékel, aminek nyomán kizár minden ilyen kezdeményezést.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a szorosabb külpolitikai együttműködést szorgalmazók sem mindig ugyanarra gondolnak, amikor a támogatásukat fejezik ki ilyen szándékok iránt. Akik az uniós külpolitika funkcióit az integrációs közösség belső viszonyainak tükrében értelmezik, azok fülében ott csengenek Nathalie Tocci, a 2016-os Globális Stratégia fő szerzőjének szavai, aki maga úgy fogalmazott, hogy a Stratégia inkább az Unió saját identitásának formálására, semmint konkrét politikák és döntések meghatározására irányul.⁴⁹ Mások az uniós külpolitika megerősítését csupán a deklaratív külpolitika szintjén szorgalmazzák, mivel arra a tagállami külpolitikai cselekvést kényelmetlen helyzetekben elkerülhetővé tévő alternatív csatornaként tekintenek. Megint mások az uniós külpolitikát az eltérő tagállami szándékok kölcsönös kioltását lehetővé tévő fórumként érzékelik, aminek erénye így inkább a cselekvés hiánya, semmint a cselekvés.⁵⁰

7. Összegzés

Az Európai Unió külkapcsolati rendszerét továbbra is elhúzódó dilemmák terhelik. Ezek egyaránt érintik az integrációs közösség külkapcsolati identitását, magatartását és eszközeit, valamint képességét az egységes hangon való megszólalásra a világban. Eme dilemmák feloldása manapság sürgetőbbé válik, mivel ami korábban sajnálatos, de elnézhető hiányosságnak számított egy viszonylag jóindulatú nemzetközi környezetben, az mára veszélyes fogyatékossgá vált a fokozódó nagyhatalmi versengés többpólusú világában.

Az uniós külkapcsolatok természetesen maguk is folyamatosan változnak. Oroszország Ukrajna elleni háborúja pedig számos vonatkozásban új helyzetet teremt. Az uniós külkapcsolatok jövője ugyanakkor szorosan összefügg az integrációs közösség egészének jövőjével. Ezért illúzió lenne azt gondolni, hogy a fent tárgyalt dilemmák feloldhatók az integrációs folyamat egészét érintő, az Uniónak egy kormányközi nemzetközi szervezet és egy szövetségi politikai rendszer közti lebegő állapotából fakadó bizonytalanságok kiküszöbölése nélkül.

Mindezek kulcsa a tagállamok együttes politikai akaratában rejlik. Ahogyan azt Pierre Vimont, az Európai Külügyi Szolgálat korábbi főtitkára immár egy évtizede megfogalmazta:

⁴⁹ Idézi Bart M. J. Szewczyk: *Europe's Grand Strategy. Navigating a New World Order*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. 50.

⁵⁰ Joseph Weiler – Wolfgang Wessels: EPC and the Challenge of Theory. In Alfred Pijpers – Elfriede Regelsberger – Wolfgang Wessels (szerk.): *A Common Foreign Policy for Western Europe? European Political Cooperation in the 1980s*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988. 251.



„[Az európaiaknak] ma tovább kell lépniük és el kell dönteniük, hogy milyen hatalom kívánunk lenni, hogy tudják, milyen helyre tarthatnak igényt a nemzetközi közösségekben. Ez az egyetlen módja annak, hogy az Európai Uniónak reménye legyen arra, hogy egy a befolyását teljes mértékben érvényesítő szereplővé válhat a világban. Ennek a jövőnek a kulcsa az európaiak saját kezében van.”⁵¹

Felhasznált irodalom

- Aggestam, Lisbeth: Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs*, 84. (2008), 1. 1–11. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00685.x>
- Andreatta, Filippo – Lorenzo Zambonardi: The European Union as a Power. In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhoonacker (szerk.): *International Relations and the European Union*. 2. kiad. Oxford, Oxford University Press, 2011. 73–93. Online: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737322.003.0004>
- Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632958194>
- Baldwin, David: *Economic Statecraft*. Princeton, Princeton University Press, 1985.
- Bickerton, Christopher J.: *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan, 2015.
- Bradford, Anu: *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford, Oxford University Press, 2020. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>
- Duchêne, François: The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Max Kohnstamm – Wolfgang Hager (szerk.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Basingstoke, Macmillan, 1973. 1–21. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-349-01826-0_1
- Franke, Ulrike – Tara Varma: *Independence Play. Europe's Pursuit of Strategic Autonomy*. European Council on Foreign Relations, 2019. július. Online: https://ecfr.eu/special/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy
- Haass, Richard: *The World. A Brief Introduction*. New York, Penguin Press, 2020.
- Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2015.
- Kagan, Robert: *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York, Knopf, 2003.
- Keukeleire, Stephan – Thomas Delreux: *The Foreign Policy of the European Union*. 3. kiad. London – New York – Dublin, Bloomsbury Academic, 2022.

⁵¹ Pierre Vimont: Foreword. In Federiga Bindi – Irina Angelescu (szerk.): *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*. 2. kiad. Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2012. x.



- Lafortune, Guillaume – María Cortés Puch – Aline Mosnier – Grayson Fuller – Maria Diaz – Angelo Riccaboni – Adolf Kloke-Lesch – Theodoros Zachariadis – Eugenio Carli – Antoine Oger: *Europe Sustainable Development Report 2021. Transforming the European Union to achieve the Sustainable Development Goals*. Sustainable Development Solutions Network, 2021. december. Online: <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2021/Europe+Sustainable+Development+Report+2021.pdf>
- Leonard, Mark: *Europe's Transformative Power*. Bulletin Article. Centre for European Reform, 2005. február 1. Online: www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power
- Linklater, Andrew: A European Civilising Process? In Christopher Hill – Michael Smith (szerk.): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 367–387.
- Manners, Ian: Normative Power Europe. A Contradiction in Terms? *Journal of European Common Market Studies*, 40. (2002), 2. 235–258. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Mayer, Hartmut: The Challenge of Coherence and Consistency in EU Foreign Policy. In Mario Teló – Frederik Ponjaert (szerk.): *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?* Farnham, Burlington, VT, 2013. 105–117.
- Missiroli, Antonio: European Security Policy: The Challenge of Coherence. *European Foreign Affairs Review*, 6. (2001), 2. 177–196. Online: <https://doi.org/10.54648/356609>
- Nye, Joseph S., Jr.: *The Future of Power*. New York, Public Affairs, 2011.
- Smith, Karen: *European Union Foreign Policy in a Changing World*. 3. kiad. London, Polity, 2014.
- Smith, Michael: The European Union as an International Actor. In Jeremy Richardson (szerk.): *European Union: Power and Policymaking*. London, Routledge, 2005. 289–310.
- Szewczyk, Bart M. J.: *Europe's Grand Strategy. Navigating a New World Order*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-60523-0>
- Vimont, Pierre: Foreword. In Federiga Bindi – Irina Angelescu (szerk.): *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*. 2. kiad. Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2012. ix-x.
- Weiler, Joseph – Wolfgang Wessels: EPC and the Challenge of Theory. In Alfred Pijpers – Elfriede Regelsberger – Wolfgang Wessels (szerk.): *A Common Foreign Policy for Western Europe? European Political Cooperation in the 1980s*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988. 229–258.
- Youngs, Richard: *The Uncertain Legacy of Crisis. European Foreign Policy Faces the Future*. Washington, D.C., Carnegie, 2014.
- Youngs, Richard: *The European Union and Global Politics*. London, Red Globe Press, 2021.



Európai uniós források

- A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű – Egy a polgárait, az értékeit és az érdekeit megvédő Európai Unióért, amely hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság megvalósításához.* 2022. március. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/hu/pdf>
- Anghel, Suzana – Beatrix Immenkamp – Elena Lazarou – Jérôme Leon Saulnier – Alex Benjamin Wilson: *On the Path to 'Strategic Autonomy'. The EU in an Evolving Geopolitical Environment.* Brussels, European Union, 2020. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)6520_96_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)6520_96_EN.pdf)
- Az Európai Parlament 2022. április 7-i állásfoglalása az Európai Tanács 2022. március 24–25-i ülésének következtetéseiről, többek között az Ukrajna elleni háború legújabb fejleményeiről és az Oroszországgal szembeni uniós szankciókról és azok végrehajtásáról.* P9_TA(2022)0121. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0121_HU.html
- Az Európa jövőjéről szóló konferencia javaslattervezetei.* 2022. április. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_22_2763
- Az Európai Unióról szóló szerződés*
- Borrell, Josep: *European Foreign Policy in Times of COVID-19.* Luxembourg, Európai Unió Kiadóhivatala, 2021. Online: <https://doi.org/10.2871/111013>
- Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome.* 2002. május. Online: <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>
- Európai biztonsági stratégia.* 2003. december. Online: <https://doi.org/10.2860/15719>
- Fiott, Daniel (szerk.): *European Sovereignty. Strategy and Interdependence.* Chaillot Papers 169. Párizs, Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete, 2021. Online: <https://doi.org/10.2815/231962>
- Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan.* 2016. június. Online: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf
- Von der Leyen, Ursula: *A Union That Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024.* 2019. július. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf



Drabancz Áron¹

Konvergálnak vagy divergálnak az Európai Unió tagországai demográfiai szempontból?²

Are the Member States of the European Union Converging or Diverging Demographically?

Tanulmányunkban az Európai Unióhoz régebben és 2004 után csatlakozó tagországok demográfiai folyamatait vetettük egybe a teljes termékenységi arányszám, a várható élettartam, a nettó migráció, illetve az időskori függőségi ráta változókkal. Az újonnan csatlakozó tagországok demográfiai kilátásai borúsak, a nagymértékű kivándorlás és az alacsony teljes termékenységi arányszám miatt az előregedési problémák összességében fokozottabban érvényesülhetnek a 2004 után csatlakozó tagállamok körében, mint a korábban csatlakozók esetében. Klaszterelemzésünk kimutatta, hogy az újonnan csatlakozó tagországok mind 2004-ben, mind napjainkban a vizsgált demográfiai változók tekintetében bizonyos mértékben elkülönülnek a centrumországok értékeitől, azonban a klaszterek stabilitása az alkalmazott metódusok függvényében viszonylag alacsony.

Kulcsszavak: Európai Unió, klaszterelemzés, demográfiai folyamatok

In our study, we have compared the demographic processes in the Member States that joined the European Union before and after 2004 with the variables total fertility rate, life expectancy, net migration and old-age dependency ratio. The demographic prospects for the new Member States are bleak, with high emigration and low total fertility rates, which may make ageing problems more pronounced among the Member States joining after 2004 than among those that joined earlier. Our cluster analysis has shown that the newly acceding countries, both in 2004 and today, show

¹ Doktori hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági és Gazdaságinformatikai Doktori Iskola, e-mail: aron.drabancz@gmail.com

² A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium kooperatív doktori program doktori hallgatói ösztöndíjprogramjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

some degree of separation from the centre countries in terms of the demographic variables examined, but the stability of the clusters is relatively low depending on the methodologies used.

Keywords: European Union, cluster analysis, demographic processes

1. Bevezetés

Magyarország relatív gazdasági fejlettsége az Európai Unióban a magyar közgazdaságtani elemzések és a közpolitikai viták egyik legfontosabb kérdésköre. Relatív gazdasági fejlettségünk a hosszú távú európai uniós forrásokból való részesedésünkre, illetve az euró esetleges bevezetésére is jelentős hatással van. Ezek közül az Európai Unió³ egy főre jutó GDP-jéhez képesti elmozdulás az egyik legegyszerűbb módon rekonstruálhatja az európai uniós csatlakozásuk óta a kelet-közép-európai államok felzárkózását, megállapítva, hogy gazdasági fejlettséget tekintve mely tagállamok kerültek közelebb vagy távolabb a centrumországokhoz.

A gazdasági mutatók elemzése mellett azonban térségünk demográfiai helyzetének európai uniós kontextusban való elemzése is rendkívül fontos. Különösen azért, mert amíg a kelet-közép-európai (KKE-) országok az elmúlt évtizedekben az egy főre jutó GDP tekintetében összességében közeledtek a magországokhoz,⁴ addig a demográfiai helyzet kapcsán inkább negatív tendenciák figyelhetők meg. Az európai uniós csatlakozás óta a KKE-térségből milliók költöztek az EU magországaiba, ezzel jelentősen csökkentve a térség munkaerő-állományát,⁵ továbbá a térség gyermekvállalási aránya is alatta marad a nyugat-európai országokban tapasztalható értékeknek,⁶ így az előrejelzések alapján az elkövetkező években a világ tíz leggyorsabban csökkenő népességű országából mindegyik kelet-európai, ezek közül pedig hét 2004-ben és azt követően csatlakozott az Európai Unióhoz.⁷ E folyamatok a térség demográfiai helyzetét a világ egyik legborúsabb megvilágításába helyezik, amelyet az ENSZ (2020) legújabb becslése is megerősít: Dél-, Kelet- és Közép-Európa országai ürülhetnek ki a leggyorsabban az elkövetkező években. 2100-ig a legnagyobb népességcsökkenés Albániában várható, ahol 62%-kal is visszaeshet az ország lakossága.⁸ A 2004-ben az Európai Unióhoz csatlakozó tagországok közül a balti államoknál és Lengyelországban nagyjából 40%-os csökkenést valószínűsítene, ám Magyarországon és Szlovákiában is közel 30%-os népességcsökkenés várható. A romló demográfiai kép hosszú távon egyúttal a régió gazdasági felzárkózását

³ Elemzésünk időbeli elnyújtottsága miatt a tanulmányban Nagy-Britannia is szerepel mint az Európai Unió tagja.

⁴ Medgyesi Márton – Tóth György István: Kelet-Közép-Európa legújabb felzárkózási kísérlete: harminc évvel a rendszerváltások után. In Kolosi Tamás – Szelényi Iván – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Ríport 2020*. Budapest, Tárki, 2020. 15–38.; Cinzia Alcidi: Economic Integration and Income Convergence in the EU. *Intereconomics*, 54. (2019), 1. 5–11.

⁵ Cristina Batog et al.: Demographic Headwinds in Central and Eastern Europe. *Departmental Papers*, 19. (2019), 12.

⁶ Eurostat: *EU Statistical Agency*. 2020.

⁷ Aamna Mohdin: The Fastest Shrinking Countries on Earth Are in Eastern Europe. *Quartz*, 2018. január 24.

⁸ ENSZ: *World Population Prospects*, 2019. 2020.



is jelentősen befolyásolhatja: Batog et al. (2019) elemzése alapján a közép-, kelet- és dél-kelet-európai tagországok egy főre jutó GDP-je a nyugat-európai országok átlagában a jelenlegi 52%-ról 2050-ig 60%-ra növekedhet, azonban a demográfiai hatásokkal nem korrigálva a fejlettség akár a 74%-ot is elérhetné. A kisebb aggregált népesség és foglalkoztatás, az alacsonyabb termelékenység és az elöregedésből fakadó növekvő fiskális kiadások éves szinten nagyjából 1 százalékponttal alacsonyabb GDP-növekedéshez vezethetnek a térség tagállamaiban.⁹

A tanulmány célja az Európai Unió demográfiai helyzetének elemzése: a tendenciák bemutatásán túl klaszterelemzéssel vizsgáljuk meg, hogy a főbb demográfiai mutatókban a Nyugat- és Kelet-Európa közötti eltérések miként változtak az Európai Unióba való belépés óta. Így a 2004-es, illetve a 2018-as adatokkal elemezzük az uniós országok klasztereinek összetételét. A tanulmány első fejezetében röviden ismertetjük a változóinkat és ezek főbb tendenciáit az EU-ban, illetve a közösség nyugati és keleti régióiban, valamint ezzel párhuzamosan bemutatjuk a téma szakirodalmát. A második fejezetben a klaszterelemzés módszertanát mutatjuk be, elemzésünk kereteit. A harmadik fejezetben pedig felvázoljuk főbb eredményeinket, majd elemzésünket összgezéssel zárjuk.

2. Demográfiai tendenciák a régebbi és az újonnan csatlakozó tagállamok körében

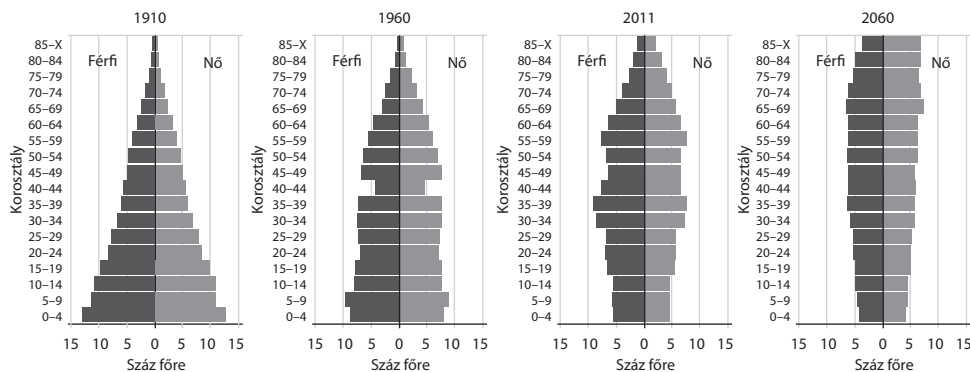
A népesség átstrukturálódása, az időskori népesség társadalmon belüli részarányának növekedése a fejlett országokra jellemző alapvető jelenség, amely már ma is komoly kihívások elé állítja a nemzetgazdaságokat, megkérdőjelezve akár nyugdíjrendszerek hosszú távú fenntarthatóságát.¹⁰ A társadalom átstrukturálódásának mértékét jól mutatja, hogy ma három munkaképes korúra kevesebb mint egy nyugdíjas korú jut az Európai Unióban, azonban 2050-re már kevesebb mint két munkaképes korúnak kell eltartani egy nyugdíjast.¹¹ Az egyes európai országokban eltérő az elöregedés mértéke és sebessége, azonban 2050-ig kivétel nélkül az összes európai országban jelentősen megnő az időskorúak részaránya a társadalmon belül. A jellemző népesedési folyamatokat jól mutatja Magyarország korfája, amely az elmúlt évtizedekben egyre inkább méhkas alakúvá vált, és a jövőben tovább csökkenhet a fiatalok és növekedhet az idősek részaránya.

⁹ Batog et al. (2019): i. m. 46–49.

¹⁰ Vö. Bajkó Attila et al.: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról. *Közgazdasági Szemle*, 152. (2015), 12. 1229–1257.; Gál Róbert Iván – Radó Márta: Felkészülés a társadalom idősödésére: Esettanulmány a demográfiai jövőképeség tárgykörében. *Szociológiai Szemle*, 29. (2019), 1. 58–84.; Kreiszné Hudák Emese – Varga Péter – Várpalotai Viktor: A demográfiai változások makrogazdasági hatásai Magyarországon európai uniós összehasonlításban. *Hitelintézet Szemle*, 14. (2015), 2. 88–127.; Varga Gergely: Demográfiai átmenet, gazdasági növekedés és a nyugdíjrendszer fenntarthatósága. *Közgazdasági Szemle*, 61. (2014), 11. 1279–1318.

¹¹ Eurostat (2020): i. m.





1. ábra: Magyarország népessége korösszetételének változása, 1910–2060

Forrás: Kapitány Balázs (szerk.): *Demográfiai Fogalomtár*. Budapest, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, 2015.

A demográfiai átmenet elmélete alapján hosszú távon az országok demográfiai jellemzőinek közelednie kell egymáshoz, hisz az átmenet végén az egyes országokban a halálozási és a születési arányszám alacsony szinten stabilizálódik. Részben ezt támasztja alá Wilson tanulmánya is, amelyben bemutatja, hogy a 20. század második felében a fertilitás, mortalitás és a várható élettartam tekintetében a fennmaradó gazdasági differencia ellenére is nagymértékben enyhültek a különbségek a fejlett és fejlődő országok között, és az évszázad végére a fejlődő és fejlett országok nagy részében eléggé hasonló demográfiai számokat láthatunk.¹² A világ nagyobb régiói hasonló pályát járnak be a demográfiai átmenet egyes szakaszaiban, összességében globálisan a fertilitás kapcsán gyorsabb, míg a mortalitás kapcsán lassabb a felzárkózás.¹³ Ellenben visszafogott konvergenciát mutattak ki Moser és szerzőtársai a mortalitás tekintetében, amely 1980-ban megfordult,¹⁴ míg Dorius csupán 1990-et követően tudott statisztikailag szignifikáns konvergenciát kimutatni a fertilitási mutatókban.¹⁵ Az Európai Unió célja a kohéziós politikan keresztül, hogy regionális szinten csökkentse a demográfiai különbségeket.¹⁶

A népesség szerkezeti változásának dinamikáját alapvetően három változó befolyásolja: a megszületett gyermekek száma, a halandósági mutatószámok alakulása, illetve a migrációs folyamatok. Az elkövetkezőkben e három változó alakulását mutatjuk be Magyarországon, az EU28, a régebbi és az újonnan csatlakozó tagországok adatai tükrében, továbbá az időskori függőségi ráta tendenciáit ismertetjük, amely a társadalom

¹² Chris Wilson: On the Scale of Global Demographic Convergence. *Population and Development Review*, 27. (2001), 1. 155–171.

¹³ Chris Wilson: Understanding Global Demographic Convergence Since 1950. *Population and Development Review*, 37. (2011), 2. 375–388.

¹⁴ Kath Moser – Vladimir Shkolnikov – David A. Leon: World Mortality 1950–2000: Divergence Replaces Convergence From Late 1980s. *Bulletin of the World Health Organization*, 83. (2005), 3. 202–209.

¹⁵ Shawn F. Dorius: Global Demographic Convergence? A Reconsideration of Changing Inter-country Inequality in Fertility. *Population and Development Review*, 34. (2008), 3. 519–537.

¹⁶ Ilya Kashnitsky – Joop de Beer – Leo van Wissen: Decomposition of Regional Convergence in Population Aging Across Europe. *Genus*, 73. (2017), 2. 1–25.

előregedésének mértékét közelíti. A későbbi klaszterelemzésünkben is ezt a négy változót fogjuk majd használni, amelyek közül a gyermekvállalási arányt a teljes termékenységi arányszámmal közelítjük, amely mutató megadja, hogy az adott évi termékenységi adatok állandósulása esetén egy nő élete során hány gyermeknek adna életet.¹⁷ Emellett a halandósági mutatók alakulását visszatükröző születéskor várható átlagos élettartam változót és az időskorúak (65 évnél idősebbek) aktív korú (15–64 év közötti) népességhez viszonyított arányát megadó időskori függőségi rátát szerepeltetjük az elemzésünkben. Végül az 1000 főre jutó nettó migrációs arányszám képezi még a későbbi csoportosítás keretét, amely adott időszaki bevándorlásnak és kivándorlásnak a különbségét viszonyítja az évközepi népességhez. Az Eurostat adatbázisából jutottunk hozzá az elemzés által igényelt adatokhoz, és nagyrészt 2004-es és 2018-as adatokat használtunk. A későbbi klaszterelemzésben központi szerepet kapnak az egyes tagállamok, így ebben a fejezetben az Európai Unió régebbi tagországainak (2004-ben és utána csatlakozók – EU15), illetve az újonnan csatlakozók (2004 és utána csatlakozók – EU13) főbb demográfiai mutatóinak értékeit az egyes tagországok demográfiai mutatóinak sima átlagolásával mutatjuk be. Az EU28-ak esetében a hivatalos, népességgel súlyozott értékeket tüntetjük fel, kivéve, ha csak országoként súlyozott értékek állnak rendelkezésre.

Egy társadalom hosszú távú reprodukciós szintjét a megszületett gyermekek társadalmon belüli számának alakulása határozza meg, amelynek változását a szülőképes korú nőkre vetítve, a teljes termékenységi arányszámmal szokás mérni. A teljes termékenységi arányszám csökkenése a megváltozott együttélési és társadalmi változások miatt¹⁸ globális jelenség volt az elmúlt évtizedekben,¹⁹ mára az Európai Unió összes tagállamában jelentősen a reprodukciós szint alá esett a teljes termékenységi arányszám értéke, a legmagasabb teljes termékenységi arányszámmal rendelkező Franciaországban is csak 1,89 gyermeket vállalnak ma átlagosan a szülők.²⁰ A 2004 után az EU-hoz csatlakozó tagállamok körében csökkent a teljes termékenységi arányszám tekintetében vett lemaradás az elmúlt években; míg az EU15 országok teljes termékenységi arányszámának országoként súlyozott átlaga 1,61-ről 1,54-re csökkent 2004 és 2018 között, addig a 2004 után csatlakozók (EU13) között a mutató értéke 1,33-ról 1,55-ra emelkedett (2. ábra). Magyarország relatív helyzete valamelyest javult az elmúlt 15 évben: míg 2004-ben a teljes termékenységi arányszámunk 23. volt az EU28 között, addig a 2018-as adatok alapján jelenleg a 16. helyen állunk. Azonban a javulás mértéke félrevezető, hisz az ütem és paritás szerint korrigált teljes termékenységi arányszám Magyarországon

¹⁷ KSH Népeségtudományi Kutatóintézet: Teljes termékenységi arányszám (2021. november 8.).

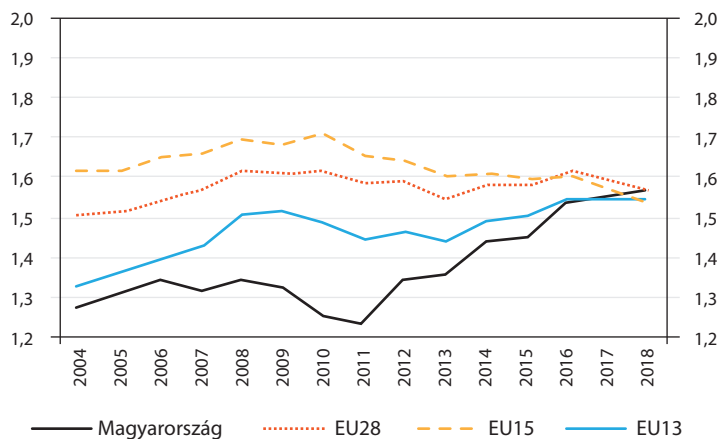
¹⁸ Nick Buck – Jacqueline Scott: Household and Family Change. In Nick Buck et al.: *Changing Households: The British Household Panel Survey 1990–1992*. University of Essex, ESRC Centre on Micro-Social Change, 1994. 61–82.; Andrew J. Cherlin: *Marriage, Divorce, Remarriage*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1992; Rachel A. Rosenfeld – Gunn E. Birkelund: Women's Part-Time Work: A Cross-National Comparison. *European Sociological Review*, 11. (1995). 111–134.; Frank F. Furstenberg: Family Change and the Welfare of Children: What Do We Know and What Can We Do about It? In Karen O. Mason – A. M. Jensen (szerk.): *Gender and Family Change in Industrialized Countries*. Oxford, Clarendon Press, 1995. 245–257.

¹⁹ Drabancz Áron: A globális népességnövekedés mozgatórugói és a várható jövőbeli folyamatok. *Európai Tükör*, 23. (2020), 4. 7–23.

²⁰ Eurostat (2020): i. m.



a 2000-es években inkább csökkenést mutatott,²¹ illetve az egy adott életkorig, egy szülőképes korú nőre jutó gyermekek száma se mutatott növekedést.²² A születendő gyermekek száma minden országban kisebb vagy nagyobb mértékben elmarad a korábbi generációk számától, ami a medián életkor növekedéséhez vezetett. Az előrejelzések szerint a reprodukciós szintet megközelítő reprodukciós rátát a jövőben sem fogja semelyik tagállam elérni, így a medián életkor 2005-től 2020-ig 39,1 évről 42,5 évre, 2050-ig pedig akár 47,1 évre növekedhet.²³



2. ábra: A teljes termékenységi arányszám alakulása Magyarországon és az EU28-ban, illetve az EU13 és EU15 körében, országok szerinti súlyozással, 2004–2018

Forrás: a szerző számítása az Eurostat (2020): i. m. adatai alapján

Továbbá a napjainkban a tagországokban megfigyelt alacsony teljes termékenységi arányszámok alig haladják meg a Kohler és szerzőtársai által „szuperalacsony termékenységnek” definiált 1,3-as értéket, amelynek hosszú távú fennállásakor – egyéb változók változatlansága mellett – a népesség 45 év alatt megfeleződik.²⁴ Európában azonban a várható élettartam növekedése és a pozitív migrációs folyamat részben ellensúlyozza az alacsony gyermekvállalási arányt: az Eurostat legfrissebb előrejelzése alapján az Európai Unió népessége 2050-ben csupán 1%-kal maradhat el a jelenlegitől.

A stagnáló népesség fenntartásában a várható élettartam elmúlt években és előreláthatólag jövőben is folytatódó növekedése központi szereplő (3. ábra). Fontos kiemelni, hogy az újonnan csatlakozó tagállamok várható élettartama az elmúlt 15 évben csak enyhén nőtt gyorsabban, mint a régebbi tagállamoké, így az újonnan csatlakozó országokban továbbra is nagyjából négy évvel rövidebb várható élettartamra számíthatnak az emberek, mint az EU15 tagállamainak állampolgárai. Sajnos Magyarország

²¹ Berde Éva – Németh Petra: Csehország, Magyarország és Szlovákia termékenységi idősorainak összehasonlítása. *Statisztikai Szemle*, 93. (2015), 2. 113–141.

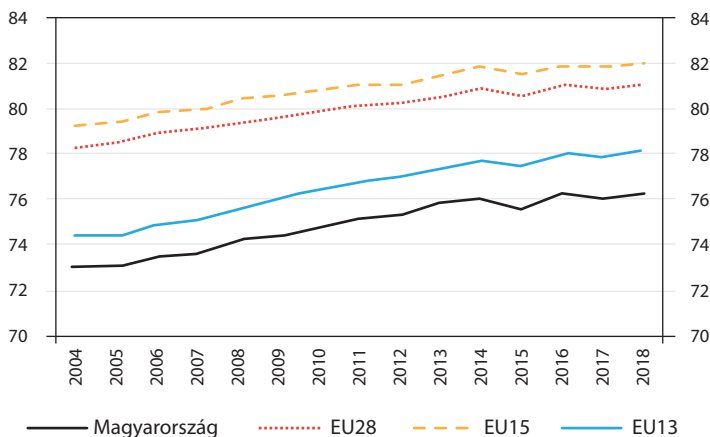
²² KSH: *A termékenységi folyamatok hazai jellemzői 1970–2015* (2016. december).

²³ ENSZ (2020): i. m.

²⁴ Hans-Peter Kohler – Francesco C. Billari – J. Antonio Ortega: The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe During the 1990s. *Population and Development Review*, 28. (2002), 4. 641–680.



tekintetében sem beszélhetünk érdemi felzárkózásról, hisz míg 2004-ben 5,4 évvel éltek tovább az EU28 tagállam állampolgárai, addig 2018-ig ez a különbség csak mérsékelten, 4,8 évre csökkent.²⁵



3. ábra: A várható élettartam alakulása Magyarországon és az EU28-ban, illetve az EU13 és EU15 körében országok szerinti súlyozással, 2004–2018

Forrás: a szerző számítása az Eurostat (2020): i. m. adatai alapján

A nettó migráció tekintetében nagymértékűnek tekinthető az újonnan csatlakozott tagállamok lemaradása.²⁶ 2018-ig folyamatosan több ember vándorolt ki a térségből, mint amennyien a térségbe érkeztek. Ez a trend az Eurostat adatai alapján 2018-ban fordult meg, azonban a pozitív vándorlási egyenleg még mindig jelentősen elmarad Nyugat-Európától, illetve valószínűleg nagyrészt a korábban már Nyugat-Európába vándorolt állampolgárok egy részének visszaszivárgása történik csak, és nem érdemi migrációs fordulat. Az Európai Unióba való belépés ugyanis a 2000-es években jelentősen felgyorsította a vándorlást Kelet-Közép-Európából Nyugat-Európa irányába. Atoyan és szerzőtársai az 1990-es évek népességéhez viszonyítva évi 0,5–1%-osra becsülik az elvándorlás mértékét a KKE-országokban, amely az uniós csatlakozás után azonban jelentősen gyorsult, és számításuk szerint összességében 8%-os lehetett az elvándorlás a térség országaiból az 1990-es évek népességarányában.²⁷ A 2004-es és 2018-as nettó migrációs adatokat egybevetve, az újonnan csatlakozó tagországok köréből Bulgáriában, Romániában és Horvátországban a nettó migrációs ráta értéke jelentősen csökkent, amelyhez hozzájárulhatott az is, hogy 2004-ben e három tagállam állampolgárai előtt még nem álltak nyitva az Európai Unió piacai. A térségből Nyugat-Európába irányuló nagyfokú kivándorlás a demográfiai kihívások súlyosbításán túl a térség gazdasági lehetőségeire

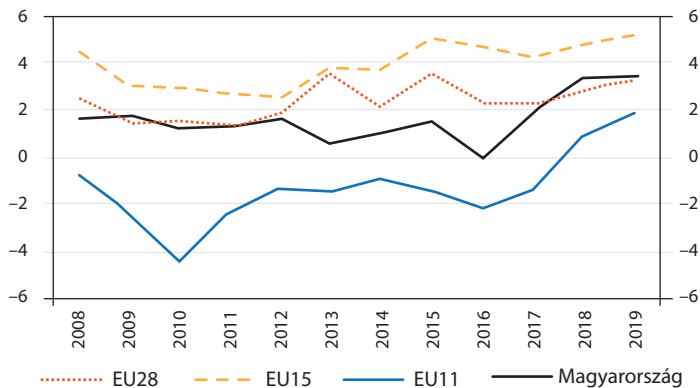
²⁵ Eurostat (2020): i. m.

²⁶ Málta és Ciprus értékei jelentős elmozdulást mutatnak a vizsgált időtartamban, emiatt kimaradtak az újonnan csatlakozott tagállamok aggregált értékének kiszámításából.

²⁷ Ruben Atoyan et al.: *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe*. IMF Staff Discussion Note, 2016. július. SDN/16/07.



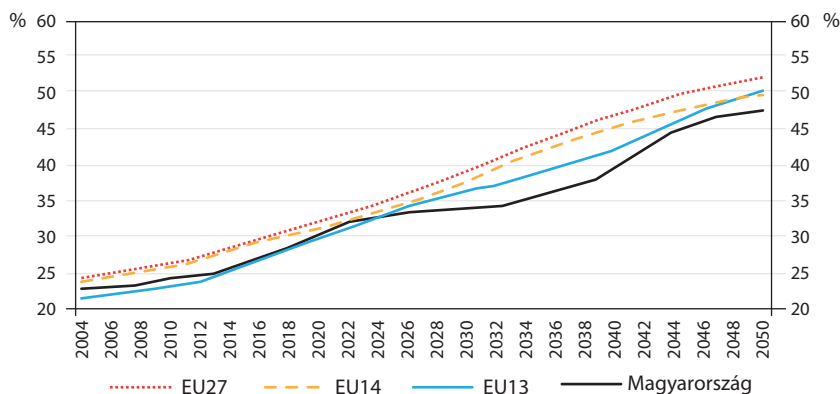
is negatívan hat, hisz a kivándorlók jellemzően fiatalabbak és képzettebbek a kibocsátó ország népességénél.²⁸



4. ábra: Az 1000 főre jutó nettó migráció alakulása Magyarországon és az EU28-ban, illetve az EU11 (EU13 Ciprus és Málta nélkül) és EU15 körében, országok szerinti súlyozással, 2008–2019

Forrás: a szerző számítása az Eurostat (2020): i. m. adatai alapján

Az időskorú függőségi ráta tekintetében érdemi felzárkózás történt az újonnan csatlakozó országok irányából a centrumországok felé. Míg 2004-ben az újonnan csatlakozó országok körében nagyjából 2,7 százalékponttal volt alacsonyabb az időskorúak munkaképes korúakra vetített aránya, addig 2020-ig ez nagyjából a felére, 1,2 százalékpontra csökkent. Előre tekintve: az előregedésnek az újonnan csatlakozó tagállamok enyhén nagyobb mértékben lesznek kitéve, 2050-ben körükben már a régebbi tagállamok értékénél 0,8 százalékponttal magasabban állhat az időskori függőségi ráta az Eurostat előrejelzései alapján – köszönhetően a korábban említett három változóban megfigyelt folyamatoknak.



5. ábra: Az időskori függőségi ráta alakulása Magyarországon és az EU27-ben, illetve az EU13 és EU14 (Nagy-Britannia nélkül) körében, országok szerinti súlyozással, 2004–2050

Forrás: a szerző számítása az Eurostat (2020): i. m. adatai alapján

²⁸ Medgyesi-Tóth (2020): i. m. 25.



3. Módszertan

Az elkövetkezőkben az elemzés során használt klaszterelemzést mutatjuk be, amely eljárás a leginkább hasonló csoportokba tömöríti a megfigyelt sokaságot a vizsgált változók mentén. Az eljárást 2004-es, illetve 2018-as adatokkal futtattuk le. Az elemzésünk rávilágíthat arra, hogy a vizsgált demográfiai változók tükrében mely országcsoportok tekinthetők leginkább hasonlóknak, illetve az országtömbök miként változtak a két időpont között.

A klaszterelemzés többféle algoritmussal, távolságmétrikával, illetve adatmanipulációs eszközzel is használható.²⁹ Jelen tanulmányban hierarchikus klaszterelemzést végeztünk Ward-módszerrel sztenderdizált adatokon, amelyben a program a pontok euklidészi távolságainak négyzetei alapján optimalizált. A klaszterelemzés előírása, hogy a maximális elemszám nem haladhatja meg a megfigyelések gyökét ($\sqrt{28} \approx 5,29$), emellett

a kívánt elemszám kiválasztásakor még a $k \leq \sqrt{\frac{n}{2}}$ ($\sqrt{\frac{28}{2}} \approx 3,74$ hüvelykujjszabályt szokták

alkalmazni.³⁰ Tanulmányunkban így három és öt klaszter mellett vizsgáljuk meg az eredményeket.

A klaszterelemzést az Európai Unió tagországaira végeztük el Nagy-Britanniával kiegészítve. A teljes termékenységi arányszám, a várható élettartam, illetve az időskori függőségi ráta esetében 2004-es, illetve 2018-as adatokat használtunk, a nettó migrációs mutató évek közötti relatíve nagy szórása miatt a 2003–2004-es, illetve a 2017–2018-as adatok átlagával számoltunk.

A négy változó egymás közötti korrelációja mindenhol 0,6 alatt maradt, és időben is viszonylag nagy változékonyságot mutat, amely miatt a klaszterelemzés szeparáló tulajdonsága jobban érvényesülhet (1. táblázat). A korreláció iránya az intuíciónak nagyjából megfelel, hiszen például a nagyobb nettó migráció elsődleges célpontjai vélhetően a legfejlettebb tagállamok, ahol ennek okán a várható élettartam is magasban alakul, ez az összefüggés magyarázhatja a 0,5-ös pozitív korrelációt a két változó között.

1. táblázat: A négy demográfiai változó egymás közötti korrelációi 2018-as (2004-es) adatok alapján

	Teljes termékenységi arányszám	Várható élettartam	Nettó migráció	Időskori függőségi ráta
Teljes termékenységi arányszám	1 (1)			
Várható élettartam	-0,28 (0,58)	1 (1)		
Nettó migráció	-0,37 (0,12)	0,5 (0,54)	1 (1)	
Időskori függőségi ráta	-0,02 (0,01)	0,01 (0,21)	-0,31 (-0,09)	1 (1)

Forrás: a szerző számítása az Eurostat (2020): i. m. adatai alapján

²⁹ Kovács Erzsébet: *Többváltozós adatelemzés*. Budapest, Typotex Kiadó, 2014.

³⁰ Kovács (2014): i. m.



4. Eredmények

A klaszterezés során először a 2004-es adatok kapcsán három, majd öt klaszter képződését vizsgáltuk meg, majd a 2018-as adatok kapcsán végeztük el ugyanezt. Az első, 2004-es adatokon alapuló futtatás esetében 15, 11, illetve két ország került egy-egy csoportba (2. táblázat). Az első csoportba inkább a 2004 előtt is EU-tagországok kerültek – Horvátország kivételével mindegyik 2004 előtt csatlakozott –, míg a második csoportba kivétel nélkül újonnan csatlakozó tagállamok kerültek. Ez valamennyire megerősíti azt a kezdeti feltételezésünket, hogy a régi és új tagállamok demográfiai jellemzői nagymértékben eltérhetnek. Gyengíti viszont a feltevést, hogy eltérő távolságmetrika alkalmazásakor (például legközelebbi/legtávolabbi szomszéd, centroid/medián módszer) az egyes klasztercsoportok nagyfokú változékonyságot mutatnak. A harmadik csoportba Írország és Ciprus került, a két ország relatíve magas teljes termékenységi arányszámmal, illetve alacsony időskori függőségi rátával rendelkezik, azonban valószínűleg a nettó migrációs ráta volt a leginkább szeparáló változó a klasztercsoport létrehozásakor. Az első csoportban ugyanis 4,07 és a második csoportban 0,58 volt a változó értéke, addig körükben 14,5-öt tett ki az 1000 főre jutó nettó migráció értékének átlaga.

2. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward-módszerrel, négy demográfiai változóval, 28 megfigyelés, három klaszter, 2004

1. klaszter	Belgium, Dánia, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság
2. klaszter	Bulgária, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovénia, Szlovákia
3. klaszter	Írország, Ciprus

Forrás: a szerző számítása az Eurostat (2020): i. m. alapján

Öt klaszter képződése esetén a háromklaszteres esetben fennálló első és második csoport bomlott további klaszterekre (az 1. és 4., valamint a 2. és 3. klaszter létrejöttét lásd a 3. táblázatnál). A magországok közül az első csoportba kerültek a magasabb termékenységi arányszámmal, alacsonyabb várható élettartammal, időskori függőségi rátával, illetve nettó migrációval rendelkező országok, míg a negyedik csoport Horvátországgal kiegészülve foglalta magában a többi régebbi EU-tagállamot. Az újonnan csatlakozó országok közül a 3. csoport relatíve jobb, míg a 2. csoport rosszabb demográfiai helyzettel rendelkezik, ugyanis a 3. csoportba kerültek a várhatóan magasabb teljes termékenységi arányszámmal, várható élettartammal, nettó migrációval és alacsonyabb időskori függőségi rátával rendelkező új tagállamok. A korábban *outlier* tulajdonságot mutató Írország és Ciprus klasztere nem változott.



3. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward-módszerrel, négy demográfiai változóval, 28 megfigyelés, öt klaszter, 2004

1. klaszter	Belgium, Dánia, Franciaország, Luxemburg, Hollandia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság
2. klaszter	Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia
3. klaszter	Csehország, Málta, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia
4. klaszter	Németország, Görögország, Spanyolország, Horvátország, Olaszország, Ausztria, Portugália
5. klaszter	Írország, Ciprus

Forrás: a szerző számítása az Eurostat (2020): i. m. alapján

2018-as adatokra elvégezve a három klasztercsoportos elemzést 16, 6, illetve 6 ország került egy-egy csoportba. Az első csoportba ugyanúgy nagyrészt 2004 előtt is EU-tag országok kerültek Csehországgal, Szlovéniával és Észtországgal kiegészülve. A második csoportba kerültek a demográfiailag rosszabb helyzetben lévő újonnan felvett tagállamok, míg a harmadik klaszterbe Írország és Ciprus mellé Luxemburg, Málta, Lengyelország és Szlovákia került (4. táblázat). A nagyrészt régebbi tagországokat tömörítő 1. klaszter és az új tagállamokat tömörítő 2. klaszter csoportátlagai leginkább a várható élettartamban (1. klaszter: 81,59; 2. klaszter: 75,97) és a nettó migrációban (1. klaszter: 3,55; 2. klaszter: -2,52) mutatnak nagyobb eltérést. Ellenben a teljes termékenységi arányszám, illetve az időskori függőségi ráta csoportátlagai közötti különbség elhanyagolható.

4. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward-módszerrel, 4 demográfiai változóval, 28 megfigyelés, 3 klaszter, 2018.

1. klaszter	Belgium, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Portugália, Szlovénia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság
2. klaszter	Bulgária, Horvátország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia
3. klaszter	Írország, Ciprus, Luxemburg, Málta, Lengyelország, Szlovákia

Forrás: a szerző számítása az Eurostat (2020): i. m. alapján

Öt klaszter képződése esetén a háromklaszteres esetben fennálló első és harmadik csoport bomlott további klaszterekre (az 1. és 4., valamint a 2. és 5. klaszter létrejöttét lásd az 5. táblázatnál). Az első csoport felbomlásakor az új első csoportba sorolódtak a jellemzően magasabb teljes termékenységi arányszámmal és nettó migrációval rendelkező tagországok, míg a negyedik klaszterbe kerültek a várhatóan nagyobb várható élettartammal és időskori függőségi rátával rendelkezők. A 3. klaszter osztódásában valószínűleg a nettó migráció lehetett a meghatározó, hisz Málta esetében a 2017-ben és 2018-ban tapasztalt 1000 főre jutó nettó migrációs ráta értéke az elmúlt 10 évben a legmagasabb volt az összes EU-s tagállam tekintetében.



5. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés, Ward-módszerrel, négy demográfiai változóval, 28 megfigyelés, öt klaszter, 2018

1. klaszter	Belgium, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Franciaország, Hollandia, Ausztria, Szlovénia, Svédország, Egyesült Királyság
2. klaszter	Bulgária, Horvátország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia
3. klaszter	Írország, Ciprus, Luxemburg, Lengyelország, Szlovákia
4. klaszter	Görögország, Spanyolország, Olaszország, Portugália, Finnország
5. klaszter	Málta

Forrás: a szerző számítása az Eurostat (2020): i. m. alapján

5. Összegzés

Tanulmányunkban az Európai Unió országainak demográfiai homogenitását elemeztük klaszterelemzés segítségével; megvizsgáltuk, hogy a 2004 előtt és 2004 után az unióhoz csatlakozó tagországok demográfiai helyzete érdemben különbözik-e, vagy sem. A népességváltozáshoz leginkább hozzájáruló tényezőket: a teljes termékenységi arányszám alakulását, a várható élettartam változását, illetve a nettó migrációt szerepeltettük az elemzésben az időskori függőségi rátával kiegészítve.

Az Európai Unió országaiban a korfa egyre inkább urna alakot ölt: az alacsony termékenységi arányszám miatt az összes országban csökken a fiatalok aránya a társadalmon belüli részaránya, miközben a várható élettartam növekedése miatt az időskorúak lélekszáma növekvő. A nettó migráció összességében pozitívan járul hozzá a népesség-növekedéshez az Európai Unióban, azonban az Unión belül a fejletlenebb országokból a fejlett országokba irányuló migráció miatt egyes újonnan csatlakozó EU-s tagállamok társadalmaiban a fiatalok aránya jelentősen csökkent. A teljes termékenységi arányszám tekintetében az újonnan csatlakozó tagországok értékei az elmúlt 15 évben utolérték a régebbi tagállamokét, azonban ennek legvalószínűbb oka csak az, hogy az anyai életkor a korábbi évekhez képest lassuló ütemben tolódik ki. A várható élettartam tekintetében csak minimális felzárkózás figyelhető meg a régióban, a régebbi tagállamokban ma is nagyjából négy évvel hosszabb élettartamra számíthatnak a születő gyermekek, mint a 2004 óta csatlakozó tagállamokban. Az újonnan csatlakozó országok időskori függőségi rátája az elmúlt 15 évben jelentősen közeledett a régebbi tagországok értékéhez, de a 2004 előtt csatlakozók körében még mindig magasabb a munkaképes korúakra jutó idősök aránya. A nettó migráció tekintetében 2004-ben, illetve 2018-ban is jelentős különbségek voltak megfigyelhetők a régebbi és az újonnan csatlakozó tagállamok között. A legújabb csatlakozó tagországoknál ez a különbség még inkább kimutatható, Bulgária, Románia és Horvátország esetében a nettó migráció negatív irányt vett a 2004-es és a 2018-as adatokat egybevetve.

A klaszterelemzés eredményei alapján valamekkora fokú demográfiai homogenitás kimutatható a régebbi és az újonnan csatlakozó tagállamok körében a fenti változók kapcsán. Az egyes futások alatt ugyanis az Unióhoz a 20. században, illetve a 21. században csatlakozó tagállamok nagyrészt külön-külön klaszterbe sorolódtak. A hasonló demográfiai struktúra a 2004-es adatok esetében jobban, míg a 2018-as adatok kapcsán



kevésbé megfigyelhető, továbbá a létrejövő klasztercsoportok stabilitása inkább gyengének tekinthető, hisz eltérő távolságmérika esetén a létrejövő klaszterek jelentős változásokat mutattak.

Felhasznált irodalom

- Alcidi, Cinzia: Economic Integration and Income Convergence in the EU. *Intereconomics*, 54. (2019), 1. 5–11. Online: <https://doi.org/10.1007/s10272-019-0783-6>
- Atoyan, Ruben – Lone Christiansen – Allan Dizioli – Christian Ebeke – Nadeem Ilahi – Anna Ilyina – Gil Mehrez – Haonnan Qu – Faezeh Raei – Alaina Rhee – Daria Zakharova: *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe*. IMF Staff Discussion Note, 2016. július. SDN/16/07. Online: <https://doi.org/10.5089/9781475576368.006>
- Bajkó Attila – Maknics Anita – Tóth Krisztián – Vékás Péter: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról. *Közgazdasági Szemle*, 152. (2015), 12. 1229–1257. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2015.12.1229>
- Batog, Cristina – Ernesto Crivelli – Anna Ilyina – Zoltán Jakab – Jaewoo Lee – Anvar Musayev – Iva Petrova – Alasdair Scott – Anna Shabunina – Andreas Tudyka – Xin Cindy Xu – Ruifeng Zhang: Demographic Headwinds in Central and Eastern Europe. *Departmental Papers*, 19. (2019), 12. Online: <https://doi.org/10.5089/9781498319768.087>
- Berde Éva – Németh Petra: Csehország, Magyarország és Szlovákia termékenységi idősorainak összehasonlítása. *Statisztikai Szemle*, 93. (2015), 2. 113–141. Online: www.ksh.hu/statszemle_archive/2015/2015_02/2015_02_113.pdf
- Buck, Nick – Jacqueline Scott: Household and Family Change. In Nick Buck – Jonathan Gershuny – David Rose – Jacqueline Scott: *Changing Households: The British Household Panel Survey 1990–1992*. University of Essex, ESRC Centre on Micro-Social Change, 1994. 61–82.
- Cherlin, Andrew J.: *Marriage, Divorce, Remarriage*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1992. Online: <https://doi.org/10.4159/9780674029491>
- Dorius, Shawn F.: Global Demographic Convergence? A Reconsideration of Changing Intercountry Inequality in Fertility. *Population and Development Review*, 34. (2008), 3. 519–537. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2008.00235.x>
- Drabancz Áron: A globális népességnövekedés mozgatórugói és a várható jövőbeli folyamatok. *Európai Tükör*, 23. (2020), 4. 7–23. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2020.4.2>
- ENSZ: *World Population Prospects, 2019*. 2020. Online: <https://population.un.org/wpp/>
- Eurostat: *EU Statistical Agency (2020)*. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Furstenberg, Frank F.: Family Change and the Welfare of Children: What Do We Know and What Can We Do about It? In Karen O. Mason – A. M. Jensen (szerk.): *Gender and Family Change in Industrialized Countries*. Oxford, Clarendon Press, 1995. 245–257.
- Gál Róbert Iván – Radó Márta: Felkészülés a társadalom idősödésére: Esettanulmány a demográfiai jövőképeség tárgykörében. *Szociológiai Szemle*, 29. (2019), 1. 58–84. Online: <https://doi.org/10.51624/SzocSzemle.2019.1.3>



- Kapitány Balázs (szerk.): *Demográfiai Fogalomtár*. Budapest, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, 2015.
- Kashnitsky, Ilya – Joop de Beer – Leo van Wissen: Decomposition of Regional Convergence in Population Aging Across Europe. *Genus*, 73. (2017), 2. 1–25. Online: <https://doi.org/10.1186/s41118-017-0018-2>
- Kohler, Hans-Peter – Francesco C. Billari – J. Antonio Ortega: The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe During the 1990s. *Population and Development Review*, 28. (2002), 4. 641–680. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2002.00641.x>
- Kovács Erzsébet: *Többváltozós adatelemzés*. Budapest, Typotex Kiadó, 2014.
- Kreiszné Hudák Emese – Varga Péter – Várpalotai Viktor: A demográfiai változások makrogazdasági hatásai Magyarországon európai uniós összehasonlításban. *Hitelintézeti Szemle*, 14. (2015), 2. 88–127.
- KSH: *A termékenység folyamatok hazai jellemzői 1970–2015* (2016. december).
- KSH Népeségtudományi Kutatóintézet: *Teljes termékenység arányszám* (2021. november 8.)
- Medgyesi Márton – Tóth György István: Kelet-Közép-Európa legújabb felzárkózási kísérlete: harminc évvel a rendszerváltások után. In Kolosi Tamás – Szelényi Iván – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi riport 2020*. Budapest, Tárki, 2020. 15–38.
- Mohdin, Aamna: The Fastest Shrinking Countries on Earth Are in Eastern Europe. *Quartz*, 2018. január 24. Online: <https://qz.com/1187819/country-ranking-worlds-fastest-shrinking-countries-are-in-eastern-europe/>
- Moser, Kath – Vladimir Sholnikov – David A. Leon: World Mortality 1950–2000: Divergence Replaces Convergence From Late 1980s. *Bulletin of the World Health Organization*, 83. (2005), 3. 202–209. Online: www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2624202/
- Rosenfeld, Rachel A. – Gunn E. Birkelund: Women's Part-Time Work: A Cross-National Comparison. *European Sociological Review*, 11. (1995). 111–134. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.esr.a036352>
- Varga Gergely: Demográfiai átmenet, gazdasági növekedés és a nyugdíjrendszer fenntarthatósága. *Közgazdasági Szemle*, 61. (2014), 11. 1279–1318. Online: <http://real.mtak.hu/18270/1/02%20Varga%20Gergely.pdf>
- Wilson, Chris: On the Scale of Global Demographic Convergence. *Population and Development Review*, 27. (2001), 1. 155–171. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2001.00155.x>
- Wilson, Chris: Understanding Global Demographic Convergence since 1950. *Population and Development Review*, 37. (2011), 2. 375–388. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2011.00415.x>



Tárnok Balázs¹

Tízéves az európai polgári kezdeményezés – mivé vált az Unió részvételi demokráciájának új eszköze?

Ten Years of the ECI – What Has Become of the New Tool of EU Participatory Democracy?

Az európai polgári kezdeményezés (EPK) 2012. április 1-je óta áll az uniós polgárok rendelkezésére a gyakorlatban, így az idei évben tízéves fennállását ünnepli az Európai Unió részvételi demokráciájának lisszaboni szerződéssel bevezetett új eszköze. Az elmúlt tíz év legalapvetőbb kérdése, hogy valójában mi, illetve mivé vált a gyakorlatban az EPK? Bár a vonatkozó joganyag és a jogtudomány is az EU demokráciadeficitjének csökkentésére hivatott eszközként tekint az EPK-ra, jelen értekezés feltevése szerint gyakorlati megvalósulását tekintve sokkal inkább érdekérvényesítő eszköznek tekinthető. E megközelítésben fontos kérdés, hogy mennyire hatékony az eszköz ilyen minőségben, illetve melyek azok a tényezők, amelyek a hatékonyságát befolyásolják. Ennek vizsgálata során három szempontot veszünk figyelembe: az EPK-val kapcsolatos tudatosságot, a „sikeres EPK” fogalmának meghatározását, illetve az eszköz „ár-érték” arányát. Az értekezés elméleti megközelítésben tekinti át az EPK gyakorlatának elmúlt tíz évét, figyelemmel az uniós jog rendszerében betöltött szerepére, valamint e szerep gyakorlati felhasználás mentén való formálódására.

Kulcsszavak: európai polgári kezdeményezés, EPK, részvételi demokrácia, demokráciadeficit, érdekérvényesítés

¹ Intézetvezető, tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézete (EUSTRAT), e-mail: tarnok.balazs@uni-nke.hu

The European Citizens' Initiative (ECI) has been available to EU citizens since 1 April 2012, marking the tenth anniversary of the new instrument of the participatory democracy in the European Union. A profound question to be asked at this milestone is what is the real nature of the ECI, what has become of it in the past ten years? Although both the relevant legislation and jurisprudence consider the ECI to be a tool for reducing the EU's democratic deficit, given the practice of the past ten years, we consider it rather an advocacy tool to support specific interests of EU citizens. An important question in this approach is how effective the tool is in this quality and what are the factors that affect its effectiveness. In examining this, we consider three aspects: public awareness about the ECI, the definition of a "successful ECI", and the added value of ECI given its costly nature. The article reviews the practice of the ECI in the past ten years in a theoretical approach, considering its role in the system of EU law and the formation of this role along its implementation.

Keywords: European Citizens' Initiative (ECI), participatory democracy, democracy deficit, advocacy

1. Bevezetés: az EPK mint az uniós részvételi demokrácia eszköze

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 10. cikke értelmében az Európai Unió főszabály szerint a képviseleti demokrácia elve alapján működik, ugyanakkor a közvetlen demokrácia egyes formái szintén elismertek az EU működése során.² A lisszaboni szerződés a képviseleti demokrácia rendszerét kiegészítette a részvételi demokrácia eszközeivel.³ Bár korábban is voltak törekvések az Európai Unióban a közvetlen demokrácia megerősítésére, a lisszaboni szerződés elfogadása előtt a közvetlen demokrácia önmagában nem volt hatással az Európai Unió működésére.⁴ A maastrichti szerződés aláírása után bevezetett, polgári részvételnek teret adó lehetőségek nagy része ugyanis informális volt, amelyeknek nem volt semmilyen jogi kötőereje.⁵

² Minden uniós polgárnak joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, ombudsmanhoz fordulni, írásban kérést intézni az EU bármely szervéhez, és arra a kérdésre választ kapni, illetve élni az európai polgári kezdeményezés intézményével (EUMSz 24. cikk). Az EU részvételi demokráciájának további fontos eleme az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal folytatott rendszeres párbeszéd, illetve a szabályozásban érintett felekkel folytatott széles körű előzetes konzultáció. Lásd Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 27.

³ Roland Bieber: The Citizens' Initiative – a Source of Additional Legitimacy for the European Union. In José María Beneyto – Ingolf Pernice – Lars S. Otto (szerk.): *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*. Baden-Baden, Nomos, 2011. 240.

⁴ Michael Dougan: What are we to Make of the Citizens' Initiative? *Common Market Law Review*, 48. (2011), 6. 1808.

⁵ Michael Nentwich: Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. *European Integration online Papers (EIoP)*, (2002), 1.



Az európai polgári kezdeményezés (EPK) az Unió részvételi demokráciájának innovatív eszköze,⁶ amelyet a nemzeti alkotmányfejlődés inspirált,⁷ és a lisszaboni szerződés vezetett be az uniós jogba. Az EPK a világ első transznacionális napirend-kezdeményezése,⁸ amely minden korábbinál radikálisabb értelmezése a részvételi demokráciának az Európai Unióban,⁹ sokkal közvetlenebb és transznacionálisabb, mint bármi, amit eddig uniós szinten tapasztalhattunk.¹⁰

Az EUSz. 11. cikk (4) bekezdése értelmében „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”. EPK-t tehát olyan ügyben lehet indítani, amely az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik. Lényege, hogy a polgárok közvetlenül fordulhatnak az Európai Bizottsághoz, ha a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztését látják szükségesnek. Az uniós polgárok ezzel képesek hatást gyakorolni az uniós szakpolitikai döntéshozatalra az által, hogy a számukra fontos ügyekben konkrét jogi intézkedéseket kezdeményeznek azokon a területeken, amelyekben az Európai Bizottság jogszabályjavaslat előterjesztésére jogosult.

A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos részletszabályokat a másodlagos jog szintjén az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (EPK-rendelet) határozza meg.¹¹ Ahhoz, hogy egy EPK érvényes legyen, kettős konjunktív feltételnek kell teljesülnie: egyrészt legalább egymillió uniós polgár érvényes aláírása szükséges, másrészt az EU tagállamainak legalább egynegyedében (hét tagállamban) össze kell gyűlnie egy előzetesen meghatározott minimum aláírásszámnak.¹² Az aláírásgyűjtést egy legalább héttagú szervezői csoport kezdeményezheti, amelynek legalább hét tagállamból származó természetes személyből kell állnia. A kezdeményezést nyilvántartásba kell venni az Európai Bizottságnál, és ezt követően a szervezőknek főszabály szerint 12 hónap áll rendelkezésére az aláírások összegyűjtésére. A támogató nyilatkozatokat papír formátumban és online is lehet gyűjteni. Az aláírásgyűjtés lezárultát követően az egyes tagállami hatóságok ellenőrzik az összegyűjtött aláírásokat, majd a szervezők benyújthatják az EPK-t a Bizottságnak. A Bizottságnak ezt követően meg kell vizsgálnia a polgári kezdeményezést, és indokolt döntésben kell határoznia arról, hogy kíván-e jogalkotást kezdeményezni az ügyben.¹³

⁶ Irmgard Anglmayer: *Implementation of the European Citizens' Initiative. The Experience of the First Three Years*. European Parliamentary Research Service, Ex-Post Impact Assessment Unit, 2015. 3.

⁷ Victor Cuesta-López: *A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 258.

⁸ Maximilian Conrad: *A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative. Icelandic Review of Politics and Administration*, 9. (2013), 2. 302.

⁹ Elizabeth Monaghan: *Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative. Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 2012. 295.

¹⁰ Bruno Kaufmann: *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*. Brussels, Green European Foundation, 2012.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről [EPK-rendelet].

¹² EPK-rendelet 1. sz. melléklete.

¹³ Bóka–Gombos–Szegedi (2019): i. m. 27.



Az EPK lényegében az Európai Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopolszerepét hivatott árnyalni azzal, hogy egymillió uniós polgár támogató aláírása esetén a Bizottságnak foglalkoznia kell egy kérdéssel. Az Európai Unióban kizárólag a Bizottság terjeszthet be a jogalkotó elé jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslatot, ekképpen kizárólag bizottsági döntés függvénye, hogy egy adott kérdésben megindul-e a jogalkotási eljárás. Az EPK révén az Európai Parlament és a Tanács mellett immár az uniós polgárok is kezdeményezhetik, hogy a Bizottság foglalkozzon egy adott kérdéssel, és terjesszen elő jogalkotási aktusra irányuló javaslatot. A két uniós intézmény felkéréséhez hasonlóan az európai polgárok felhívása sem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopolszerepe a gyakorlati működést tekintve továbbra is töretlen.¹⁴ Amennyiben ugyanis egy kezdeményezés aláírásgyűjtése eredményesen zárul, a Bizottság, bár köteles az adott kérdést napirendjére tűzni, jogalkotási aktusra irányuló javaslat betérjesztésére nem köteles. Ennek megfelelően a polgári kezdeményezést napirend-meghatározó eszköznek tekintjük.¹⁵

2. EPK mint az Unió demokratikus működését erősítő eszköz?

A részvételi demokrácia eszközeinek, így az EPK-nak a bevezetése az európai uniós döntéshozatali eljárásba az EU demokráciadeficitjéből fakad.¹⁶ A demokráciadeficit az európai integráció évtizedekre visszanyúló, vitatott problémája, amelynek fogalma kapcsán eltérő értelmezéseket és megközelítéseket találunk.

Follesdal és Hix szerint a demokráciadeficit kiforratlan, a média által felkapott, divatos kifejezés, amely arra vonatkozik, hogy az uniós polgárok nem tekintik az Uniót elszámoltatható és átlátható kormányzási formának.¹⁷ Moravcsik a kormánykötés elmélete alapján kifejezetten szkeptikusan viszonyul a demokráciadeficit létezéséhez.¹⁸ A demokráciadeficitet a demokrácia vélt és valós megnyilvánulása közti különbség

¹⁴ Vogiatzis szerint az európai polgári kezdeményezés az alkotmányossági köttöttségek miatt (Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopolszerepének sértetlenül hagyása) nem befolyásolja ténylegesen a jogalkotási eljárást, a polgári részvételt pedig az eljárás polgárok számára túlságosan nagy terhet jelentő formalitásai miatt nem tudja jelentősen előmozdítani. Lásd Nikos Vogiatzis: Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method? *European Journal of Legal Studies*, 6. (2013), 1. 91–107.

¹⁵ Paweł Głogowski – Andreas Maurer: *The European Citizens' Initiative: Chances, Constraints and Limits*. IHS Political Science Series, Working Paper, 134. Institute for Advanced Studies 2013. 9.

¹⁶ László Komáromi: Participatory Democracy: International and European Tendencies, Constitutional Framework in Visegrad Countries, Hungarian Instruments and Experiences. *Iustum Aequum Salutare*, 11. (2015), 3. 53.; Alex Warleigh: On the Path to Legitimacy? The EU Citizens Initiative Right from a Critical Deliberativist Perspective. In Carlo Ruzza – Vincent Della Sala (szerk.): *Governance and Civil Society in the European Union*. Manchester University Press, 2007. 55.

¹⁷ Andreas Follesdal – Simon Hix: Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44. (2006), 3. 533–562.

¹⁸ Andrew Moravcsik: Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Oppositions*, 39. (2004), 2. 336–363.; Andrew Moravcsik: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624.



alapulvételével is igyekeztek definiálni. Crombez és Norris értelmezésében a demokráciadeficit mértékét az átlag választópolgár elvárásai és a politikai eredmények közti különbség jelenti, vagyis a demokráciadeficit a demokráciáról szóló nyilvános vélekedés és a demokrácia gyakorlati működésével kapcsolatos elégedettség közti különbségben áll.¹⁹ Más megfogalmazásban: a demokráciadeficit a demokratikus élet valósága és a polgárok vágyai közti különbséget jelenti.²⁰

Az Európai Unió demokráciadeficitjének problémakörével szoros összefüggésben áll az európai nyilvánosság (*european public sphere*)²¹ kérdése, ugyanis annak hiánya az Unió demokráciadeficitjének egyik összetevőjeként értelmezhető.²² Az európai kommunikációs politikáról szóló 2006-os fehér könyv értelmében az európai politikai élet nagyrészt a tagállami nyilvánosság keretei közt zajlik, és „ha az európai ügyek mégis megjelennek a programban, a polgárok túlnyomó része nemzeti szempontból szemléli azokat”.²³ A fehér könyv hozzáteszi: az emberek idegenkedéssel fordulnak Brüsszel felé, aminek az is az oka, hogy nem alakult ki megfelelő mértékben az európai eszmecsere kibontakozásához teret biztosító úgynevezett *európai közszféra*.²⁴ Conrad szerint az EPK lehetőséget ad arra, hogy az uniós politikát ne csak a pártpolitikai álláspontokon keresztül szemléljék, hanem egy konkrét téma kapcsán, transznacionális diskurzus keretében.²⁵

Bár a tudomány szereplőinek döntő többsége úgy látja, hogy az EPK az EU demokratikus legitimitációjának növelése érdekében jött létre, kérdéses, hogy képes-e csökkenteni az Unió demokráciájában észlelhető hiányosságokat? Mendoza és Cuesta-López úgy véli, nem az EPK jelenti a megoldást az Unió demokráciadeficitjére, ugyanis a polgári részvétel soha sem helyettesítheti a politikai képviselőket.²⁶ Greenwood szerint az EPK az Unió demokráciájának javítása érdekében jött létre, de hibásan alkották meg ezt

¹⁹ Christophe Crombez: *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing? European Union Politics*, 4. (2003), 1. 101–120.; Pippa Norris: *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 242.

²⁰ Patti Tamara Lenard – Richard Simeon: Introduction. In Patti Tamara Lenard – Richard Simeon (szerk.): *Imperfect Democracies. Democratic Deficit in Canada and the United States*. Vancouver–Toronto, UCB Press, 2012. 1–22.

²¹ Az európai nyilvánosság „az európai integráció kutatásának egyik újabb iránya, amely a politika- és a kommunikációtudomány megközelítéseiinek segítségével reflektál az olyan sokat vitatott témákra, mint például a demokrácia deficit, a legitimitációhiány és az európai démosz”. Lásd Szabó Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről. Paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, 19. (2010), 2. 95. Trenz szerint az európai nyilvánosság az Unió, illetve az európai integráció legitimitációjának megvitatására szolgáló kommunikációs infrastruktúra összessége. Lásd Hans-Jörg Trenz: In Search of The European Public Sphere. Between Normative Overstretch and Empirical Disenchantment. *Arena Working Paper*, (2008), 12.

²² Maximilian Conrad: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 6. (2010), 2. 207–228.

²³ Európai Közösségek Bizottsága: *Fehér Könyv az Európai Kommunikációs Politikáról*. COM(2006)35 végleges (2006. február 1.).

²⁴ Európai Közösségek Bizottsága (2006): i. m.

²⁵ Maximilian Conrad: The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last? *Icelandic Review of Politics and Administration*, 7. (2011), 1. 18.

²⁶ Mary Anne Mendoza: A Case for the European Citizens' Initiative amidst the Perceived Democratic Deficit of the EU. *Review of European & Transatlantic Affairs*, 1. (2015), 2. 137.; Víctor Cuesta-López: The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, 16. (2010), 1. 138.



a jogintézményt.²⁷ Az uniós polgárok nem igazán tudtak közvetlenül beleszólni az uniós döntéshozatalba az EPK által, így az nem járult hozzá az európai köznyilvánosság demokráciadeficitjének csökkentéséhez.²⁸

Ahogy korábban utaltunk rá, az európai polgárok felhívása nem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopolhelyezete továbbra is töretlen. A Bizottság e diszkrecionális jogköre az Unió demokráciadeficitje szempontjából aggályosnak tekinthető, hiszen a sikeres kezdeményezéseket követő, hasonló „csalódások” miatt az EPK éppen deklarált céljával ellentétet hatást válthat ki (ahelyett, hogy közelebb hozná, eltávolítja egymástól a polgárt és az Uniót). Bouza García szerint ha a Bizottság az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő kezdeményezésben megfogalmazott javaslatot teljes egészében lesöpri az asztalról, anélkül, hogy bármilyen intézkedést előirányozna, az a polgárok csalódottságát vonhatja maga után, és azt az érzetet keltheti, hogy a Bizottság figyelmen kívül hagyja a polgárok akaratát.²⁹ Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy az aláírásgyűjtést eddig sikerrel teljesítő hat EPK-ból a Bizottság csupán kettő EPK esetében, az állatvédelmi *End the Cage Age* és a vízvédelmi *Right2Water* EPK esetében irányzott elő jogalkotást (ráadásul utóbbi esetében is évekkal a korábbi, részben elutasító határozatát követően). A maradék négy kezdeményezés esetében a Bizottság azonban kifejezetten elutasította a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását.³⁰

3. Az EPK mint politikai érdekérvényesítő eszköz

Bár az Unió demokratikus jellegének értékelése leginkább politikai szempontok szerint történik, hiszen nem áll rendelkezésre objektív alapú értékelést lehetővé tévő szempontrendszer, az megállapítható, hogy ez az új eszköz nem tudta teljesíteni „életre hívóinak” elvárásait az Unió demokráciájának fejlesztése tekintetében. Mindezek alapján az EPK-ra sokkal inkább európai uniós politikai érdekérvényesítő eszközként (*political opportunity structure*)³¹ tekintünk.³²

Az EPK ilyen értelmezése esetén szükségszerű annak vizsgálata, hogy mennyire tekinthető hatékony eszköznek. Ennek vizsgálata során három szempontot veszünk

²⁷ Justin Greenwood: The European Citizens' Initiative: Bringing the EU Closer to Its Citizens? *Comparative European Politics*, 17. (2019), 6. 940–956.

²⁸ Carmen Gerstenmeyer et al.: Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative. In Christian Salm: *The Added Value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its Revision*. Study. Brussels, European Parliamentary Research Service, 2018.

²⁹ Luis Bouza García: How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise? In Michael Dougan – Niamh Nic Shuibhne – Eleanor Spaventa (szerk.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR, Hart Publishing, 2012.

³⁰ Az Egy közülünk magzatvédelmi, *Stop Vivisection* állatvédelmi, *Minority SafePack* nemzeti kisebbségvédelmi és a *glifozát betiltásáról* szóló környezetvédelmi EPK-javaslatokat a Bizottság egyetlen javaslat előterjesztése nélkül söpörte le az asztalról.

³¹ Chris Rootes: Political Opportunity Structures. Promise, Problems and Prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*, (1999), 10. 71–93.; Herbert P. Kitschelt: Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, 16. (1986), 1. 57–85.

³² Manès Weisskircher: The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences. *Political Studies*, 68. (2019), 3. 797–815.



figyelembe: a) az EPK-val kapcsolatos tudatosságot és ismereteket; b) a „sikeres” EPK meghatározását; illetve c) az eszköz „ár-érték” arányát.

3.1. Az EPK-val kapcsolatos polgári ismeretek

Ahhoz, hogy az EPK hatékonyságát – és az Unió demokráciájának növelésére gyakorolt tényleges hatását – értékelni tudjunk, meg kell vizsgálnunk az eszközzel kapcsolatos polgári tudatosságot, vagyis, hogy az eszköz mennyire ismert a polgárok körében. A tudatosság ugyanis szükséges ahhoz, hogy az adott eszköz be tudja tölteni azt a célt, amelynek érdekében létrehozták.³³

Az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában részletesen foglalkozik az eszköz közismertségével. A Parlament ebben az állásfoglalásban felszólítja az Uniót, hogy a cél érdekében szervezzen reklám- és promóciós kampányokat, és kéri, hogy minden nyilvános kommunikációs csatornát használjon fel az EPK ismertségének növelésére, megjegyezve, hogy az EPK-val foglalkozó külön hivatal is hozzájárulhatna a nyilvánosság és a média figyelmének az eszközre való felhívásához.³⁴ Mások konkrétan a polgári kezdeményezések kapcsán tájékoztatást nyújtó független központot (Polgári Kezdeményezés Központ) és a tagállami információs pontokat bíznák meg a kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek növelésével.³⁵

Általánosságban elmondható, hogy a polgári kezdeményezéssel mint transznacionális eszközzel kapcsolatos polgári ismeretek jelentős hiányosságokat mutatnak Magyarországon és Európában egyaránt. A jogintézmény ismertsége hazai szinten elenyésző. Ezt a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtése során szerzett tapasztalatok is alátámasztják.³⁶ A terepmunka tapasztalatai alapján a polgárok zöme nem hallott erről az intézményről, ráadásul a sajtó és a szervezők is többször „petícióként” hivatkoztak az eszközre, ami azonban félrevezető, ugyanis a petíció intézménye az Európai Unióban mást jelent. Másfelől, figyelemmel a magyar alkotmányos hagyományokra és közgondolkodásra, a kezdeményezésre petícióként való hivatkozás érthetőbbé tette az aláírásgyűjtés eljárási rendjét a polgárok számára, amit az utcai aláírásgyűjtés tapasztalatai is alátámasztottak. Az EPK-val kapcsolatos polgári ismeretek hiányát további empirikus kutatások is alátámasztják.³⁷

³³ Mendoza (2015): i. m. 119.

³⁴ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről*. P8_TA(2015)0382. 3., 7. és 10.

³⁵ Marta Ballesteros – Emanuela Canetta – Alexandru Zaciuc: *European Citizens' Initiative – First Lessons of Implementation*. Study. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2014. 26.; Marta Ballesteros – Sara Fiorentini: *Towards a Revision of the European Citizens' Initiative? Study for the PETI Committee*. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2015. 24.

³⁶ Tárnok Balázs: A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148.

³⁷ Szenoradszki Nóra: Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben. In Tamás Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok 2015*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017.



Európai szinten ugyan vannak pozitív példák,³⁸ általánosságban mégis komoly gondot okoz az eszköz ismeretlensége a polgárok körében. A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek hiányának egyik oka lehet, hogy semmilyen platform nem szolgálja az uniós polgárságból fakadó jogok, így a polgári kezdeményezéshez való joggal kapcsolatos, célzott ismeretterjesztést.³⁹ Głogowski és Maurer szerint az EPK nem fog automatikusan hozzájárulni ahhoz, hogy a polgárok jobban értesültek legyenek az uniós döntéshozatalt illetően, de ha különböző csoportok különböző szakpolitikai területeken gyakrabban használnák az eszközt, az elősegíthetné a polgárok bevonását a döntéshozatalba.⁴⁰

3.2. A „sikeres EPK” fogalma

A hatékonyság vizsgálatának kulcskérdése, hogy mikor tekintünk „sikeresnek” egy EPK-t. E tekintetben egyrészt irányadó lehet az EPK „életciklusának” teljessége, vagyis, hogy az adott EPK eredményez-e jogalkotási aktus benyújtására irányuló bizottsági javaslatot (illetve az adott javaslat mennyiben egyezik meg a szervezők által megfogalmazott és több mint egymillió uniós polgár által támogatott javaslattal). Másrészt viszont a sikertelen kezdeményezések is hozzájárulhatnak az általuk megfogalmazott célok eléréséhez.

Sikertelen lehet egy kezdeményezés, ha: a) a Bizottság elutasítja annak nyilvántartásba vételét, illetve, ha az ezzel kapcsolatos határozatot a kezdeményezők az Európai Unió Bírósága előtt sikertelenül támadják meg;⁴¹ b) ha a kezdeményezésben a szervezők nem tudják összegyűjteni a szükséges számú aláírást; c) a kezdeményezők visszavonják a kezdeményezést; vagy d) a sikeres aláírásgyűjtés után a Bizottság elutasítja a jogalkotási eljárás megindítását. Mindegyik esetben a szervezők sikeresen tudják európai és/vagy nemzeti szinten tematizálni az adott kérdést, emelve az ezzel kapcsolatos állampolgári tudatosságot, és általánosságban politikai szintre emelni egy korábban háttérbe szorított problémakört. Ezekben az esetekben a „sikertelen” kezdeményezés is képes politikai nyomást gyakorolni a döntéshozókra, és közvetetten eredményeket elérni mind európai, mind tagállami szinten. Elfogadottnak tekinthető az a vélekedés, miszerint az EPK sikerének valódi mércéje nem a jogalkotásra gyakorolt hatásában,

³⁸ A *Vízhez való jog* EPK olyan médiafigyelmet kapott Németországban, hogy a megkérdezett polgárok fele azt nyilatkozta, hogy hallott a kezdeményezésről. Lásd Katrin Böttger – Julian Plottka: *The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints*. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Karrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 16–46.

³⁹ Szenoradszki (2017): i. m. 76.

⁴⁰ Głogowski–Maurer (2013): i. m. 21.

⁴¹ Amennyiben semmissé nyilvánítási keresetüknek a Törvényszék (vagy ha az ügy másodfokra kerül, a Bíróság) helyt ad, a testület a Bizottság jellemzően újabb határozat hozatalára kötelezi. Az eddigiekben nem volt arra példa, hogy a kezdeményezők számára kedvező bírósági ítélet után a Bizottság elutasítsa a kezdeményezés nyilvántartásba vételét.



hanem sokkal inkább más hatásokban rejlik⁴² – Gerstenmeyer és szerzőtársai ezt nevezik az EPK „hozzáadott értékének”.⁴³

A „jogon túli hatások” tekintetében kiemelkedő példa a *Stop TTIP* kezdeményezés, amelynek nyilvántartásba vételét ugyan elutasította a Bizottság, a szervezők informálisan mégis elkezdték az aláírásgyűjtést, és ennek eredményeként 3,2 millió támogató nyilatkozatot gyűjtöttek össze a kezdeményezés mellett.⁴⁴ A *Stop Vivisection* sikeres EPK esetében a Bizottság ugyan elutasította a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását (beleértve a szervezők által a Bizottság részére benyújtott tízpontos szövegszerű javaslatot), a kezdeményezés európai parlamenti közmeghallgatása élénk vitát és tudományos diskurzust, valamint széles mediális lefedettséget eredményezett.⁴⁵

Bár a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi kezdeményezés sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést, az Európai Bizottság 2021 januárjában teljes egészében elutasította a javaslatcsomagot, annak kilenc eleme közül egyik vonatkozásában sem indította meg az uniós jogalkotási eljárást.⁴⁶ A *Minority SafePack* történelmi jelentősége a kisebbségi érdekérvényesítés tekintetében ennek ellenére is nehezen vitatható. A sikeres aláírásgyűjtéssel ugyanis az uniós polgárok rákényszerítették a Bizottságot arra, hogy foglalkozzon az őshonos nemzeti közösségek védelmével, holott az uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság korábban ezt rendre elutasította. Ahogy Navracsics Tibor fogalmazott, a *Minority SafePack* új fejezetet nyitott az európai integráció történetében, hiszen sikerével végre megjelent az európai belpolitika radarján az őshonos nemzeti kisebbségek témája.⁴⁷ A szervezők sikeresen tematizálták a kérdést Európa több tagállamában és az EU intézményeiben is, és széles körű politikai támogatást tudtak felmutatni a javaslatcsomag mellett (a német Bundestag egyhangúlag elfogadott határozatban állt ki a *Minority SafePack* mellett, illetve az Európai Parlament is háromnegyedes többséggel elfogadott állásfoglalásban állt a kezdeményezés mellé). A *Minority SafePack* tehát a Bizottság elutasítása ellenére is erős legitimitációt és hivatkozási alapot biztosít a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmére. Nem kizárt, hogy ez a munka csak évek múltán hozza meg a várt eredményeket, ahogy az a vízvédelmi *Right2Water* EPK esetében is történt, hiszen az Európai Bizottság a hat év elteltével nyújtott be jogalkotási javaslatot a kezdeményezés tárgykörében, és hivatkozott az uniós polgárok EPK keretén belül kifejezett akarására.

⁴² Greenwood (2019): i. m.; Luis Bouza García: *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan, 2015; Maximilian Conrad: The ECJ's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Karrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 64–80.

⁴³ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m.

⁴⁴ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 70.; Eszter Zalán: 'Stop TTIP' Activists Hand EU 3mn Signatures. *EUobserver*, 2015. október 7.

⁴⁵ Andre Menache: The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU. *Alternatives to Laboratory Animals*, 44. (2016), 4. 386.

⁴⁶ Tárnok Balázs: Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi kezdeményezést. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021a. január 15.

⁴⁷ MTI: Navracsics: a *Minority SafePack* új fejezetet nyitott az európai integráció történetében. *Maszol*, 2020. november 13.



Az EPK az adott kérdéskör tematizálását, az azzal kapcsolatos tudatosságot előmozdító hatása azoknál a kezdeményezéseknél is megfigyelhető, amelyek szándéka nem tekinthető komolynak a szükséges mennyiségű aláírások összegyűjtése tükrében, hiszen viszonylag alacsony ráfordított költség mellett tudnak érzékelhető figyelmet fordítani a kezdeményezésük témájára.⁴⁸ Ezenfelül egy elutasított kezdeményezés is tekinthető hosszú távon sikeresnek, ha a politikai szereplők felismerik a kezdeményezés mögött rejlő társadalmi értéket, és azt a klasszikus képviseleti demokrácia útján igyekeznek előmozdítani.⁴⁹

3.3. Az EPK „ár-érték” aránya

Az EPK hatékonysági vizsgálatának harmadik szempontja az eszköz „ár-érték” aránya. Ennek vizsgálata azért is különösen fontos, mert az EPK alapvetően költséges eszköz (gondoljunk csak az aláírásgyűjtés költségeire). Ezért, ha az ár-érték arány tekintetében torzulás figyelhető meg, az hozzájárulhat ahhoz, hogy az uniós polgárok más eszközöket keressenek az érdekeik érvényesítésére és az általuk képviselt kérdés megjelenítésére.

Egyesek szerint az EPK érvényességi kritériumai túlságosan szigorúak ahhoz képest, hogy a gyakorlatban milyen hatást érhet el ez a jogintézmény. A sikeres EPK ugyanis nem kötelezi a Bizottságot jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztésére, csupán a Bizottság napirendjét képes befolyásolni azzal, hogy a testületnek foglalkoznia kell a kérdéssel, de nem köteles abban semmilyen lépést sem tenni. Különösen igaznak tekinthető ez az EPK más eszközökkel, így például a petícióval vagy a napirend befolyásolására szolgáló informális eszközökkel való összehasonlítása tükrében. Conrad és Knaut úgy véli, az EPK szervezési követelményei egy valódi polgári kezdeményezésre hasonlítanak, míg a jogalkotásra gyakorolt hatása sokkal inkább a petícióra emlékeztet.⁵⁰ Hasonló állásponton van Berg és Głogowski is, akik szerint amíg az EPK érvényességi követelményei a népszavazási kezdeményezések előírásaira hasonlítanak, addig a jogi természetét tekintve „gyenge népi kezdeményezésnek” (napirend-meghatározó kezdeményezésnek) tekinthető, amely leginkább az informálisabb természetű e-petícióra emlékeztető jegyeket hordoz.⁵¹

Az EPK érvényességi kritériumainak és lehetséges elért hatásainak patikamérlegre helyezésével arra a következtetésre is juthatunk, hogy az eszköz formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival (vagy az érvényességi kritériumai túl

⁴⁸ Luis Bouza García – Justin Greenwood: Introduction. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 251–256.; Luis Bouza García – Justin Greenwood: What is a successful ECI? In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Karrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 164.

⁴⁹ László Komáromi: Improving Representation by Direct Democracy? In László Komáromi – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Good Governance – Enhancing Representation*. Budapest, Pázmány Press, 2016. 31.

⁵⁰ Maximilian Conrad – Annette Knaut: Introduction: The ECI at Three – More Constraints than Opportunities? In Conrad Maximilian – Annette Knaut – Karrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 12.

⁵¹ Carsten Berg – Paweł Głogowski: An Overview of the First Two Years of the European Citizens' Initiative. In Carsten Berg – Janice Thomson (szerk.): *An ECI That Works! Learning from the First Two Years of the European Citizens' Initiative*. Alfter, The ECI Campaign, 2014. 11–18.



szigorúak, vagy az elérhető lehetséges hatása túl gyenge).⁵² Az eszköz „ár-érték” aránya tehát alacsonyabb, mint a részvételi demokrácia nemzeti jogrendszerekben ismert eszközei. Ez a „fogyasztói” attitűdre is hatással lehet, vagyis, ha a polgári kezdeményezés a szigorú érvényességi követelmények teljesítése esetén nem éri el a polgárok – és különösen a szervezők – által elvárt és remélt jogi hatást, az eltántoríthatja őket attól, hogy igénybe vegyék ezt az eszközt.

Ezt az ár-érték arányt tovább rontják az EPK eddigi „sikerességi” mutatói is. Az EPK működésének elmúlt tíz évében – 2012. április 1. és 2022. március 31. között – 111 EPK regisztrációs kérelmet nyújtottak be az Európai Bizottsághoz. Ebből 88-at nyilvántartásba vett a Bizottság, 23 kérelem elutasítása mellett.⁵³ A 88 EPK-ból hat sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést, és ezeket a Bizottság már meg is válaszolta. További három EPK sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést, de ezek esetében még zajlik a tagállami érvényességi vizsgálat, illetve még nem nyújtották be a szervezők sikeres kezdeményezésüket a Bizottsághoz. 2022. április 1-jén 21 EPK volt folyamatban különböző fázisokban (döntő többségük az aláírásgyűjtés szakaszában), 61 EPK pedig sikertelenül ért véget az elmúlt tíz évben (elégtelen számú támogató nyilatkozat vagy EPK visszavonva).⁵⁴ 111 benyújtott kezdeményezésből tíz év alatt tehát mindössze hat tudta teljesíteni azokat a követelményeket, amelyeknek köszönhetően az Európai Bizottság és az Európai Parlament elé kerültek az egyes kezdeményezések. Még lesújtóbb, ha azt vizsgáljuk, hogy e hat kezdeményezésből mennyi érte el a célját, vagyis hány EPK esetében indított vagy irányzott elő a szervezők kérésének megfelelő jogalkotást az Európai Bizottság. Ahogy korábban már utaltunk rá, mindössze két EPK esetében történt ilyen: a *Right2Water* vízvédelmi kezdeményezés⁵⁵ és az *End the Cage Age* EPK esetében.⁵⁶

4. Összegzés

Bár az EPK-t deklaráltan az uniós polgárok és intézmények közti demokratikus szakadék áthidalására hozták létre, e feladatát nem tudja beteljesíteni. Egyrészt a jogtudomány szereplői körében uralkodó álláspont szerint az EPK nem képes a demokráciadeficit felszámolására, másrészt a polgári kezdeményezések elmúlt tízéves gyakorlati működése sem járult hozzá ahhoz, hogy a polgárokat közelebb hozza az Unióhoz. Azzal ugyanis,

⁵² Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 58.

⁵³ Tárnok Balázs: Tíz éves az európai polgári kezdeményezés. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2022. március 31.

⁵⁴ Az EPK-ról szóló részletes statisztika, illetve az egyes kezdeményezések rövid ismertetése elérhető a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet honlapján, az Európai Polgári Kezdeményezés Figyelő menüpont alatt: <https://eustrat.uni-nke.hu/europai-polgari-kezdemenyezes-figyelo>

⁵⁵ A Bizottság 2014-ben először elutasította a jogalkotási javaslat előterjesztését, majd 2018-ban újra elővette a javaslatsomagot, és a szervezők kérésének részben megfelelő javaslatot terjesztett elő, aminek eredményeként az uniós jogalkotó végül elfogadta az új ivóvíz irányelvet [az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184 irányelve (2020. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről].

⁵⁶ Az *End the Cage Age* EPK-ra a Bizottság már az intézményi felülvizsgálat során is pozitívan reagált, és 2021. június 30-i közleményében arról döntött, hogy 2023-ig megindítja a jogalkotási eljárást. Lásd Tárnok Balázs: Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021b. április 16.



hogy számos, Európában széles körben tematizált polgári kezdeményezés esetében a sikeres aláírásgyűjtést nem követte jogalkotási javaslat, a Bizottság az EPK kitűzött céljával éppen ellentétes hatást ért el az uniós polgárok körében.

Ennek okán az EPK-ra elsősorban politikai érdekérvényesítő eszközként tekintettünk. E megközelítésben sem lehetünk ugyanakkor elégedettek az EPK gyakorlati működésével, ami az eszköz hatékonyságát hátráltató tényezőkre vezethető vissza. Egyrészt, az eszközzel kapcsolatos polgári ismeretek jelentős hiányosságokat mutatnak, számottevő problémát jelentve a jogintézmény céljainak elérése szempontjából. A tudatosság növelése nemcsak az Unió demokratikus jellegének erősítése érdekében szükséges, hanem érdekérvényesítő eszközként való használata miatt is. E tekintetben mindenképpen indokolt lenne az előrelépés, a tudatosság fejlesztése. Az Európai Uniónak – a tagállamokkal közösen – lépéseket kellene tenni az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok,⁵⁷ így a választójog, az európai polgári kezdeményezés indításához való jog és a petíciós jog gyakorlásának népszerűsítése érdekében, hiszen az alapvető ismeretek hiányában e jogintézmények céljai sem tudnak érvényesülni. Másrészt, az eszköz érvényességi kritériumainak és lehetséges elért hatásainak egymáshoz viszonyításával kapcsolatban arra a következtetésre juthatunk, hogy az EPK formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival. Ez jelentősen csökkentheti a polgári kezdeményezésben rejlő érdekérvényesítő képességet, ezért szükséges lenne az érvényességi követelmények enyhítése vagy a lehetséges jogi hatások növelése. Fontos megjegyezni azt is, hogy az EPK nem kizárólag akkor képes elérni a zászlajára tűzött szabályozási kérdés előmozdítása szempontjából pozitív eredményeket, ha a szervezők által javasolt jogalkotási javaslatot benyújtják. Az EPK az adott kérdés európai tematizálása útján és számos más módon képes pozitívan előmozdítani az egyes társadalmi csoportokat és valamennyi uniós polgárt érintő, eddig nem megfelelően szabályozott témaköröket.

Az EPK „ha nem is ajtót, de legalább rést nyitott a helyi érdekvédő szervezetek tagjai előtt is, hogy törekvéseiket bizonyos megkötések mellett becsatornázzák az uniós döntéshozatali struktúrába”.⁵⁸ Ennek ellenére számos okunk van azt feltételezni, hogy az EPK csupán a részvételi demokrácia „kirakat” intézménye, az Európai Bizottság valójában nem kíváncsi a polgárok alulról jövő kezdeményezéseire. Hiába konzultál a Bizottság rendszeresen a „brüsszeli buborék” civil szervezeteivel, ha az alulról jövő kezdeményezéseknek esélyük sincs ténylegesen befolyásolni az uniós döntéshozatali folyamatokat. A professzionális lobbira szakosodott szervezetek döntéshozatali folyamatokba bevonása bár kétségkívül hasznos, ez nem helyettesítheti a valódi népi részvételt, amelynek egyetlen eszköze az Európai Unióban az EPK. Ezzel a valódi polgári-népi részvétellel tudna az Unió közelebb kerülni a polgáraihoz, azonban ettől a Bizottság immár rendszerszinten és tendenciózusan elzárkózik.

⁵⁷ Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020.

⁵⁸ Benda Vivien – Dabis Attila – Wágner Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, 1. (2019). 69.



Felhasznált irodalom

- Anglmayer, Irmgard: *Implementation of the European Citizens' Initiative. The Experience of the First Three Years*. European Parliamentary Research Service, Ex-Post Impact Assessment Unit, 2015. Online: <https://doi.org/10.2861/814242>
- Ballesteros, Marta – Emanuela Canetta – Alexandru Zaciuc: *European Citizens' Initiative – First Lessons of Implementation*. Study. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2014. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU%282014%29509982_EN.pdf
- Ballesteros, Marta – Sara Fiorentini: *Towards a Revision of the European Citizens' Initiative?* Study for the PETI Committee. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2015. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519240/IPOL_STU%282015%29519240_EN.pdf
- Benda Vivien – Dabis Attila – Wágner Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, 1. (2019), 1. 69–94. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2019/08/folyoirat_2019_2_1_bendadabiswagner.pdf
- Berg, Carsten – Paweł Głogowski: An Overview of the First Two Years of the European Citizens' Initiative. In Carsten Berg – Janice Thomson (szerk.): *An ECI That Works! Learning from the First Two Years of the European Citizens' Initiative*. Alfter, The ECI Campaign, 2014. 11–18. Online: https://citizens-initiative.eu/wp-content/uploads/2020/02/Berg_2014_Berg_Thomson_An_ECI_That_Works.pdf
- Bieber, Roland: The Citizens' Initiative – a Source of Additional Legitimacy for the European Union. In José Maria Beneyto – Ingolf Pernice – Lars S. Otto (szerk.): *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*. Baden-Baden, Nomos, 2011. 229–240. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845233109-229>
- Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. Online: http://real.mtak.hu/102277/1/web_boka_gombos_szegedi___az_europai_unio_intezmenyrendszere.pdf
- Bouza García, Luis: How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise? In Michael Dougan – Niamh Nic Shuibhne – Eleanor Spaventa (szerk.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR, Hart Publishing, 2012. 253–276. Online: <https://doi.org/10.5040/9781472566225.ch-011>
- Bouza García, Luis: *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan, 2015. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137436849>
- Bouza García, Luis – Justin Greenwood: What is a Successful ECI? In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 149–168. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-149>
- Bouza García, Luis – Justin Greenwood: Introduction. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 251–256. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702570>



- Böttger, Katrin – Julian Plottka: The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 16–46. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-16>
- Conrad, Maximilian: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 6. (2010), 2. 207–228. Online: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2010.6.2.4>
- Conrad, Maximilian: The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last? *Icelandic Review of Politics & Administration*, 7. (2011), 1. 5–22. Online: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2011.7.1.1>
- Conrad, Maximilian: A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 9. (2013), 2. 301–322. Online: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2013.9.2.3>
- Conrad, Maximilian: The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 64–80. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-64>
- Conrad, Maximilian – Annette Knaut: Introduction: The ECI at Three – More Constraints than Opportunities? In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 10–15. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-10>
- Crombez, Christophe: The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing? *European Union Politics*, 4. (2003), 1. 101–120. Online: <https://doi.org/10.1177/1465116503004001583>
- Cuesta-López, Víctor: The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, 16. (2010), 1. 123–138. Online: <https://doi.org/10.54648/EURO2010007>
- Cuesta-López, Víctor: A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 257–269. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702571>
- Dougan, Michael: What are we to Make of the Citizens' Initiative? *Common Market Law Review*, 48. (2011), 6. 1807–1848. Online: <https://doi.org/10.54648/COLA2011071>
- Európai Közösségek Bizottsága: *Fehér könyv az európai kommunikációs politikáról*. COM(2006)35 végleges (2006. február 1.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52006DC0035>
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről*. P8_TA(2015)0382. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_HU.html
- Follesdal, Andreas – Simon Hix: Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44. (2006), 3. 533–562. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>



- Gerstenmeyer, Carmen – Julia Klein – Julian Plottka – Amelie Tittel: Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative. In Christian Salm: *The Added Value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its Revision*. Study. Brussels, European Parliamentary Research Service, 2018. Online: <https://doi.org/10.2861/716219>
- Głogowski, Paweł – Andreas Maurer: *The European Citizens' Initiative: Chances, Constraints and Limits*. IHS Political Science Series, Working Paper, 134. Institute for Advanced Studies 2013. Online: https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/2199/1/pw_134.pdf
- Greenwood, Justin: The European Citizens' Initiative: Bringing the EU Closer to Its Citizens? *Comparative European Politics*, 17. (2019), 6. 940–956. Online: <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0138-x>
- Gyenyey Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Miklós (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-unios-polgarsag>
- Kaufmann, Bruno: *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*. Brussels, Green European Foundation, 2012. Online: https://gef.eu/wp-content/uploads/2017/01/ECI_Pocket_guide_updated_edition_web_02.pdf
- Kitschelt, Herbert P.: Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, 16. (1986), 1. 57–85. Online: <https://doi.org/10.1017/S000712340000380X>
- Komáromi, László: Participatory Democracy: International and European Tendencies, Constitutional Framework in Visegrad Countries, Hungarian Instruments and Experiences. *Iustum Aequum Salutare*, 11. (2015), 3. 51–66. Online: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20153sz/03.pdf>
- Komáromi, László: Improving Representation by Direct Democracy? In László Komáromi – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Good Governance – Enhancing Representation*. Budapest, Pázmány Press, 2016. 19–32.
- Lenard, Patti Tamara – Richard Simeon: Introduction. In Patti Tamara Lenard – Richard Simeon (szerk.): *Imperfect Democracies. Democratic Deficit in Canada and the United States*. Vancouver–Toronto, UCB Press, 2012. 1–22. Online: www.ubcpres.ca/asset/9420/1/9780774823760.pdf
- Menache, Andre: The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU. *Alternatives to Laboratory Animals*, 44. (2016), 4. 383–390. Online: <https://doi.org/10.1177/026119291604400408>
- Mendoza, Mary Anne: A Case for the European Citizens' Initiative amidst the Perceived Democratic Deficit of the EU. *Review of European & Transatlantic Affairs*, 1. (2015), 2. 112–131. Online: <https://bit.ly/3wI6ry2>
- Monaghan, Elizabeth: Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 285–298. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702573>
- Moravcsik, Andrew: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>



- Moravcsik, Andrew: Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Oppositions*, 39. (2004), 2. 336–363. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00126.x>
- MTI: Navracsics: a Minority SafePack új fejezetet nyitott az európai integráció történetében. *Maszol*, 2020. november 13. Online: www.maszol.ro/index.php/kulfold/134844-navracsics-a-minority-safepack-uj-fejezetet-nyitott-az-europai-integracio-torteneteben
- Nentwich, Michael: Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. *European Integration online Papers (EIoP)*, (2002), 1. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.302082>
- Norris, Pippa: *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>
- Rootes, Chris: Political Opportunity Structures. Promise, Problems and Prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*, (1999), 10. 71–93. Online: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02553717/document>
- Szabó Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről. Paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, 19. (2010), 2. 95–109. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02565/00062/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2010_2_094-109.pdf
- Szenoradzki Nóra: Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben. In Tamás Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok 2015*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017. 46–83. Online: <https://bit.ly/3AxzGof>
- Tárnok Balázs: A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148. Online: http://letunk.rs/documents/archivum/Letunk_2019_2.pdf
- Tárnok Balázs: Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021a. január 15. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/15/az-europai-bizottsag-lesoporte-az-asztalrol-a-minority-safepack-kisebbssegvedelmi-kezdemenyezest>
- Tárnok Balázs: Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021b. április 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/04/16/az-end-the-cage-age-europai-polgari-kezdemenyezes-nyilvanos-meghallgatasa-az-europai-parlamentben>
- Tárnok Balázs: Tíz éves az európai polgári kezdeményezés. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2022. március 31. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/03/30/tiz-eves-az-europai-polgari-kezdemenyezes>
- Trenz, Hans-Jörg: In Search of the European Public Sphere. Between Normative Overstretch and Empirical Disenchantment. *Arena Working Paper*, (2008), 12. Online: www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2008/wp08_12.pdf
- Vogiatzis, Nikos: Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method? *European Journal of Legal Studies*, 6. (2013), 1. 91–107. Online: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/28731>



- Warleigh, Alex: On the Path to Legitimacy? The EU Citizens Initiative Right from a Critical Deliberativist Perspective. In Carlo Ruzza – Vincent Della Sala (szerk.): *Governance and Civil Society in the European Union*. Manchester University Press, 2007.
- Weisskircher, Manès: The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences. *Political Studies*, 68. (2019), 3. 797–815. Online: <https://doi.org/10.1177/0032321719859792>
- Zalán, Eszter: ‚Stop TTIP’ Activists Hand EU 3mn Signatures. *EUobserver*, 2015. október 7. Online: <https://euobserver.com/eu-political/130587>



Kiss Gábor Ferenc¹ – Nagy Sándor Gyula²

Forrásallokációs dilemmák a fővárosi régiók speciális helyzetének tükrében³

Fund Allocation Dilemmas in the Light of the Specific Situation of Capital Regions

Az Európai Unió kohéziós politikájának cél- és eszközrendszerét számos kritikával lehet illetni, akár a forrásfelhasználás szabályossága, akár a szakpolitika hatásossága kapcsán. Pedig a nyolcvanas évekre kialakuló mechanizmusok az elmúlt évtizedekben többször megváltoztak. A kilencvenes és kétezres években ezt elsősorban a világrend átalakulása és a bővítési körök miatt bekövetkező földrajzi, gazdasági, társadalmi változások idézték elő. 2010 óta pedig az egyre fokozódó globális kihívások is cselekvésre készítetik a döntéshozókat. A kohéziós politika intézményesülése óta egy valami mégis állandó. Ez nem más, mint a nagyfokú heterogenitással jellemezhető regionális struktúra forráselosztásban betöltött szerepe. Tanulmányunkban arra keressük a választ, indokolt lehet-e a NUTS-rendszeren alapuló gyakorlat felülvizsgálata. A téma kapcsán kiemelten vizsgáljuk a központi, vagyis a tagországok fővárosait is magukban foglaló régiók, köztük a 2020-ig létező Közép-Magyarország helyzetét.

Kulcsszavak: Európai Unió, kohéziós politika, NUTS-rendszer, régió, forrásallokáció

The objectives and instruments of the European Union's cohesion policy can be criticised in many ways, both in terms of the regularity of funding and the effectiveness of the policy. But the mechanisms that became formalised in the 1980s have changed several times over the past decades. In the 1990s and 2000s, this was mainly due to the geographical, economic and social changes caused by the transformation of the world order and the enlargements of the EU. After 2010 the

¹ Kutató, Budapesti Corvinus Egyetem Beszállító- és Iparfejlesztési Kutatóközpont, e-mail: kiss.gabor.ferenc@gmail.com

² Egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdasági Tanszék, e-mail: sandorgyula.nagy@uni-corvinus.hu

³ A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, az Egyetemi Innovációs Ökoszisztéma pályázati program finanszírozásában, a 2019-1.2.1-EGYETE-MI-ÖKO-2019-00022 projekt keretében valósult meg.

growing global challenges have also forced the decision-makers to act. However, one thing has remained constant since the institutionalisation of cohesion policy, and it is the role of regional structures in fund allocation, which can be characterised by a high level of heterogeneity. Therefore, in this study we seek to answer whether it is justified to review the allocation method based on the NUTS system. We mainly focus on the situation of the capital regions, including Central Hungary, which existed until 2020.

Keywords: European Union, cohesion policy, NUTS system, region, fund allocation

1. Bevezetés

A kohéziós politika eredendő célja a tagországok közötti és államokon belüli fejlettségi különbségek csökkentése. Mindez már a római szerződésből is levezethető, hisz annak preambuluma alapján a közösség tagjai „népeik gazdaságait egyesítik, és azok harmonikus fejlődését előmozdítják, az egyes területek közötti különbségeket és a kedvezőtlenebb adottságú területek elmaradottságát csökkentik”.⁴ A szakpolitika alapjainak lefektetésére azonban csak a regionális tudományok fejlődésével egy időben, a hetvenes évektől került sor, jelentősége pedig a nyolcvanas évek bővítési körei eredményeként erősödött meg igazán. Ekkortól ugyanis a fokozódó belső területi különbségek már az integráció létre és működésére jelentettek valós veszélyt.⁵ A kohéziós politika sorsfordító pillanatai mégis a kétezres évek kelet-közép-európai bővítési köreivel következtek be, amelyek eredményeként az Európai Unió régiói közötti különbségek a korábban tapasztalt többszörösére növekedtek. A régi tagállamokhoz képest lényegesen alacsonyabb fejlettséggel belépők pedig akár teljes területe a regionális politika célterületévé válhatott, hiszen egy-két kivételt leszámítva valamennyi régiójuk kevésbé fejlettnek minősült.⁶

Az Eurostat által a hetvenes években létrehozott egységes területi szintű nomenklatúra, a NUTS- (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) rendszer kezdeti célja éppen a fokozódó fejlettségbeli eltérések statisztikai nyomon követésének támogatása volt. A létrejövő területi egységek azonban később az Unió kohéziós politikájának alapjai is lettek, hiszen a támogatási jogosultság és a tagállamoknak jutó keretösszegek meghatározásának elsődleges szempontjává a NUTS 2 szintű régiók fejlettsége vált.⁷ A fejlettség mérőszáma az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított bruttó hazai termék (GDP) európai uniós átlaghoz mért aránya. Amennyiben egy régió az uniós átlag 75%-a alatti mutatóval rendelkezik, kevésbé fejlett, azaz a támogatásokra leginkább jogosult

⁴ European Economic Community: *Treaty establishing the European Economic Community*. 1957. 11.

⁵ Gian Paolo Manzella – Carlos Mendez: *The Turning Points of EU Cohesion Policy. Working Paper Report to Barca Report*. European Policies Research Centre University of Strathclyde, 2009.

⁶ Nemes Nagy József: *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.

⁷ European Union: *Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról* (2003. május 26.).



régióinak minősül. A 75% feletti mutatóval rendelkező régiók esetében a forrásokból való részesedés aránya alacsonyabb, függően attól, hogy a régió átmeneti (75–100% közötti) vagy fejlettebb (100% feletti) besorolású.⁸

Nem véletlen, hogy a régióstruktúra alakításában rejlő lehetőségeket a tagállamok is igyekeznek minél inkább kihasználni. Az Európai Unióhoz való csatlakozáskor Közép-Magyarország létjogosultságát nagyban növelte, hogy Budapest Pest megyével közös régiót alkotva kevésbé fejlett, akkor még úgynevezett „konvergenciaregióknak” minősülhetett, ezáltal hozzáfért a strukturális alapok támogatásaihoz, holott a főváros gazdasági teljesítménye már a belépéskor is meghaladta a jogosultsági küszöbértéket. Később azonban, részben 2007, majd nagyobb mértékben 2014 után Közép-Magyarország fejlettebb régióként való besorolása miatt Pest megye jelentős fejlesztési forrásoktól esett el. Mivel maga a megye fejlettsége mindvégig 75%-os küszöbérték alatti volt, mindez hátrányosan érintette az ország más, hasonló fejlettségű, de kevésbé fejlett régióban lévő, fejlesztési forrásokban ezáltal jóval gazdagabb megyéivel szemben.⁹ Végül, döntően e kedvezőtlen folyamatok megállítása, valamint a térség fejlettségi szintjének megfelelő források elérhetővé tétele érdekében 2021-től Pest megye Budapestről leválva, immár kevésbé fejlett régióként szerepel az Unió régióinak listájában. Hasonló példa több is akad a tagállamok korábbi gyakorlatából, amikor egyes tagállamok fejlettebbé váló régióik szétválasztásával, vagy éppen kevésbé fejlett régióik összevonásával törekedtek az elérhető források maximalizálására és a támogatásba bevonható területek optimalizálására.

A regionális besorolási rendszernek tehát a forrásallokáció szempontjából van döntő jelentősége, a tagállami „borítékok” hasznosulása szempontjából azonban az abszorpcióra is érdemes figyelmet fordítani. Elméletben előfordulhat, hogy egy tagállam nem képes lehívni a rendelkezésére álló teljes keretet. Megeshet, hogy nem megfelelőek a forrásfelhasználási folyamatok vagy az intézményrendszeri kapacitások, nincs kellő számú jó pályázó vagy projektjavaslat. Azonban a fel nem használt források politikai következményei miatt egy tagállam lényegében nem engedheti meg magának, hogy ne használja fel a rendelkezésre álló összeget. Mindez óhatatlanul a hatásos és hasznos forrásfelhasználás ellenében hat, de a járadékvadászat és a forrásfüggés kialakulása felé is elmozdíthatja a tagállami gyakorlatokat.¹⁰

A szakpolitika intézményesülése óta a tudományos-szakpolitikai diskurzus része a régiók összehasonlíthatóságával és az alkalmazott indikátorok létjogosultságával kapcsolatos vita. Egyrészt a régiókat a tagállamok – bizonyos uniós előírások, ajánlások

⁸ European Union: Az Európai Parlament és A Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízügyi pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról (2021. június 24.).

⁹ Nemzetgazdasági Minisztérium: A Közép-magyarországi régió esetleges kettéválasztásának lehetőségéről szóló vizsgálat. Budapest, 2015. november.

¹⁰ Sándor Gyula Nagy – Balázs Lóránd: Evaluation of EU Fund Dependency. Dead Weight Loss and Substitution Effect. In Pálné Ilona Kovács – James Scott – Zoltán Gál (szerk.): *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs, MTA KRTK, 2013. 109–122.; Nagy Sándor Gyula: Az európai uniós támogatások hatékonysága és hatásossága közötti különbség a ROP 1.2 intézkedésnél. *Európai Tükör*, 13. (2008), 6. 102–111.



figyelembevételével mellett – saját hatáskörben alakíthatják ki, emiatt számos gyakorlat jellemzi azok rendszerét. Hiába javasolt a régióalkotás során kiemelt jelentőséget tulajdonítani a létrejövő területi egységek gazdasági, szociális és társadalmi homogenitásának, a megfelelő intézményi környezet meglétének, mégis számos olyan példát láthatunk, amikor egy régiót nagyfokú heterogenitás jellemez. Az ilyen – például az adott ország fővárosát magában foglaló központi – régiók esetében viszont fennáll a veszélye, hogy a fejlettebb térségek forráselszívó képessége miatt kialakuló, aránytalan forrásallokáció és abszorpció, valamint a rendelkezésre álló források elégtelen volumene nemhogy elősegíti a felzárkózást, hanem épphogy növeli a kevésbé fejlett térségek lemaradását.

Másrészről, a GDP mint fejlettséget mérő mutatószám kritikáját a szakirodalom évtizedek óta gazdagon tárgyalja. A francia kormányzat által a kétezres évek végén megrendelt, Joseph Stiglitz vezette közgazdászok által készített jelentés például azt a kérdést járta körül, a GDP vajon alkalmas-e önmagában a társadalmi jólét megítélésére. „A GDP önmagában nem rossz (mutatószám), csak tévesen használják.”¹¹ Hasonló felvetés és kérdések fogalmazhatók meg a mutató kohéziós politika esetében való alkalmazása kapcsán. Valóban a régiók fejlettségi szintjének jelenlegi mérőszáma – egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP az EU átlagához viszonyítva – alapján allokkált források segítik leghatékonyabban, leghatásosabban és leghasznosabban a régiók közötti felzárkózást és a tagállami szintű versenyképesség fokozását? Vagy a kevésbé fejlett régiók forrásbősége éppen a nem hatékony felhasználást kényszeríti ki, fenntartatlan vagy szükségtelen programok és projektek finanszírozásához vezetve?

A kérdések megválaszolása érdekében elemzésünk keretében egyrészt megvizsgáltuk, hogy a fővárosokat is magukban foglaló régiókat a belső heterogenitás és a fejlettségbeli különbségek milyen kihívások elé állítják. Nemcsak Közép-Magyarország, de a kelet-közép-európai térség további központi régiói esetében is elemeztük a fejlődési pályákat, eddigi eredményeket. A forrásfelhasználással kapcsolatos magyar adatok alapján pedig lehetőség nyílt annak vizsgálatára, hogy az adott régióon belül a támogatások mely térségekben összpontosultak. Kutatásunk alapvetően a gazdaságfejlesztési beavatkozásokra fókuszált, így az elemzés Közép-Magyarország speciális helyzetén és a régióban elérhető gazdaságfejlesztési célú programokon keresztül mutatja be a heterogén régiók torz forrásfelhasználási gyakorlatát, valamint a régióon belüli, kevésbé fejlett térségek hátrányos helyzetét a fejlettebb térségekhez képest. Az elemzés során nagy hangsúlyt helyeztünk a 2014 és 2020 közötti forrásallokációra és -felhasználásra, ami a téma újszerűségét is adja, lévén a ciklus tapasztalatainak feltárására mindeddig érdemben nem kerülhetett sor.

2. Tervezési-statisztikai régiók az Európai Unióban

A kohézió kapcsán Európában kettős jelenség figyelhető meg. Egyrészt az elmúlt bő 30 évben trendszerűen csökkentek ugyan az Unió tagállamai közötti jóléti különbségek, a régiók közötti – és különösen a belső regionális – eltérések azonban egyidejűleg nőttek

¹¹ Joseph E. Stiglitz – Amartya Sen – Jean-Paul Fitoussi: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. (h. n.), (k. n.), 2009. 8.



az intézményesült kohéziós politika időszakában.¹² Ennek következtében az Európai Unió részéről rövid időn belül felmerült a konvergenciafolyamatok hatékony mérése, nyomon követése és értékelése, illetve az eredmények szakpolitikai visszacsatolása iránti igény.¹³ A Bizottság ennek jegyében 1996 óta háromévente jelentést tesz közzé a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról, amelyben a vonatkozó mutatók szintetizálásán keresztül ismerteti az integráción belüli, regionális felzárkózás fejleményeit. Szintén az átláthatóság és a nyomon követés igénye hozta létre a NUTS mozaikszóval illetett osztályozási rendszert (magyarul Területi statisztikai rendszer nomenklatúrája). A kezdetben három, mára ötszintű nomenklatúra legmagasabb szintű területi egysége (NUTS 1) maga a tagállam, vagy annak nagyobb országrésze, amelyet a további szinteken (NUTS 2, 3, LAU 1, 2) egészen a településekig bontanak alá. Ezek a régiók általában a tagállamok adminisztratív, közigazgatási területi beosztásához igazodnak. Azonban, különösen a 2004-ben és azt követően belépő országok gyakorlatában ettől eltérő esetek is előfordultak ott, ahol a közigazgatási rendszer nem adott megfelelő régióformáló alapot a NUTS-rendszerbe való betagozódáshoz. Ennek példája Magyarország, Szlovákia vagy Románia gyakorlata, ahol a NUTS 2 régiókat a megyék összevonásával, klasszikus értelemben vett regionális adottságok és sok esetben kellően felkészült és kompetens intézményrendszer vagy decentralizált jogkörök hiányában alakították ki.¹⁴ Ezzel szemben például Lengyelország kifejezetten az Európai Unióhoz való csatlakozás jegyében hajtott végre közigazgatási reformot, amely egyszersmind a decentralizált fejlesztéspolitika érdemi végrehajtásához szükséges intézményrendszeri kapacitások megeremtését is lehetővé tette.¹⁵

A NUTS-rendszer létrehozása óta számos esetben került sor a régiók tagállamok általi átalakítására, megváltoztatására is. Írország például 1999-ig csupán NUTS 3 területi egységekre volt felosztva, a NUTS 2 szintnek az ország teljes területe felelt meg. Az európai integrációhoz alacsony fejlettségi szinten csatlakozó írek azonban a kilencvenes évekre már igen jelentős eredményeket értek el a felzárkózás terén. A belépéskor az országban az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP az uniós átlag kevesebb mint fele volt, de 1996-ra annak értéke már elérte a 97%-ot. Mindez azt eredményezte, hogy Írország teljes területe mint önálló NUTS 2 régió kikerült volna a támogatott régiók közül. Ezt megelőzendő az ír kormányzat 1995-ben a régióstruktúra átalakításáról határozott. A két új NUTS 2 régió – *Border, Midland and Western* és *Southern and Eastern* – kialakításán túl az ország fontos lépést tett a regionális közigazgatási kapacitások megerősítése irányába is. A változtatások eredményeként 2000 és 2006 között Írország jelentős többletforrásokat tudott realizálni, tekintettel, hogy *Border, Midland and Western* régió a ciklusban 74%-os uniós átlaghoz viszonyított fejlettségi szinttel továbbra is a leginkább támogatott térségek közé tartozott. Eközben a Dublint és a fejlett Dél-Írországot

¹² Kengyel Ákos: *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015.

¹³ European Commission: *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*.

¹⁴ Heil Péter – Nagy Sándor Gyula: *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013.

¹⁵ Jerzy Regulski: *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest, Open Society Institute, 2003.



tömörítő *Southern and Eastern* régió sem maradt források nélkül, *phasing-out* státuszának köszönhetően csak fokozatosan csökkent az elérhető támogatások mértéke.¹⁶

Az ország fejlődésének mértéke aztán a közelmúltban ismét a régiók újragondolására készítette a szakpolitikusokat. A Bizottság 2016-ban hagyta jóvá, hogy a meglévő két területi egységet három régióra bontsák, külön régióként kezelve a fejlett Dél-Írországot, valamint Dublint és a hozzá csatolt *Midland*-et.¹⁷ Azóta mindkét régió Európa legfejlettebb térségei közé tartozik. De emellett létrejött a kevésbé fejlettnek számító *Northern and Western* régió is, amely ismét nagyobb mértékben juthat hozzá támogatásokhoz a 2021 és 2027 közötti költségvetési időszakban.

Szlovénia egy költségvetési ciklussal később Írországhoz hasonló utat járt be. Bár az ország fejlődése a 2010-es évekre kissé megtorpant és csak mostanra kap új lendületet, a kétezres évek fejlődési ütemét látva mégis reálisnak tűnt, hogy rövidesen elveszíti a strukturális és kohéziós alapokra való jogosultságát. Emiatt a régiószerkezet átalakításával egy előremutató közigazgatási reform végrehajtásán túl Szlovénia egyértelmű motivációja a kohéziós támogatások megőrzése volt. Ennek érdekében a csatlakozáskor az ország egészét NUTS 2 régióként kezelő szlovének már 2007-ben előterjesztették az ország két NUTS 2 szintű területi egységre való felosztását: az egyik régió a fővárost is magában foglaló *Zahodna* (nyugat) *Slovenija*, a másik a Ljubjanától délkeletre eső térségeket egyesítő *Vzhodna* (kelet) *Slovenija*. Bár Szlovénia adottságait – mintegy 2 millió fős lakosság, relatíve kicsi országméret – és mérsékelt belső területi különbségeit – a két új régió egy főre jutó GDP PPS-értéke közötti különbség mindössze másfélszeres volt 2007-ben – tekintve alkalmas lett volna, hogy továbbra is egy NUTS 2 régióként kezeljék, egy körülmény mindenképpen a régiószerkezet átalakításának szükségességét támasztotta alá. Mégpedig, hogy az újonnan létrehozott keleti régió fejlettségi szintje a 75%-os küszöbérték alatt maradt, ami a 2018-as adatok szerint jelenleg is érvényes (mindkét mérési időpontban 72%).¹⁸

De mulhat-e a régiók forrásokhoz való hozzáférése pusztán a tagállami apparátus tervezési rátermettségén vagy tudatosságán? Mind Írország, mind Szlovénia euró milliárdokban mérhető előnyt realizált azzal, hogy régiószerkezetét a kellő időpontban és az európai uniós források jogosultsági szintje szerint optimalizálta. Ezzel szemben Lengyelország vagy Magyarország központi régióinak fejletlen térségei egészen 2020-ig kénytelenek voltak megküzdeni a régiók relatív fejlettségéből fakadó forráshiányos állapottal. Az optimalizálási törekvésekkel kapcsolatban persze felmerülhet, hogy az csupán az adott tagállam keretösszegének újraosztását jelenti, nem eredményez valós forrástöbbletet. Ez egyrészt az előző példákban látható módon nem állja meg a helyét, a tagállami borítékok kialakításánál ugyanis a régiók fejlettségi szintje a leginkább meghatározó. Minél több fejletlenebb térség van egy országban, az annál több forrást jelenthet számára. De ha még igaz is lenne, hogy egy fejlettebb régió fejletlen térsége az adott

¹⁶ Hajós Réka Zita: *Az ír csoda. Írország gazdasági fejlődése a függetlenné válástól napjainkig.* (h. n.), (k. n.), 2006.

¹⁷ European Commission: *A Bizottság (EU) 2016/2066 Rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet mellékleteinek módosításáról* (2016. november 21.).

¹⁸ Eurostat: *Regions and Cities Illustrated (RCI).* 2021c.



régióból kiválva önálló régióként az ország többi fejletlen régiójától vonja el a forrásokat, a hatékonyság, hatásosság és hasznosság szempontjából még mindig kedvezőbb helyzet állhat elő ezáltal. Amennyiben ugyanis az újonnan létrejövő régió forrásfelszívó és -felhasználó képessége a többi régiónál jobb, a megváltozott forrásallokáció összességében nagyobb gazdasági-társadalmi hasznosságot tud eredményezni a tagállam és a közösség egészé számára.

Az Európai Unióban egy régió akkor számít kevésbé fejlettnak, így a forrásallokáció szempontjából kiemelten kedvezményezett térségnek, ha az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított bruttó hazai terméke nem éri el az uniós átlag 75%-át. Korábban csupán két régiókat létezett, 2014-től azonban bevezették az átmeneti régió kategóriát is.¹⁹ Ennek köszönhetően elsősorban a fejlett országok – például Németország vagy Franciaország – egyes régiói juthattak több forráshoz. A 2021-ben kezdődő új költségvetési ciklusban ráadásul az átmeneti régiók jogosultsági kritériuma is módosult, a felső küszöbérték a korábbi 90%-ról 100%-ra emelkedett, így további, korábban fejlettebb régióknak minősülő térségek juthatnak hozzá többletforráshoz.²⁰

A regionális forrásallokációt meghatározó, úgynevezett „berlini képlet” bevezetéséről a tagállamok a Tanács 1999-es berlini ülésén határoztak. A módszertan alapján a támogatások elosztásakor négy tényezőt vesznek figyelembe: az adott régió népessége; egy főre eső GDP-je az EU átlagához viszonyítva; munkanélkülisége; valamint a régiót magában foglaló ország egy főre jutó GDP-je. A kevésbé fejlett régiók (KFR) esetében a képlet a 2014 és 2020 közötti ciklusban az alábbi volt:

- $Z = \text{népesség}_{\text{regió}} \times (\text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{EU}} - \text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{regió}}) \times X + [(\text{munkanélküliek száma}_{\text{regió}} - (\text{népesség}_{\text{regió}} \times \text{átlagos munkanélküliségi ráta}_{\text{KFR}}) \times 1\,300 \text{ euró}], \text{ ahol}$
 - $X_i = 3,15\%$, ha a tagállam_{regió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-ánál kevesebb;
 - $X_{ii} = 2,70\%$, ha a tagállam_{regió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-a és 99%-a közötti;
 - $X_{iii} = 1,65\%$, ha a tagállam_{regió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 99%-át meghaladja.²¹

Bár 2021-től a régiók támogatásának abszolút összege továbbra is döntően a regionális fejlettségtől függ,²² a végleges keretösszegek meghatározására már további indikátorok (iskolázottság, környezetterhelés, migráció) figyelembevételével, új képlet szerint került sor:

¹⁹ European Union: *Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről* (2013. december 17.).

²⁰ European Union (2021): i. m.

²¹ European Union (2013): i. m.

²² European Court of Auditors: *Rapid Case Review. Allocation of Cohesion Policy Funding to Member States for 2021–2027* (2019. március).



- $Z = \text{népesség}_{\text{régió}} \times (\text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{EU}} - \text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{régió}}) \times X + [(\text{munkanélküliek száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} \times \text{átlagos munkanélküliségi ráta}_{\text{KFR}}) \times 570 \text{ euró}) + [(\text{fiatal (15–24 év közötti) munkanélküliek száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} * \text{fiatalok átlagos munkanélküliségi rátája}_{\text{KFR}}) \times 570 \text{ euró}) + [(\text{alacsonyan iskolázottak száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} \times \text{átlagos alacsony iskolázottsági ráta}_{\text{KFR}}) \times 270 \text{ euró}) + [(\text{fajlagos CO}_2\text{-egyenérték tonna}_{\text{tagállam}} / \text{népesség}_{\text{tagállam}} * \text{népesség}_{\text{régió}}) - (\text{CO}_2\text{-egyenérték tonna vállalat 2030-ig}_{\text{tagállam}} \times 1 \text{ euró})] + (\text{Nettó migrációtöbblet EU-n kívülről}_{\text{régió}} \times 405 \text{ euró}), \text{ ahol}$
- $X_i = 2,85\%$, ha a tagállam_{régió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-ánál kevesebb;
 - $X_{ii} = 1,25\%$, ha a tagállam_{régió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-a és 99%-a közötti;
 - $X_{iii} = 0,75\%$, ha a tagállam_{régió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 99%-át meghaladja.²³

A fenti képlet alapján kialakuló indikatív keretösszegeket ugyanakkor a tagállamok jövedelmi szintjéhez igazodó plafon szerint maximalizálják. A koncentráció alapelveivel összhangban bevezetett *capping* értéke ráadásul ciklusról ciklusra csökken, hiszen az először 2000 és 2006 között bevezetett küszöbérték kezdetben 4% volt. A 2014 és 2020 közötti költségvetési periódusban a sztenderd felső értékhatárt már a tagállamok GDP-jének 2,35%-ában határozták meg. A legfrissebb végrehajtási rendelet pedig a küszöbértéket még tovább csökkenti, a legkevésbé fejlett tagállamok esetében 2,3%-ra módosítva azt.²⁴ És amíg az eredetileg bevezetett 4%-os határ megfelelő kompromisszumot jelentett a tagállamok számára, mivel nem okozott valós érdeksérelmet, addig az alacsonyabb szintek egyes tagállamok esetében már ténylegesen csökkentik a „berlini képlet” alapján számukra elméletileg elérhető támogatási keretösszeget.²⁵

A forrásallokáció szempontjából meghatározó NUTS 2 régiók száma egyébiránt az Egyesült Királyság kilépése óta 242 az Európai Unióban. A régiók között pedig nem csak földrajzi távolság tekintetében vannak hatalmas különbségek – gondolva e tekintetben a tengerentúli, amerikai és afrikai térségekre –, demográfiai, gazdasági és társadalmi adottságaik tekintetében is igen eltérő rendszert alkotnak.

A régiók gazdálkodási adatait vizsgálva az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP értéke tekintetében a legfejlettebb és legkevésbé fejlett régió között több mint nyolcszoros a különbség. A legkevésbé fejlett Mayotte – egy francia fennhatóság alatt lévő, az Indiai-óceánon Madagaszkártól északra lévő sziget – régióban 2019-ben 10 000 egység volt a mutató értéke. Ezzel szemben Luxemburgban mint leggazdagabb régióban a vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP értéke 81 000 egység. De a legfejlettebb térségek között nem csak nyugat-európai régiók találhatók. Európai összevetésben harmadik helyen áll például a cseh főváros, Prága, de a legfejlettebb 20 régió között van

²³ European Union (2021): i. m.

²⁴ European Union (2021): i. m.

²⁵ Heil-Nagy (2013): i. m.



a Pozsonyi kerület (12.), Bukarest (14.), valamint az egyaránt 2021-től önálló régióvá váló Varsó (13.) és Budapest (20.) is.²⁶

Kelet-Közép-Európa régiói tehát sikeresen és relatíve gyorsan kerültek Európa legfejlettebb térségei közé, de ez valójában a szűken vett fővárosi területekről mondható el csupán (korábban sem Közép-Magyarország, sem a lengyel *Mazowieckie* nem tudta megközelíteni az élmezőnyt). Eközben pedig a legtöbb tagországon belül a regionális fejlettségi különbségek jelentősek maradtak: akár kétszeres, háromszoros is lehet a legfejlettebb és a legelmaradottabb régió közötti különbség. Mindez nemcsak az új, de a régi EU-tagországokban is megfigyelhető. A fokozott belső regionális különbségeknek egyik magyarázata a gazdasági tevékenységek fővárosi régiókban való nagyfokú koncentrálódása.²⁷

Így aztán a 20 legszegényebb régió között is többségében – de nem kizárólag – kelet-közép-európai régiót találunk, az EU14-ek hét – két tengerentúli francia és öt görög – régióval képviseltetik magukat. Utóbbiak közül 2015-ben még csak mindössze egy szerepelt a legkevésbé fejlettek között, vagyis a görög régiók visszaesése szembeűnő a rangsor alapján. A maradék 13 helyen azonban 2004 óta csatlakozó országok osztoznak: öt bolgár, három-három lengyel és magyar, valamint egy-egy román és szlovák régió sorolható Európa 20 legszegényebbje közé.²⁸

De a regionális GDP-mutatókon túl a kutatás-fejlesztés területén is említésre érdemes megfigyeléseket tehetünk. Miközben az egy főre eső kutatás-fejlesztési ráfordítások vásárlóerő-paritáson számított 2017-es értékei alapján a legjobban (Svédország) és leggyengébben (Románia) teljesítő országok közötti különbség kevesebb mint 17-szeres, addig a régiók esetében a legjobb (*Stuttgart*, Németország) és leggyengébb (*Sud-Est*, Románia) térség mutatójában több mint 420-szoros az eltérés. És miközben van olyan régió (*Opolskie*, Lengyelország), ahol 2010 és 2017 között a kutatás-fejlesztési ráfordításokat 3,5-szeresével sikerült növelni, az előbb említett romániai régióban a KFI-kiadások mértéke harmadával még csökkent is a vizsgált időszakban.²⁹ A kérdés továbbra is adott: miért kezeli a kohéziós politika egységes rendszerben a különböző gazdasági-társadalmi mutatók terén ilyen mértékű különbségeket mutató régiókat?

3. A központi régiók helyzete a Barca-jelentés nyomdokain

A kohéziós politika reformtörekvései között kiemelt jelentősége volt a 2009 tavaszán Fabrizio Barca olasz közgazdász által közzétett jelentésnek,³⁰ amelynek központi témája a szakpolitikai szemléletmód változásának szükségesszerűsége volt. Elemzésükben Barca és szerzőtársai arra vállalkoztak, hogy feltárják a kohéziós politika reformjának indokait,

²⁶ Eurostat (2021c): i. m.

²⁷ Kengyel (2015): i. m.

²⁸ Eurostat (2021c): i. m.

²⁹ Eurostat (2021c): i. m.

³⁰ Fabrizio Barca: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* (2009. április).



és eredményeik alapján végrehajtási javaslatokat fogalmazzanak meg. A jelentés a kohéziós politikát mindvégig az Unió egyik fő szakpolitikájaként értékelte, amelynek mechanizmusai megfelelő alapot nyújtanak a megfogalmazott intézkedések végrehajtásához. De a jelentés fő üzenete volt az is, hogy a központi koordinációt és a statisztikai régiókon nyugvó területi megközelítést egy sokkal rugalmasabb, kihívásorientált, decentralizált, „helyi bázisú” fejlesztéspolitikával szükséges felváltani. Ennek indokai egyrészt az egyenlőtlenségek csökkentése (avagy kohézió) és a hatékonyságnövelés (avagy versenyképesség) között feszülő ellentmondások, valamint az ennek kapcsán felmerülő, tematikus fókuszálás és erőforrás-koncentráció iránti igények szükségessége.

A differenciált regionális fejlesztéspolitikai beavatkozások szükségszerűségét egyébiránt számos más hazai és külföldi kutatás is alátámasztotta. Konklúzióként megállapítható, mivel az egyes régiók helyzete igen eltérő a technológiai tudáshoz való hozzáférés és azok adaptálási képességének tekintetében, a különböző helyzetből induló régiók fejlesztési stratégiáinak praktikusán ezekhez az egyedi adottságokhoz kell igazodniuk.³¹

A Barca-jelentés kitért továbbá arra is, hogy a kohéziós politika nem redistribúciós politika, célja sokkal inkább a különbségek csökkentése és a gazdasági növekedés ösztönzése kell hogy legyen az intézményi kapacitások és kompetenciák növelése, valamint a közjavak és közszolgáltatások biztosítása által. De joggal merül fel a kérdés, hogy mindehhez a fejletlen régiók támogatására van szükség, vagy a gazdag régiókat is forráshoz kell juttatni? Egyrészt, ha a kohéziós politika az intézményi kapacitások és a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolására irányul, amely problémákkal valamennyi – fejlett és fejletlen – régió szembesül, akkor minden régió számára elérhetővé kell tenni a beavatkozásokat. Másrészt, ha a gazdag régiók lakóit kizárjuk a kohéziós politika intézkedéseiből, óhatatlanul azt az érzetet keltjük, mintha másodlagos európai állampolgárok lennének, akik számára az integráció vívmányaihoz való egyenlő hozzáférés nem biztosított.

A jelentés e dilemmán túl kritikával illeti a kohéziós politika fő indikátoraként használt egy főre eső GDP alkalmazását is. Mivel a mutató alapján nem lehet jellemezni egy régió gazdasági és társadalmi folyamatait, következőképpen a források kihelyezését és a régiók rangsorolását sem eszerint kellene elvégezni. A Barca-jelentés épp ezért több indikátor mentén törekedett a megállapítások alátámasztására, a régiók vonatkozásában azonban két fő mutató elemzésére terjedt ki: ezek az egy főre jutó GDP, valamint a termelékenység voltak. Bár előbbi többször is a fejlődés elégtelen mérőszámaként értékelték, „kontextus indikátorként” mégis elvégezték a GDP/fő mutató alakulásának elemzését az egyes régiókban.

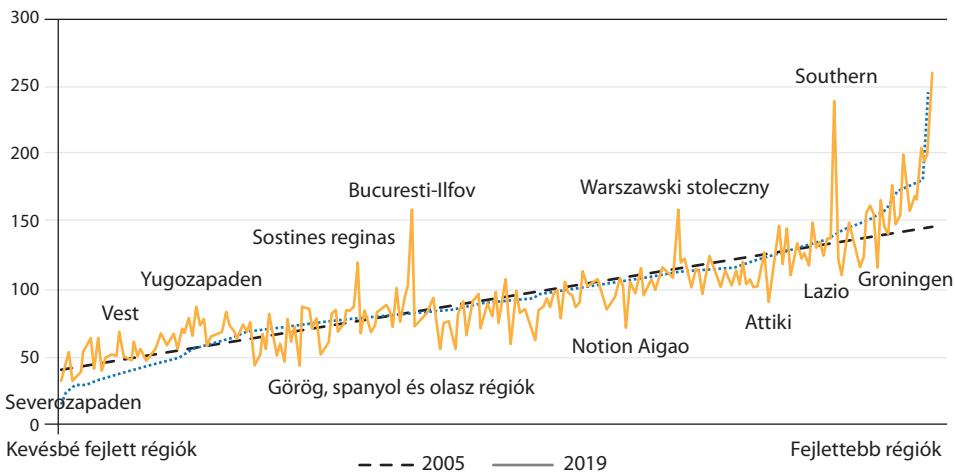
A jelentésben használt elemzési metódus alapján mi is összehasonlítottuk az európai régiók uniós átlaghoz mért fejlettségében 2005-ről 2019-re bekövetkező változásokat. Amint az az 1. ábrán látható, a legkevésbé fejlett régiók többsége kisebb-nagyobb mértékben közelített az uniós átlaghoz, míg a többi régió esetében az eltérések kiegyenlítettnek mondhatók. Két érdekes jelenségre ugyanakkor érdemes kitérni. Egyrészt, ahogy

³¹ Horváth Gyula (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. Pécs, MTA RKK, 2006; Lengyel Imre – Rechnitzer János (szerk.): *A regionális tudomány két évtizede Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.



az a Barca-jelentésből is kitűnt, a fővárosi régiók teljesítménye kimagasló valamennyi régió összevetésében, Vilnius (*Sostines regionas*), Bukarest (*Bucuresti-Ilfov*) vagy épp Varsó (*Warszawski stoleczny*) teljesítménye kiugró a vizsgált időszakban. A legnagyobb ugrást azonban egy nem fővárosi, ráadásul már 2005-ben is fejlettnak minősülő régió, Dél-Írország érte el.

A másik végletet ugyanakkor a PIGS-országok hagyományosan a kohéziós politika kedvezményezettjének számító további három tagja, Görögország, Olaszország és Spanyolország képezi. Régiók esetében ugyanis jelentős visszaesés figyelhető meg, mindez Görögország esetében a legdrasztikusabb, amely ország számos régiója Európa legszegényebb térségei közé került a vizsgált időszakban. Ha a támogatások egyik fő kedvezményezettjénél ilyen folyamatok figyelhetők meg, lehetséges, hogy a kohéziós politika regionális fejlettségre gyakorolt hatása túl van értékelve?



1. ábra: Egy főre jutó GDP 2005–2019 közötti változása a NUTS 2 régiókban, 2005-ös fejlettségi lista szerinti rangsorban (EU27 = 100)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat: *Regional Gross Domestic Product (million PPS) by NUTS 2 Regions. 2021b. alapján*

A továbbiakban a Barca-jelentés és saját kutatásunk által is prioritásként kezelt, központi, fővárosi régiók fejlődési pályáját elemezzük. Ennek során hat kelet-közép-európai ország olyan régióját vagy régióit vizsgáljuk, amelyeknek vagy része az adott ország fővárosa, vagy amelyeket a főváros és az azt övező vidéki térségek alkotják. Teljes körű adatok a vizsgált területi egységekre vonatkozóan 2018-ig állnak rendelkezésre, így a vizsgálatot a 2009 és 2018 közötti, tízéves periódusra végezzük el.

A vizsgált tagállamok régióalkotása tekintetében két gyakorlat figyelhető meg. Az országok egyik csoportja (Csehország, Románia és Szlovákia) már a csatlakozástól különálló régióként kezelte fővárosát (Szlovákia Pozsonyt és vonzáskörzetét), így a környező területek önálló régióként fejlettségüknek megfelelő regionális besorolást kaptak. A másik országcsoport (Bulgária, Lengyelország és Magyarország) ugyanakkor



a fővárost a csatlakozáskor, valamint az első mérési pont évében a környező térségekkel együtt, belső különbséggel terhelt régióként kezelte. De ezen országok esetében a fejlettségi szint idővel elérte vagy eléri azt a küszöbértéket, amikortól a régió már fejlettnak számít. Eközben, mint azt a az 1. táblázat adataiból is láthatjuk, a vidéki térségek jellemzően lemaradásban vannak a fővároshoz képest, és uniós összevetésben is fejletlen térségnek minősülnek.

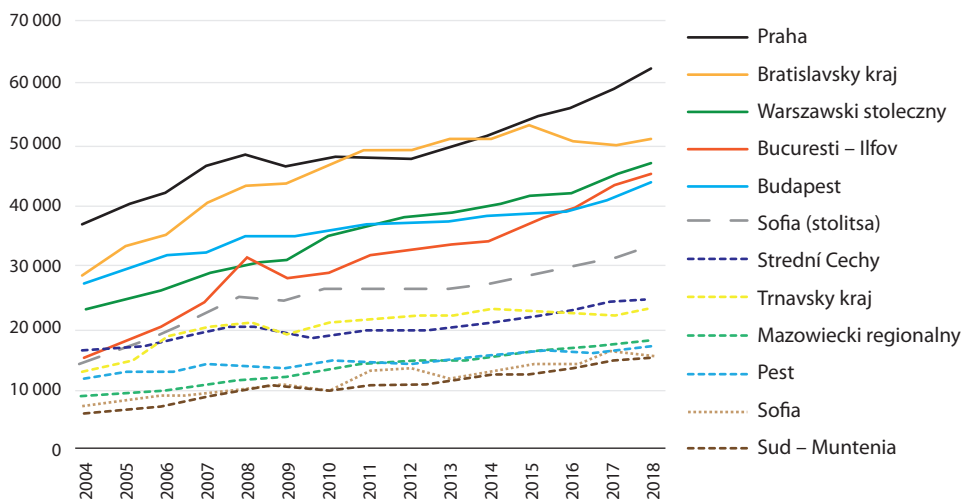
1. táblázat: Fővárosi térségek GDP/fő mutatóinak alakulása Közép-Kelet-Európában (2009, 2018)

Ország	Régió	2009		2018		2009–2018 +/- %	2009–2018 +/- %p
		GDP PPS / fő	GDP PPS / fő EU27 átlagában	GDP PPS / fő	GDP PPS / fő EU27 átlagában		
Bulgária	<i>Yugozapáden</i>	17 700	74	25 100	83	41,8	9
	<i>Sofia (stolitsa)*</i>	24 500	102	33 300	110	35,9	8
	<i>Sofia</i>	11 100	46	15 600	52	40,5	6
	BULGÁRIA	10 500	44	15 500	51	47,6	7
Csehország	<i>Praha*</i>	46 400	193	62 300	206	34,3	13
	<i>Střední Čechy</i>	19 000	79	24 700	82	30,0	3
	CSEHORSZÁG	20 900	87	27 900	92	33,5	5
Lengyelország	<i>Mazowiecki</i>	22 400	93	34 400	114	53,6	21
	<i>Warszawski stołeczny*</i>	31 200	130	46 900	155	50,3	25
	<i>Mazowiecki regionalny</i>	11 800	49	18 200	60	54,2	11
	LENGYELORSZÁG	14 400	60	21 400	71	48,6	11
Magyarország	Közép-Magyarország	26 200	109	32 500	108	24,0	-1
	Budapest*	35 300	147	43 800	145	24,1	-2
	Pest megye	13 400	56	17 000	56	26,9	0
	MAGYARORSZÁG	15 600	65	21 600	71	38,5	6
Románia	<i>Bucurest –Ilfov*</i>	28 000	116	45 100	149	61,1	33
	<i>Sud–Muntenia</i>	10 300	43	15 400	51	49,5	8
	ROMÁNIA	12 600	52	19 800	66	57,1	14
Szlovákia	<i>Bratislavský kraj*</i>	43 500	181	50 900	169	17,0	-12
	<i>Trnavský kraj</i>	18 800	78	23 100	76	22,9	-2
	<i>Západne Slovensko</i>	15 900	66	19 300	64	21,4	-2
	SZLOVÁKIA	17 300	72	21 400	71	23,7	-1
EU27		24 100	100	30 200	100	25,3	-

*-gal jelölve a fővárosok

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat: *Gross Domestic Product (GDP) at Current Market Prices by NUTS 3 Regions. 2021a. és Eurostat (2021b): i. m. alapján*

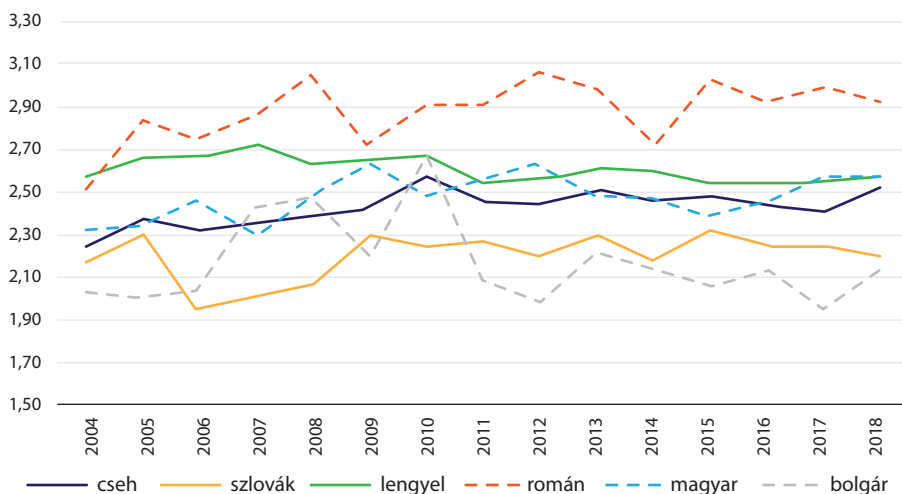




2. ábra: Fővárosok és környező térségek egy főre eső GDP-jének alakulása (2004–2018, PPS)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021a): i. m. alapján

A 2. ábrán összegzett adatokból az is látható, mindkét országcsoportban vannak jól és kevésbé jól teljesítők. A fővárost különálló régióként kezelő országok esetében Prága és Bukarest is érdemi növekedést realizált a vizsgált időszakban, Szlovákia esetében azonban a növekedés lassuló üteme miatt az uniós átlaghoz mért fejlettségi szint visszaesett, ami különösen Pozsonyt érintette. A másik csoportban Szófia és Varsó tudta javítani pozícióit uniós összevetésben, Közép-Magyarország, illetve Budapest ugyanakkor a vizsgált időszakban az átlagnál lassabb ütemben növekedett.



3. ábra: Fővárosok és a környező vidéki területek közötti fejlettségi különbségek Kelet-Közép-Európában

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021a): i. m. alapján



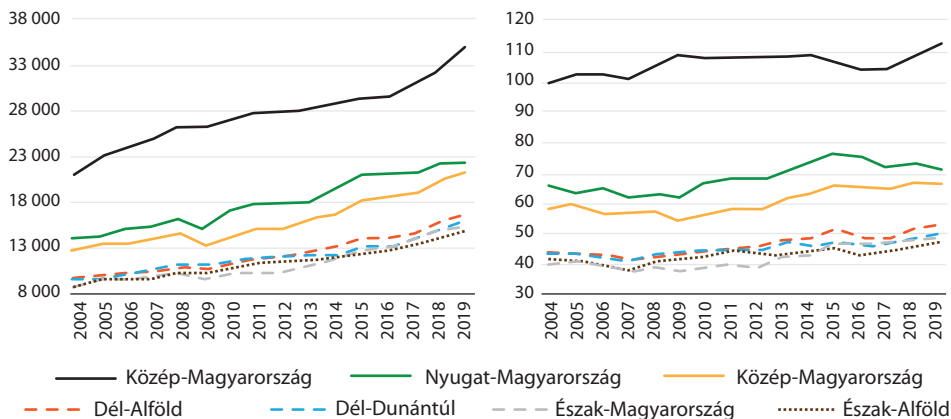
Mindazonáltal, ahogy az a 3. ábrán is látható, a fővárosi és vidéki térségek közötti fejlettségbeli különbségek Lengyelország esetét leszámítva, ha kismértékben is, de növekedtek 2004 és 2018 között. 2018-ra összességében a főváros és a környező vidéki térség közötti különbség Bulgáriában volt a legkisebb (2,13-szoros). A legnagyobb eltérés ezzel szemben Romániában figyelhető meg, ahol a két területi egység közötti különbség közel háromszoros (2,93-szoros).

A fővárost is magukban foglaló régiók kapcsán tehát eltérő megállapításokat tehetünk. Bár a régiók sorsa az uniós források mellett nagymértékben az ország politikai berendezkedésétől, gazdaságpolitikájától, külkereskedelmi nyitottságától is függ, mégis megállapítható, hogy a Barca-jelentés által feszegetett kihívások jelenleg is jellemzik az Európai Uniót és annak régióit.

4. Magyar régiók az Európai Unióban

A központi régiók elemzését követően tanulmányunkban megvizsgáltuk a magyar régiók és megyék teljesítményét is az egy főre jutó GDP 2004 és 2019 közötti alakulása tekintetében. A vásárlóerő-paritáson számított, egy főre jutó GDP a hazai régiók esetében jelentősen eltér. Az Eurostat adatai szerint a mutató Közép-Magyarország esetében 2019-ben az EU27 átlagának 112%-án állt, miközben egyes régiókban az 50%-ot sem érte el (Észak-Alföld: 47%, Észak-Magyarország: 49%).³²

A 4. ábrán pedig látható, míg Közép-Magyarország esetében a vásárlóerő-paritáson számított GDP értéke gyorsuló ütemben nő, addig a kevésbé fejlett régiók csak lassabb ütemű növekedést produkálnak. Mindez az uniós átlaghoz mért összevetésben a legtöbb régió esetében stagnálást, Nyugat-Dunántúl esetében egyenesen visszaesést eredményezett 2015 óta.



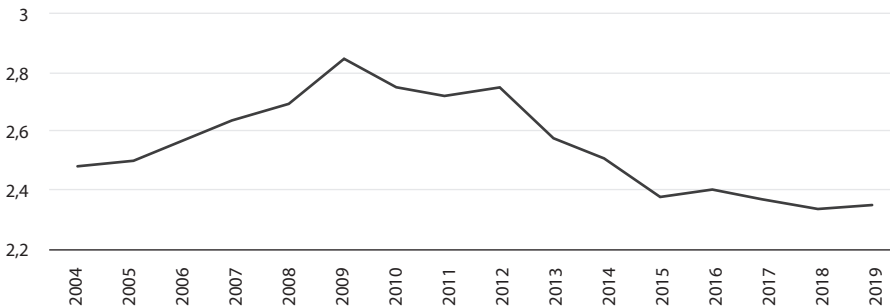
4. ábra: Magyar NUTS 2 régiók egy főre jutó GDP-adatai (vásárlóerő-paritáson és az EU27 átlagához mérten, 2004–2019)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021b): i. m. alapján

³² Eurostat (2021b): i. m.



A régiók közötti különbségeket vizsgálva (5. ábra) ugyanakkor megállapíthatjuk, a legfejlettebb (Közép-Magyarország) és legkevesbé fejlett régió (2014-ig Észak-Magyarország, azt követően Észak-Alföld) közötti különbség 2004 óta egy kezdeti felfutást követően csökkenő tendenciát követ. A csúcson, 2009-ben Közép-Magyarország és Észak-Magyarország egy főre jutó GDP PPS értékében 2,85-szörös különbséget mérhettünk, ez 2019-re Észak-Alfölddel való összevetésben 2,35-szörös különbségre mérséklődött.



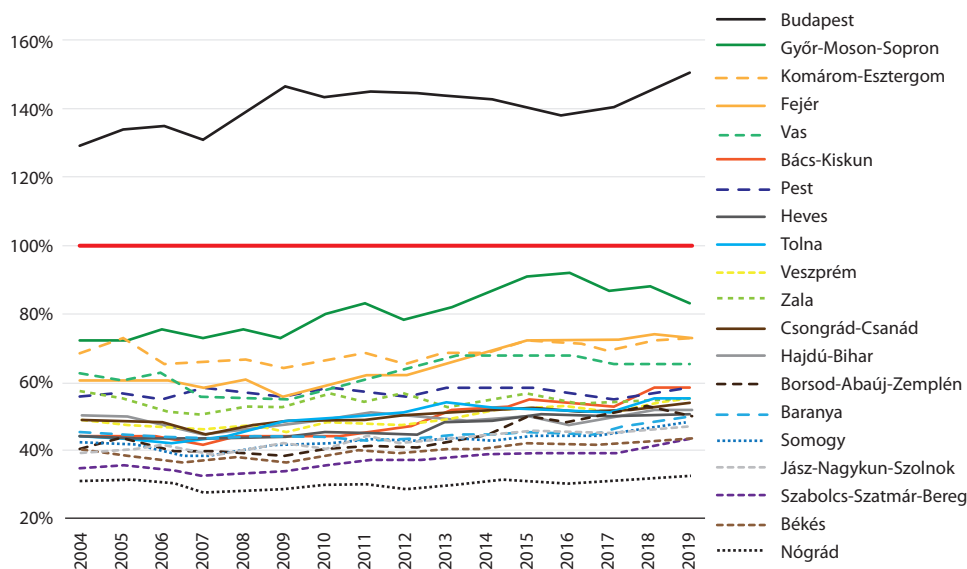
5. ábra: Régiók közötti relatív fejlettségi különbségek (vásárlóerő-paritáson és az EU27 átlagához mérten, 2004–2019, a függőleges skálán a különbség mértéke)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021b): i. m. alapján

A polarizáltság tehát sokkal nagyobb problémát jelent a régiókon belül, megyei szinteken, így indokolt a GDP-adatokat e területi egységek mentén is vizsgálni. A 2004 és 2019 közötti megyei teljesítmények az uniós fejlettségi átlaghoz viszonyítva az ország – Budapest és vidék – kettészakadására utalnak.

Az alábbi ábrán látható, az uniós csatlakozás óta Budapest a 2007–2013 közötti ciklus zárását követő megtorpanás után új lendületre kapott, uniós átlagban mért fejlettségi szintje (151,0%) alapján pedig 2021-től önálló régióvá válva Európa huszadik legfejlettebb térségének minősül. A többi megye azonban nemhogy közelítené az európai átlagot, többségük stagnál, vagy inkább visszalépett az elmúlt években. Kiemelhető akár Győr-Moson-Sopron megye, amely 2016 óta 8,8%-pontot rontott fejlettségi szintjén, vagy Nógrád megye, amely a csatlakozás óta mindösszesen 0,8%-kal közeledett az uniós fejlettségi átlaghoz. Nem utolsósorban Pest megye helyzetét érdemes kiemelni, ahol 2019-ben az egy főre jutó GDP a budapesti érték kevesebb mint 40%-át éri el, a fejlettségi rangsorban így öt másik megye is megelőzi.





6. ábra: Megyék egy főre eső GDP-adatai, vásárlóerő-paritáson számolva, az EU27 átlagához viszonyítva (2004–2019)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021a): i. m. alapján

A megyék fejlődésének üteme mindazonáltal változatos képet mutat. Bár Budapest előnye látványos, önmagához mérten a csatlakozás óta kiemelkedő ütemben növekedett Bács-Kiskun (198,9%), Heves (189,2%) és Tolna megye (186,0%) is. Minderre a fejlesztési forrásokon túl részben magyarázat a belépést követően a megyékbe áramló működő tőke, illetve a relatíve alacsony bázisérték is (mindhárom megye esetében 9 300 PPS volt a mutató értéke 2004-ben).

2. táblázat: Megyék egy főre eső GDP-adatai, vásárlóerő-paritáson számolva (2000–2019)

Megye	Vásárlóerő-paritáson számított GDP / fő							
	2000	2004	2006	2007	2010	2013	2014	2019
Budapest	19 400	27 400	31 500	32 300	35 900	37 300	38 200	47 100
Győr-Moson-Sopron	13 300	15 400	17 400	17 900	19 900	21 300	23 200	25 900
Komárom-Esztergom	8 100	14 700	15 200	16 300	16 600	17 900	18 100	22 900
Fejér	11 400	12 900	14 100	14 300	14 400	17 100	18 200	22 600
Vas	11 100	13 300	14 600	13 800	14 200	17 300	18 200	20 500
Bács-Kiskun	7 000	9 300	10 100	10 200	11 000	13 300	13 800	18 500



Pest	8 100	11 800	12 800	14 100	14 400	15 000	15 400	18 200
Heves	7 000	9 300	10 000	10 600	11 300	12 500	12 900	17 600
Tolna	8 100	9 300	9 700	10 500	12 200	14 100	13 900	17 300
Veszprém	8 500	10 400	10 800	11 300	12 000	12 700	13 500	17 300
Zala	8 500	12 200	11 900	12 200	14 200	13 600	14 600	17 100
Csongrád-Csanád	8 100	10 400	11 100	11 000	12 100	13 200	14 000	16 800
Hajdú-Bihar	7 500	10 500	10 900	10 800	12 300	12 700	13 200	16 300
Borsod-Abaúj-Zemplén	6 200	8 600	9 600	9 700	9 900	11 100	11 900	15 600
Baranya	7 200	9 700	10 200	10 500	11 000	11 500	11 800	15 500
Somogy	6 900	8 900	9 200	9 300	10 500	11 400	11 200	14 800
Jász-Nagykun-Szolnok	6 300	8 500	9 500	9 400	10 100	11 400	11 800	14 700
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5 800	7 500	7 900	7 900	8 900	9 800	10 400	13 400
Békés	6 600	8 400	8 600	9 000	9 500	10 500	10 800	13 400
Nógrád	5 100	6 700	7 100	6 700	7 300	7 700	8 100	10 100
EU átlag	18 400	21 200	23 200	24 600	24 900	26 000	26 600	31 200

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021a): i. m. alapján

Pest megye teljesítményét külön érdemes értékelni. 2004 és 2019 adatait vizsgálva azt láthatjuk, a megye a fejlettségi rangsorban változatlanul a hetedik helyen áll. Holott 2010-ben még két helyet javítva az ötödik legfejlettebb megyének számított, azt követően azonban fejlődése elmaradt más megyéktől. Összességében Pest az uniós tagság éveiben mindössze három megye (Vas, Nógrád és Zala) fejlődési üteménél tudott gyorsabb növekedést elérni. 2014 óta viszont Pest megye már a hatodik legnagyobb fejlődést tudta felmutatni, ami a megyének jutó, következő fejezetben taglalt forrasszűk időszak tükrében figyelemreméltó teljesítmény.

5. Forrásfelhasználás a megyékben

Bár Közép-Magyarország csatlakozást követő fejlődése kiugrónak bizonyult az ország többi régiójához képest, a fejlettségből fakadóan ciklusról ciklusra csökkenő mértékben elérhető támogatások kedvezőtlen helyzetet teremtettek Pest megye kevésbé fejlett térségeinek. Mindezt a 3. táblázat adatai is szemléltetik, amely az Új Magyarország Fejlesztési Terv és a Széchenyi 2020 Program keretében felhasznált források egy főre jutó fajlagos megyei értékeit ismerteti. Ez alapján látható, Pest megye az előző két ciklusban kihelyezett források fajlagos mértékét tekintve még a hozzá hasonlóan kevésbé fejlett megyékkel való összevetésben is gyenge eredményt ért el.



3. táblázat: Egy főre jutó támogatás Magyarország megyéiben 2007–2013 és 2014–2020 között

Megye	ÚMFT egy lakosra jutó támogatás (Ft)	Széchenyi 2020 egy lakosra jutó támogatás (Ft)*
Bács-Kiskun	647 048	754 220
Baranya	772 955	825 347
Békés	780 572	728 698
Borsod-Abaúj-Zemplén	720 528	1 155 529
Budapest	1 195 194	1 115 328
Csongrád-Csanád	1 179 800	1 073 086
Fejér	852 613	871 283
Győr-Moson-Sopron	812 567	722 783
Hajdú-Bihar	1 065 566	1 489 173
Heves	683 556	1 234 001
Jász-Nagykun-Szolnok	688 547	651 128
Komárom-Esztergom	493 406	582 732
Nógrád	538 147	711 057
Pest	364 097	204 147
Somogy	744 557	1 579 641
Szabolcs-Szatmár-Bereg	909 894	902 956
Tolna	490 605	657 533
Vas	512 981	1 075 529
Veszprém	592 655	893 035
Zala	596 187	640 785

*2021. szeptemberi adat

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség: PALYAZAT.gov.hu, *Eredmények, Aktuális statisztikák. 2021a. és Központi Statisztikai Hivatal: 6.1.1. A lakónépesség nem szerint. 2021c. alapján*

A megyei adatokban megfigyelhető tendenciákat járási vagy akár települési adatokkal tovább lehet árnyalni. Aggregált adatok ugyanakkor csak régiós és megyei szinten érhetők el a központi adatbázisokban. Egy-egy konstrukció esetében persze célzott adatgyűjtéssel előállíthatók a szükséges adatok. A kutatás keretében így a Közép-Magyarországon elérhető VEKOP-1.2.6-20 támogatások járási szintű megoszlását vizsgáltuk meg annak érdekében, hogy elemezhesük a források területi eloszlását.

A pályázat a kis- és középvállalkozások modern üzleti és termelési kihívásokhoz való alkalmazkodását segítő fejlesztéseit támogatta, 5–153,5 millió forint közötti összeggel, legfeljebb 70%-os támogatási intenzitással. A támogatásból a kkv-knak új eszközök, gépek beszerzésére, információs technológiafejlesztésre, ingatlanberuházásra, tanácsadási és képzési szolgáltatások igénybevételére, energetikai korszerűsítésre, vagyis komplex fejlesztések megvalósítására nyílt lehetősége. A pályázat területi hatálya Közép-Magyarország egész területére kiterjedt.



A konstrukció keretében megítélt támogatások abszolút értéke nagyságrendileg egyenlően oszlik meg Budapest és Pest megye között, ami lakosságra vetítve fajlagosan Pest megye fölényét jelenti. Budapesten 700 támogatott projektre 15,54 milliárd forintnyi támogatás, Pest megyében 624 beruházásra 15,99 milliárd forintnyi támogatás jut. Nagyobb eltérések tapasztalhatók viszont Pest megye járásai összevetésében. A megvalósított projektek száma 6 és 97, a megítélt támogatás összege 101,67 és 1 980,28 millió forint közötti. A legtöbb projekt és forrás a Gödöllői, a legkevesebb pedig a Nagykőrösi és Szobi járásnak jutott.

4. táblázat: VEKOP-1.2.6-20 pályázat keretében kihelyezett források megoszlása Pest megyei járásai mint megvalósítási helyszínek szerint

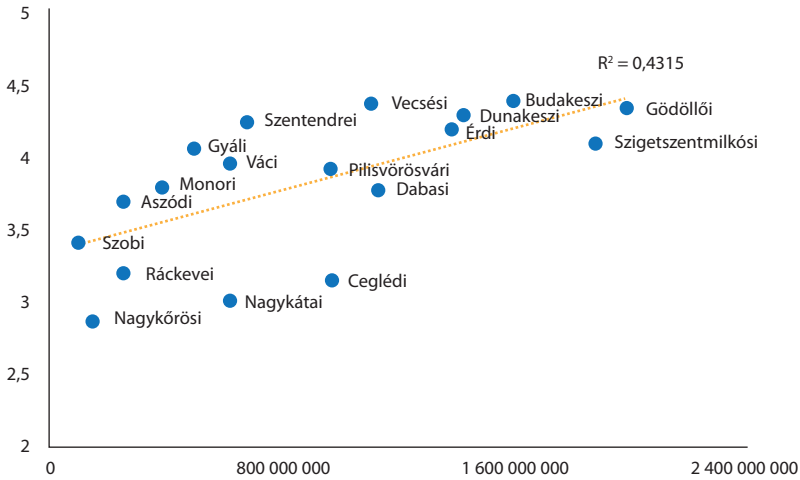
Járás	VEKOP-1.2.6-20*		
	Támogatott projektek száma (db)	Összes támogatás (Ft)	Egy projektre jutó támogatás (Ft)
Gödöllői	97	1 980 280 521	20 415 263
Szigetszentmiklósi	64	1 876 526 744	29 320 730
Budakeszi	62	1 589 753 324	25 641 183
Dunakeszi	45	1 423 763 629	31 639 192
Érdi	58	1 383 503 590	23 853 510
Dabasi	40	1 126 313 520	28 157 838
Vecsési	35	1 103 701 229	31 534 321
Pilisvörösvári	38	972 206 018	25 584 369
Ceglédi	30	965 558 490	32 185 283
Szentendrei	26	680 180 509	26 160 789
Váci	27	625 444 655	23 164 617
Nagykátai	29	618 700 756	21 334 509
Gyáli	17	497 489 392	29 264 082
Monori	18	388 846 472	21 602 582
Aszódi	13	259 043 680	19 926 437
Ráckevei	13	253 127 743	19 471 365
Nagykőrösi	6	143 710 074	23 951 679
Szobi	6	101 667 725	16 944 621
ÁTLAG	35	888 323 226	25 008 465
MEDIÁN	30	822 869 500	24 768 024
SZÓRÁS	24	587 564 484	4 603 722
Pest	624	15 989 818 071	25 624 708
Budapest	700	15 532 446 458	22 189 209
VEKOP-1.2.6-20 összesen	1 324	31 522 264 529	23 808 357

*2021. szeptemberi adatok

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség: PALYAZAT.gov.hu, Eredmények, Támogatott projekt-kereső. 2021b. alapján



A járáások fejlettségi szintjéhez mért forráskihelyezést a Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet által közzétett, 22 indikátor összesítésével képzett Járáási Fejlettségi Mutató³³ segítségével vizsgáltuk. Ehhez fajlagos mutatószámokat is képeztünk a járáások lakosságszáma, valamint a járáásokban működő kkv-k – mint kedvezményezett célcsoport – száma alapján.



7. ábra: Pest megyei járáások fejlettsége és az elnyert támogatások összege

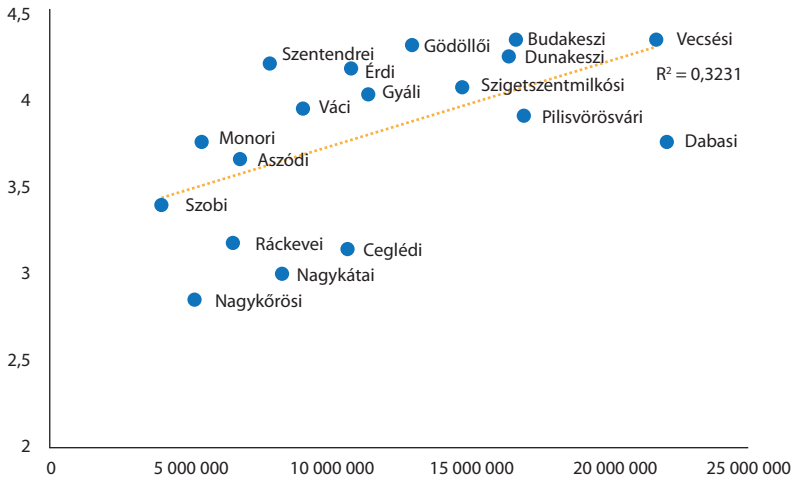
Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021b): i. m. és MKIK GVI (2019): i. m. alapján

A támogatások járáási szintű aggregált összegét és a járáások fejlettségét vizsgálva (7. ábra) megállapíthatjuk, hogy a fejlettségi szint és a kihelyezett forrás összege között közepes magyarázó kapcsolat áll fent, a legtöbb támogatást valóban Pest megye fejlettebb járáásai nyerték el.

A lakosságszám szerinti fajlagos adatokat vizsgálva (8. ábra) a kapcsolat továbbra is fennáll, bár a magyarázó erő alacsonyabb az aggregált értékekhez képest. De a vizsgált konstrukció forrásai eszerint is a fejlettebb járáásokban koncentrálnak.

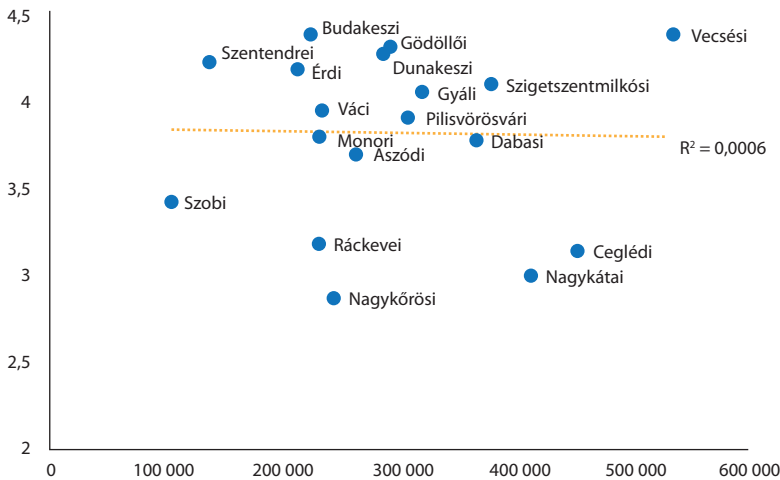
³³ Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet (MKIK GVI): *Fejlődő és leszakad járáások – 2017. Magyar járáások társadalmi-gazdasági profilja a Járáási Fejlettségi Mutató alapján* (2019. augusztus).





8. ábra: Pest megyei járások fejlettsége és az egy főre jutó támogatások összege

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021b): i. m., KSH (2021c): i. m. és MKIK GVI (2019): i. m. alapján



9. ábra: Pest megyei járások fejlettsége és a járásban működő kkv-k egy egységére jutó támogatások összege

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021b): i. m., Központi Statisztikai Hivatal: Éves településstatisztikai adatok 2020-as településszerkezetben. 2021d. és MKIK GVI (2019): i. m. alapján



A források mértékét a járásokban működő mikro-, kis- és középvállalkozások számához viszonyítva (9. ábra) a magyarázó erő viszont már megszűnik, ez esetben sokkal inkább egyenletes forrásmegoszlás figyelhető meg. A járások közötti különbségek mindazonáltal nagyok, a Vecsési járás kis- és középvállalkozásai által elnyert fajlagos támogatás például több mint ötszöröse a Szobi járás vállalkozásai által realizált támogatásoknak. A magas fajlagos különbséget természetesen számos egyéb szempont – vállalkozások és pályázatok életképessége, ágazati demográfia stb. – is befolyásolja. E szempontok részletes vizsgálatára területi korlátok okán ezúttal nem térünk ki.

Az előző két fejezetben vizsgált regionális, megyei és járási adatok alapján tehát összességében megállapítható, a csatlakozás óta eltelt időszakban a területi egyenlőtlenségek nem mérséklődtek kellő ütemben, sőt egyes megyék összevetésében és uniós szinten tovább növekedtek. Ugyanakkor a Barca-jelentésben foglaltakkal összhangban valljuk, egy régió vagy megye vonatkozásában az egy főre jutó GDP-mutató önmagában nem árul el megfelelő információkat a régió helyzetének megítéléséhez. Ezért a tanulmány zárásaként a kutatás-fejlesztési források felhasználásának példáján tekintjük át az egyes megyék abszorpciók képességét.

6. Lokális abszorpció a kutatás-fejlesztés területén

A kutatás-fejlesztés, az innováció alapvető fontosságú tényezői a regionális versenyképességnek, hisz annak eredményei hozzájárulnak az új termékek, gyártási eljárások kialakításához, a költséghatékonyság növeléséhez, a magasabb minőséghez és a piaci változásokhoz való alkalmazkodóképesség erősítéséhez. A kutatás-fejlesztési és innovációs kapacitások viszont elsősorban a fejlett térségekben koncentrálnak. Ennek egyik oka, hogy ezek a tevékenységek hosszú távon térülnek meg, kockázatuk magas, így a szükséges pénzügyi erőforrások a legfejlettebb régiókban állnak rendelkezésre. De a koncentráció hozzájárul a méretgazdaságossági előnyök kihasználásához vagy az iparági és egyetemi kapcsolatok fenntartásához is. A kohéziós források segítségével ennek ellenére fontos hozzájárulni, hogy a kutatási eredmények és a tudás a kevésbé fejlett térségekbe is eljuthasson.³⁴

A kohéziós politikával kapcsolatos, korábban is tárgyalt reformelképzeléseknek is visszatérő elemei a strukturális alapok újragondolásával, a célzott, tematikus vagy ágazati alapok létrehozásával és az egyes alapok jogosultsági kritériumainak egyedi meghatározásával kapcsolatos gondolatok.³⁵ Az ágazati beavatkozási területek között így mindenképp figyelmet érdemel a kutatás-fejlesztés ösztönzése, valamint a felsőoktatás mint kutatás-fejlesztési és innovációs bázisok fejlesztése, amelyek egymáshoz jól kapcsolható, szinergiában lévő tématerületek. E területeken a fentiekkel összefüggésben jellemzően a fejlettebb térségekben működő szervezetek rendelkeznek valós erőforrás-kapacitásokkal és tudásbázisokkal, mindez Magyarország esetében sincs másként. A falakon belüli összes kutatás-fejlesztési ráfordítás (GERD) mutatószám az állami,

³⁴ Kengyel (2015): i. m.

³⁵ André Sapir et al.: *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*. Oxford, 2003.



közszféra, vállalati és nonprofit szervezetek kiadásait összegzi. A mutató tekintetében Magyarországon Közép-Magyarország, azon belül is egyértelműen Budapest dominanciája figyelhető meg. A legutolsó, 2019-es adatok alapján a teljes ráfordítás több mint kétharmada a központi régióban, több mint 60%-a pedig a fővárosban realizálódik. Az országon belüli súly tekintetében pedig kiemelkednek még a felsőoktatási bázisokkal – Hajdú-Bihar, Csongrád-Csanád, Veszprém – és innovatív nagyvállalatokkal – Győr-Moson-Sopron, Bács-Kiskun, Borsod-Abaúj-Zemplén – rendelkező megyék.

5. táblázat: Falakon belüli K+F-ráfordítás összesített és fajlagos értékei megyénként (2019)

Megye	GERD (m Ft)	GERD / GDP (%)	GERD (HU = 100) (%)	GERD / fő (HU = 100) (%)	GERD / GDP (HU = 100) (%)
Budapest	425 552	2,42	60,60	337,99	163,64
Pest	46 005	0,92	6,55	50,06	62,38
Hajdú-Bihar	32 190	1,76	4,58	84,85	119,17
Csongrád-Csanád	31 152	2,18	4,44	108,66	147,51
Veszprém	30 169	2,39	4,30	123,02	161,87
Győr-Moson-Sopron	23 536	0,91	3,35	70,12	61,31
Bács-Kiskun	20 975	1,06	2,99	57,94	71,64
Borsod-Abaúj-Zemplén	15 744	0,74	2,24	34,11	49,92
Baranya	13 737	1,16	1,96	53,00	78,18
Fejér	11 827	0,59	1,68	39,40	39,68
Vas	7 917	0,71	1,13	43,45	48,19
Komárom-Esztergom	7 438	0,51	1,06	34,60	34,37
Heves	6 731	0,61	0,96	31,80	41,36
Szabolcs-Szatmár-Bereg	6 139	0,39	0,87	15,45	26,39
Jász-Nagykun-Szolnok	4 156	0,36	0,59	15,63	24,39
Somogy	4 031	0,42	0,57	18,61	28,72
Békés	3 199	0,34	0,46	13,32	22,74
Tolna	2 845	0,36	0,41	18,21	24,05
Zala	2 757	0,28	0,39	14,28	19,05
Nógrád	1 104	0,27	0,16	8,11	18,37

Forrás: a szerzők szerkesztése KSH (2021a, 2021b): i. m. alapján

Fajlagos értékeket vizsgálva a főváros-vidék közötti különbségek mérséklődnek ugyan, de mind az egy főre jutó arányok tekintetében, mind a bruttó hazai termékhez viszonyítva is Budapest, valamint az előbb említett innovációs bázisokkal rendelkező területek kutatás-fejlesztési ráfordításai a legmagasabbak. Ezzel szemben a felsőoktatási kapacitásokkal nem rendelkező, abszolút értékben alacsony kutatás-fejlesztési ráfordításokat realizáló megyék – Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád vagy Tolna – teljesítménye fajlagosan is mérsékeltnak mondható. Az országos átlagoktól ugyanakkor Pest megye egy egységre vetített mutatói is jelentősen elmaradnak.



6. táblázat: Kutatás-fejlesztési kapacitások megyei bontásban (2019)

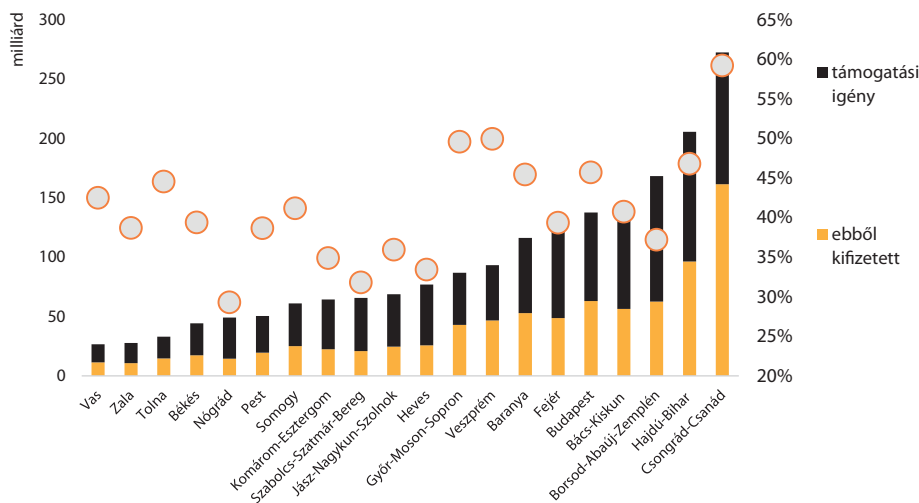
Mege	Foglalkoztatottak száma (fő)	% (HU = 100)	K+F-létszám (fő)	% (HU = 100)	Kutatóhelyek száma (db)	% (HU = 100)
Bács-Kiskun	239 828	5,16	1 307	1,85	109	3,07
Baranya	159 898	3,44	3 163	4,48	179	5,04
Békés	151 874	3,27	476	0,67	43	1,21
Borsod-Abaúj-Zemplén	277 804	5,98	1 669	2,36	133	3,74
Budapest	874 344	18,83	38 353	54,33	1 465	41,21
Csongrád-Csanád	185 379	3,99	5 216	7,39	279	7,85
Fejér	209 906	4,52	1 603	2,27	100	2,81
Győr-Moson-Sopron	241 376	5,20	2 699	3,82	204	5,74
Hajdú-Bihar	241 041	5,19	3 968	5,62	244	6,86
Heves	134 257	2,89	1 177	1,67	81	2,28
Jász-Nagykun-Szolnok	167 976	3,62	438	0,62	29	0,82
Komárom-Esztergom	146 307	3,15	800	1,13	39	1,10
Nógrád	83 337	1,79	230	0,33	22	0,62
Pest	636 676	13,71	4 521	6,40	295	8,30
Somogy	124 188	2,67	524	0,74	51	1,43
Szabolcs-Szatmár-Bereg	247 419	5,33	914	1,29	73	2,05
Tolna	97 279	2,09	336	0,48	29	0,82
Vas	130 706	2,81	647	0,92	38	1,07
Veszprém	163 961	3,53	2 133	3,02	98	2,76
Zala	131 009	2,82	415	0,59	44	1,24
Magyarország	4 644 567	100,00	70 589	100,00	3 555	100,00

Forrás: a szerzők szerkesztése Központi Statisztikai Hivatal: 26.1.2.2. Kutató-fejlesztő helyek száma és tényleges, állományi K+F-létszáma. 2021e. és Központi Statisztikai Hivatal: 20.1.2.3. A foglalkoztatottak száma, megye és régió szerint. 2021f alapján

A kutatás-fejlesztés kapacitásokat vizsgálva a foglalkoztatottak és a kutatóhelyek száma esetében is Budapest fölénye állapítható meg. A K+F-alkalmazottak (kutatók, tudományos segédszemélyzet, egyéb támogató személyzet) több mint fele a fővárosban dolgozik, a kutatóhelyeknek pedig több mint 40%-a működik Budapesten. A létszám esetében 5-5%-os részaránnyal Csongrád-Csanád, Pest és Hajdú-Bihar megye esetében nevezhető még relatíve, a többi megyéhez képest magasabbnak a foglalkoztatottak aránya. A teljes foglalkoztatotti létszámhoz viszonyítva Baranya megyét lehet még kiemelni, ahol az összes foglalkoztatott közel 2%-a dolgozott kutatás-fejlesztési területen 2019-ben, ami Budapest (4,39%) és Csongrád-Csanád megye (2,81%) után a harmadik legmagasabb adat. Szintén Baranya megyében mérhető még 5%-ot meghaladó részarány a működő kutatóhelyek 2019-es száma tekintetében is. Másrészt pedig, hasonlóan a kutatás-fejlesztési kiadások imént részletezett alakulásához, a foglalkoztatottak és kutatóhelyek rangsorában is a már említett megyék (Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Tolna) szerepelnek legrosszabbul.



Ahogy arra a Barca-jelentés is rávilágított, a kutatás-fejlesztési, innovációs tevékenységek természete megköveteli a „helyi-bázisú” fejlesztéspolitikai megközelítést.³⁶ Hiszen úgy a tudásbázisok, mint a fejlesztéseket végrehajtó szervezetek helyben lévő, környezetükbe beágyazódó tényezők, amelyek fejlesztése éppen emiatt célzott megközelítést igényel. A tudástőke és -kapacitások fejlettebb térségekben való koncentrációja ugyanakkor éppen ellentétes jelenség a kohéziós politika kevésbé fejlett régiókat preferáló mechanizmusaival. Hiszen, ha a tudástőke a fejlett térségekben összpontosul, akkor a kutatás-fejlesztési források felhasználása is hatékonyabb és hatásosabb ezekben a térségekben. Különösen, ha a magas innovációs potenciállal és kapacitásokkal rendelkező térség egy kevésbé fejlett tagállam fejlettebbnek minősülő statisztikai régiója (Közép-Magyarország esete).



10. ábra: Vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igények, kifizetett támogatások milliárd forintban és a támogatások aránya megyénként (2007–2020)

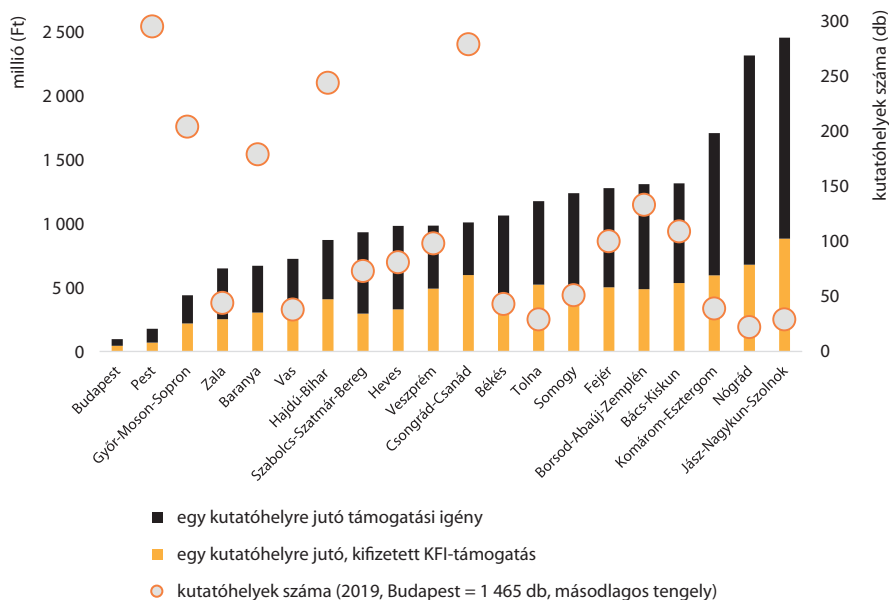
Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m. alapján

A 10. ábrán az előző két költségvetési időszak gazdaságfejlesztési, azon belül kutatás-fejlesztést támogató konstrukciói (GOP/KMOP és GINOP/VEKOP) keretében benyújtott támogatási igények összesített értékét, a kifizetett támogatások volumenét, valamint a támogatások és a beadott igények százalékos arányát ábrázoltuk. Látható, hogy mind a felmerült igény, mind a kifizetett támogatás a délkelet-magyarországi, azon belül is az innovatív vállalkozásokkal, kutatóhelyekkel és felsőoktatási központokkal rendelkező megyékben – Csongrád-Csanád, Hajdú-Bihar és Borsod-Abaúj-Zemplén – volt a legmagasabb. Csongrád-Csanád teljesítménye a támogatási igényekhez mért arányban is kimagasló, a benyújtott pályázati igények közel 60%-át ki is fizették a megyében.

³⁶ Barca (2009): i. m.



A vizsgált (2007 és 2020 közötti) időszakban Budapest összesített támogatási igénye is magasnak mondható, 137,77 milliárd forinttal a NUTS 3 térségek (megyék) összevetésében az ötödik helyen áll. A főváros esetében továbbá a kifizetés aránya is átlag feletti, 45,7%-os. Eközben Közép-Magyarország részeként Pest megye a támogatási igény mértéke szerinti rangsorban csupán hátulról a hatodik, és eredményesség szempontjából is átlag alatti (az országos 43,9%-os kifizetési arányhoz képest 38,7%) szintet ért el.

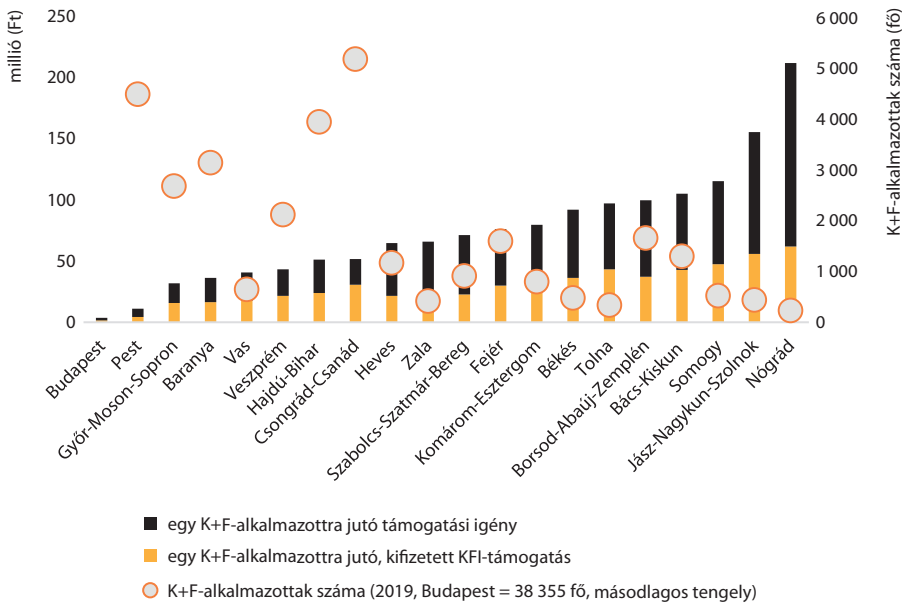


11. ábra: Kutatóhelyek száma, illetve egy kutatóhelyre jutó, vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igény és kifizetett támogatás mértékénként (2007–2020)

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m. és KSH (2021e): i. m. alapján

Eltérő képet kapunk azonban, ha a KFI-támogatások mértékét fajlagosan, a kutatóhelyek száma vagy a kutató-fejlesztő helyek tényleges állományi létszáma alapján vizsgáljuk. A 11. és 12. ábrákon látható, hogy ezen összevetésben a főváros és Pest a többi megyétől jelentősen elmaradva az utolsó helyekre kerül, miközben a lista élén azokat a megyéket találjuk, ahol a kutatóhelyek vagy a kutatás-fejlesztő alkalmazottak száma relatíve alacsony. Az adatok alapján, bár Pest megye mind az előbbi (295 intézménnyel második), mind az utóbbi (4 521 fővel harmadik) mutató tekintetében a közvetlen élmezőnybe tartozik, a fajlagos támogatások mértéke mégis jelentősen elmarad a többi, Pest megyéhez hasonló adottságokkal rendelkező, ám kevésbé fejlett térségnek minősülő megyéhez képest. Ez tehát arra enged következtetni, Pest megye valóban korlátozottabb mértékben jutott hozzá kutatás-fejlesztési támogatásokhoz, mint ahogy azt kapacitása és potenciálja indokolta volna.





12. ábra: K+F-alkalmazottak száma, illetve egy alkalmazottra jutó, vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igény és kifizetett támogatás mértéként (2007–2020)

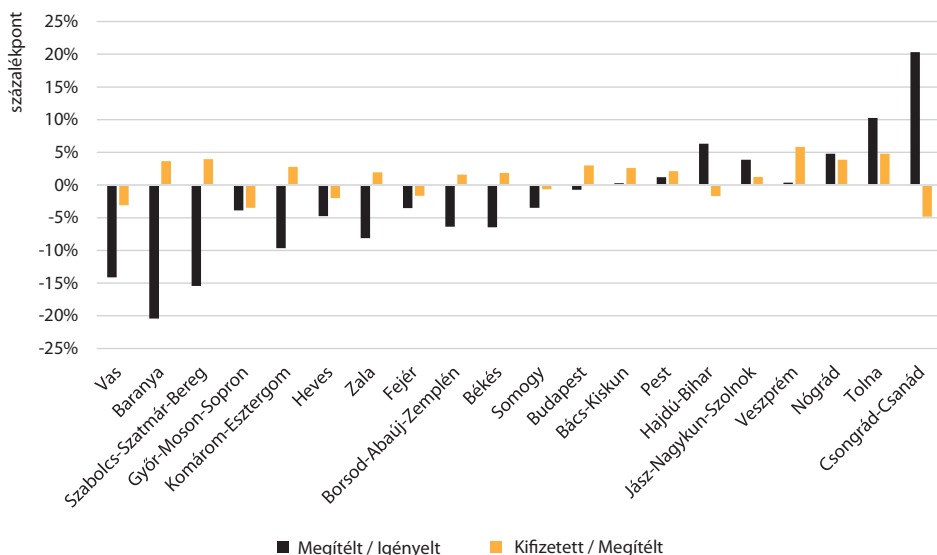
Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m és KSH (2021f): i. m. alapján

Ugyanakkor, mivel a kutatás-fejlesztési források esetében az elsődleges cél nem a felzárkóztatás, hanem a versenyképesség növelése – lásd Barca-jelentés –, így a statisztikai régiók fejlettsége szerinti területi megkötés sem tűnik indokoltnak. Ezzel szemben az előbb vizsgált fajlagos mutatószámok segítségével megfelelő képet lehet kapni egyes régiók vagy azok kisebb területi egységeinek kutatás-fejlesztési kapacitásairól és teljesítményéről is, amely megfelelő alapot adhat a források hatékony és hatásos kihelyezéséhez. Egy ilyen, kibővített szempontrendszer a megfelelő indikátorok megválasztásával más beavatkozási területek – egészségügy, oktatás – esetében is jól segíthetné a fejlesztéspolitikai beavatkozások céljainak elérését.

De a potenciál mellett a forrásabszorpció is figyelemre érdemes jellemző, amelynek komplex értékelése érdekében a 2007 és 2013 közötti időszak GOP-1. és KMOP-1.2. beavatkozásait vettük figyelembe, tekintettel, hogy a 2014 és 2020 közötti időszak forrásfelhasználásáról még nem állnak rendelkezésre teljes körű, végleges adatok. A 2007 és 2013 közötti ciklus beavatkozásainak esetében ugyanakkor megvizsgáltuk a támogatási igények, megítélt támogatások és kifizetett támogatások megyei értékeit. Az adatok segítségével kiszámoltuk a megítélt és igényelt, valamint kifizetett és megítélt támogatások közötti arányokat országos és megyei léptékben is.



A 13. ábrán a megyei adatok országos átlagtól való eltérését szemléltetjük. A függőleges tengelyhez közelebb eső megyék esetében a megítélt vagy a kifizetett támogatások, esetleg mindkettő aránya elmaradt az országos átlagtól, míg az ábrán jobbra a jobban teljesítő megyék figyelhetők meg. A megítélt támogatások aránya az összes igényléshez képest alacsonyabb lehet például abban az esetben, ha egy megye pályázatai országos összevetésben kevésbé voltak versenyképesek, vagy a pályázók nem kellő minőségben dolgozták ki azokat. A kifizetések mértéke pedig abban az esetben térhet el kedvezőtlen mértékben az átlagtól, ha az adott megye kedvezményezettjei nem tudták szabályosan felhasználni a támogatásokat vagy abszorpciós képességük maradt alacsonyabb, akár kapacitásbeli, akár szakmai problémák miatt.

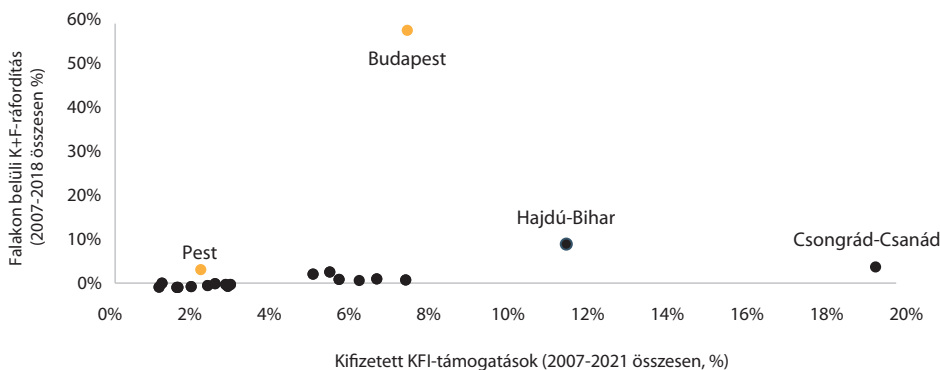


13. ábra: GOP/KMOP megítélt és kifizetett KFI-támogatások arányainak átlagtól való eltérése megyénként (százalékpont)

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m. alapján

Az utolsó (14.) ábrán végül az egyes megyékben kifizetett támogatások és az adott megyében realizált kutatás-fejlesztési ráfordítások országos adatokhoz mért aránya közötti különbségek láthatók. A vizsgált adatok alapján a megyék között két jellemző csoport (klaszter) azonosítható.





14. ábra: Összes kifizetett KFI-támogatás (2007–2021) és falakon belüli K+F-ráfordítás országon belüli aránya (2007–2018) megyénként

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m. és KSH (2021a): i. m. alapján

Az egyik, amely a kutatás-fejlesztési ráfordításai és a KFI-támogatások felhasználása tekintetében is alacsonyabb részarányt képez országon belül. Ide sorolható az egyébként jelentős K+F-kapacitásokkal rendelkező Pest megye is. A másik csoport pedig valamelyest magasabb K+F-ráfordítási arány mellett tud egy valamelyest magasabb támogatási részarányt realizálni. Ebben az összevetésben három kiugró megyei adat is azonosítható. De amíg Hajdú-Bihar és Csongrád-Csanád megye a támogatások felhasználása tekintetében nyújt jobb teljesítményt, Budapest a kimagasló kutatás-fejlesztési pozíciói mellett csak kisebb mértékben tud kutatás-fejlesztési támogatásokat realizálni. Budapest és Pest megye gyenge teljesítményének okai így részben a tanulmányban is tárgyalt regionális forrásallokációs kritériumrendszerben keresendők.

Összességében látható, hogy a források kihelyezésével kapcsolatban számos elemzési lehetőség adódik, amelyek árnyalhatják egyes megyék – vagy az adatok rendelkezésre állásának függvényében akár kisebb területi egységek – forrásfelhasználási potenciálját és teljesítményét. Eszerint Pest megye esetében a korábban is azonosított kettőség figyelhető meg: hiába rendelkezik országos összevetésben kedvező kutatás-fejlesztési kapacitásokkal, a központi régió részeként jelentősen kevesebb támogatáshoz juthatott csak hozzá a többi, kevésbé fejlett megyéhez képest.

7. Összegzés

Tanulmányunk keretében arra kerestük a választ, milyen tendenciák figyelhetők meg az Európai Unió statisztikai régióinak fejlődése kapcsán, különösen a nagyfokú belső különbségekkel jellemezhető, központi régiók esetében. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a kohéziós politika forrásallokációs mechanizmusa nem formálódott együtt



az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakuló, célrendszerét, volumenét és az integráció egészét meghatározó, jelentőségét tekintve is kibővülő kohéziós politikával, azt döntő mértékben jelenleg is egy nem egységes szempontrendszer mentén, tagállami hatáskörben meghozott adminisztratív közigazgatási döntés, a NUTS 2 régiók határa és fejlettségi szintje határozza meg. Emellett, mivel a területi felzárkózás a régiók szintjén nem valósul meg, így valójában a kohézióra irányuló célrendszer teljesüléséről sem lehet nyilatkozni a szakpolitika tekintetében.

A régiókkal kapcsolatos kérdéskör további vizsgálatát a magyar régiók, megyék elemzésével folytattuk. A fejlődési pályák, forrásfelhasználási adatok, valamint kutatás-fejlesztési beavatkozások tapasztalatai alapján feltártuk, Pest megye számára valóban nehézségeket okozott, hogy 2020-ig egy fejlettebb régió részeként korlátozott mértékben jutott csak hozzá a kohéziós politika forrásaihoz. A megye pozícióit tovább rontotta a Közép-Magyarországgal kapcsolatos szakmai és politikai viták elhúzódása is, így végül csupán 2021-től válhatott a fejlettségi szintjének megfelelően kevésbé fejlett besorolású, önálló régióvá.

Nem gondoljuk ugyanakkor, hogy a kohéziós politika kudarcait csupán tagállami hatáskörben kellene kezelni. Ha egy térség egyik pillanatról a másikra fejlettebb régióból kevésbé fejlett régióvá minősülhet, akkor nem az adott ország területfejlesztési gyakorlatával, hanem az európai szabályozási környezettel és a támogatásokra való jogosultság kritériumrendszerével kapcsolatban kell további kérdéseket megfogalmazni.

Tekintettel arra, hogy önmagában az abszorpció nem lehet a kohéziós politika sikerkritériuma – hiszen pusztán a támogatások elköltésével sem a hatásosság, sem a hasznosság nem maximalizálható –, annak figyelembevételét sokkal inkább a forrásokra való jogosultság értékelése kapcsán véljük célravezetőnek. Természetesen a lokális abszorpció szempontként való beemelését mélyebb és átfogóbb modellezési és tesztelési feladatoknak kell megelőznie, azonban a kísérleti jelleggel elvégzett számításaink alapján megalapozottnak látjuk, hogy egyes térségek jelenleg nem valós adottságaik és kapacitásaik, csupán regionális fejlettségük szerint jutnak támogatásokhoz.

A magyar fejlesztéspolitika számos ellentmondása is részben annak tudható be, hogy az aggregáltan igen jelentős összegben rendelkezésre álló fejlesztési források felhasználására nem minden esetben ott nyílik lehetőség, ahol arra valójában szükség volna. Holott meggyőződésünk, hogy a fejlesztési források kihelyezése annál hatásosabb, minél inkább téma- vagy szakterület-specifikus allokációs mechanizmusok kapcsolódnak hozzá. Így, nem elvitatva a kohéziós politika fontosságát és jelentőségét a kevésbé fejlett, elmaradott régiók felzárkóztatása szempontjából, kutatásainkat a jövőben is folytatni kívánjuk annak érdekében, hogy az elméleti tudásanyag és a gyakorlati tapasztalatok ötvözésével hozzájárulhassunk ahhoz, hogy a források esetében nem azok elköltése, hanem hatásos és hasznos felhasználása legyen az elsődleges motiváció.



Felhasznált irodalom

- Barca, Fabrizio: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* (2009. április). Online: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
- European Commission: *First Report on Economic and Social Cohesion*. Brussels–Luxembourg, 1996. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b093469f-676b-40b8-8cf1-3c16769c9e78>
- European Commission: *A Bizottság (EU) 2016/2066 Rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet mellékleteinek módosításáról* (2016. november 21.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R2066&from=EN>
- European Court of Auditors: *Rapid Case Review. Allocation of Cohesion Policy Funding to Member States for 2021–2027* (2019. március). Online: www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_en.pdf
- European Economic Community: *Treaty Establishing the European Economic Community*. 1957. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>
- European Union: *Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról* (2003. május 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R1059&from=EN>
- European Union: *Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről* (2013. december 17.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=HU>
- European Union: *Az Európai Parlament és A Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról* (2021. június 24.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1060&from=EN>
- Eurostat: *Gross Domestic Product (GDP) at Current Market Prices by NUTS 3 Regions*. 2021a. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10r_3gdp/default/table?lang=en



- Eurostat: *Regional Gross Domestic Product (million PPS) by NUTS 2 Regions*. 2021b. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10R_2GDP__custom_1293756/default/table
- Eurostat: *Regions and Cities Illustrated (RCI)*. 2021c. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#>
- Hajós Réka Zita: *Az ír csoda. Írország gazdasági fejlődése a függetlenné válástól napjainkig*. (h. n.), (k. n.), 2006.
- Heil Péter – Nagy Sándor Gyula: *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013.
- Horváth Gyula (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. Pécs, MTA RKK, 2006.
- Kengyel Ákos: *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630597760>
- Központi Statisztikai Hivatal: 6.3.4.1. *K+F-ráfordítás (falakon belüli) a GDP százalékában*. 2021a. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ohk019b.html
- Központi Statisztikai Hivatal: 6.3.1.1. *Bruttó hazai termék (GDP)*. 2021b. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt012b.html
- Központi Statisztikai Hivatal: 6.1.1. *A lakónépesség nem szerint*. 2021c. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd003c.html?down=1289
- Központi Statisztikai Hivatal: *Éves településstatisztikai adatok 2020-as településszerkezetben*. 2021d. Online: <https://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haDetails.jsp?query=kshquery&lang=hu>
- Központi Statisztikai Hivatal: 26.1.2.2. *Kutató-fejlesztő helyek száma és tényleges, állományi K+F-létszáma*. 2021e. Online: www.ksh.hu/stadat_files/tte/hu/tte0023.html
- Központi Statisztikai Hivatal: 20.1.2.3. *A foglalkoztatottak száma, megye és régió szerint*. 2021f. Online: www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0078.html
- Lengyel Imre – Rechnitzer János (szerk.): *A regionális tudomány két évtizede Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.23.2.1247>
- Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet (MKIK GVI): *Fejlődő és leszakad járások – 2017. Magyar járások társadalmi-gazdasági profilja a Járási Fejlettségi Mutató alapján* (2019. augusztus). Online: https://gvi.hu/files/researches/608/GVI_JFM_2019_tablak_190830.pdf
- Manzella, Gian Paolo – Carlos Mendez: *The Turning Points of EU Cohesion Policy. Working Paper Report to Barca Report*. European Policies Research Centre University of Strathclyde, 2009. Online: <https://strathprints.strath.ac.uk/38743/>
- Miniszterelnökség: *PALYAZAT.gov.hu, Eredmények, Aktuális statisztikák*. 2021a. Online: www.palyazat.gov.hu/aktstat?lang=hu
- Miniszterelnökség: *PALYAZAT.gov.hu, Eredmények, Támogatott projektkereső*. 2021b. Online: www.palyazat.gov.hu/tamogatott_projektkereso
- Nagy Sándor Gyula: *Az európai uniós támogatások hatékonysága és hatásossága közötti különbség a ROP 1.2 intézkedésnél*. *Európai Tükör*, 13. (2008), 6. 102–111.
- Nagy, Sándor Gyula – Balázs Lóránd: *Evaluation of EU Fund Dependency. Dead Weight Loss and Substitution Effect*. In Ilona Pálné Kovács – James Scott – Zoltán Gál (szerk.): *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs, MTA KRTK, 2013. 109–122.



- Nemes Nagy József: *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630598644>
- Nemzetgazdasági Minisztérium: *A Közép-magyarországi régió esetleges kettéválasztásának lehetőségéről szóló vizsgálat*. Budapest, 2015. november. Online: https://regionallispolitika.kormany.hu/download/c/ad/31000/NUTS_vizsgalati_jelent%C3%A9s_2015nov.pdf
- Regulski, Jerzy: *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest, Open Society Institute, 2003. Online: <https://decentralization.gov.ua/pics/upload/57-81b7d00b5b7cc23737bfd1c4d96c4dbe.pdf>
- Sapir, André – Philippe Aghion – Giuseppe Bertola – Martin Hellwig – Jean Pisani-Ferry – Dariusz Rosati – Jose Vinals – Helen Wallace: *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*. Oxford, 2003. Online: <https://doi.org/10.1093/0199271488.001.0001>
- Stiglitz, Joseph E. – Amartya Sen – Jean Paul Fitoussi: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. (h. n.), (k. n.), 2009. Online: www.researchgate.net/publication/258260767_Report_of_the_Commission_on_the_Measurement_of_Economic_Performance_and_Social_Progress_CMEPSP



*El-Meouch Nedim Márton*¹

Az európai hitelintézetek üzleti modell fókuszú klaszterelemzése a koronavírus-járvány okozta válságot megelőző időszak adatai alapján²

Cluster Analysis Focusing on the Business Model of European Credit Institutions Based on Data Prior to the Coronavirus Crisis

A 2008–2009-es gazdasági válságot követően a nyugat-európai bankcsoportok jelentősen csökkentették jelenlétüket a közép- és kelet-európai régióban, helyüket pedig sokszor utóbbi régió képviselői töltötték be. Ezen átrendeződésből kiindulva jelen kutatás célja az európai hitelintézeteket üzleti modelljük alapján klaszterekbe sorolni a koronavírus kezdete előtt megfigyelhető pénzügyi mutatóik szerint. Az eredmények alapján a szakirodalomban is megtalálható gyakori distinkció, a kereskedelmi banki működés és a befektetési banki profil közötti különbségeket identifikáljuk, a hitelintézetek ily módon elkülönülnek a kialakult klaszterekben. A nyugati-európai, valamint közép- és kelet-európai intézmények nem kerülnek szigorúan egy csoportba, de eloszlásuk jelentősen különbözik a klaszterekben. A külföldi anyabankú hitelintézetek csoportokon belüli részaránya szintén eltér a teljes eloszlástól, az anya- és leánybank pároknak pedig csak közel fele kerül egy klaszterbe az elemzés során.

Kulcsszavak: európai hitelintézetek, üzleti modell, klaszterelemzés

¹ Doktori hallgató, Pécsi Tudományegyetem Földtudományok Doktori Iskola, e-mail: nedu02@gmail.com
² A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium Kooperatív Doktori Program Doktori Hallgatói Ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

Following the economic crisis of 2008–2009, Western European banking groups have significantly reduced their presence in the Central and Eastern European region, which has often been replaced by representatives of the latter region. Based on this rearrangement, the aim of the present research is to cluster European credit institutions according to their business model using their financial indicators observed before the onset of the coronavirus. Based on the results, the common distinction observed in the literature, the differences between commercial banking operation and the investment banking profile are identified, thus credit institutions are separated in the formed clusters. Institutions in Western Europe and Central and Eastern Europe do not fit strictly into one cluster, but their distribution differs significantly across clusters. The share of credit institutions with foreign parents within groups also differs from the total distribution, and only almost half of the parent and subsidiary bank pairs are included in the same cluster in the analysis.

Keywords: European credit institutions, business model, cluster analysis

1. Bevezetés

A hitelintézetek működését, üzleti modelljét számos tényező befolyásolja. Az alapvető tulajdonosi hozzáállás, felfogás mellett hatással lehet rá az adott ország üzleti környezete, jogszabályai; az, hogy az adott intézmény bankcsoport tagja-e, vagy önállóan tevékenykedik; a kockázati étvágy alakulása; az iparági trendek; valamint a konjunktúra és válságidőszakok váltakozása. E tényezők folyamányaként klasszikus kereskedelmi banki, befektetési banki tevékenységet végző, valamint a kettő ötvözéséből kialakuló univerzális banki profilú hitelintézeteket szokás megkülönböztetni.³ A tanulmányban az európai intézményekre vonatkozóan alapvetően ezen üzleti modellek elkülönítésére vállalkozunk, valamint azt figyeljük meg, hogy földrajzi alapon és a tulajdonosi struktúra alapján hogyan csoportosulnak a bankok. A kutatás aktualitását leginkább abban látjuk, hogy a 2008–2009-es válságot követően csökkent a nyugat-európai (NYE-i) bankcsoportok közép- és kelet-európai (KKE-i) jelenléte. Ennek legjellemzőbb okai a NYE-i bankcsoportok által válságban elszenvedett tőkeveszteségek voltak, amelyek mind lokális, mind globális hatásokra visszavezethetők. Ez választás elé állította a külföldi banktulajdonosokat: vagy újratőkésítették ezen intézményeiket, vagy eladták azokat, és kivonultak a régióból.⁴ A válság és ezáltal e kivonulások legfontosabb következménye az addigi pénzügyi globalizációt erősítő trendek, valamint a határon átnyúló kapcsolatok növekedési ütemének megtorpanása, lelassulása volt. A jellemzően tőke-kivonással, vagy akár leánybank eladásával járó NYE-i befolyáscsökkenés a régióban

³ Gál Zoltán: *Pénzügyi piacok a globális térben*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010. További lehetséges típusként a takarékbank, valamint a speciális bankok kerülnek elő Gál munkájában. Emellett megkülönböztethetők a hitelintézetek a kiszolgált ügyfelek alapján is, ekkor kiskereskedelmi (*retail*) és nagykereskedelmi (*wholesale*) típusokra bonthatók.

⁴ Gábor Kutasi: Stability of CEE Banks in the Crisis Years. *Civic Review*, 14. (2018), Special Issue. 241–254.



azért is különlegesen érdekes, mert sokszor a KKE-i régió képviselői vették át a nyugati bankcsoportok egységeit. Erre a leginkább szembetűnő példa a Société Générale SA és az OTP Bank Nyrt. esete, előbbi a gazdasági válság óta kilenc KKE-i országból is kivonult leánybankjai eladásain keresztül, amelyekből hatot az OTP Bank Nyrt. vásárolt meg (emellett négy további külföldi, de nem feltétlenül NYE-i banktól való vásárlás köthető az OTP-hez a régióban).⁵ Mindezen folyamatok hatással lehettek az addigi *status quora* a bankok üzleti modelljét és azok kategorizálását tekintve, csakúgy, mint ahogy várhatóan a koronavírus okozta válság is átrendezést hozhat a jövőben. E tulajdonosi átrendeződés többféle okból változtatható a válság előtti (és közvetlen utáni) helyzethez képest: a tulajdonosi struktúra változásával az alapvető működés és ezáltal sok karakterisztika (például kockázati étvágy) változhatott, valamint vélhetően ezen, eladás útján tulajdonosi kört cserélt intézmények stratégiai céljai is átalakultak, más szerepet kellett betölteniük bankcsoporti szinten egy NYE-i, majd egy KKE-i bankcsoport leánybankjaként.

A tanulmány mindezekből fakadóan alapvetően arra keresi a választ, hogy az európai bankok a koronavírus-válságot megelőző pénzügyi mutatóik alapján klaszterekbe helyezhetők-e olyan módon, hogy a tipikus üzleti modellek azáltal identifikálhatóvá váljanak. Három különböző hipotézissel élünk kutatásunk során. Először azt tesszük fel, hogy az általunk használt csoportosítási eljárás során heterogén klaszterek alakulnak ki, és így megkülönböztethetővé válnak a jellemzően klasszikus kereskedelmi banki tevékenységet űző, valamint az inkább befektetési banki profilú hitelintézetek. A kialakult csoportokat tekintve második hipotézisként azt várjuk, hogy a közép- és kelet-európai, illetve nyugat-európai országok hitelintézetei nagyrészt elkülönülnek egymástól, amit alapvetően a térségek eltérő üzleti környezetének tulajdonítunk. Ehhez kapcsolódóan azt is megvizsgáljuk, hogy a külföldi anyabankkal rendelkező intézmények egy-egy külön klaszterbe tömörülnek-e. Harmadik hipotézisként azzal a feltételezéssel élünk, hogy az anyabankok és leánybankjaik a klaszterelemzés során egyazon csoportba kerülnek, amit arra alapozunk, hogy a bankcsoportok vezető intézményeiben kialakított központi stratégiának befolyásoló szerepe van a leánybankok üzleti modelljét tekintve, amely hasonló működést eredményezhet ezen intézményekben. Tanulmányunkkal alapvetően azt szeretnénk egyrészt felmérni, hogy az utóbbi évek KKE-régiós tulajdonosi átrendeződésének hatására a jellemző banki üzleti modellek továbbra is elkülöníthetők-e a szakirodalomban tapasztaltakhoz hasonlóan. Emellett azt vizsgáljuk meg, hogy a tulajdonosi struktúra (és annak átrendeződése), valamint annak földrajzi hovatartozása jelentősen meghatározónak tekinthető-e az üzleti modellt tekintve; ezt a kialakult klaszterek különböző szempontú (földrajzi: régiós; tulajdonosi: anya- és leánybank) vizsgálatával tesszük meg. A tanulmányt a szakirodalmi áttekintéssel kezdjük, amelyet a felhasznált adatbázis és módszertan bemutatása követ. Ezután az eredményeket ismertetjük, majd összefoglaljuk az elemzés főbb következtetéseit.

⁵ S&P Capital IQ: *SNL Mergers & Acquisitions* (2021. október 28). A további 21 NYE-i bank által eladott, KKE-i bank által megvett, KKE-i régióbeli vásárlás esetében jellemzően egy célszágbeli bank vásárolt.



2. Szakirodalmi áttekintés

A téma szakirodalmi munkái hosszasan bemutatták már, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer és a reálgazdaság milyen kapcsolatban állnak egymással, és ezáltal a pénzügyi közvetítőrendszer mennyire jelentős szereplője a gazdaságnak. Eleinte több elmélet is terítéken volt ezzel kapcsolatban:⁶ 1) a klasszikus növekedélméletek szerint nincs kapcsolat a reálgazdasági növekedés és a pénzügyi rendszer között; 2) egy másik irányzat képviselői úgy tartják, hogy van kapcsolat a két szektor között, de a pénzügyi közvetítőrendszer követi a reálgazdaságot, alapvetően annak keresletét elégíti ki; míg 3) a harmadik csoportban az a jellemző felfogás, hogy a pénzügyi rendszer szerepe meghatározó, ok-okozati kapcsolat van a két szektor között, a pénzügyi rendszer is pozitívan hat a reálnövekedést tekintve. Utóbbi elméleti megközelítés végül konszenzusossá vált, amelyhez Robert G. King és Ross Levine kutatásai⁷ nagyban hozzájárultak. Egyik legjelentősebb közös empirikus tanulmányukban⁸ rögzítik, hogy a gazdasági növekedést a pénzügyi fejlettség megelőzi, okozza. Cikkükben 80 ország 1960–1989 közötti éves adatait vizsgálták, eredményeik alapján az adott ország pénzügyi fejlettségi szintje (privát hitel-GDP arány) és időbeli alakulása jelentősen és pozitívan befolyásolja a gazdasági növekedést (egy főre jutó reál GDP). Fontos kiemelni, hogy tanulmányukban kontrolláltak több ország, valamint szakpolitika-specifikus jellemzőre is, tehát ezeket figyelembe véve is jelentős hatást találtak. Ehhez kapcsolódó eredményre jut Levine,⁹ ő az adott ország jogi rendszerének eredete (német, angol, francia, skandináv) és pénzügyi fejlettsége közötti kapcsolatot vizsgálja. Eredményei alapján a hitelezői jogok védelme és a végrehajtás kivitelezése a pénzügyi fejlettség varianciájának több mint 50%-át magyarázza meg, így meghatározónak számít. Később Ross Levine – Norman Loayza – Thorsten Beck¹⁰ az előbbi jogi eredet változóval helyettesítik a pénzügyi fejlettséget az elemzésben (instrumentumváltozóként használják fel), és így mutatják meg a kapcsolatot a két szektor között, a reálgazdaságra való hatás meglétét. Mindezen, a pénzügyi rendszerrel kapcsolatos alapvető kérdést vizsgáló tanulmányok rámutatnak, hogy a földrajzi elhelyezkedés és az adott ország intézményrendszere milyen jelentős hatással lehet a banki működésre, annak hatékonyságára, és ezzel különböző üzleti modellekhez, banki stratégiákhoz vezethet.

Rátérve a fókuszukban és kutatási kereteikben hasonló tanulmányokra, a kutatások célja jellemzően a különböző üzleti modellek detektálása, ezen belül leginkább a kereskedelmi, befektetési és univerzális bankok megkülönböztetése, és kevésbé az országok közötti elemzés, valamint a (külföldi) tulajdonosi szerkezet vizsgálata az eredmény

⁶ Erdős Mihály – Mérő Katalin: *Pénzügyi közvetítő intézmények. Bankok és intézményi befektetők*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.

⁷ Robert G. King. – Ross Levine: Finance and Growth: Schumpeter Might be Right. *The Quarterly Journal of Economics*, 108. (1993a), 3. 717–737.; Robert G. King – Ross Levine: Finance, Entrepreneurship, and Growth. Theory and Evidence. *Journal of Monetary Economics*, 32. (1993b), 3. 513–542.

⁸ King–Levine (1993a): i. m. 5.

⁹ Ross Levine: The Legal Environment, Banks, and Long-Run Economic Growth. *Journal of Money, Credit and Banking*, 30. (1998), 3/2. 596–613.

¹⁰ Ross Levine – Norman Loayza – Thorsten Beck: Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes. *Journal of Monetary Economics*, 46. (2000), 1. 31–77.



tükrében. Robert Ferstl – David Seres¹¹ a bővülés miatt egyre heterogénebbé váló ausztriai bankpiac okán végzik az európai bankokat tartalmazó klaszterelemzésüket, azzal a céllal, hogy az osztrák bankok könnyebben összehasonlíthatóak legyenek az európai versenytársakkal. Felhasznált változóik alapján öt különböző klasztert azonosítanak a tipikus jellemzők kiemelésével, és ezeken belül értékelik a három legnagyobb osztrák bankot. Két időpontra (2007, 2011) készült elemzésük megmutatja, hogy a gazdasági válság hatására a bankok adaptálták üzleti modelljeiket. Thomas Humblot¹² szintén öt klaszterbe klasszifikálja az európai bankokat, de *top-down* hierarchikus módszerrel teszi mindezt a szokásos *bottom-up*, azaz agglomeratív módszer helyett. Kutatásában sikeresen elkülöníti a kereskedelmi bankokat a jellemzően nagyvállalatokat kiszolgáló befektetési hitelintézetektől, tehát azonosítja a tiszta *retail*, azaz betétgyűjtési és kamatjövedelem-fókuszú pénzügyintézeteket. André Lucas – Julia Schaumburg – Bernd Schwaab¹³ hatklaszteres dinamikus modellük segítségével a klaszterezés és annak jellemzőinek időbeli változásait vizsgálják. Arra jutnak, hogy az idő előrehaladtával közelednek egymáshoz a klaszterek, valamint, hogy átlagosan csak a bankok 3%-a mozog klaszterek között negyedeként, így azok stabilnak tekinthetők. Bernardo P. Marques – Carlos F. Alves¹⁴ háromféle, addig kevésbé használt módszertannal¹⁵ és annak variációival járják újból körbe a témakört, eredményeik módszertan, változók és minta szempontjából robusztus klaszterezést mutatnak. Felix Molin¹⁶ pedig azt mutatja meg az egyéni fogyasztókat kiszolgáló *retail* és a nagyvállalatokra fókuszáló *wholesale* univerzális bankokat tartalmazó kétklaszteres elemzésében, hogy a bankok a 2008–2009-es gazdasági válság előtti állapothoz képest egészséges irányba változtak, az üzleti modelleket mutató klaszterek jellemzői megfelelőbbé váltak. Rym Ayadi – Emrah Arbak – Willem Pieter De Groen¹⁷ gazdaságpolitikai jellegű tanulmányukban az Európai Unió legnagyobb bankjai közül 26 bankot vizsgálnak meg a 2008–2009-es gazdasági válságra fókuszálva, amelyekből három klasztert alkotnak: *retail* fókuszú, *wholesale* fókuszú és befektetési bankokat különböztetnek meg, amelyekre alapozva többféle szakpolitikai javaslatot is

¹¹ Robert Ferstl – David Seres: *Clustering Austrian Banks' Business Models and Peer Groups in the European Banking Sector*. Oesterreichische Nationalbank (OeNB), Financial Stability Report 24. 2012. december. 79–95.

¹² Thomas Humblot: *Classification of European Banks According to Their Business Model. An Objective Approach*. BNP Paribas, 2020. július–augusztus.

¹³ André Lucas – Julia Schaumburg – Bernd Schwaab: *Dynamic Clustering of Multivariate Panel Data*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2020-009/III.

¹⁴ Bernardo P. Marques – Carlos F. Alves: *Using Clustering Ensemble to Identify Banking Business Models*. *Intelligent Systems in Accounting, Finance and Management – An International Journal*, 27. (2020), 2. 66–94.

¹⁵ Ezek a puha *c*-közép (*fuzzy c-means*), az önszerveződő tulajdonságtérkép (*self-organizing maps*), valamint a medoidok körüli partícionálás (*partitioning around medoids*) módszertanok.

¹⁶ Felix Molin: *Cluster Analysis of European Banking Data*. Degree Project In Financial Mathematics. KTH Royal Institute, 2017.

¹⁷ Rym Ayadi – Emrah Arbak – Willem Pieter De Groen: *Business Models in European Banking*. Brussels, Centre For European Policy Studies, 2011.



tesznek.¹⁸ Matteo Farné – Angelos T. Vouldis¹⁹ változók széles köréből kiindulva változószám-redukciós módszerekkel modelleznek, és négy jól azonosítható és egy *outlier*, azaz kívülálló klaszterbe sorolják az eurózóna bankjait. Kutatásuk adatvezérelt, és az *outlier* szűrő elemzési módjával hoz be újítást a szakirodalmi munkákba. A releváns szakirodalom megmutatja, hogy általában hasonló célból készülnek az elemzések, az üzleti modellek identifikálását tűzik ki célul (ezen belül sokszor előkerül a kereskedelmi banki, befektetési banki profil), de ezt különböző módszerekkel, különböző időpontokra vagy időszavokra és különböző változókkal teszik, így egészítve ki a meglévő irodalmat.

Fontos szempont volt e cikkek esetében, hogy jelen tanulmányhoz az elemzésbe bevont változók tekintetében tudtak erős alapot szolgáltatni. A különböző tanulmányok különböző szempontoknak adtak nagyobb súlyt. Ferstl–Seres²⁰ a jövedelemtermelés kategóriáit helyezték előtérbe, Humblot²¹ ezeket a változókat több, mérlegre vonatkozó változóval egészítette ki, Lucas–Schaumburg–Schwaab²² a változókat mélyebb bontásban is vizsgálták (vállalati és lakossági hitelek), valamint bevették a hazai hitelarányt és explicite a vállalat méretet is (ez utóbbi rajtuk kívül Marques–Alves²³ munkájában is előkerült). Molin²⁴ üzleti modellt széles körben leíró változóhalmazt választott (kamat, finanszírozás, fedezés és kockázatoság kategóriákban), majd jelentőségük alapján szelektálta azokat. Ayadi – Arbak – De Groen²⁵ a kockázati profilra vonatkozóan dolgoztak bővebb változóhalmazból, valamint többek között a bank infrastruktúráját és tulajdonosi formáját (takarék, szövetkezet, állami, privát bank, részvénytársaság), valamint vállalatvezetési stratégiáját (kifizetések, bónuszok) emelték be a változók közé. Farné–Vouldis²⁶ a felügyelethez köthető adatszolgáltatási adatok széles körét használták fel, és ezeket különböző változóselektációs eljárások segítségével szűkítették. Összességében ezek alapján a szakirodalomból merített változókat a következő kategóriákba soroltuk: a) Méret;²⁷ b) Jövedelem;²⁸ c) Hitelezés;²⁹

¹⁸ Ezek: rendszerszinten jelentős intézmények addicionális tőkekövetelményi előírása; egyszerűbb szabályok bevezetése, például tőkeáttételi arány; bankok felügyeleti jelentési kötelezettségeinek elektronikai sztenderdekhez kötése; felügyeleti adatok publikussá tétele; rendszeres ellenőrzés bevezetése.

¹⁹ Matteo Farné – Angelos T. Vouldis : Banks' Business Models in the Euro Area: A Cluster Analysis in High Dimensions. *Annals of Operations Research* 305. (2021). 23–57.

²⁰ Ferstl–Seres (2012): i. m. 9.

²¹ Humblot (2020): i. m. 10.

²² Lucas–Schaumburg–Schwaab (2020): i. m. 11.

²³ Marques–Alves (2020): i. m. 12.

²⁴ Molin (2017): i. m. 14.

²⁵ Ayadi – Arbak – De Groen (2011): i. m. 15.

²⁶ Farné–Vouldis (2021): i. m. 17.

²⁷ Összes eszköz változót tartalmazza.

²⁸ Kamateredmény aránya, díj- és jutalékeredmény aránya, kereskedési eredmény aránya, eszközarányos jövedelmezőség (ROA), sajáttőke-arányos jövedelmezőség (ROE), jövedelemarányos költségszint (CTI) változókat tartalmazza.

²⁹ Hitel/betét arány, hitel/eszköz arány, banki hitel arány, háztartási hitel aránya, vállalati hitel aránya, hazai hitel aránya változókat tartalmazza.



d) Kereskedés;³⁰ e) Forrásoldali jellemzők;³¹ f) Kockázatoság;³² g) Infrastruktúra, tulajdonosi szerkezet.³³ E változók képezték alapvetően az elemzési kört, további vizsgálódások, változószelekciók alapját. Ezenkívül nagy segítséget nyújtottak a téma átlátásában, jobb megismerésében a szakirodalmi művek változó készlet választásai, struktúrái, valamint ezek indoklásai.

3. Adatbázis és módszertan

Az elemzésben a működő európai hitelintézeteket (anya- és leánybankokat egyaránt) rendeztük különböző csoportokba, az adott intézmények 2019 év végi pénzügyi kimutatás adatainak figyelembevételével (a 2020-as adatok használatától az egyedi és nagy hatást kifejtő koronavírus-válság okozta sokk miatt tekintettünk el). Az elemzés alapját a Standard & Poor's Capital IQ³⁴ adatgyűjtése jelentette, amely széles körben lefedi az európai hitelintézeteket, valamint jó minőségben és elérhetőségben tartalmazza a hitelintézetek üzleti működésére vonatkozó pénzügyi mutatókat. Azon hitelintézetek halmazán készült el a kutatás, amelyek minden elemzésbe bevett változót tekintve rendelkeztek 2019 év végére vonatkozó adattal, ez 2301 európai hitelintézetet jelentett.

A kutatás során a hitelintézeteket klaszterelemzéses módszertannal soroltuk különböző csoportokba. A módszertan alapja az, hogy bizonyos megfigyeléshalmazra (esetünkben az európai hitelintézetekre) vonatkozó változók alapján nem irányított módon, egymáshoz képest heterogén, de önmagukon belül homogén csoportokat hozzon létre e változók szerint, egy meghatározott távolságdefiníció alapján, közeli megfigyelések csoportosításával. Két nagy csoportra oszthatók a klaszterelemzéses módszerek: a hierarchikus és a nem hierarchikus (jellemzően particionáló) módszerekre.³⁵ Az első halmazból a Ward-féle, utóbbiból pedig a *k*-középpontú algoritmussal futtattuk le elemzésünket.

³⁰ Értékpapírok aránya, derivatívok aránya, kereskedési eszközök aránya, repok aránya, likvid eszközök aránya (az összes eszközhöz viszonyítva) változókat tartalmazza.

³¹ Saját tőke aránya, adósság aránya, banki betét aránya, fogyasztói betét aránya, vállalati betét aránya, összes kötelezettség aránya (az összes eszközhöz viszonyítva) változókat tartalmazza.

³² Hitelezési kockázat/kamatkockázat aránya, kockázattal súlyozott eszközök/összes eszköz aránya (RWA), CET1 tőkeáttétel, T1 tőke aránya, fizikai tőke aránya változókat tartalmazza.

³³ Eszközarányos bankfiókszám, eszközarányos munkavállalók száma, tulajdonosi szerkezet (takarékbank, szövetkezeti bank, privát bank, állami bank, részvénytársaság) változókat tartalmazza.

³⁴ Lásd: www.capitaliq.spglobal.com/

³⁵ Kovács Erzsébet: *Többváltozós adatelemzés*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem – Typotex Kiadó, 2014.



A k -középpontú algoritmus esetében a sokaságot úgy szeretnénk k diszjunkt csoportra osztani, hogy eközben minimalizáljuk a négyzetes eltérést:³⁶

$$\sum_S \sum_{x_j \in S_i} d(x_j, \mu_i)^2 \rightarrow \min, \quad (1)$$

ahol μ_i a csoportközépek (változónkénti átlagok, centroidok), $d(x_j, x_k)$ pedig x_j és x_k pontok (euklidészi) távolsága:³⁷

$$\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_j^i - x_k^i)^2}, \quad (2)$$

ahol n a dimenziók, tehát a felhasznált változók számát mutatja. Fontos jellemzője a módszernek, hogy az algoritmus iteratív módon lokális optimumba kerül, valamint, hogy a klaszterek számát szükséges meghatározni annak alkalmazását megelőzően. A Ward-féle hierarchikus klaszterelemzés esetében az algoritmus az aktuálisan legközelebbi (egymáshoz képest leginkább hasonló) klaszterek (kezdetben pontok) összevonásával lép előre, teszi ezt mindaddig, amíg az eljárás végén csak egy klaszter marad.³⁸ A Ward-féle hierarchikus klaszterelemzés esetében nem az euklidészi távolságot, hanem annak négyzetét használtuk. Az algoritmus futásához nem kell megadni előre a klaszterek számát, az adott számosságú klasztereket utólag, a klaszterek összevonási sorrendjét (az egymástól való távolság szerint ábrázolva) mutató dendrogram alapján vissza lehet fejteni.

A modellezés folyamata során elsőként a szakirodalomban használt és általunk elérhető változókat gyűjtöttük össze. Ezután természetesen sztenderdizáltuk a változókat, hogy a nagyobb szórású jellemzők ne vigyék el az elemzést. Ezt követően az elemzésbe bevett változókra vonatkozóan korrelációs mátrixot készítettünk, hogy az ugyanazt vagy nagyon hasonló jellemzőt mutató változók közül lehetőleg csak egy-egy maradjon bent az elemzésben, ezzel is a kiegyensúlyozottabb fókuszú kutatást célozva. Ennek megfelelően azon változópárok esetében, amelyeknél a korreláció abszolút értékben meghaladta a 0,5-öt, csak egy változót hagyunk bent a további elemzésben. A korrelációs mátrixot az 1. táblázat mutatja.

³⁶ Ágoston Kolos Csaba: *Klaszterelemzés-előadás*. Többváltozós statisztikai modellezés kurzus, Budapesti Corvinus Egyetem, 2016/2017. I. félév.

³⁷ Kovács (2014): i. m. 33.

³⁸ Kovács (2014): i. m. 33.



A szelekciót követően a következő változók maradtak az elemzésben: a kamatbevétel teljes bevételhez viszonyított aránya, az eszközarányos jövedelmezőség (ROA), a jövedelemarányos költség (CTI), a mérlegfőösszeg logaritmus (MFÖ), a nettó hitel/betét mutató, az eszközarányos értékpapír-, banki betét-, adósság- és sajáttőke-állomány, a piaci és hitelkockázat hányadosa, valamint a kockázattal súlyozott eszköz érték az összes eszköz arányában (RWA/eszköz). E változók segítségével lettek lefuttatva a különböző klaszterelemző algoritmusok, amelyek az adatok elérhetőségének fényében végül 2301 európai hitelintézet csoportosítását tették lehetővé.

A modellezési folyamat következő lépésében annak érdekében, hogy a modellválasztás egyes paraméterei ne legyenek teljesen szubjektívek és önkényesek, sokféle modellverziót lefuttattunk. A már említett particionáló k -középpontú, illetve Ward-féle hierarchikus modelleket is használtuk a modellezés során. Különböző klaszterszámú modellváltozatokat vizsgáltunk meg, a 4 és 30 közötti összes klaszterszámmal lefuttattuk a modelleket. Továbbá robusztusságvizsgálati céllal a változóhalmazból egyesével kivettünk egy-egy változót, így a végleges verziót össze tudtuk hasonlítani négy különböző modellverzióval, amelyek így 1–4 közötti számú változó kivételével lettek lefuttatva.

Az optimális modell megtalálásához több, különböző mérőszámot használtunk fel. Egyrésztől kiszámoltuk minden modellverziónál az úgynevezett átlagos silhouette értéket, amelyet a legfontosabb optimalizációt mérő statisztikaként kezeltünk. A silhouette azt mutatja meg egy adott megfigyelésre vonatkozóan, hogy az „megfelelő” klaszterbe került-e, a következő képlettel:³⁹

$$s(i) = \frac{b(i) - a(i)}{\max(a(i), b(i))}, \quad (3)$$

ahol $a(i)$ az adott elem átlagos távolságát mutatja a többi elemtől a saját klaszterében, $b(i)$ pedig az átlagos távolságot a legközelebbi klaszter elemeihez képest. A -1 és 1 közé eső statisztika alapján az adott megfigyelés esetében az 1 közeli érték azt mutatja, hogy a megfigyelés stabilan a megfelelő klaszterhez tartozik, 0 esetén bizonytalan a besorolás, -1 esetében pedig stabilan más klaszterbe kellene sorolni a megfigyelést. Az összes megfigyelés silhouette értékének átlagolásával a modellverzióra is kapunk egy átlagos silhouette értéket, amely minél magasabb, annál stabilabbnak tekinthető a besorolás.

A modellverziók egymáshoz képest mért stabilitását az *adjusted rand index* (ARI) statisztikával mértük, amely azt mutatja meg, hogy két különböző klaszterezési eljárás mekkora részben vezet ugyanolyan csoportosításhoz, a klaszterek mennyire fednek át a két modellváltozatban.⁴⁰ A mutató páronként vizsgálja meg a megfigyeléseket a két modellverzióban a következő képlet alapján:

$$R = \frac{a+b}{a+b+c+d}, \quad (4)$$

³⁹ Peter J. Rousseeuw: Silhouettes. A Graphical Aid to the Interpretation and Validation of Cluster Analysis. *Journal of Computational and Applied Mathematics*, 20. (1987), november. 53–65.

⁴⁰ Nguyen Xuan Vinh – Julien Epps – James Bailey: Information Theoretic Measures for Clusterings Comparison. Is a Correction for Chance Necessary? In *Proceedings of the 26th International Conference on Machine Learning*. Montreal, Canada, 2003. 1073–1080.



ahol a azon megfigyeléspárok száma, amelyek ugyanabban a klaszterben találhatóak mindkettő modellverzióban, b azon megfigyeléspárok száma, amelyek egymástól különböző klaszterekben találhatóak az egyik és a másik modellezésnél is, c (d) pedig azon megfigyeléspárok számát mutatja, amelyek az egyik (másik) modellverzióban ugyanolyan (különböző) klaszterben, míg a másik (egyik) modellverzióban különböző (ugyanolyan) klaszterben találhatóak.⁴¹ Látható, hogy a statisztika értéke abban az esetben magas, és mutat ezáltal nagy hasonlóságot a két klaszterezési módszer között, amennyiben a megfigyeléspárok nagy része az a és b halmazba kerül.

Végül a Calinski–Harabasz pseudo-F index értékét használtuk még fel vizsgálódásunk során, amely a klaszterek számának optimalizálásában segít a legjobban heterogénizáló klaszterelemzés azonosításával. Az index azt mutatja meg, hogyan aránylik a klaszterek közötti variancia a klasztereken belüli varianciához a következő képlet alapján:⁴²

$$\text{Pseudo } F = \frac{GSS / (K-1)}{WSS / (N-K)} \quad (5)$$

ahol N a megfigyelések száma, K a klaszterek száma, GSS a klaszterek közötti négyzetösszeg, WSS pedig a klasztereken belüli négyzetösszeg. A statisztika magas értékei szoros és egymástól megfelelő módon szétválasztott klasztereket mutatnak.

Ezen optimalizálást segítő módszerek segítségével végül a hétklaszteres k -középpontú⁴³ klaszterelemzés lett a végső modell a kutatás során, amely a feljebb részletezett, mind a 11 változót tartalmazta. Ahogy az 1. ábrán látható, ennél a verzióknál volt a legmagasabb, átlagosan 0,19-es a silhouette érték a különböző számú k -középpontú klaszterelemzéses futtatások közül, ami a legstabilabb csoportosításról tesz tanúbizonyságot. Emellett változókivétel esetén is ez a verzió mutatta a legnagyobb stabilitást, egy változó (eszközarányos banki betétállomány) kivétele esetén a modellverziók közül a legnagyobb, 0,76-os ARI-értékkel, 1–4 változó kivétele⁴⁴ esetén pedig 0,51-es átlagos ARI-értékkel, amely a második legmagasabb volt a vizsgált klaszterszámú modellek közül. Az ARI értéke szintén e klaszterszámnál bizonyult a legnagyobbak az azonos klaszterszámú k -középpontú és Ward-féle klaszterelemzés összehasonlításánál is (ARI: 0,43), míg a hat- és nyolcklaszteres verzióval való átfedés is erősnek bizonyult, sorrendben 0,75-ös és 0,76-os ARI-értékekkel. A hétklaszteres elemzés kiválasztását a Calinski–Harabasz pseudo-F index részben támasztotta alá, amely a 4. legmagasabb

⁴¹ Könnyen megmutatható, hogy $a+b+c+d$ az összes megfigyeléspárt takarja, amely így megegyezik $n \times (n-1) \times 2$ -vel.

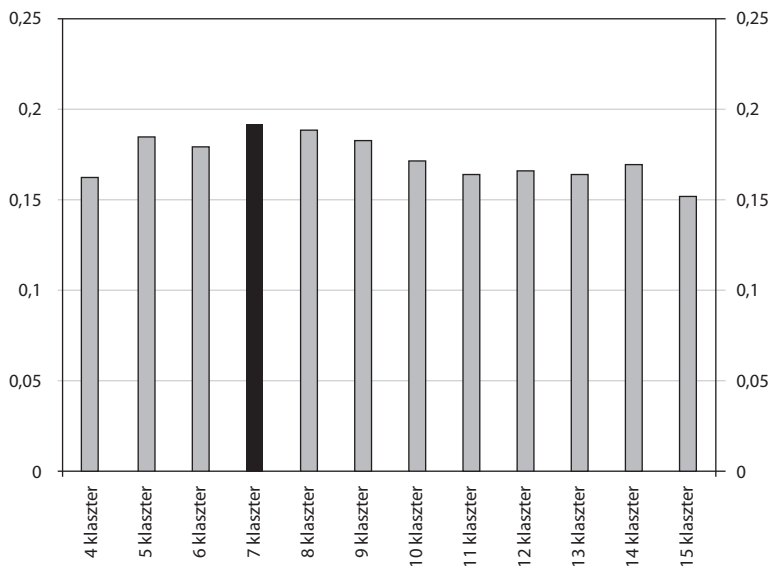
⁴² Leland Wilkinson et al.: Cluster Analysis. In *Multivariate Analysis in Psychology and Education Course*. University of Illinois Urbana-Champaign, 2012. 6sz.

⁴³ A Ward-féle hierarchikus klaszterelemzés relatíve érzékenynek bizonyult változó kivételt tekintve, a különböző változókészletű modellverziók közötti ARI-értékek jelentősen alacsonyabban alakultak náluk, mint a k -középpontú modellverzióknál, a legmagasabb átfedés egy változó kivétele esetén ARI: 0,47 volt. Ezen érzékenységet befolyásolhatta továbbá az is, hogy a tanulmányban használt adatsor nagymintának minősül, míg a hierarchikus klaszterelemzési módszer főképp kismintás adatbázisoknál eredményez megfelelő elemzést.

⁴⁴ A változókat a következő sorrendben vettük ki a modellekből: 1. eszközarányos banki betétállomány; 2. eszközarányos adósságállomány; 3. eszközarányos értékpapír-állomány; 4. piaci és hitelkockázat hányadosa.



értéket vette fel ennél a modellverziónál. Az index értéke e végső modellben 305,27 volt, amely a kialakult csoportok homogenitását tekintve 2301 megfigyelés és hét klaszter esetén azt mutatja, hogy a csoportok közötti variancia a csoportokon belüli variancia 80%-át teszi ki.⁴⁵ További stabilitási, robusztussági vizsgálatként lefuttattuk a kiválasztott modellt oly módon is, hogy a változóértékekhez a 2017–2020 közötti, a 2018–2020 közötti, illetve a 2018–2019 közötti évek átlagát rendeltük, valamint oly módon is, hogy az alapmodell 2019-es adatait a kiugró értékektől megtisztítottuk. E modellverziók a végső modellünkkel való átfedést tekintve sorrendben 0,49-es, 0,53-as, 0,49-es, illetve 0,90-es ARI-értéket mutattak.⁴⁶



1. ábra: k -középpontú klaszterelemzések silhouette értékei klaszterek száma alapján

Megjegyzés: Minden modellváltozat tartalmazza mind a 11 feljebb említett változót. A 16–30 darab klaszterrel futtatott verziók alacsonyabb silhouette értékük okán nem szerepelnek az ábrán.

Forrás: a szerző szerkesztése S&P Capital IQ (2021): i. m. alapján

4. Eredmények

A kiválasztott modell, a hétklasztteres k -középpontú klaszterelemzés során kialakult klaszterek a 2. táblázatban láthatók, amelyen az adott klaszterbe kerülő megfigyelések száma és a felhasznált sztenderdizált változók klaszterátlagai szerepelnek. A hét

⁴⁵ A csoportok homogenitását tekintve releváns információt tartalmaz a belső és külső variancia aránya (és így a Calinski-Harabasz pseudo-F index is természetesen), a csoportosítás relatív minőségét tekintve viszont az egyéb paramétereket használó klaszterezésekkel való összehasonlítás során kaphatunk további releváns információkat.

⁴⁶ Az átfedések mértékét (ARI-mutatók) befolyásolhatja, hogy a k -középpontú klaszterelemzés a kiindulóponttól függően egy adott lokális optimumba kerül.



klaszterből a 5-ös, 6-os és a 7-es klaszter hitelintézetei jellemzően inkább a klasszikus kereskedelmi bankolást, az 1-es, 3-as és leginkább a 2-es klaszter a befektetési bankolást képviselik. A kereskedelmi banki profilú hitelintézeteket tartalmazó klaszterekben jellemzően az átlagnál magasabb a kamatbevétel aránya (ez alól a 7-es klaszter kivétel), magasabb a nettó hitel/betét arány és alacsonyabb az eszközarányos értékpapír-állomány, valamint a piaci/hitelkockázat arány, előbbi kettőt a pozitív átlagos értékek, míg utóbbiakat a negatív átlagos értékek jelzik. A mérlegfőösszeg-változó⁴⁷ alapján látható, hogy a 922 elemű és így legnagyobb 5-ös klaszterbe kerültek a legkisebb hitelintézetek (az átlagos MFÖ-érték kizárólag itt alacsonyabb, mint a mintaátlag), a relatíve nagy elemszámú 6-os klaszter a legnagyobb bankokat tartalmazza, míg a relatíve kisebb elemszámú 7-es klaszter szintén nagybankokat tartalmaz. A kissé outliernek tekinthető, alacsony elemszámú 4-es klaszter a kedvezőtlen helyzetű hitelintézeteket tartalmazza, kiugróan alacsony jövedelmezőségükkel, valamint kiugróan magas jövedelemarányos működési költségeikkel. Legmagasabb átlagos kamatbevétel-arányuk okán viszont e klaszter hitelintézetei is inkább a kereskedelmi banki profilúak közé sorolhatók. Összességében látható, hogy az inkább kereskedelmi banki profilú klaszterek az összes hitelintézet több mint kétharmadát foglalják magukban, az európai hitelintézetek esetében ez a jellemzőbb működési forma, ide sorolható a kisebb hitelintézetek népes csoportja, valamint a nagybankok jelentős része is.

2. táblázat: A hétklasztteres k-középpontú klaszterelemzés során kialakult klaszterek jellemzők szerint

Klaszter	1	2	3	4	5	6	7
Megfigyelésszám	570	13	144	42	922	475	135
Kamatbevétel-arány	0,12	-0,54	-1,35	0,62	0,11	0,18	-0,11
MFÖ	0,18	0,10	0,14	0,06	-0,12	1,00	0,55
ROA	-0,04	0,16	0,01	-0,31	-0,03	0,07	-0,02
CTI	-0,03	-0,06	0,40	3,81	0,12	-0,64	-0,17
Nettó Hitel/Betét	-0,64	-1,10	-1,05	-0,22	0,05	0,50	1,94
Értékpapírok/Eszközök	1,28	1,23	0,15	0,01	-0,31	-0,29	-0,21
Banki betét/Eszközök	-0,17	-0,36	-0,41	-0,22	-0,09	-0,27	2,06
Adósság/Eszközök	-0,10	-0,08	-0,08	-0,05	-0,09	0,04	-0,05
Saját tőke/Eszközök	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Piaci/Hitelkockázat	-0,01	7,19	0,27	-0,05	-0,12	-0,07	-0,06
RWA/Eszközök	-0,03	-0,02	-0,03	-0,03	0,00	-0,03	-0,03

Megjegyzés: A változók sztenderdizáltak, egy cellában az adott klaszter átlagos változóértéke szerepel.

Forrás: a szerző szerkesztése S&P Capital IQ (2021): i. m. alapján

A befektetési banki profil leginkább a 2-es klaszter elemeinek átlagos értékein fedezhető fel, de az 1-es és a 3-as klaszter elemeit is az ehhez hasonló üzleti modellű bankok közé soroltuk. A nagyon kevés, 13 elemű 2-es klaszter kiugróan befektetési banki profilú

⁴⁷ Ahogy a módszertanban említettük, a mérlegfőösszeg logaritmusának sztenderdizálta szerepel az elemzésben a szakirodalomhoz hasonlóan.



hitelintézeteket tartalmaz, ez a változók értékein is látszik: a kamatbevétel aránya a második legalacsonyabb, a hitel/betét arány a legalacsonyabb, a piaci és hitelkockázat aránya kiugróan a legmagasabb, az eszközarányos értékpapír-állomány pedig a második legmagasabb a klaszterek közül. Emellett a kiugróan magas jövedelmezőség és saját tőkével való ellátottság jellemzi ezt a csoportot, e változóknál is a legmagasabb értékek láthatók a 2. klasztert tekintve. Az eszközarányos értékpapír-állomány változó a 1-es és 3-as klaszterben is magasabb átlagos értéket vesz fel a mintaátlagnál (az 1-es klaszter esetében a legnagyobb), a kamatbevétel aránya a 3-as klaszterben kiugróan alacsony értéket mutat, az 1-es klaszternél viszont meghaladja a mintaátlagot. Mindkét klaszter a mintaátlagnál alacsonyabb nettó hitel/betét aránnyal és RWA/eszköz aránnyal rendelkezik, amelyek szintén a befektetési banki üzleti modellt támasztják alá. A piaci és hitelkockázat arányát tekintve a 3-as klaszterben látható a mintaátlagnál magasabb érték, az 1-es klaszter átlaga éppen nem éri azt el, de így is a 2. és 3. legmagasabb értékek fedezhetők fel ennél a két klaszternél. Az 1-es klaszter a második legnépesebb 570 elemével, míg a 3-as klaszter hasonló nagyságú, mint a 7-es klaszter, 144 hitelintézetet tartalmaz, de mindhárom befektetési banki profilú klaszterbe jellemzően a mintaátlagnál nagyobb hitelintézetek kerültek be. A befektetési banki profil legtisztábban a 2-es klaszter esetében azonosítható, utána a 3-as, végül az 1-es klaszter következik, amely bár így is inkább a befektetési banki profilú csoportba sorolandó, a legközelebb áll az univerzálisabb (két profil tulajdonságait ötvöző) hitelintézeti működéshez.⁴⁸ Összességében a jellemzően befektetési banki profilú hitelintézeteket tartalmazó klaszterek az európai bankok közel egyharmadát tartalmazzák, amelyek jellemzően az intuíciónak megfelelően méretüket tekintve az átlagosnál nagyobb hitelintézetek.

Amellett, hogy a klaszterek jellemzőiből a kirajzolódó üzleti modelleket azonosítjuk, másik oldalról a klasztereket képző megfigyeléseket érdemes szemügyre venni. Több szempontból vizsgáltuk meg az eloszlást: egyrészt megnéztük azt, hogy a közép- és kelet-európai,⁴⁹ illetve a nyugat-európai⁵⁰ hitelintézetek hova sorolódtak be, másrészt a külföldi anyabankkal rendelkező hitelintézetek besorolásait vettük górcső alá, majd vizsgáltuk, hogy az anya- és leánybankok mekkora arányban kerültek ugyanabba a klaszterbe. A 3. táblázat a KKE-i és a NYE-i országok hitelintézeteinek eloszlását mutatja a kialakult klaszterekben. Látható, hogy olyan egyértelmű eltérés a két csoport között nem tapasztalható, hogy azáltal azok teljes mértékben különböző klaszterekben szerepeljenek egymástól. Kijelenthető tehát, hogy a két régió képviselői heterogén módon helyezkednek el a klaszterek között, viszont vannak jelentős különbségek a két régió csoportokon belüli részarányát tekintve. Bár érdekes módon a magyar hitelintézetek fele oda került, a KKE-i országok alul-, a NYE-i országok felülreprezentáltak az 1-es, alapvetően befektetési banki profilú, de az univerzális profilhoz legközelebb álló

⁴⁸ Ezt a másik két befektetési banki profilú klaszterhez képest mért magasabb kamatbevételi arány, alacsonyabb piaci és hitelkockázat arány és magasabb nettó hitel/betét arány támasztja alá.

⁴⁹ Ebbe a csoportba a következő országokat soroltuk: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Montenegró, Észak-Macedónia, Lengyelország, Románia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia.

⁵⁰ Ebbe a csoportba a következő országokat soroltuk: Andorra, Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Írország, Olaszország, Monaco, Hollandia, Portugália, San Marino, Spanyolország, Svájc, Egyesült Királyság, Vatikán.



klaszterben. A KKE-i országok felülreprezentáltak továbbá a 4-es klaszterben, amely a kedvezőtlen helyzetben lévő, gyenge jövedelmezőségű bankokat foglalja magában. Jelentős különbség a részarányt tekintve a klasszikus kereskedelmi banki profilú, méretet tekintve legnagyobb bankokat tartalmazó 6-os klaszterben tapasztalható még, ahol relatíve több KKE-i és kevesebb NYE-i ország található. Ezzel szemben a legnagyobb elemszámú, kis hitelintézeteket tartalmazó, de szintén kereskedelmi banki profilú 5-ös klaszterben relatíve alacsonyabb a KKE-i országbeli bankok aránya. Összességében az látható, hogy földrajzi alapon nem determinisztikus a hitelintézetek üzleti modell alapú klasztereinek kialakulása, de jelentős részaránybeli különbségek tapasztalhatók a KKE-i és NYE-i régió között.

3. táblázat: A KKE-i és NYE-i országok hitelintézeteinek eloszlása az elemzés során kialakuló klaszterekben

Klaszter	Darabszám				Arány (%)			
	Összes	NYE	KKE	Magyar	Összes	NYE	KKE	Magyar
1	570	485	37	4	24,8	29,1	18,7	50,0
2	13	4	0	0	0,6	0,2	0,0	0,0
3	144	80	15	1	6,3	4,8	7,6	12,5
4	42	26	9	0	1,8	1,6	4,5	0,0
5	922	687	68	2	40,1	41,3	34,3	25,0
6	475	269	62	1	20,6	16,2	31,3	12,5
7	135	113	7	0	5,9	6,8	3,5	0,0
Összes	2301	1664	198	8	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző szerkesztése S&P Capital IQ (2021): i. m. alapján

A külföldi anyabankkal rendelkező hitelintézetek részarányát az egyes klaszterekben a 4. táblázat mutatja. Ezen intézmények esetén sem látható egyértelműen egy vagy két klaszterbe sorolódás, heterogén módon oszlanak el a klaszterek között. Összességében nem található egyértelmű eltolódás esetükben sem a kereskedelmi és befektetői banki fókuszú intézmények részarányát tekintve, az 1-es és 5-ös klaszterekben jelentősen alul-, a 3-as, 4-es, 6-os, 7-es klaszterekben pedig jelentősen felülreprezentáltak. Ez szinte teljesen egybevág a KKE-i országok hitelintézeteinek relatív eloszlásával, kizárólag a 7-es klaszterben látható különböző irányú eltérés a mintaátlag részarányától, itt a KKE-i országok alul-, a külföldi anyabankkal rendelkező országok felülreprezentáltak. Ez az összefüggés nagyrészt annak köszönhető, hogy az európai hitelintézeti piacon a külföldi anyabankkal rendelkező leánybankok között jelentősen felülreprezentáltak a KKE-i régió intézményei, amelyek általában NYE-i országból származó anyabankkal rendelkeznek. Ennek megfelelően a külföldi anyabankú leánybankok 41%-a tartozik KKE-i országhoz, amely a KKE-i bankok 65%-át teszi ki, míg 37%-a NYE-i országhoz, amely a NYE-i intézmények mindössze 7%-át foglalja magában. Az anya- és leánybankokat tekintve (ekkor az azonos származási országú hitelintézetpárok is bekerültek az elemzésbe) látható összefüggés a besorolásra vonatkozóan, de nem teljesül teljes mértékben, hogy azok egyazon klaszterbe kerültek volna. A 251 anyabank-leánybank párosból 109 esetben (43,4%) kerültek a hitelintézetek egyazon klaszterbe, a többi esetben,



amely érdekes módon minden magyar leánybank esetét lefedi, különböző klaszterekbe sorolódtak.

4. táblázat: A külföldi anyabankkal rendelkező hitelintézetek eloszlása az elemzés során kialakuló klaszterekben

Klaszter	Darabszám		Arány (%)	
	Összes	Külföldi anyabankkal rendelkező	Összes	Külföldi anyabankkal rendelkező
1	570	45	24,8	14,3
2	13	2	0,6	0,6
3	144	48	6,3	15,3
4	42	20	1,8	6,4
5	922	70	40,1	22,3
6	475	97	20,6	30,9
7	135	32	5,9	10,2
Összes	2301	314	100,0	100,0

Forrás: a szerző szerkesztése S&P Capital IQ (2021): i. m. alapján

5. Összefoglalás

Jelen tanulmányban klaszterelemzéses módszertan segítségével tettünk kísérletet az európai bankok csoportosítására azok pénzügyi mutatóinak felhasználásával. Alapvető célként a jellemző üzleti modellek identifikálását és külön csoportokba rendezését, a KKE-i és NYE-i országok intézményeinek besorolását, valamint az anyabanki-leánybanki viszonyok megvizsgálását tűztük ki. A kutatást meghatározta, hogy a klaszterelemzéses módszertan keretei között a végső modellt különböző optimalitást mérő statisztikákkal választottuk ki, valamint e modell stabilitását, robusztusságát is megvizsgáltuk. A koronavírus-válság kezdete előtti utolsó év, tehát 2019 év végi adatok alapján elkészült elemzés azon kezdeti hipotézist igazolta, hogy a pénzügyi mutatók segítségével jól identifikálhatók és csoportokba rendezhetők a klasszikus kereskedelmi banki, valamint a befektetési banki profilú hitelintézetek, a kialakult hét klaszterből négy az előbbi, három az utóbbi halmaz hitelintézeteiből állt össze. A NYE-i és a KKE-i bankok bár nem különültek el egyértelműen, azaz nem kerültek feltétlenül külön-külön klaszterekbe, így az erre vonatkozó hipotézis nem igazolódtott be, de lényegi eltérések voltak tapasztalhatók közöttük, egymáshoz képest eltérő módon alakultak részarányaik a különböző klaszterekben. A teljes mintabeli arányokhoz képest eltérő részarányok állapíthatók meg a nagy arányban KKE-i országban tevékenykedő, külföldi anyabankkal rendelkező hitelintézeteknél is a különböző klasztereket tekintve. Mindezekről függetlenül, ha a két nagy banki profilra aggregáltuk a klasztereket, nem volt érzékelhető jelentős különbség a NYE-i, KKE-i és a külföldi anyabankú hitelintézetek részarányait tekintve a minta eloszlásához képest. Ezek az eredmények azt mutatják, hogy tisztán földrajzi alapon, illetve tulajdonosi struktúráját tekintve kisebb különbözőségek ténylegesen azonosíthatók a banki üzleti modelleket tekintve, de lényegi, alapvető



működést jellemző eltérések nem érhetőek tetten a használt kutatási keret segítségével. Az anya- és leánybankok tekintetében szintén nem lelhető fel egyértelmű kapcsolat a működésben, de a hasonlóságot alátámasztja, hogy az anyabank-leánybank párok közel fele került azonos klaszterbe. További két kutatási irányt látunk a jövőben megvalósíthatónak, egyrészt további változók kutatásba bevételét, másrészt azt, hogy a jelen kutatásban megalkotott koronavírus-válság előtt felmért állapotot egy korábbi, esetleg a 2008–2009-es gazdasági válság után kialakult állapottal vessük össze.

Felhasznált irodalom

- Ayadi, Rym – Emrah Arbak – Willem Pieter De Groen: *Business Models In European Banking*. Brussels, Centre For European Policy Studies, 2011. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1945779>
- Ágoston Kolos Csaba: *Klaszterelemzés-előadás*. Többváltozós statisztikai modellezés kurzus, Budapesti Corvinus Egyetem, 2016/2017. I. félév.
- Erdős Mihály – Mérő Katalin: *Pénzügyi közvetítő intézmények. Bankok és intézményi befektetők*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.
- Farné, Matteo – Angelos T. Vouldis: Banks' Business Models in the Euro Area: A Cluster Analysis in High Dimensions. *Annals of Operations Research* 305. (2021). 23–57. Online: <https://doi.org/10.1007/s10479-021-04045-9>
- Ferstl, Robert – David Seres: *Clustering Austrian Banks' Business Models and Peer Groups in the European Banking Sector*. Oesterreichische Nationalbank (OeNB), Financial Stability Report 24. 2012. december. 79–95. Online: www.oenb.at/dam/jcr:9f5fecf1-1624-49ff-8ffd-8a9823115542/fsr_24_special_topics_03_tcm16-252045.pdf
- Gál Zoltán: *Pénzügyi piacok a globális térben*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.
- Humblot, Thomas: Classification Of European Banks According To Their Business Model. An Objective Approach. *BNP Paribas*, 2020. július–augusztus. Online: <https://bit.ly/3dVO5CW>
- King, Robert G. – Ross Levine: Finance and Growth: Schumpeter Might be Right. *The Quarterly Journal of Economics*, 108. (1993a), 3. 717–737. Online: <https://doi.org/10.2307/2118406>
- King, Robert G. – Ross Levine: Finance, Entrepreneurship, and Growth. Theory and Evidence. *Journal of Monetary Economics*, 32. (1993b), 3. 513–542. Online: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(93\)90028-E](https://doi.org/10.1016/0304-3932(93)90028-E)
- Kovács Erzsébet: *Többváltozós adatelemzés*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem – Typotex Kiadó, 2014. Online: <https://bit.ly/3pSHTyv>
- Kutasi, Gábor: Stability of CEE Banks in the Crisis Years. *Civic Review*, 14. (2018), Special Issue. 241–254. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0416>
- Levine, Ross: The Legal Environment, Banks, and Long-Run Economic Growth. *Journal of Money, Credit and Banking*, 30. (1998), 3/2. 596–613. Online: <https://doi.org/10.2307/2601259>
- Levine, Ross – Norman Loayza – Thorsten Beck: Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes. *Journal of Monetary Economics*, 46. (2000), 1. 31–77. Online: [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(00\)00017-9](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(00)00017-9)



- Lucas, André – Julia Schaumburg – Bernd Schwaab: Dynamic Clustering of Multivariate Panel Data. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 2020-009/III. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3531721>
- Marques, Bernardo P. – Carlos F. Alves: Using Clustering Ensemble to Identify Banking Business Models. *Intelligent Systems in Accounting, Finance and Management – An International Journal*, 27. (2020), 2. 66–94. Online: <https://doi.org/10.1002/isaf.1471>
- Molin, Felix: *Cluster Analysis of European Banking Data*. Degree Project In Financial Mathematics. KTH Royal Institute, 2017. Online: www.math.kth.se/matstat/seminarier/reports/M-exjobb17/171213.pdf
- Rousseeuw, Peter J.: Silhouettes. A Graphical Aid to the Interpretation and Validation of Cluster Analysis. *Journal of Computational and Applied Mathematics*, 20. (1987), november. 53–65. Online: [https://doi.org/10.1016/0377-0427\(87\)90125-7](https://doi.org/10.1016/0377-0427(87)90125-7)
- S&P Capital IQ: *SNL Mergers & Acquisitions* (2021. október 28). Online: [https://doi.org/10.1016/0377-0427\(87\)90125-7](https://doi.org/10.1016/0377-0427(87)90125-7)
- Vinh, Nguyen Xuan – Julien Epps – James Bailey: Information Theoretic Measures for Clusterings Comparison: Is a Correction for Chance Necessary? In *Proceedings of the 26th International Conference on Machine Learning*. Montreal, Canada, 2009. 1073–1080. Online: <https://doi.org/10.1145/1553374.1553511>
- Wilkinson, Leland – Laszlo Engelman – James Corter – Mark Coward: Cluster Analysis. In *Multivariate Analysis in Psychology and Education Course*. University of Illinois Urbana-Champaign, 2012. ősz. Online: http://cda.psych.uiuc.edu/multivariate_fall_2012/systat_cluster_manual.pdf



Várhelyi Tamás¹ – Árva László²

Az új, post-Covid közgazdaságtan felé

Towards the New Post-Covid Economics

A közgazdászok célfüggvényeikkel hagyományosan arra törekednek, hogy a szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokkal minél nagyobb outputot, kibocsátást érhessünk el. Az már azonban állítólag nem a közgazdászok feladata, hogy megkérdezzék, milyen összetételű kibocsátást kellene előállítani, vagy hogy egyáltalán miért kellene minél gyorsabban állandóan növelni ezt? Az externális hatások, vagyis a termelés távolabbi, külső hatásai sem igazán lényegesek a közgazdászok, különösképpen a vállalati gazdaságtan művelői számára. Az elmúlt fél évszázadban a Föld túlnépesedett: ha a népesség egésze annyit fogyasztana, mint amennyi a fejlett országok egy főre eső fogyasztása, akkor globális szinten a kibocsátás környezetvédelmi szempontból kezelhetetlen szintre nőne.

Sok biológus már jóval a koronavírus-járvány előtt megkongatta a vészharangot a tekintetben, hogy a világméretű túlnépesedés, a túlzott városiasodás, a globális felmelegedés nem várt következményei, a korlátlan globalizáció és a transznacionális vállalatok tevékenysége, a természeti erőforrások árának figyelmen kívül hagyása, a korábbinál sokkal gyorsabban bővülő termelőtevékenység együttesen olyan globális katasztrófákhoz vezethetnek, amelyek alapjaiban rendíthetik meg, vagy akár el is törölhetik az emberi civilizációt. A Covid-járvány idején többen megismételték ezeket a borús jóslatokat. Cikkünkben olyan fenntartható megoldásokat igyekszünk javasolni, amelyek révén elkerülhetők lennének az emberiség legsötétebb kilátásai.

Kulcsszavak: Covid-19, a járványok okai, felmelegedés, a gazdaság hatása a környezetre, új gazdasági paradigmák

Economists traditionally strive to get higher results, bigger outputs with the available scarce resources. But at the same time, it is not their task to ask about the distribution of the outputs, or why this output should increase very rapidly at all? Similarly, external effects, the longer consequences of the production are also not very important for the economists, and especially not for the economists who are working for the companies. During the last half century, Earth has become very overpopulated, and if the total population of the Earth had the same level of consumption as the average per capita consumption of the richest countries, then the pollution problem would

¹ Főiskolai tanár, Eszterházy Károly Egyetem Gazdaságtudományi Intézet, e-mail: varhelyit@hotmail.com

² Professzor, ESSCA Budapest, e-mail: laszlo.d.arva@gmail.com

become globally completely unmanageable. Some biologists have already warned before the Covid-19 epidemic that due to the worldwide overpopulation, the extreme development of the cities, the unexpected consequences of the global warming and the limitless globalisation, the negligence of the price of the natural resources and the production activities neglecting the real needs of the population altogether would lead to global catastrophes which cannot only shake, but can completely eliminate human population on Earth. During the Covid-19 epidemic, there have been more and more experts who keep repeating these somber predictions and sometimes are visualising the complete extinction of the human race. In our article we try to suggest some sustainable solutions to avoid the blackest scenarios of mankind.

Keywords: Covid-19, causes of pandemics, global warming, effects of the economy on the environment, new economic paradigms

1. A népességnövekedés problémája

A legfontosabb gazdasági, egészségügyi, illetve politikai kockázatokat a világ népességének további gyors ütemű és földrajzilag egyenetlen növekedése rejti. Jelen pillanatban, a 21. század elején, a világ népessége naponta 250 000 fővel nő, ami nagyjából egy Debrecen méretű városnak felel meg. Az emberiség szaporodása évezredekken át viszonylag lassú volt, és a népesség csak 1800 körül érte el az egymilliárd főt, e szám megduplázódására viszont már csak újabb 130 évre volt szükség – 1930-ra a népesség kétmilliárd, 1959-re már 3 milliárd fő volt, majd a rohamos növekedés eredményeképp 2011-re a 7 milliárd főt is elérte. Becslések szerint 2050-re a világ népessége átlépi a 11 milliárd főt.³

Mindez azt jelzi, hogy – a népszaporulat ütemének fokozatos lassulása ellenére – évszázadunkban is folytatódni fog a népesség növekedése, és ez nyilvánvalóan jelentős környezeti és egészségügyi kockázatokat jelent, főként a nagy népsűrűségű városokban.

2. A városiasodás környezeti és egészségügyi kockázatai

A világ népsűrűségének növekedése, illetve az a városiasodási folyamat, amely az elmúlt évszázad során végbement, és aminek következtében az ENSZ szerint 2030-ra a világ lakosainak két harmada városlakó lesz, nagyon komoly környezeti és egészségügyi veszélyeket rejt magában. A világ GDP-jének, vagyis bruttó hazai termékének 80%-át városokban állítják elő már napjainkban is. 1995-ben még csak 22 olyan nagyváros volt

³ Arra vonatkozóan is vannak vélemények, hogy földrajzilag milyen megoszlásban kerül erre sor: sokáig Ázsiában volt a népességnövekedés a leggyorsabb, de az utóbbi évtizedekben Afrika vette át a vezető helyet. Ugyanakkor több elemzés felhívta a figyelmet arra is, hogy 2050 után a világ gyors népességnövekedése jelentősen lassulni fog. Lásd erre vonatkozóan például J. R. Weeks: *Population. An Introduction to Concepts and Issues*. Boston, MA, Cengage Learning, 2021.



a világon, amelynek lakossága öt- és tízmillió között volt, és 14 olyan, amelynek ennél több. 2015-re az előbbieket száma 44-re emelkedett, és 29 olyan város van, amelyben tízmilliónál több ember él, nagy részük a fejlődő világban, nehezen felfogható környezeti és egészségügyi körülmények között. Az ENSZ jelentései szerint ez a trend folytatódni fog a közeljövőben is. Amennyiben adott területen nagyszámú ember él összezsúfolódva, akkor a pusztító járványok kitörése és terjedése is egyre valószínűbb lesz – különösen a fejlődő országokban, a megfelelő higiéniai feltételekkel nem rendelkező megapoliszokban erős ez a veszély. A jelenlegi járvány kiindulópontját jelentő kínai Vuhan városa 8,5 ezer négyzetkilométeren több mint 11 millió lakost foglal magában, ami igen nagy népsűrűséget jelent, de például Indiában, illetve Fekete-Afrikában ennél gyakran jóval nagyobb számú népesség él ennél sokkal kisebb területen, sokkal rosszabb egészségügyi és higiéniai körülmények közt.

3. A globális felmelegedés környezeti és egészségügyi problémái

Mára már bizonyítottnak tekinthető, hogy az úgynevezett „üvegházhatású gázok” növekvő kibocsátása jelentős mértékben hozzájárul a globális felmelegedéshez. A globális felmelegedés több kellemetlen, sőt egyenesen káros következménnyel jár, úgymint például a mélyebben fekvő tengerparti területek víz alá kerülése, vízhiány, egyes térségek korlátlan felmelegedése és elsivatagosodása, éghajlati anomáliák, az élelmeszer-termelés feltételeinek romlása, sőt, korábban nem látott, új betegségek megjelenése is. Ezek a következmények azért különösen veszélyesek, mert gyakorlatilag visszafordíthatatlanok: ha a grönlandi, antarktisi jég elolvad és megemel a tengerek szintjét, akkor a kibocsátás drasztikus csökkentésével sem érhető el belátható időn belül, hogy ez a szint csökkenjen, nem is beszélve arról, hogy ha a mai tengerparti városok víz alá kerülnek és súlyosan károsodnak, akkor a víz visszahúzódása sem eliminálná a károkat.

A francia Élet és tudomány, a *Science et Vie* folyóirat 2016. decemberi számában már megjelent egy cikk, *Permafrost: et si'il liberait des armées de virus?* (vagyis: Permafroszt: és mi lenne, ha a vírusok armadáját bocsátaná szabadon)? címmel⁴, amely azt elemezte, hogy Szibériában a permafroszt, azaz a folyamatosan fagyott talaj tele van olyan mikroorganizmokkal, amelyek potenciálisan betegségeket és fertőzéseket, illetve világgjárványokat okozhatnak. Nemcsak a félelmetes lépfene baktériumának spórái, hanem különféle, korábban nem ismert és ezért potenciálisan igen veszélyes baktériumok és vírusok is kikerülhetnek ezen fagyott talajból, amennyiben a globális felmelegedés következtében ez a talaj lassan felmelegszik.

De nemcsak a permafroszt felolvadása okozhat egészségügyi zavarokat, hanem az éghajlatváltozás egyéb következményei is: új betegségterjesztő vektorok (például maláriát hordozó szúnyogok, illetve egyéb rovarok jelenhetnek meg olyan területeken, ahol azok korábban még, vagy már nem voltak jelen – ez a folyamat már mérhetően meg is kezdődött. Elég csak a maláriát megvizsgálni: a mai napig nem létezik ellene

⁴ Permafrost: et si'il liberait des armées de virus? *Science et Vie*, 2022. február 20.



veszélytelen kezelési mód, és az egyetlen hatásos módszer a védekezésre a szúnyogok kiirtása. Azonban azt is tudjuk, hogy a szúnyogok is csak környezetkárosító módon irthatók hatékonyan. Szintén a *Science et Vie* említett cikkében jelzik annak veszélyeit, hogy a globalizáció nyomán a világ korábban érintetlen területei is az emberi tevékenység közelébe kerülhetnek, és ez fokozott egészségügyi kockázatokat jelenthet. De emlékezzünk: a 2019-es Covid-járvány is oly módon jött létre, hogy korábban csak állatokban szaporodó vírusok átkerültek az emberekre. A globális felmelegedés, illetve más környezetkárosító folyamatok nagy valószínűséggel megnövelik ilyen jelenségek, mutációk létrejöttét, illetve megkönnyítik ezek elterjedését.

4. A globalizáció kockázatai

Ugyanígy komoly kérdéseket vet fel maga a globalizáció is: a 20. század hetvenes éveitől kezdve a nagy nemzetközi vállalatok új stratégiát dolgoztak ki: világméretű termelésük, más szóval, a globális értékláncuk optimalizációját. Ez röviden azt jelenti, hogy adott termék előállítása kis résztvevőegységekre bontható (ezeket az elemi egységeket az „értéklánc elemeinek” nevezik), és ezek az elemek eltérő árú erőforrásokat igényelnek. A 20. század végére a munkaerő vált a legfontosabb termelési erőforrássá, és a gazdasági logikán felépülő nemzetközi vállalatok, vagyis a multik az összes vállalati profit maximalizálása érdekében napjainkban arra törekednek, hogy a termelést világméreteken oly módon szervezzék meg (optimalizálják), hogy az igénytelen, képzetlen munkaerőt igénylő tevékenységeket oda telepítsék a világban, ahol az olcsó munkaerő nagy mennyiségben található. Ezért, logikus módon, a képzetlen munkaerőt igénylő feldolgozóipari, összeszerelő tevékenységek a szegény, elmaradott perifériaországokba kerülnek, míg a képzett munkaerőt igénylő termék- és pénzügyi tervezés, valamint marketing és értékesítés a magasan képzett, gazdag centrumországban található. Mindezt jól lehet látni a kelet-európai autóipar példáján is: a jövedelmező terméktervezés, a pénzügyi folyamatok irányítása, valamint a vállalati marketingmunka a fejlett centrumországokban (Németországban, Franciaországban, Japánban), míg az összeszerelő munka a szegény periférián, Magyarországon, Romániában, Szlovákiában és Lengyelországban található.⁵

Mindennek a közvetlen következménye a multik profitjának növekedése, valamint a társaságok tulajdonosainak és menedzsereinek gazdagodása, a közvetett következmény pedig a szállítási tevékenység növekedése, ami jelentős szén-dioxid-kibocsátással jár, és így erősíti a globális felmelegedést. Ugyancsak fontos megjegyezni, hogy a nyersanyagok, valamint félkész és késztermékek elkerülhetetlen mozgatása, szállítása mellett szükséges lehet esetenként az emberek nagy távolságú utazása is, amely szintén növeli a globális járványok kockázatát. Ennek nyomán, míg pár évszázada több mint egy év is kellett ahhoz, hogy egy Kínában pusztító járvány eljusson Európába, ma már – a Covid-járvány példáján láthattuk – pár óra is elég ehhez.

⁵ Tamás Várhelyi – László Árva: Toward Complex and Sustainable Tourism in Hungary. *Polgári Szemle*, 16. (2020), különszám. 85–102.; Árva László – Pásztor Szabolcs – Victoria Pyatanova: Some Thoughts on the Relationship between Multinational Corporation Strategies and the Changing Patterns of International Trade: The Geographical Optimization Principle. *Economy and Finance*, 7. (2020), 1. 56–77.



Az elmúlt évtizedekben a világ számos térségében és országában kérdőjelezték meg a globalizáció folyamatát. Ahogy azt az ENSZ Latin-amerikai és Karib-tengeri Gazdasági Bizottsága (*Economic Commission for Latin America and the Caribbean*, ECLAC) legutóbb a koronavírus-járvány kapcsán kiadott elemzésében írták: a 2008-as pénzügyi válságot követően a globalizációval és annak öngyógyító képességével szemben számos kétely merült fel, amelyek azóta sem nagyon csitulnak. Mindehhez még hozzáteszik, hogy a koronavírus-járvány a kereskedelmi kapcsolatok megbénítása révén szétzilálja a globális értékláncokat, aminek következtében azok a nemzetközi vállalatok, amelyek ilyen módon szervezték tevékenységüket, komoly bajba kerülnek, és hasonlóképpen rosszul járnak a beszállítóik is.⁶

5. A természeti erőforrások valódi értékének, árának figyelmen kívül hagyása

Az ipari forradalom egyik alapja a fosszilis üzemanyagok kitermelése és felhasználása volt. Ennek kapcsán az ipar megszokta, hogy ezek árát elsősorban a kibányászásuk költsége határozza meg. Az árban nem szerepelt az, hogy a természeti erőforrások árának része kellene hogy legyen újraképződésük költsége; ezt egyszerűen figyelmen kívül hagyták. Az újraképződés természetesen bonyolult fogalom, sok esetben szó szerint lehetetlen meghatározni – e helyett azzal kellene kalkulálni, hogy az illető erőforrást annak kimerülése után milyen költséggel lehetne helyettesíteni. A természeti erőforrások valódi értékében ezenfelül a felhasználásuk által keletkezett kárt is figyelembe kellene venni, azaz a környezetkárosítást, valamint a kapcsolódó egészségkárosítást. A környezetkárosítás egyik következménye az elmúlt évtizedekben középpontba került globális felmelegedés. Azonban a gazdasági fejlődésnek tekintett növekedés ennél jóval tágabb körben okoz visszafordíthatatlan károkat. Kiemelhetjük közülük a talaj tönkretételét, a globális mikroműanyag-szennyezést, az ivóvízbázisok elszennyezését, a mindent elborító hulladéktömeget.

Összetettebb jelenség az egészségkárosodás: nyilvánvaló tény a daganatos és allergiás betegségek számának emelkedése, amely mögött elsődleges és másodlagos környezetkárosító tényezők állnak. A nyilvánvaló hatású elsődleges tényezők (például légszennyezés) mellett másodlagos tényezőkön például azt értjük, hogy a mind mesterségesebbé váló élelmiszer-termelés olyan adalékanyagokat, technológiákat használ, amelyek összességében károsítják az egészséget. Ennek oka a szintén problémásnak ítéltető gazdasági racionalitás mellett a túlnépesedés és a környezetkárosítás miatti kényszer.

Az egészségkárosítás mellett további komplex negatív jelenség például a viszonylag jól ismert és dokumentált biodiverzitás csökkenése. Kétségtől elválik lehet elefántcsordák vagy közönségesebb vadállatok nélkül is élni az emberiségnek, de az az életminőség nem ugyanaz, mint a mai, és a modern közgazdaságnak a környezeti, természeti értékek

⁶ ECLAC: *Report on the Economic Impact of Coronavirus Disease (COVID-19) On Latin America and the Caribbean* (2020. március 26.).



felhasználása kapcsán ezt is be kellene áraznia. Ugyan megjelentek ennek első formái, terjed a „szennyező fizet” elv, a szén-dioxid-kibocsátásnak már egyre szélesebb körben ára van, de ez még messze nem elegendő.

6. A nem valóságos fogyasztói igények kielégítésének és a korlátlan gazdasági növekedésnek a kérdőjelei

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a termelés minden áron való növelése nem feltétlenül jelenti valódi emberi szükségletek kielégítését. A világ fejlett országaiban sok esetben (ma már inkább az esetek nagyobb részében) főként az erőszakos és jól szervezett marketingmunka által mesterségesen kreált szükségletek kielégítéséről van szó. De ez nemcsak a minél több, gyorsan avuló divattermék növekvő termelését eredményezi, hanem azt is, hogy az iparcikkek esetében az úgynevezett „beépített avulás” miatt az idő előtt elromló termékek is új meg új dolgok vásárlását követelik a fogyasztótól, a régi meg mehet a szemébe. További probléma lehet az erkölcsi avulás problémája is: sok esetben azért következik be, mert adott feladatot az új termék jobban, hatékonyabban tudja ellátni, de sok esetben (elsősorban a fogyasztási cikkek területén) csak a divat változásai teszik a termékeket elavulttá.

Sok új kérdést kell majd feltennünk a termelés céljait tekintve, kezdve a szükségletek valódiságától, egészen a rendszer fenntarthatóságáig.

Érdeemes egy pillantást vetni az elmúlt 10 000 év gazdasági változásaira, és feltenni a kérdést, hogy miért kezdett az emberi gazdaság gyors ütemű növekedésbe a 18–19. század után. Yuval Noah Harari a neves izraeli történész írta, hogy az exponenciális gazdasági növekedés csak a kapitalizmus megjelenésével kezdődött, hiszen csak ekkortól vált lehetővé, hogy hitelek révén olyan dolgokat állítsunk elő, amelyeknek nincs még meg a fedezete anyagi oldalról. Korábban a gazdaság csak azonos értékű javak cseréjét jelentette, a nyereség pedig a „komparatív” előnyökből, vagyis az olyan termékekre való specializálódásból adódott, amelyben egy-egy térség vagy egy mester jobb volt a többinél. Amint a hitel révén lehetővé vált olyan termékek és szolgáltatások előállítása, amelyek már jelentős új értéket testesítettek meg, akkor azokat persze el is kellett adni. Ezt az exponenciális gazdasági növekedést Angus Maddison hosszú távú idősorai igen jól illusztrálják. Jól mutatja a gazdasági növekedés hirtelen felgyorsulását a Maddison-adatbázis hosszú távú, egy főre eső GDP-adatsora, ahol látható, hogy a 18. század végéig, a 19. század elejéig nem igazán volt gyors az egy főre eső GDP-növekedés, majd onnantól hirtelen megugrott.

A korábbihoz képest hihetetlenül felgyorsult termelési lehetőségek megjelenése után lépett képbe a marketing, mivel korábban csak azt lehetett eladni, amire kifejezett kereslet mutatkozott. Marketing révén a kereslet mesterséges felkeltésével már akkor is el lehet adni az új termékeket, ha korábban nem volt azokra kifejezett igény. Sokszor tehát új igényeket felkeltve, mesterségesen kreáltak keresletet...

És mi lehet ennek a gyors gazdasági növekedésnek az eredménye? Azon túl, hogy egyre többet termelünk és fogyasztunk, egy sor előre nem látható tényező is a rendszer eleme lesz. Új betegségek, mint például az allergia, nagy arányú megjelenése – amelynek



konkrét okait még ma sem ismerjük, de valószínű, hogy a tömeges szennyezés nagy szerepet játszik benne –, de említhetjük a több ezer négyzetkilométeres úszó műanyag-szigetet Hawaii és Alaszka közt, ahonnan a mikroműanyagok a táplálékláncon keresztül az emberbe jutnak, de a termékek mesterséges, beépített avultatását is, amely mérhetően pazarlást eredményez, vagy a az állatokról az emberre ugró fertőző ágensek megjelenését, mint a MERS, a Covid-19, és még ami utána jöhet. Ezt az önpusztító gazdaságot talán meg lehetne menteni olyan új elvek révén, mint például a „körforgásos gazdaság”, amikor a termelő feladata a termék szervizelése, illetve feldolgozása, újrahasznosítása.

A gyors és egyre korlátlanabb egy főre eső GDP pedig nem maradt meg egyetlen ország privilégiumának, hanem, akárcsak a nagyon fertőző betegségek, áttért más országokra is.

A gazdasági növekedés fertőző jellege azt jelenti, hogy az egyes országok egyre gyorsabb növekedése példaként szolgál a többi országnak is. Minden ország, amely akárcsak kissé is lemaradt az egyre gyorsuló gazdasági versenyben, kétségbeesett és kötelességének érezte, hogy maga is felgyorsítsa a gazdasági növekedést – és szennyezze tovább a környezetét. Ahogyan tette Németország, Japán, Kína vagy a távol-keleti térség egyéb országai.

Ugyanakkor az is lehetséges, hogy a járvány elmúlása után minden és mindenki igyekszik majd visszazökkenni a korábbi kerékvágásba, sőt, még nagyobb erővel fognak a környezeti és egészségügyi fenntarthatóság elleni hatások növekedni. A korlátlan és esztelen gazdasági növekedés iránti vágy, úgy látszik, az emberiségbe kódolt tulajdonság, vagy legalábbis az elmúlt pár ezer év fejlődése nyomán ez vált a természetes kiválasztódás révén meghatározóvá.

Lehetséges, hogy a gazdaság minél gyorsabb felpörgetése érdekében a Covid-járvány után vissza fogunk térni a korábbi fenntarthatatlan módszerekhez, a marketing generálta szükségletekhez és a környezetszennyező termeléshez. Látni kell ugyanakkor, hogy ez csak egyike a lehetséges opcióknak, és ez esetben viszont fel kell készülnünk a koronavírus-járványhoz hasonló újabb világgjárványok ismételt megjelenésére, valamint a globális felmelegedés újabb kellemetlen egyéb következményeire is.

7. Megoldási lehetőségek a világban

A jelenlegi helyzetben a legnagyobb veszélyt az jelentené, ha sikerülne gyorsan leküzdeni a világgjárványt, illetve annak gazdasági következményeit, és a *back to normal* illúziója nyomán korábbi tevékenységek a korábbi keretek között, a korábban megszokott módon folytatódna. A Covid-pandémia elmúlt első látásra jó hírek tűnhet, egészen addig, amíg a következő világméretű járvány ki nem tör. Amennyiben nem változtatjuk meg a korábbi játékszabályokat, akkor újabb és újabb járványok kitörésére és a termelés szakaszos kényszerű leállítására kell számítani. Az Allianz Research anyaga⁷ éppen ezt a tévedést követi el, amikor azt igyekszik feltárni, hogy miként lehetne visszatérni a Covid előtti gazdaságba és társadalomba. Ez azonban feltehetőleg nagyon nagy

⁷ Arne Holzhausen et al.: *The Middle Income Trap. Inequality Across Countries after COVID-19*. Allianz Trade, 2021. november 17.



önáltatás és tévedés lenne, és csak újabb, még veszedelmesebb járványoknak és pusztulásnak nyitna teret. Ugyanakkor mások (mint például Milne⁸) arról írnak, hogy a Covid után minden meg fog változni, társadalmilag, gazdaságilag és politikailag egyaránt. Milne úgy látja, számos kutatás igazolta, hogy az ember alapvetően nem a kényelmes, fizikai tevékenységektől mentes városi életre fejlődött ki, hanem olyan városiasodás előtti időkre, amikor körülbelül ötször annyi testmozgást végzett, mint a nagyrészt ülő életmódot folytató városi lakosságra jellemző. Nem véletlen, hogy napjaink városi lakosai közt sokkal nagyobb arányban található elhízott, magas vérnyomásos, szív- és érrendszeri betegségekkel küldő ember, mint a természeti népeknél. De ugyanez vonatkozik az alacsonyabb immunrendszer-működésre is, mivel születésüktől kezdve ezek a városi emberek sokkal kevesebb fertőző ágenssel találkoztak, mint a természeti népek.⁹

A poszt-Covid átalakulás tehát minden bizonnyal igen jelentős változásokat kell hogy indukáljon. Mire van akkor szükség? Mindenekelőtt fontos lesz átgondolni az „alapvető emberi értékeket”, azokat a dolgokat, amelyeket az emberek fontosnak és értékesnek tartanak. Az a mentalitás, amely jelenleg nem az élet minőségét, hanem az anyagi javak minden áron való gyors növelését tekinti fő célnak, nem tartható fenn, mivel az alapvetően az emberi környezet visszafordíthatatlan pusztítását eredményezi csupán. Fontos az is, hogy a túlzott városiasodás által okozott negatív hatásokat felszámoljuk. Mindezek együttesen komoly életmódbeli, értékrendszerbeli, társadalmi és természetesen gazdasági változásokat kell hogy indukáljanak.

7.1. De-urbanizáció, vagyis a városiasodás visszafordítása

Napjainkban a világ lakosainak több mint fele már nagyvárosokban lakik, és feltehetően nem lehetséges ezt a tendenciát megfordítani. Ugyanakkor arra talán van lehetőség, hogy egészségesebb városi környezetet teremtsünk.

Egyértelmű, hogy az emberi szervezet (a test és a psziché) nem a mozgásszegény városi életre, hanem a sokkal dinamikusabb szavannai életre fejlődött ki, szükséges, hogy a gépjárműhasználatra épülő, ülő életmóddal együtt járó városi élet átadja a helyét egy sokkal egészségesebb településszerkezetnek, ahol a gépjárművek és a közösségi közlekedés helyett sétálva, illetve biciklizve juthatunk el lakóhelyünkről a bevásárlás, a szórakozás és a munkavégzés helyszíneire. Carlos Moreno, a párizsi Panthéon-Sorbonne professzora kidolgozta a „15 perces város” koncepcióját, amelynek lényege, hogy

„a városokat úgy kell kialakítani, vagy újra-kialakítani, hogy 15 perces biciklizésnél vagy sétánál ne kelljen messzebb menni a lakóhelyünktől az alapvető városi igények kielégítéséért: vagyis munka, lakás, étel, egészség, oktatás, kultúra és szórakozás mind megtalálható volna egy ekkora periméteren belül. Minden mini-városnak volna saját irodanegyede, sportlétesítményei, kávézói, éttermei, egészségügyi intézményei, iskolái, zöldterületei

⁸ Gustav Milne: Post-Pandemic Urban Living: Back to the Stone Age? *Academia Letters*, (2021), július. Article, 1717. 1-7.

⁹ Milne (2021): i. m. 2-4.



és kulturális központjai – úgy, hogy 15 perces időtávon belül elérhetőek legyenek. A parkolók helyett bicikliutakat létrehozni, a meglévő infrastruktúrát multifunkcionálissá alakítani: az iskolák használhatóak például közösségi térként tanítás után vagy este, a használaton kívüli épületekben közösségi irodákat lehet kialakítani”.¹⁰

Párizsban ezt a koncepciót láthatóan hamarosan meg kívánják valósítani.

7.2. Területfejlesztési politika: tájvédelem és a biodiverzitás megőrzése

Mindehhez szorosan kapcsolódik a környezetpusztító emberi tevékenységek visszaszorítása. Például a nagyüzemi monokulturális mezőgazdaság végeláthatatlan búzamezői és kukoricaföldjei mind súlyos környezeti veszélyforrást jelentenek. Ezzel szemben táj- és emberbarát mezőgazdasági termelés ösztönzésére van szükség, mivel csak ez képes megővni az egészséges környezetet és a biztosítani a vidéki életforma fennmaradását.

Ugyancsak kiemelten fontos lesz a Covid utáni időkből a biodiverzitás hatékonyabb védelme, vagyis a növény- és állatvilág változatosságának megőrzése, hiszen anélkül a természet egyensúlya alapjaiban rendül meg. El kell terjeszteni azokat a gondolatokat is, hogy egyes esetekben nem tudjuk még pontosan, a környezet- vagy természetkárosítás milyen mechanizmusokon keresztül okoz problémákat, de nagy valószínűséggel problémákat fog okozni, és a biztonságos magatartás ennek megelőzése. A pandémia miatt sokak számára lett fontos a jövőbeli kockázatok csökkentése – ezt kellene most kihasználni, megfelelő irányba terelni.

7.3. Az üzleti gazdaságtan (*business science*) és a gazdaságpolitika közelítése egymáshoz

Az ember testi felépítését figyelembe vevő életmód-átalakítások mellett fontos, hogy a Covid utáni gazdaságban a pusztán profit maximalizálásával foglalkozó üzleti tudományok és a távolabbi, externális hatásokat is figyelembe vevő gazdaságpolitika közeledjen egymáshoz, de oly módon, hogy az üzleti tudományok, a *business sciences* építsék be magukba a gazdaságpolitika távlati szempontjait is. Egyébként már eddig is voltak erre nézve törekvések, de sok esetben kilógott a lóláb, és bírálták is a nagyvállalatokat azért, mert csak formálisan emelték be a „vállalati célok” közé a társadalmi felelősségvállalást, illetve a környezet megővését. Sajnos ezek végső soron elidegeníthetik a vállalat *stakeholdereit*, mindazokat, akik hatással vannak a gazdálkodó egység tevékenységére.

Érdekes, hogy már 2010 körül Kotler, a modern marketing elismert atyja és munkatársai a *Marketing 3.0* című könyvük előszavában arról beszéltek, hogy a „marketing elmúlt 60 éves története során a termék-központú (marketing 1.0) irányból a fogyasztó

¹⁰ Mrav Noémi: 15 perces város: a jövő kulcsa vagy csupán utópia? *Euronews*, 2021. szeptember 21.



központú (marketing 2.0) felé, majd végül napjainkban az új környezet (environment) dinamizmusának megfelelően az emberiség vonatkozású dolgok (humankind issues) felé mozdult el (marketing 3.0).¹¹

Bár ismerve Kotler munkásságát kérdéses, mennyire kell ezt a kijelentést készpénznek venni, avagy csak a világ legismertebb marketinggurujának egyszerű marketingfogásáról van szó, az már figyelemre méltó, hogy a könyv utolsó, kilencedik fejezetének a *Környezeti fenntarthatóságra való törekvés* alcímet adták.

7.4. Állami beavatkozások és az állami tervezés fontossága

A Covid utáni közgazdaságtan céljaihoz mindenképpen szükség lesz a fokozódó állami beavatkozásra, amelyen belül kiemelkedő szerepet kell hogy kapjon a tudatos, államilag irányított területfejlesztés, hiszen a korlátlanul növekvő nagyvárosok (főként a harmadik világ országaiban kialakult sok milliós megalopoliszok, amelyek nem rendelkeznek megfelelő infrastruktúrális, illetve egészségügyi feltételekkel) folyamatos kihívásokat jelentenek, amelyek egyenes következménye lehet a világméretű járványok kialakulása, valamint erősödése. A gyorsan növekvő kelet-ázsiai országok (Japán, Kína, Dél-Korea, Tajvan, Malajzia) már a „fejlesztő állam” 1970-es évek kezdeti bevezetése óta jelentős mértékben használják az állami beavatkozást a gazdasági fejlődés fokozása érdekében.

7.5. A mesterséges keresletgenerálás visszafogása

A jövőben igen fontosnak tűnik azon állami és civil összefogáson alapuló fogyasztóvédelem, amely nemcsak a fogyasztó egyszerű becsapása esetén lép fel, hanem akkor is, amikor egy termék fejlesztése során tudatosan beépítik az avulást, azt, hogy viszonylag rövid idő alatt menjen tönkre a termék. Ez a fogyasztóvédelmi szervezet hasonlóan felléphetne az úgynevezett „gyors divat” (*fast fashion*) ellen is, amely a ruházati iparban az új termékek termelésének felpörgetését jelenti, és egyúttal azt is eredményezi, hogy a fogyasztási cikkek gyorsan kimennek a divatból, és ezért kidobjuk őket. Persze megfelelő iskolai és iskolán kívüli oktatással kellene tudatosítani a fogyasztókban azt is, hogy mennyire fontos a természet, valamint a természeti erőforrások védelme, az azokkal való takarékoság.

¹¹ Philip Kotler – Hermawan Kartajaya – Iwan Setiawan: *Marketing 3.0: From Products to Customers to the Human Spirit*. Hoboken, New Jersey, Wiley, 2010. xi.



7.6. A globális termelési értékláncok rövidítése, a termelés földrajzi elhelyezkedésének koncentrációja

Az a neoglobalista tendencia, amelynek lényege, hogy egy-egy vállalat termelését a világban földrajzilag optimalizálja, oly módon, hogy az alacsony hozzáadott értékű tevékenységeket az olcsó munkabéjú országokba telepíti ki, és ennek révén nagy volumenű terméket szállít világszerte, ökológiailag egyre kevésbé fenntartható. Fontos lenne külön környezeti adókat kivetni a nemzetközi vállalatokra, amelyek visszaszoríthatnák a termékek nagy volumenű távoli szállítását. Erre most kiváló lehetőség nyílt: egyrészt, a pandémia miatt az ellátási láncok sebezhetősége nyilvánvalóvá vált, másrészt, bizonyos költségek irreális módon növekedtek – mint például a tengeri szállítási költségek. Lehetséges lenne olyan szabályozás kialakítása, amely hosszú távon adók szofisztikált rendszerével magasan tartja ezeket a költségeket, a bevételekből környezet-helyreállító beruházásokat (például a tengerek megtisztítását) finanszírozva. Ehhez azonban a világ jelenlegi szintjénél nagyobb szervezethez, integrációjára lenne szükség, ami azonban a fenntarthatósági, környezetvédelmi célok megvalósításához amúgy is elengedhetetlen. Egy globális problémát hosszú távon nem lehet csak nemzetállami szintű vállalatokkal megoldani.

7.7. A termelés céljainak újrafogalmazása

A gazdaság céljait át kell fogalmazni, és a mai „bruttó hazai termék” (GDP), vagyis a gazdasági növekedés kizárólagos vizsgálata helyett a „nettó jólét”, a *net welfare* (még pontosabban: fenntartható nettó jólét) középpontba állítására lenne szükség, amelyben figyelembe kellene venni a fenntarthatóságot és a környezet állapotának megőrzését is. Sajnos a GDP egyszerű, könnyen mérhető és jól érthető kategória, szemben a sokkal bonyolultabb, nehezebben számítható *net welfare* mértékével, de ebben az irányban mindenképpen el kell mozdulni, amennyiben hosszabb távon fenntartható és alapvetően válság- és járványmentes gazdaságra törekszünk.

7.8. Az információstársadalom-jelenség befolyásolása környezetmentő irányba

Az információs társadalom, vagy a ma divatos fogalom, az ipar 4.0 megteremtheti a lehetőséget annak, hogy a környezetszennyező termelés helyett környezetkímélő megoldások terjedjenek el. Ráadásul a technológiai fejlődés révén szükséges folyamatos változásokba könnyebb egy új szemlélet kritériumait beépíteni, mint ha ezt egy statikus, beállt gazdasági rendszerbe kellene megtenni. A feladat, illetve a lehetőség e téren az, hogy ne csak egy-egy termék vagy termékösszetevő esetén történjen ez meg, hanem komplex módon alakuljon át a mai gazdaság fenntartható gazdasággá. A technológiai



fejlődés következtében alapvetően meg fog változni a munkaerőpiac,¹² ami szintén növeli a gazdaság fenntarthatóvá tételének esélyét. E mellett a szolgáltatások súlyának növekedése is lehetőség: ha már a jelenlegi gazdasági növekedési logika alapján növekedni, túlfogyasztani kell, akkor álljon a túlfogyasztás a környezetet nem károsító szolgáltatásokból.

7.9. Az újfajta gazdasági tevékenységek (körkörös gazdaság és *sharing economy*) széles körű alkalmazása

A hagyományos, eldobható termékeket termelő piacgazdaság mellett az egyre népszerűbb *sharing economy* (megosztásos gazdaság) és a hulladék nélküli gazdaság (körkörös gazdaság) elveinek szélesebb körű alkalmazása segíthet az ökológiai katasztrófa elkerülésében – természetesen ez nagyon tudatos tervezést és szemléletváltást igényel.

7.10. A turizmus a pandémia után

A globális termelési értékláncok rövidítésével analóg módon a turizmus területén is hasonló törekvések érvényesülésére lehet szükség, vagyis a nagy távolságokra irányuló turizmust a hazai, illetve régiós, rövid távú turizmusnak kell felváltania. Ehhez sajátos állami adózási és támogatási rendszer kialakítása lesz szükséges. Már több nyugat-európai országban tapasztalt jelenség a fiatalok körében az úgynevezett „repülési szegény”, vagyis az, hogy akik feleslegesen sokat repülnek, egyfajta szegényérzetet éreznek viselkedésük miatt. Ugyanilyen fontos lenne az úgynevezett *over-tourism*, a „túlturizmus” által okozott környezeti károk tudatosítása is. A világban számos helyen (elsősorban a marketing indukálta kereslet következtében) számos turisztikai desztináció, látogatói célpont szennyeződött el (mint például a Himalája), vagy a mértéktelenül érkező turisták miatt a lakosoknak és a látogatóknak egyaránt élvezhetetlenné váltak (mint Velence Olaszországban, illetve egyes indiai területek). Megoldás lehet a károsítás költségeinek beépítése (belépési díj, mint egyes nemzeti parkok esetében). Egyes esetekben ez kifejezetten magas, elrettentő hatású is lehet, amire egyes desztinációk, például tűzföldi szigetek esetén már ma is van példa: ha nemcsak a tengerről akarjuk nézni a pingvineket, hanem partra is akarunk szállni, akkor az odautazással összemérhető pluszköltséggel kell számolnunk. E mellett a túlturizmus helyi megoldására a megfontolt, célzott marketing támogatása jelenthet megoldást, ahol a kevés számú különleges látnivaló kiemelése helyett egyes régiók brandépítését és megismertetését kellene előtérbe helyezni. Ugyancsak lehetőség a posztmodern marketing, illetve az e gondolatkörbe tartozó termékfejlesztés támogatása is.¹³

¹² Várhelyi Tamás (szerk.): *Az információs társadalom fejlődése és a munkaerőpiac*. Debrecen, Debreceni Egyetem TEK Informatikai Kara – Debreceni Lokálpatrióta Egyesület, 2007.

¹³ Erre vonatkozóan lásd Várhelyi-Árva (2020): i. m.



7.11. Az oktatás szerepének erősítése

A posztcovid társadalom és gazdaság fontos elemét kell hogy jelentse az oktatás olyan irányú fejlesztése, amely felhívja a figyelmet a környezet megóvásának fontosságára és arra, hogy a szennyezést is meg kell fizettetni a szennyezővel. Ez a szemléletformálás és tudásátadás az oktatás minden formájának feladata, az óvodától az egyetemekig és a posztgraduális képzésekig. Evidenssé kell tenni, hogy a gazdasági fejlődés korábban hajszolt módja fenntarthatatlan, és a modern korban más értékeknek kell prioritást adni.

8. Összefoglalás és következtetések

Napjainkra egyre nyilvánvalóbbá kellett válnia, hogy a hagyományos gazdálkodás és az azt leíró közgazdaságtan nem fenntartható, sőt, elkerülhetetlen katasztrófákhoz vezet, ugyanis a népesség növekedése, valamint a termelés korábban sohasem észlelt bővülése és az azzal együtt járó környezetszennyezés már az emberi társadalom fennmaradását veszélyezteti.

Ezek a veszélyek számos formában jelentkeznek, úgy, mint:

- a globális felmelegedésben és annak ártalmas következményeiben;
- az állatokról emberekre átugró járványok (*zoonózis*) kártételeiben;
- a környezetszennyezés egészségügyi hatásaiban, amelynek nyomán az emberi élet minősége erősen romlik, és az emberi reprodukciós kapacitás is károsodik;
- abban, hogy nem látszik, hogy a környezeti válság gyorsan elmúlna; a Covid-vírus egyre újabb és újabb változatai jelennek meg, kihívások elé állítva az oltások termelését és az egészségügyi ellátó rendszereket (napjainkban éppen a „majomhimlő” [*monkey pox*] veszélyeiről számolt be a WHO az Egyesült Királyságban);¹⁴
- az ukrajnai háború és annak következményei egyre súlyosbítják a globális gazdasági válságot, az ellátási láncok szétzilálását eredményezve.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az emberi társadalom eddig még valamennyi lényeges kihívással képes volt eredményesen megbirkózni, de ha azt szeretnénk, hogy belátható időn belül álljon helyre az emberi társadalom 2019 során kizökkent rendszere, akkor fontos elhatározásokat kell megvalósítanunk: a gazdaság céljainak alapos áttekintése és az egyoldalú mennyiségi növekedés hajhászása helyett minőségi, hosszú távú célok megfogalmazása és azon mechanizmusok létrehozása, amelyek segíthetnek azokat megvalósítani. Igyekezzünk elérni, hogy a szolgáltatások és javak elosztása a mainál jóval igazságosabb legyen, mert ellenkező esetben az átmenet és a megújulás kárvallottjai nem fogják elfogadni az új megoldásokat, és akkor előlről kell kezdeni a munkát, és nem valószínű, hogy a felgyorsult folyamatok elég időt adnának erre.

¹⁴ Lásd: www.who.int/emergencies/disease-outbreak-news/item/2022-DON381



Felhasznált irodalom

- Árva, László – Szabolcs Pásztor – Victoria Pyatanova: Some Thoughts on the Relationship between Multinational Corporation Strategies and the Changing Patterns of International Trade: The Geographical Optimization Principle. *Economy and Finance*, 7. (2020), 1. 56–77. Online: <https://doi.org/10.33908/EF.2020.1.3>
- ECLAC: *Report on the Economic Impact of Coronavirus Disease (COVID-19) On Latin America and the Caribbean* (2020. március 26.). Online: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45603/1/S2000312_en.pdf
- Holzhausen, Arne – Françoise Huang – Manfred Stamer – Nizar Jelila: *The Middle Income Trap. Inequality Across Countries after COVID-19*. Allianz Trade, 2021. november 17. Online: www.allianz-trade.com/en_global/news-insights/economic-insights/The-middle-income-trap-inequality-across-countries-after-Covid-19.html
- Kotler, Philip – Hermawan Kartajaya – Iwan Setiawan: *Marketing 3.0: From Products to Customers to the Human Spirit*. Hoboken, New Jersey, Wiley, 2010. Online: <https://doi.org/10.1002/9781118257883>
- Mrav Noémi: 15 perces város: a jövő kulcsa vagy csupán utópia? *Euronews*, 2021. szeptember 21. Online: <https://hu.euronews.com/2021/09/15/15-perces-varos-a-jovo-kulcsa-vagy-csupan-utopia>
- Milne, Gustav: Post-Pandemic Urban Living: Back to the Stone Age? *Academia Letters*, (2021), július. Article, 1717. 1–7. Online: <https://doi.org/10.20935/AL1717>
- Permafrost: et si'il liberait des armées de virus? *Science et Vie*, 2022. február 20. Online: www.science-et-vie.com/article-magazine/permafrost-et-sil-liberait-des-armees-de-virus
- Várhelyi Tamás (szerk.): *Az információs társadalom fejlődése és a munkaerőpiac*. Debrecen, Debreceni Egyetem TEK Informatikai Kara – Debreceni Lokálpatrióta Egyesület, 2007.
- Várhelyi, Tamás – László Árva: Toward Complex and Sustainable Tourism in Hungary. *Polgári Szemle*, 16. (2020), különszám. 85–102. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2020.1206>
- United Nations: *Population Estimates* (2010).
- United Nations: *Population Projections* (2020).
- Weeks, J. R.: *Population. An Introduction to Concepts and Issues*. Boston, MA, Cengage Learning, 2021.



Tamás Szintia¹

A 20. század második felének fontos gazdasági kérdéskörei

Gerőcs Tamás: *Magyarország függő fejlődése – Függőség és felzárkózás globális történeti perspektívában* című könyvének bemutatása

A Gerőcs Tamás által írt *Magyarország függő fejlődése – Függőség és felzárkózás globális történeti perspektívában* című könyv Magyarország függő fejlődését vizsgálja a világrendszer-elméletek globális történeti perspektívájából. A szerző 2015 és 2020 között fiatal kutatóként dolgozott az MTA KRTK² Világgazdasági Intézetében, ahol a globális értékláncon belüli kölcsönös gazdasági függőségekkel foglalkozott. 2020 óta a New York állambeli Binghamtoni Egyetemen folytatja tanulmányait. 2021-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskola Világgazdasági programjában. Tamás tagja volt a Társadalomelméleti Kollégiumnak, illetve egyik alapítója a Helyzet Műhely csoportnak. A nemzetközi pénzügyi rendszerek, a nemzetközi tőkeáramlások, valamint a külső finanszírozások kérdésköreinek különös tekintettel Kelet-Európában színvonalas kutatója. Számos publikációja jelent meg az előbb említett témákban. Példaként említhető 2017-ben az *Eszmélet* folyóiratban publikált *A kelet-európai átalakulás globális összefüggései* című munkája.

A könyvismertetés során bemutatott mű első darabja a *Helyzet Műhely Könyvek* könyvsorozatának.³ A könyv négy hosszabb fejezetre tagolódik. A fejezetek, ahogyan a bevezető részben is olvasható, olyan kérdések köré csoportosulnak, mint a fordista felhalmozási rezsim eredete, a regionális szabályozási övezetek kialakulása, a magyarországi tulajdonviszonyok a világgazdasági integrációban az 1970-es évektől egészen napjainkig, valamint a Fidesz–KDNP-kormányok törekvése a gazdasági és pénzügyi függőségek átalakítására.

¹ Doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, e-mail: tamas.szintia@uni-nke.hu

² MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet.

³ Gerőcs Tamás: *Magyarország függő fejlődése – Függőség és felzárkózás globális történeti perspektívában*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2021. 7–11.

Az első fejezet a fordizmus felhalmozási rezsim történetét járja körül, a szerző külön kiemeli a fordista rezsim variánsait, Nyugat-Németországot, Japánt és a Szovjetuniót. Megtudhatjuk, hogy a japán és a német variánsok az amerikaival szemben aszimmetrikus fejlődési modellbe rendeződtek, valamint mindkettő fordista variáns a világpiacon versenyképességet részesítette előnyben a belső fogyasztással szemben. Ezt követően eljut a Bretton Woods-i rendszer összeomlásának ismertetéséig, amely során rámutat arra, hogy a nemzetközi tőke mozgások hogyan alakultak a vizsgált időszakban. A fejezet végén az új nemzetközi pénzügyi rendszer bemutatására, a globális értékláncokra és a termelés flexibilizációjára fekteti a hangsúlyt. A globális értékláncok öt altípusát elmagyarázza és ábrába foglalja, ezzel hozva közelebb a megértést az olvasóhoz az összetett altípusok között.⁴

A második fejezet a regionális szabályozási övezetekkel foglalkozik, azok történeti kialakulásának felvázolásával. Alapos ismertetésről van szó, amely megmutatja, hogy az átalakulás a globális fordizmus válságával indult meg az 1970-es években, az új nemzetközi munkamegosztás pedig a válság nyomán átszervezett termelési rendszerekből formálódott ki az 1980-as évekre.⁵ A fejezet elsősorban az európai regionális együttműködések kialakulásáról szól, a szerző szerint az előbbieken említett együttműködések közül az Európai Unió tekinthető a legfejlettebb tömörülésnek, azonban ennek az integrációformának a létrejötté hosszú történeti folyamat eredménye, amely szervesen kapcsolódott az amerikai hegemonia háború utáni konszolidációjához, majd annak válságához.⁶

Mint tudjuk, a római szerződéssel 1958-ban létrehozott közös piac és a tagállamok (Franciaország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Nyugat-Németország és Olaszország) közötti kereskedelmi akadályok eltörlése szolgált a gazdasági fellendülés fokozása és az Európában élő népek közötti szorosabb együttműködés elősegítése céljából.⁷ Megmutatja, hogy mely stratégiai iparágak voltak fontosak az integráció során, példaként említve a szénipart, valamint az atomipart. Az előbbieken említett iparágak nélkülözhetetlenek voltak a hidegháborús időszakban. Rávilágít arra is, hogy az egyes országok gazdaságpolitikáit nem csak össze lehetett hangolni, de kialakultak az úgynevezett közösségi politikák, ilyennek tekinthető például a közös kereskedelmi, vám-, agrár-, valamint regionális politikák. Említi a közös védelempolitika kérdéskörét is, amely bár, tudjuk, nem teljesen a témakörhöz tartozik, de a nemzetközi szintérben egyre jobban előtérbe kerül. Az 1950-es évek elején az Európai Gazdasági Közösség tagországai megpróbálták egy integrált közös védelmi együttműködést létrehozni, de a hidegháborús helyzet, valamint az Amerikai Egyesült Államok katonai erőfölénye ennek kivitelezését megghiúsította. Ezt követően az európai hadi és védelmi rendszer az Észak-atlanti Szerződés Szervezete fennhatósága alá került.⁸

A fejezet következő részeiben a Gazdasági és Monetáris Unió kialakulását mutatja be, kitér többek között a belső piac aspektusaira, a tagországok közötti fejlettségi különbségekre, valamint a centrum-periféria viszonyaira. Az 1986. évi Egységes

⁴ Gerócs (2021): i. m. 15–62.

⁵ Gerócs (2021): i. m. 63.

⁶ Gerócs (2021): i. m. 66.

⁷ Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020. 22.

⁸ Gerócs (2021): i. m. 67.



Európai Okmány a belső piac létrehozásának célkitűzését beépítette az Európai Gazdasági Közösség Szerződésbe, és a következőképpen határozta meg azt: „olyan, belső határok nélküli térség, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”.⁹ A mű szerzője szerint a belső piac kiépítése az 1980-as években jól haladt, szemben a monetáris integráció kiépülésével. Ugyanis az európai centrumországok vállalatainak a stagflációs válság idején új piacokra és jól képzett olcsó munkaerőre volt szükségük a termelési rendszereik átszervezéséhez. Ennek köszönhetően vált fontossá a dél-európai félperiferián elhelyezkedő Görögország, Portugália és Spanyolország. A tagországok közötti fejlettségi különbségek bemutatásakor a Delors-tervet mutatja be részletesen. Az előbbieken említett terv a korábbi Werner-terv céljait követi, a monetáris unió megvalósítását a tőkeforgalom teljes körű liberalizációjával, a valuták korlátlan és visszafordíthatatlan konvertibilitásával, az árfolyam-lebegtetési sávok megszüntetésével, a valutaparitások visszavonhatatlan rögzítésével kívánta megvalósítani. A Delors-tervet az 1992. február 7-én aláírt maastrichti szerződés intézményesítette és tette a tagállamok számára kötelezővé.¹⁰

Végül a neomerkantilista modell kelet-európai terjeszkedését vázolja fel, amelynek körülményei megváltoztak a 2008-as világgazdasági válságot követően. Kiválóan rávilágít arra, hogy „az Európai Unión belül bonyolított német áruforgalom szerkezete jelentősen megváltozott: a végtermékek felől az alkatrészek irányába, illetve Dél-Európa súlyvesztésével párhuzamosan Kelet-Európa felé tolódott el a hangsúly”.¹¹ A német járműipar magyarországi terjeszkedésének további hatásait is felvázolja, amelyben azt állapította meg, hogy „a Magyarországon zajló termelés nagyban támaszkodik a más országokból származó inputokra, ezért az exporton belüli helyileg megtermelt hozzáadott érték aránya nemzetközi összehasonlításban alacsony”.¹² A későbbiekben hangsúlyozza, hogy a magyar exporton belül Németország biztosítja a legtöbb hozzáadott értéket, ami főleg a járműipar viszonylag nagy súlyára vezethető vissza. A 2008-as világgazdasági válság rövid időre ezt az ágazatot is érintette, 2009 és 2012 között súlyos gazdasági visszaesés volt Magyarországon. A szerző kiváló táblázatokkal és ábrákkal mutatja be a hozzáadott értékek arányát.¹³

A harmadik fejezet a magyarországi tulajdonviszonyokról szól a világgazdasági integráció keretein belül. A tulajdonátalakulás körülményeinek vizsgálatakor az író arra következtetésre jutott, hogy „a rendszerváltással egy kölcsönösen kizárólagos helyettesíthetőség alakult ki a hazai exportáló vállalatok tulajdonának megtartása és a legfejlettebb technológiához való hozzáférés, valamint a világpiacra való közvetlen kijutás, vagyis az értékláncon belüli feljebb lépés között”.¹⁴ A könyv további fejezeteiben a szerző azt vizsgálja meg, hogy a rendszerváltással megváltozó gazdasági körülmények hogyan befolyásolják az előbbieken felvázolt dilemmának a hazai tulajdonviszonyok átalakulásán keresztüli kibontakozását, és hogy a magyar kormányokra milyen közvetítő szerep hárult ebben az átalakulásban.

⁹ Halmi (2020): i. m. 22.

¹⁰ Halmi (2020): i. m. 179.

¹¹ Gerőcs (2021): i. m. 86.

¹² Gerőcs (2021): i. m. 93.

¹³ Gerőcs (2021): i. m. 84–104.

¹⁴ Gerőcs (2021): i. m. 105–106.



Magyarország világgazdasági reintegrációja a 20. század második felében, pontosabban az 1970-es években kezdődött el, az államszocialista félperifériás felhalmozási rezsim válságával. Ebben az időszakban alakult ki a hídmodell, amelyben az állam közvetítő szerepet nyújtott a tőkés országok és a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa országai között. A könyv írója az előbbieken említett hídmodell, valamint az államszocializmus tulajdonosi csoportjait mutatja be részletesen. Az államszocializmus tulajdonosi csoportjai tekintetében a következő hármat különbözteti meg: az állami vállalatok vezetői, a gazdaság vállalkozói és a külföldi befektetők. Az első csoport a központosított tervgazdaság keretein belül nagyobb autonómiát kapott az irányításban és a pénzügyi döntésekben. A második csoport „a félformális magángazdaságban működő kisvállalkozói réteg volt”.¹⁵ A fejezetben a félformális fogalmát is megismerhetjük. A harmadik csoport előzményének tekinthetjük az 1970-es években megváltozott nemzetközi kereskedelmi és pénzügyi trendeket, amelyek miatt a korábbiakban már említett hídmodellrendszer megrendült, és nagymértékben kényszerült külső tőkeimportra. 1979-ben Magyarország annyira súlyos adósságba sodródott, hogy 1982-ben a Nemzetközi Valutaalapba kérte felvételét. Ennek köszönhetően az 1980-as évek második felétől a külföldi tőke már működő tőke formájában is beáramolhatott az országba.¹⁶

A szerző a fejezet további részeiben a spontán privatizációról, a rekombináns tulajdonformáról, a külföldi vállalatok és a hazai menedzserek viszonyáról, az állami bankok feltőkésítéséről és privatizációjáról, a politikai rendszerváltásról, a központosított privatizációról, valamint annak lelassulásáról, az uniós jogharmonizáció hatásáról, a fizetésimérleg-problémák kiújulásáról, illetve a magyar tőkések helyzetéről ír.

A spontán privatizáció és a rekombináns tulajdonforma részben kitér három fontos törvényi változásra, az 1989-es társasági törvényre, az 1989-es „gazdálkodói szervezetek gazdasági társaságokká átalakulásáról” szóló törvényre, valamint az 1988-as „külföldiek magyarországi befektetéséről” szóló törvényre. Az író megállapításai szerint a legfontosabb változás az volt, hogy „az állam igyekezett visszavenni a kezdeményező szerepet a vállalati vezetőktől a magánosításban”, ennek következménye pedig, hogy „felgyorsította a magán- és állami tulajdon szétválásának és megszilárdulásának folyamatát”.¹⁷

A külföldi vállalatok és a hazai menedzserek viszonyában a külföldi befektetők előnyeit és hátrányait mutatja be. Az állami bankok feltőkésítéséről és privatizációjáról szóló alfejezetben bemutatja, hogy az 1990-es években hogyan nézett ki a feltőkésítés, valamint hogyan alakult át a jogi és intézményi környezet. Ezt követően kitér a vállalati és a banki igazgatótanácsi tagok közötti személyek átfedésére, illetve az első szabadon választott kormány befolyásaira is. A politikai rendszerváltást és a központosított privatizációt történelmi kontextusban foglalja össze. Ezáltal megtudhatjuk, hogy „a Magyar Demokrata Fórum vezetésével alakulhatott meg a rendszerváltást követő első szabadon választott kormány”, és „első intézkedései közé tartozott a spontán privatizáció gyors leállítása”. A központosított privatizáció bemutatása során megtudhatjuk,

¹⁵ Gerőcs (2021): i. m. 115.

¹⁶ Gerőcs (2021): i. m. 105–120.

¹⁷ Gerőcs (2021): i. m. 121–125.



hogy a második nagy privatizációs korszak 1990-ben kezdődött el, valamint hogy a Magyar Demokrata Fórum kormányának végül nem sikerült létrehoznia egy olyan hazai tulajdonosi kört, amelyre saját politikai bázisát építhette volna. A félperifériás szakosodás ellentmondásai között a Rába és az Ikarus privatizációjával ismerkedhetünk meg. A külföldi befektetők motivációjáról is ír, amelyet a következő három típus szerint osztályoz: tulajdonosi előnyök, lokációs előnyszerzés és az úgynevezett internalizációs előnyök. Ahogy már a korábbiakban is említettem, a szerző időrendi sorrendben halad, így a soron lévő rész a privatizáció 1998 és 2002 között, az első Fidesz-kormány idején bekövetkezett lelassulásáról szól. A kormány igyekezett erősíteni kapcsolatait a hazai tulajdonosi csoportokkal. A fejezet utolsó részében az uniós jogharmonizáció hatásáról és annak szabályozási módjáról értekeznek. Ennek tekintetében megtudhatjuk, hogy a 2004-es Európai Unióhoz való csatlakozás során a megváltozott szabályozói környezetnek komoly befolyása volt a tulajdonosi osztályok alakulására. Különböző ábrák segítségével kiválóan bemutatja a külső adósság összetételét, a külföld felé fennálló nettó finanszírozást, a külföldi tulajdonú járműipari cégek hozzáadottérték-arányának részesedését, valamint a német járműipari működőtőke-befektetéseket Magyarországon. Ezáltal nagyobb mértékben érthetővé válik a külső pénzügyi függőség felerősödése, illetve a magyar tőkések helyzete a 2008-as világgazdasági válság utáni években.¹⁸

Az utolsó fejezetben a Fidesz-KDNP-kormányok törekvéseit mutatja be a gazdasági és pénzügyi függőségek átalakításának tekintetében. Az alfejezetek címei között olvashatjuk a neomerkantilista modell megjelenését a magyar államapparátusban, a magyar munkaerőpiac neomerkantilista átalakítását, a nemzeti tőke megerősítését a belföldi szolgáltató szektorban, a bankrendszer újraszabályozásának okait, a nemzeti tőke szerepét a hegemoniaépítésben, valamint az eladósodás új geopolitikáját. A címek megismerésével már láthatjuk, milyen széleskörűen járja körbe az előbbieken említett témát. A fejezet a 2010-ben hatalomra kerülő kormány változtatásaival kezdődik, és egészen 2021-ig tart. Elsősorban a 2011. április 15-én elfogadott Alaptörvény újításait mutatja be, mint például, hogy a nemzeti vagyon átruházását sarkalatos törvényhez köti. Másodszor pedig a gazdasági intézkedések irányultsága alapján létrejött három ágazati szekciót ismerteti, a kereskedelembe vihető feldolgozóipari termékeket gyártó szektorokat, a kereskedelembe nem vihető belső piactól és infrastruktúrától függő monopol közszolgáltatókat, valamint a bankszektor.¹⁹

A 2008-as világgazdasági válságot követő időszakban a német járműipar nagymértékű befolyásra tett szert Magyarországon. A fejezetben megismerhetjük a német ipar érdekképviselőinek megjelenését, illetve a munkaerőpiaci folyamatok szabályozásába is betekintést nyerhetünk. A szabályozások legfontosabb példájának tekinthető a 2011. december 13-án elfogadott és 2012. július 1-jétől hatályos új Munka Törvénykönyve, amelynek új rendelkezéseit részletesen szemlélteti. Ezután a negyedik Fidesz-KDNP-kormány időszakában megjelenő villamosenergia-ellátásban történő változásokat mutatja be, majd a bankrendszer újraszabályozásainak tekintetében az új jegybanktvényt említi, amelyet 2013-ban fogadtak el. A fejezet utolsó részeiben a külföldi és a nemzeti

¹⁸ Gerőcs (2021): i. m. 126–169.

¹⁹ Gerőcs (2021): i. m. 171–199.



tőkéscsoportok tényezőit, valamint az eladósodás új geopolitikáját ismerteti. A szerző részletesen szemlélteti a második és harmadik Fidesz–KDNP-kormányok orosz tőkével kapcsolatos beruházási projektjeit és a barna-, zöldmezős kínai működőtőke-befektetéseit.¹

Érdeemes lett volna jobban kidomborítani a 2008-as világgazdasági válságot követő időszakban átalakult magyarországi intézményrendszer változásait. Bár az évek során ezeket gyakran átalakítják, vagy korábbi intézményeket szüntetnek meg, meghatározó szerepet játszanak a vizsgált témán belül. Példaként említhető a 2018-ban létrejött Innovációs és Technológiai Minisztérium, valamint emellett a Külgazdasági és Külügyminisztérium erre szakosított intézménye, a Nemzeti Befektetési Ügynökség.

A könyv fejezetei sok irányból exponálják a fordista felhalmozási rezsim eredetét, a regionális szabályozási övezeteket, a magyarországi tulajdonviszonyokat a világgazdasági integrációban és a Fidesz–KDNP-kormányok törekvéseit a gazdasági és pénzügyi függőségek átalakításainak tekintetében. A mű számos példán keresztül mutatja be a világgazdasági integráció különböző történeti korszakait, azon belül elsősorban a külső integráció belsővé válásának folyamatára helyezi a hangsúlyt. A kiváló ábrák és táblázatok a könyv mélyebb megértésében segítik az olvasót. A mű biztonsággal ajánlható a világgazdasági integráció folyamatai iránt érdeklődő szakemberek és kutatók számára.

Felhasznált irodalom

Gerócs Tamás: *Magyarország függő fejlődése – Függőség és felzárkózás globális történeti perspektívában*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2021.

Halmi Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020.

¹ Gerócs (2021): i. m. 177–199.



Felhívás az *Európai Tükör* című folyóiratban való közlésre

Az *Európai Tükör* című társadalomtudományi folyóirat szerkesztősége ezúton szeretné felhívni leendő szerzői figyelmét, hogy szívesen fogad tanulmányokat magyar és – külön-számokhoz kapcsolódóan – angol nyelven.

A folyóirat a 2000-es években az európai tanulmányok egyik meghatározó szakmai fóruma volt. A Külügyminisztérium által alapított lap 2017-től a Nemzeti Közzolgálati Egyetem gondozásában jelenik meg. A folyóiratot elméleti és gyakorlati szakemberekből, valamint tudományos kutatókból álló, független szerkesztőbizottság szerkeszti, akik személyükben is garanciái a folyóirat tudományos és szakmai autonómiájának. A szerkesztőbizottság célja, hogy az *Európai Tükör* a hazai Európa-tanulmányok tudományterület színvonalas, lektorált szakmai folyóirata legyen.

A folyóirat új profilja a szélesebb értelemben vett Európa-tanulmányokat (az állam- és jogtudományt, a politikatudományt, a közgazdaság-tudományt a közigazgatás-tudományt, a szociológiát és a további társadalomtudományokat) tükrözi, tehát erőteljesen multidiszciplináris megközelítésű. Olvasói és szerzői célcsoportjába a jogászok, a politológusok, az ágazati szakértők, a közgazdászok és az egyéb társadalomtudományi diszciplínák művelői tartoznak.

Az *Európai Tükör* küldetése olyan tudományos elemzések, szakpolitikai állásfoglalások és javaslatok, valamint könyvszemlék közlése, amelyek a fenti, sokszínű olvasói közönség érdeklődésére számot tarthatnak. A folyóirat célkitűzése, hogy egyszerre legyen az Európa-tanulmányok multidiszciplináris tudományterületen a legjelentősebb tudományos kutatási eredmények közlője, és a hazai döntéshozók számára stratégiai, szakpolitikai javaslatok megjelentetője is. A folyóiratban az Európai Unió Bírósága döntéseinek elemzése kiemelt figyelmet kap. Ennek megfelelően a folyóiratban többféle műfajhoz tartozó elméleti (*academic*) és gyakorlati (*professional*) fókuszú írásoknak is teret engedünk. A folyóirat küldetésének része a hazai közvélemény formálása, úgy, hogy a vélemények és nézetek lehető leghátrébb spektrumát közli, teret engedve a tudományos és szakmai vitának, felvállalva a szerzők közötti vélemény- és nézetkülönbségeket.

A folyóirat kizárólag olyan első közlésre beküldött dolgozatokat közöl, amelyek a lap küldetéséhez igazodó tudományterületekhez tartoznak. A kéziratok között szívesen látunk tanulmányokat, elemzéseket, esszéket és recenziókat, amelyek a lap valamely rovatába (Tanulmány, Szakpolitikai gyorsjelentés, Jogeset, Vélemény, Könyvismertetés) illeszkednek. Ehhez kapcsolódóan szeretnénk felhívni leendő szerzőink figyelmét, hogy a kéziratok elkészítéséhez szerzői útmutatót készítettünk, amelyet kérésre rendelkezésre bocsátunk. A kéziratokat az Open Journal Systemen keresztül (<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>) kérjük megküldeni.

A szerkesztőség nevében tisztelettel:

Pásztor Szabolcs
szerkesztőségi titkár

Tartalom

SIMON ZOLTÁN: AZ UNIÓS KÜLKAPCSOLATOK ELHÚZÓDÓ DILEMMÁI	5
DRABAN CZ ÁRON: KONVERGÁLNAK VAGY DIVERGÁLNAK AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAI DEMOGRÁFIAI SZEMPONTBÓL?	23
TÁRNOK BALÁZS: TÍZÉVES AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS – MIVÉ VÁLT AZ UNIÓ RÉSZVÉTELI DEMOKRÁCIÁJÁNAK ÚJ ESZKÖZE?	37
KISS GÁBOR FERENC – NAGY SÁNDOR GYULA: FORRÁSALLOKÁCIÓS DILEMMÁK A FŐVÁROSI RÉGIÓK SPECIÁLIS HELYZETÉNEK TÜKRÉBEN	55
EL-MEOUCH NEDIM MÁRTON: AZ EURÓPAI HITELINTÉZETEK ÜZLETI MODELL FÓKUSZÚ KLASZTERELEMZÉSE A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY OKOZTA VÁLSÁGOT MEGELŐZŐ IDŐSZAK ADATAI ALAPJÁN	89
VÁRHELYI TAMÁS – ÁRVA LÁSZLÓ: AZ ÚJ, POST-COVID KÖZGAZDASÁGTAN FELÉ	107
TAMÁS SZINTIA: A 20. SZÁZAD MÁSODIK FELÉNEK FONTOS GAZDASÁGI KÉRDÉSKÖREI	121