

# VILÁGPOLITIKA – WORLD POLITICS

A Magyar Külpolitikai Kutatóegyesület szakmailag  
lektorált (peer-reviewed), tudományos folyóirata

I. évfolyam, 1. szám  
2016/1.

Megjelenik negyedévente

Kéziratokat a szerkesztőség e-mail  
címére várunk.

A kéziratokkal kapcsolatos formai és  
tartalmi feltételeket honlapunkon  
tesszük közzé.

Megrendelhető és előfizethető a  
szerkesztőség címén, vagy az  
interneten.

Előfizetési díj egy évre: 5000 Ft

© 2016 MKKE

**KIADÓ:**  
Magyar Külpolitikai  
Kutatóegyesület

**FŐSZERKESZTŐ:**  
Gálik Zoltán

**SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:**  
Kiss. J. László, elnök  
Rostoványi Zsolt  
Csicsmann László  
N. Rózsa Erzsébet  
Szűcs Anita

**SZERKESZTŐSÉG:**  
1061 Budapest, Jókai tér 8.  
E-mail: szerk@vilpol.hu  
Web: www.vilpol.hu

**SZERKESZTÉS:**  
TELY-SZOFT Bt.

**NYOMÁS ÉS KÖTÉS:**  
Budapesti Corvinus Egyetem  
Közgáz Campus Nyomda

**FELELŐS VEZETŐ:**  
Dobozi Erika

# TARTALOMJEGYZÉK

## EURÓPAI INTEGRÁCIÓ

*Kiss J. László*

Népszavazások Európája: Európa-politika többség nélkül és a többség ellen? . 12

*Kengyel Ákos*

Az Európai Unió költségvetésének megoldatlan problémái ..... 22

*Gálik Zoltán*

Az Egyesült Királyság külkapcsolati rendszerének új irányai a Brexit után ..... 42

*Köváriné Ignáth Éva*

A Benelux országok és a Brexit következményei..... 49

## NEMZETKÖZI POLITIKAELEMÉLET

*Szűcs Anita*

A hidegháborús nemzetközi rend születése – társadalmi érdekcsoportok hatása az államérdek fogalmára ..... 64

## NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK

*Csicsmann László*

A közel-keleti hatalmi egyensúly átalakulása az iráni nukleáris megállapodás fényében ..... 86

*Barati András–N. Rózsa Erzsébet*

Új úton az Iráni Iszlám Köztársaság? ..... 107

## RECENZÍÓ

*Szálkai Kinga*

Ahmet Davutoğlu: Stratégiai mélység – Törökország nemzetközi helyzete .... 128

## E SZÁMUNK SZERZŐI

BARATI ANDRÁS az ELTE Nyelvtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza és az Avicenna Közel-Kelet Kutatások Intézetének kutatója. Kutatási területe Irán története.

GÁLIK ZOLTÁN a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének docense, a Magyar Külügyi Intézet tudományos főmunkatársa 2009-2014 között. Kutatási területe az Egyesült Királyság külpolitikája, az európai integráció fejlődése.

KENGYEL ÁKOS habilitált egyetemi docens, az európai gazdasági integráció Jean Monnet-professzora, a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetében működő Jean Monnet Chair in EU Policies vezetője. Kutatásai elsősorban az európai uniós források felzárkózásra gyakorolt hatásainak és a közös költségvetés kiadási oldala reformjának vizsgálatára irányulnak.

KISS. J. LÁSZLÓ professor emeritus a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetében, a Magyar Külügyi Intézet tudományos igazgatója 2007-2013 között, a Külügyi Szemle főszerkesztője 2010-2014 között, az Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem professzora 2001-2009 között. Kutatási területe a nemzetközi kapcsolatok elmélete, kül- és biztonságpolitika elméletek, Németország, Ausztria, valamint az Európai Unió.

KÖVÁRINÉ DR. IGNÁTH ÉVA a Budapest Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének adjunktusa, résztvevője az Intézet Jean Monnet Chair in EU Policies programjának. Kutatási területe a belga föderáció fejlődése (az államreformok dinamikája), Benelux államok külpolitikája, valamint az európai integráció fejlődése.

N. RÓZSA ERZSÉBET az MTA KRTK Világgazdasági Intézetének tudományos főmunkatársa, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem docense. Kutatási területe a Közel-Kelet biztonságpolitikai, politikai és társadalmi folyamatai, valamint a nukleáris fegyverzetkorlátozás és leszerelés.

SZÁLKAI KINGA az Eötvös Loránd Tudományegyetem Európai Tanulmányok Tanszékének tanársegédje. Emellett az Antall József Tudásközpontban dolgozik kutatóként. Fő kutatási területe Közép-Ázsia, ezen belül a biztonságpolitikai kérdések, különösen a vízbiztonsági kihívások vizsgálata.

SZÚCS ANITA a Budapest Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének docense, résztvevője az Intézet Jean Monnet Chair in EU Policies programjának. Kutatási területe a nemzetközi politikaelmélet, a nemzetközi rend elméleti értelmezései, és Franciaország jelenlegi társadalmi, gazdasági és politikai folyamatai, valamint a Franciaország külkapcsolati rendszere.

## CONTRIBUTORS

ANDRÁS BARATI is a PhD student in the Doctoral School of Linguistics of the Eötvös Loránd University, as well as a research fellow at the Avicenna Institute of Middle Eastern Studies. His field of research is the history of Iran.

ZOLTÁN GÁLIK is an associate professor at the Institute of International Studies at the Corvinus University of Budapest. He is specialized in the foreign policy of the United Kingdom, and the development of the European Union.

ÁKOS KENGYEL is an Associate Professor and Jean Monnet Professor of European Economic Integration at the Institute of International Studies, Jean Monnet Chair in EU Policies of the Corvinus University of Budapest. His research activities are basically focused on the impact of EU transfers on catching up processes and the desirable reform of the expenditure side of the EU budget.

LÁSZLÓ KISS. J. is a professor emeritus of political science at the Institute of International Studies at the Corvinus University of Budapest, former research director of Hungarian Institute of Foreign Relations (2007-2013) and editor-in-chief of *Külügyi Szemle* (Foreign Policy Review) 2010-2014, professor for political science of Andrassy German-Speaking University Budapest (2001-2009). He is specialized in international theory, security and foreign policy theories, German and Austrian studies in post-war era and EU affairs.

DR. ÉVA KŐVÁRINÉ IGNÁTH is an assistant professor at the Institute of International Studies at the Corvinus University of Budapest. Her research areas include the development of the Belgian federation; foreign policy of the Benelux states; and the development of the European integration. She takes part in the activities of the Jean Monnet Chair in EU Policies programme as a lecturer.

ERZSÉBET N. RÓZSA is a senior research fellow at the Institute of World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, as well as an associate professor at the National University of Public Service. Her fields of research include the security, political and social processes of the Middle East, as well as nuclear arms control and disarmament.

KINGA SZÁLKAI is an assistant lecturer at the Department of European Studies, Eötvös Loránd University. She also works as a Research Fellow at the Antall József Knowledge Centre. Her main field of research is Central Asia, where she focuses on security issues, especially on water security challenges

ANITA SZÜCS is an associate professor at the Institute of International Studies at the Corvinus University of Budapest. Her research interests centre upon the theory of International Relations, and include French foreign policy and the economic, political and social processes of France. She takes part in the activities of the Jean Monnet Chair in EU Policies programme as a lecturer.

# ÖSSZEFOGLALÓK

## **KISS J. LÁSZLÓ: Népszavazások Európája: Európa-politika többség nélkül és a többség ellen?**

A tanulmány célja, hogy bemutassa az uniós témákkal kapcsolatos népszavazások kiírásának előnyeit és hátrányait, különös tekintettel Németország és a *Brexit* esetére. A németeknél gyakorlatilag nincs lehetőség európai kérdésekről szóló népszavazás kiírására. Még ha nincs is többségük az ún. „európai megoldás” támogatóinak, a német adófizetők által finanszírozott költséges kompromisszumok miatt szóba se kerülhet a népszavazás – még a föderalizmus és a *Grundgesetz* elsőbbsége érdekében sem. Ennek történelmi okai egyrészt a weimari köztársaság tragikus kudarcában rejlenek, másrészt pedig abban a meggyőződésben, hogy a nacionalizmust idejétműlttá tevő európai integráció a német államrezonnak már a kezdetektől részévé vált. Az angol *Brexit* viszont nagyrészt a többi tagállamétól eltérő pártpolitikai számításokon alapul.

Az EU a politikáit hagyományosan azok hatékonyságával, nem pedig a polgárok részvételével legitímálta. Eszerint az európai integráció eddig nem bizonyult képesnek arra, hogy egyidejűleg demokratikus és hatékony is legyen. A tartós válság következtében az uniós politikával kapcsolatos megengedő társadalmi konszenzus időszaka véget ért, és az EU-t érintő kérdésekről szóló referendumok népszerűsége nemcsak azokban az országokban növekszik, ahol azt törvény írja elő, de olyanokban is, ahol az csupán lehetőségként adott, vagy jogi következményekkel nem jár.

## **KENGYEL ÁKOS: Az Európai Unió költségvetésének megoldatlan problémái**

A tanulmány az Európai Unió szakpolitikáinak működése szempontjából meghatározó jelentőséggel bíró kérdéskör elemzésére irányul: az uniós szintű közös költségvetés kiadási oldalát hosszútávon jellemző problémákat vizsgálja. Bár kétségtelen, hogy számos probléma a bevételi oldalhoz kapcsolódó ügyek rendezetlenségéből (a valódi saját források biztosításának a megoldatlanságából) eredeztethető, de ezek elemzésére most terjedelmi okok miatt nem térünk ki. A cikk az uniós szintű költségvetéssel szemben támasztható elvi megfontolások elemzése és az egyes funkcióknak a gyakorlatban történő ellátásának a vizsgálata után a többéves pénzügyi keret fő kiadási tételeihez kapcsolódó elmozdulásokat értékeli. Rámutat arra is, hogy a jelenlegi – 2014–2020 közötti – időszakban a költségvetés kiadási szerkezetét alapvetően még a régi tartalom és arányok jellemzik, és még mindig várat magára a radikális átalakítás. A tanulmányt a kívánatos elmozdulás során megfontolandó szempontok összefoglalása zárja.

## **GÁLIK ZOLTÁN: Az Egyesült Királyság külkapcsolati rendszerének új irányai a *Brexit* után**

A *Brexit*ről szóló népszavazás két fő kampánytémája a bevándorlás korlátozása és a parlamenti szuverenitás visszaszerzése volt. Amennyiben az Egyesült Királyság valóban vissza kívánja szerezni a Westminster teljes szuverenitását, úgy nem csak az Európai Uniót kell elhagynia, hanem a Közös Piacot is, hiszen csak így tudja teljes mértékben újraépíteni külkapcsolati rendszerét. Gazdasági, társadalmi, demográfiai adottságai nem teszik lehetővé, hogy a jelenlegi, szoros együttműködést lehető tevő norvég, izlandi, svájci modellek mintájára alakítsa újra a viszonyt az európai integrációval.

A nemzetközi kapcsolatok újraépítése mindenképpen hosszadalmas előkészítést és kemény tárgyalásokat igényel, amelynek során az Egyesült Királyság egyrészt a negyven évvel ezelőtti, bilaterális kapcsolatokra építő helyzetben találja magát, másrészt szembesülnie kell az elmúlt évtizedek alatt megerősödött regionális függőségi viszonyrendszer okozta változásokkal.

## **KŐVÁRINÉ IGNÁTH ÉVA: A Benelux országok és a *Brexit* következményei**

A tanulmány az Egyesült Királyság kiválásának gazdasági és politikai hatásait vizsgálja az Európai Gazdasági Közösséget alapító három ország, Hollandia, Belgium és Luxemburg szempontjából. A brit kilépés a gazdasági következmények tekintetében mindhárom Benelux ország számára kihívásokat jelent – igaz, más-más mértékben. A három, nyitott gazdasággal rendelkező kis ország kivettsége számottevő, így a Nagy-Britannia felé irányuló kereskedelmük akadályokba ütközése a kivitel terén visszaesést hozhat. Exportjukra hatással lehet a font árfolyamának a változása is. A befektetésekre szintén negatív hatással lehet a kilépés, akárcsak a pénzügyi piacokra. Ugyanakkor az Egyesült Királyságban tevékenykedő cégek – az egységes belső piac előnyeinek az elvesztésétől félve – áthelyezhetik tevékenységüket a kontinensre. E tekintetben mindhárom Benelux állam potenciális célország lehet – s egymás versenytársaivá is válhatnak.

## **SZÚCS ANITA: Az 1945 utáni nemzetközi gazdasági rend létrejöttének politikai gazdaságtana – a társadalmi érdekcsoportok hatása a hegemon szerepvállalásra**

Az 1945 utáni nemzetközi gazdasági rend létrehozásában az Amerikai Egyesült Államok meghatározó szerepet játszott. A nagy gazdasági világválság és a második világháború által egyaránt szétzilált világpiac, az áru- és tőkeáramlás helyreállítása olyan erőforrásokat igényelt, amelyekkel csak az Egyesült Államok rendelkezett. Egyrészt, a világ legnagyobb importpiacaként felszívta más államok termékeit, alakítva ezzel az exportáló állam gazdaságszerkezetét. Másrészt a háború után csak az Egyesült Államoknak volt elegendő likvid tőkéje a tőkeáramlás helyreállításához. A kérdés az amerikaiak számára az volt, hogy milyen elvek és érdekek mentén állítsák fel a nemzetközi gazdasági rendet. A tanulmány az amerikai társadalmi érdekcsoportok hatását vizsgálja a hegemon szerepvállalásra. A

világgazdasági rend norma- és szabályrendszere híven tükrözi a külpolitika alakítására hatással bíró három nagy érdekcsoport kompromisszumait. A kompromisszumok mentén konvergáló államérdek miatt az Egyesült Államok unilaterális hegemónia helyett konszenzussal gyakorolta hatalmát, a nemzetközi intézmények az elsőbbségét, de nem a dominanciáját biztosították.

### **CSICSMANN LÁSZLÓ: A közel-keleti hatalmi egyensúly átalakulása az iráni nukleáris megállapodás fényében**

A tanulmány a közel-keleti hatalmi egyensúly átalakulását és a stratégiai erőviszonyok változását vizsgálja a térségben különös tekintettel Irán pozíciójának potenciális változására, illetve a 2015-ben aláírt nukleáris megállapodásnak a megelőző hatalmi egyensúlyi rendszer potenciális felbomlására gyakorolt hatására. A hidegháborút követően a Washington vezetése alatt kialakult hatalmi egyensúlyi rendszert az elmúlt néhány évben számos kihívás érte. Irán regionális ambíciókkal rendelkezik, 2001-et követően regionális súlya fokozatosan növekedett az afganisztáni és iraki beavatkozás eredményeként. A 2011-et követő politikai folyamatok kiélezték a regionális versengést, amelynek tétje Irán és bizonyos szempontból Törökország részéről is egy új hatalmi egyensúly kialakítása volt. Szaúd-Arábia fő célja pedig az Egyesült Államok támogatására épülő hatalmi egyensúly, és mindenekelőtt a szaúdi monarchia vezető szerepének fenntartása. A Washington és a mérsékelt szunnita országok szövetségére épült hatalmi egyensúlyi rendszer fokozatos átalakulás alatt van.

### **BARATI ANDRÁS–N. RÓZSA ERZSÉBET: Új úton az Iráni Iszlám Köztársaság?**

#### **A Parlament és a Szakértők Gyűlése 2016-os választása után**

2016. február 26-án az Iráni Iszlám Köztársaságban kettős választásokra került sor: a választók egyrészt a parlament (*madzslesz*), másrészt a Szakértők Gyűlésének tagjaira adhatták le voksukat. A közel 55 millió szavazó 62 százaléka vett részt, ami azt mutatja, hogy 2012 óta helyreállt a választási folyamat integritása az Iszlám Köztársaság lakossága körében. A választások ugyanakkor rávilágítottak a Haszan Rouháni elnök megválasztása (2013) óta egyre inkább szembetűnő jelenségre: az ideológiai különbségek egyre nehezebb felismerhetősége és a régi politikai kategóriák irrelevanciája miatt az ország különböző frakciói (keményvonalas, konzervatív, principalista, mérsékelt, reformista) közötti hagyományos megkülönböztetés nehezen alkalmazható. A határok a rivális személyek és csoportok között egyre elmosódottabbak. Ennek eredményeként miközben az új Parlament és az új Szakértők Gyűlése nem jelent változást az Iszlám Köztársaság politikai irányvonalában, a reformista, centralista és mérsékelt konzervatív koalíció kialakulásával egy új, kormánypárti erő jelent meg az iráni politikai színtéren.

# ABSTRACTS

## **LÁSZLÓ KISS J.: A Europe of Referenda: EU Policy without a Majority and against the Majority?**

The purpose of the study is to identify the pros and cons of the referenda on different issues in the EU with special regard to Germany and the *Brexit*. In the German case there is practically no scope for referendum on European issues. Even if there is no majority in favor of a certain “European solution”, due to the costly compromises financed by the German taxpayers, no referendum can be held – even to promote federalism and priority of *Grundgesetz* - for historic reasons deeply rooted in the tragic failure of the Weimar Republic, and last but not least due to the fact that the European integration believed to be the best way of making nationalism obsolete, has become an integral part of the German *raison d'état* from the very beginning. The English *Brexit* largely based on party political calculations cannot be compared to any other case in the EU.

Traditionally, the EU has legitimized its policies through efficiency and not by the citizens' participation. Thus the integration has not proved to be both democratic and efficient at the same time so far. Against a background of the permanent crisis, the period of a permissive public consensus on EU policy has come to an end and the referenda on EU-related issues enjoy a rising popularity not only in the countries where they are required by law but in the countries where they are optional or are without legal consequences.

## **ÁKOS KENGYEL: The Unsettled Problems of the Budget of the European Union**

The study analyses the long term challenges of the expenditure side of the budget of the European Union. It is true that many of the budgetary problems arise because of the unsettled problems of the budget income side (mainly because of the unsolved questions of the own resources) but the study mainly concentrates on the expenditure side. Looking beyond the theoretical expectations and the practical implementation of the Multiannual Financial Framework the study explores the adjustments of the expenditure headings. It concludes that the 2014-2020 budgetary framework still reflects the traditional capacities and balances and a substantial transformation has not yet taken place. The study ends with the considerations of the expected reforms.

## **ZOLTÁN GÁLIK: Challenges of the United Kingdom's foreign relations after the *Brexit***

The two main topics of the *Brexit* campaign were the control of immigration and the restoration of the sovereignty of the Parliament. If the United Kingdom really



wants to restore its full sovereignty of the Westminster, it must leave not only the European Union but the Common Market as well, since it only this way can it regain its control on its foreign relations. Because of the unique economic, social and demographic state of affairs the currently well-functioning Norwegian, Swiss or Islandic model could not be a blueprint for negotiations. The rearrangement of the foreign relations requires meticulous preparations and extremely lengthy negotiations. The United Kingdom will face the bilateral system which it left 40 years ago and it will realise that the world is now more regionally interconnected and interdependent.

### **ÉVA KŐVÁRINÉ IGNÁTH: The Impact of Brexit on the Benelux Countries**

The study examines the economic and political impact of the *Brexit* on the Benelux countries – the Netherlands, Belgium and Luxemburg – which were founders of the EEC. The consequences of the *Brexit* present a number of specific but different challenges to their economies. All the three countries have intensive trade relations with the United Kingdom and the *Brexit* and the devaluation of the British pound could cause serious challenges to their export and to their services sector and financial investments. On the other hand, those British and overseas companies which fear losing the access to the common market could relocate their business to the continent where the Benelux countries would welcome them with open arms, and may even become each other's competitors.

### **ANITA SZÚCS: The Political Economy of the New International Order after 1945 – The Impact of Social Interest Groups on the Hegemon**

After 1945 the United States emerged as the main constructor of the international order. The Great Depression and the Second World War caused the global market fail and only the United States had the capacities and the resources to restore the trade and capital flow. On the one hand, the US as the biggest import market absorbed the economic output of the foreign trade partners, making big changes in their export structure. On the other hand, only the United States had the necessary amount of liquid capital to restore normal capital flow in the global economy. During these years the US hesitated a lot on the main principles of the new world order. The study analyses the impact of the American economic and social interest groups on the hegemonic engagement. The current rules and norms of the international order reflect the compromise of the three biggest interest groups with the biggest impact on foreign policy making. Because of this convergence of state interest the United States exercises its power in the international order by consensus instead of unilateral hegemony.

## **LÁSZLÓ CSICSMANN: Shift in the Middle Eastern Balance of Power in light of the the Iranian Nuclear Deal**

The study analyses the shift in the balance of power in the Middle East especially in the position of Iran after the signing of the Iranian Nuclear Deal in 2015. The Washington led balance of power system faced numerous challenges in recent years. Iran's regional ambitions have grown over the time as a consequence of the Afghanistan and Iraq intervention. After 2011 the new political processes reshaped the regional rivalry between Iran and Turkey, while both countries tried to build up a new balance of power. Saud Arabia supported the US led power system partly to maintain the rule of the Saudi monarchy. The balance of power which was based on the alliance of Washington and the moderate Sunni countries is under a gradual transformation.

## **ANDRÁS BARATI–ERZSÉBET N. RÓZSA: The Islamic Republic on a New Track? After the 2016 Elections of the Parliament and the Assembly of Experts**

On February 26, 2016, double elections were held in the Islamic Republic of Iran: the members of the Parliament (*majles*) and of the Assembly of Experts were elected. 62 percent of the 55 million voters participated in the elections, which shows that the integrity of the election process has been restored since 2012 among the Iranian public. On the other hand, the elections have reflected a phenomenon increasingly visible since President Hassan Rouhani entered into office in 2013, namely that due to the increasing difficulty in recognizing ideological differences and the increasing irrelevance of the old political categories, the traditional differentiation among the different fractions (hardliner, conservative, principlist, moderate, reformist) has become difficult to use. Dividing lines among the rival persons and groups has become fairly blurred. As a result, while the new Parliament and the Assembly of Experts do not constitute a change in the political directions of the Islamic Republic, with the emergence of the reformist–centralist–moderate conservative coalition a new, pro-government political actor has entered the Iranian political scene.

# Népszavazások Európája: Európa-politika többség nélkül és a többség ellen?

KISS J. LÁSZLÓ

## A „megengedő konszenzus” vége

Az EU politikájának elfogadását hagyományosan hatékonysága és nem annyira polgárainak az uniós politikában való demokratikus részvétele biztosítja. Idővel az is nyilvánvalóvá vált, hogy az uniós politika hatékonyságának növekedése az EU demokratikus ellenőrizhetőségének csökkenéséhez vezet, olyannyira, hogy számosan egyenesen úgy fogalmaztak, hogy minél hatékonyabb az unió, annál kevésbé demokratikus.

Az integráció fejlődésében döntő volt, hogy a nemzetállamok számos területen nem bizonyultak eléggé költséghatékonyak saját problémáik megoldásában. Ezért az uniós politika hagyatkozhatott arra, amit a brüsszeli eurokraták a társadalmak „megengedő konszenzusának”, azaz a közvélemény hallgatólagos támogatásának neveztek. Ez a megengedő, az uniós politikát teljesen a technokratának átengedő magatartás ma már aligha állja meg az idők próbáját. A legtöbb polgár ma már nem bízik abban, hogy az unió feltétlenül érdekeinek megfelelően cselekszik és ezt az eurokrata elit és az uniós társadalmak közötti távolság növekedése is mutatja. A tagállamok társadalmi mind kevésbé képesek arra, hogy a „megengedő konszenzus” értelmében az uniós politika alakítását kizárólagosan az eurokrata elitnek engedjék át és lemondjanak az integrációs politika aktív befolyásolásától. Ma az unió folyamatos válság-üzemmódban működik, megoldási kompetenciája gyengült, hatékonysága nem alaptalanul kritika tárgya.

## Népszavazások az európai szerződések ellen

Brüsszel elkeseredetten új utakat keres politikájának elfogadtatásában, ám az erőfeszítések nehézségeit jól mutatják, hogy mennyire megszorodtak az uniós politika különböző területeiről szóló népszavazások, nem csupán Dániában és Írországban, ahol a törvény meghatározott esetekben előírja a népszavazást, hanem olyan országokban is, ahol ilyen törvényi kötelezettség nincs. Az integrációs politika egyes lépéseit megkérdőjelező népszavazások gyakorlata nem új jelenség.

Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) hat alapító tagja 1957-ben a szupranacionális szervezetről nem tartott népszavazást, ahogy négy évtizeddel később az eurózóna alapító tagjai sem kérdezték meg választóik véleményét a pénzügyi unió létrehozásáról. Csak Dániában és Svédországban tartottak

népszavazást eurozónához való csatlakozásról, míg Nagy Britannia népszavazás nélkül állapodott meg a kívülmaradásról.

1992 júniusában a dánok mondtak „nemet” a maastrichti szerződésre, aztán 2000 szeptemberében a svédek társaságában megerősítették, hogy nem kívánnak az eurozóna tagjai lenni. 2001-ben az írek döntöttek úgy, hogy elutasítják a nizzai szerződést, s a lista még korántsem teljes. A döntések bármennyire is váratlanok tűnhettek, a valóságban mégsem voltak annyira súlyosak, mint 2005-ben az európai alkotmány szerződés francia és holland elutasítása. Az akkori biztosok egyike, Günter Verheugen úgy nyilatkozott, hogy egy régen felhalmozódott kedvetlenség tört utat magának, és úgy tűnt, hogy az európai politika évtizedei nyomtalanul múltak el az emberek gondolkodásában.

Válságok idején a tagállamok számára különösen nagy a csábítás, hogy az unió nem kívánatos fejlődését a közvetlen demokrácia klasszikus eszközével, a referendumokkal próbálják megakadályozni, sok esetben akkor is, ha ennek hatásai sok más érdeknek ellentmondanak. 2015-ben a baloldali Alexis Tsipras kezdeményezésére tartott referendumon a görögök több mint 61 százaléka nemet mondott a hitelezők reformpolitikájának részét képező takarékosági követelésekre, ám ezt követően a görög miniszterelnök szemben a választói akarattal megváltoztatta álláspontját és elfogadta a hitelezők feltételeit. 2016. június 23-án a britek járultak az urnához, eldöntendő, hogy London továbbra is az unió tagja kíván-e maradni, jóllehet az Egyesült Királyságot gazdasági és pénzügyi érdekei ezer szállal kötik a kontinenshez. A Brexit híveinek sikerét a Front National és a holland Szabadságpárt elsőként üdvözölte és a brit példa azonnali követésére szólított fel, míg az osztrák Szabadságpárt vezetői úgy nyilatkoztak, hogy az uniós reformok elakadása és a lehetséges török tagság esetén elkerülhetetlenné válik, hogy az osztrák nép is állást foglaljon a tagság kérdésében.

A jelenlegi referendumok sorában a brit példának nem elhanyagolható szerepe van, mivel London szempontjából a népszavazás vagy az azzal való fenyegetés eredményesnek bizonyult abban, hogy Brüsszeltől engedményeket csikarjanak ki. Ennek legutolsó eredményeit a 2016 februári brit-EU megállapodás jól szemléltette, hisz London korábbi opting-out kiváltságaihoz további ígérvényeket szerezhettek. A korábbi példák ugyanakkor azt mutatják, hogy a népszavazás sikeres eszköz lehet az integráció ellenőrzésére, az integrációs folyamat befagyasztására, vagy akár annak részleges megfordítására is, nem kevésbé a választók lojalitásának elnyerésére. Adott esetben a népszavazások igazolhatják a nemzeti döntéseket és erősíthetik a kezdeményező politikai erők belpolitikai népszerűségét.<sup>1</sup>

Ahogy a megíúsult alkotmány szerződés esetében is jellemző volt, a választói magatartás alakulásában sok esetben nem a „textus”, a tulajdonképpeni téma, hanem a „kontextus”, tehát a választói döntés esetében inkább a népszavazások szélesebb nemzetközi és nemzeti környezete bizonyul a döntő motivációnak. Ez volt jellemző a 2016. áprilisi holland népszavazásra is, amelynek tárgya az ideiglenesen életbe lépett és a 27 tagállam által már megszavazott EU-

---

<sup>1</sup> V.ö.: How Referendums Threaten the EU. <https://www.stratfor.com/analysis/how-referendums-threaten-eu> 2016.06.29.

ukrán társulási megállapodás volt. A szavazók valójában közvetve a kérdések egy szélesebb csoportjáról, így az EU-ról, valamint az ukrán politika 2013-ben végbement fordulatáról és annak következményeiről is ítéletet mondtak. Ilyen módon a választói magatartásban olyan kérdések kapcsolódtak össze, mint a szabadkereskedelem, az unió értékelése és Ukrajna geopolitika jövője.

A kezdeményezők sikerét nem csökkenti, hogy az uniós elnökséget éppen betöltő és hagyományosan a Mag-Európához tartozó, leginkább európarátnak tartott Hollandiában a népszavazás nem jár jogi következményekkel, mivel nem ügydöntő, csak véleménynyilvánító jellegű volt. A választás súlyát ugyanakkor nem kisebbíti, hogy ugyan a választói részvétel a harmincszázalékos érvényességi küszöböt alig haladta meg, ám a „nem” szavazatok száma több mint hatvan százalékot ért el.

### **A kisebbség döntése a többségről?**

Az ellenzők a legtöbbször arra hivatkoznak, hogy a népszavazások általában nagy anyagi ráfordítást követelnek és alááshatják a parlamenti rendszert és ezért nincs helyük a modern demokráciában, kivéve akkor, ha lokális kérdésekről van szó, amelyekért a szükséges számú polgár kész kiállni. Ám aki abban hisz, hogy ilyen módon a parlamenti demokrácia megjavítható vagy helyettesíthető, tévedés áldozata lehet, mert az uniónak nem több közvetlen demokráciára, hanem a brüsszeli intézmények reformjára van szükség.<sup>2</sup> A népszavazások ellenzőinek további érve, hogy az unióban az európai választóknak már egy kis része is képes lehet arra, hogy olyan dolgokról döntsön, amelyek hatásaiban Európa egészét érintik. Az Ukrajnáról szóló holland népszavazást követően egyesek egyenesen azt vetették fel, hogy eljött a népszavazások betiltásának ideje. A kritikusok hangsúlyozták, hogy aligha lehet demokratikusnak nevezni, ha alig az érvényességi küszöb felett a választók 32 százaléka egyetlen országban képessé válhat arra, hogy megakadályozzon egy olyan az unió egészére vonatkozó folyamatot, amelyet a többi 27 tagállam jóváhagyott. Az ellenzők szerint az uniós szintű népszavazásoknak olyan esetben, mint bizottság elnökének közvetlen megválasztása van értelme, ám ugyanez nem mondható el azokról a népszavazásokról, amelyek az egyes tagállamokban az uniós politikáról mondanak véleményt.<sup>3</sup>

Az a tény, hogy az integrációs folyamat üteme a népszavazások hatására eddig nem tört meg, egyedül annak köszönhető, hogy a kormányok a negatív szavazatokat figyelmen kívül hagyták és a szavazásokat addig ismételték, amíg a végeredmény nem felelt meg a kívánatos célnak. Ez történt a maastrichti, a nizzai szerződésekkel és az alkotmányszerződéssel is. A népszavazások eredményei

---

<sup>2</sup> V.ö.. Michael Sauga: Plebiszit des Grauens. Das Brexit-Votum lehrt, wie leicht die direkte Demokratie missbraucht werden kann. Der Spiegel Nr 2016 07.02.. 6.o.

<sup>3</sup> V.ö.: Fraser Cameron: Why we should ban referenda on EU policies.

<http://www.euactiv.com/section/global-europe/opinion/why-we-should-ban-referend...>  
2016.06.11.

ugyanakkor a parlamenti demokrácia gyenge pontjaira, közöttük a képviselők és a képviseltek között szélesülő szakadékra ráirányították a figyelmet. Az európai alkotmány szerződésnek, például a francia nemzetgyűlésben nem volt ellenzéke, ám a népszavazáson megbukott a szerződés. A népszavazásokon a polgárok a legtöbbször bonyolult kérdésekkel kerülnek szembe, ám végül a problémák az „igen” vagy „nem” válaszokra egyszerűsödnek. Ezért a nullaösszegű logika miatt Giovanni Sartori a népszavazásokat hajlamos volt a „többség zsarnokságának” nevezni, míg mások a populizmus félreismerhetetlennek tartott sajátosságait vélik kiolvasni a kérdések leegyszerűsítéséből<sup>4</sup>, jóllehet minden politika a barát-ellenség sémán alapul és mindenféle politika a leegyszerűsítésekből él, különben azt aligha lehetne kommunikálni. Az EU-ban azonban nem csupán arról van szó, hogy egy tagállamban a népszavazáson győztes többség a kisebbség felett diadalmaskodik, hanem arról is, hogy az egyes országokban gyakran csak kis többséggel rendelkező győztes politika olyan politikának is kárt okozhat, amely más tagállamokban már a nagy többség támogatását élvezi. Nem véletlen, hogy a holland választásokat követően Rebecca Harms, a Zöldek Európa parlamenti frakciójának vezetője állás foglalt a népszavazásokban testet öltő közvetlen demokrácia minden olyan európai gyakorlatával szemben, amely az európaival szemben a partikuláris érdekeknek ad kifejezést és az EU közös politikák megakadályozására irányul, és mint ilyen a végén az unió egészének fennmaradását kérdőjelezi meg.<sup>5</sup> Jean Asselborn luxembourgi külügyminiszter az EU-ukrán társulási szerződésről szóló holland népszavazás után egyenesen új nyilatkozott, hogy egy parlamenti demokráciában a népszavazás nem lehet a megfelelő eszköz arra, hogy komplex kérdésekre választ adjunk. Az emberek ilyenkor nem a tárgyyszerű kérdésekre adnak választ, inkább kormányaikkal szembeni bírálataiknak adnak kifejezést. Ha Európát tönkre akarjuk tenni, - folytatta a külügyminiszter - akkor nincs másra szükség, mint még több népszavazás megrendezésére.<sup>6</sup> Ezzel szemben a tagállamok egy része, jelesül a jobboldali nemzeti-konzervatív kormányok és a bal-és jobboldali populista pártok az unió számos, alternatíva nélkülinek ítélt kérdésében elengedhetetlennek tartják a népszavazásokat, így például az ellenőrizetlen és illegális bevándorlás és a kötelező menekültelosztási kvóták esetében. Ezen a módon azonban nem az uniós politika egészéről, mint inkább arról van szó, hogy pótlólagos legitimitációt és alkuerőt szerezzenek és meggátolják az unió kompetenciának kiterjesztését a nemzeti szuverenitás olyan érzékeny területére, mint a bevándorlás.

A kilépésről szóló brit választásokat követően okunk van az óvatosságra, mert a népszavazáson furcsa módon nem csupán az unió barátai, hanem a közvetlen demokrácia hívei is vereséget szenvedtek. A népszavazás ugyanis nem teremtett

---

<sup>4</sup> V.ö.: Jan Zielonka: A festival of political folly. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/referenda-impact-europe-elections-fficie....> 2016.06.29.

<sup>5</sup> Green want to ban referendums on European questions, as direct democracy threatens the EU. <http://www.breitbart.com/london/2016/04/12/greens-want-ban-referendums-europe-d...> 2016.05.15.

<sup>6</sup> Asselborn warnt vor weiteren Volksabstimmungen.

<http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-asselborn-warnt-vor-weitere....> FAZ 2016.06.29.

világos helyzetet, sokkal inkább zavart. A népszavazás kezdeményezői – közöttük a kilépés ikonikus alakjai, mint Boris Johnson nem vállalja a győztesnek kijáró felelősséget, míg Nigel Farage, a függetlenségi párt vezetője visszavonul a politikától és a vesztesnek tekinthető David Cameron ősszel utódjának adja át a miniszterelnöki megbízatást. A népszavazás Nagy Britanniát nem békítette meg, ellenkezőleg új elválasztó vonalakat rajzolt a brit politika térképére öreg és fiatal, város és vidék, angolok és skótok között.

### **A német eset: a „többség nélküli Európa-politika”?**

A többség nélküli Európa-politikának és a népszavazásokkal szembeni korlátozó magatartásnak különleges esete Németország. 1949-ben a német alkotmány megalkotói tudatosan törekedtek arra, hogy a weimari demokrácia konstrukciós hibáit elkerüljék, és ennek megfelelően a túlzottan gyakori népszavazások lehetőségét korlátozzák. A weimari időszakban ugyanis a túl gyakori népszavazások időről-időre együtt jártak a lakosság gyors hangulatváltozásával, és ez közvetlenül átcsapott az egész politikai rendszer működőképességére. Ezért az új alkotmány megalkotói csupán két esetben tették lehetővé a népszavazás intézményét: az egyik a Grundgesetz, azaz a német alkotmánynak egy újjal történő felváltása, amely különösen az európai integrációs folyamat perspektíváiban kapott jelentőséget. A másik a tartományok határainak az újraszabályozása, amikor azonban csak az érintett területek polgárai jogosultak a szavazásra. Ettől a két esettől eltekintve a Szövetségi Köztársaság úgy jött létre, mint a demokrácia tisztán képviselői rendszere, bár kezdetben tartományi szinten a közvetlen demokrácia eszközei még erősebb hangsúlyt kaptak. 1945 után egészen 1950-ig a német tartományok megalakulásakor nyolc tartomány alkotmányát népszavazás útján fogadták el. Később erről a gyakorlattól eltávolodtak, és országos szinten a németek a népszavazások legfőbb alkotmányjogi akadályaként a föderalizmust és a Grundgesetz elsődlegességét jelölik meg.

A közvetlen demokrácia eszközeinek korlátozott alkalmazása a Szövetségi Köztársaságban az alkotmányjogi hagyományok mellett az európai integráció különleges szerepére vezethető vissza. A Szövetségi Köztársaság az európai integrációval szimbiózisban jött létre, ezért az unió fennmaradása már a bonnii köztársaság kezdetétől a német államrezon részévé vált. A németek számára az európai integráció tette lehetővé az erkölcsi rehabilitációt és a tulajdonképpeni politizálás lehetőségét, nem kevésbé a német egyesülés folyamatát, s mint ilyen az integráció a német politikai osztály számára kezdettől fogva nemcsak cél, hanem eszköz és garancia volt a történelmi német kérdés és ezzel mindenfajta nacionalizmus feltámadásának kockázataival szemben. Már az első kancellár, Konrad Adenauer az európai integráció gazdasági és hatalompolitikai szempontjain kívül nagy hangsúlyt helyezett a kulturálisra is, hangsúlyozva, hogy Európa a német

nép védelmére is szolgál saját Nyugat-ellenes és antidemokratikus tradícióival szemben.<sup>7</sup>

Mindebből következik, hogy a második világháború utáni bonni, majd berlini demokrácia politikusai nem vállalkozhattak arra, hogy az európai integráció kérdéseiben éljenek a népszavazásokra épülő közvetlen demokrácia gyakorlatával. Az európai integráció esetében az alaptörvénynek a népszavazás számára történő megnyitása csak akkor válhat elkerülhetetlenné, ha az integráció lehetséges előrehaladásával az alaptörvény helyett egy új alkotmányról kell dönten.

Több vezető német politikus – közöttük Sigmar Gabriel, a szociáldemokrata párt vezetője - úgy fogalmazott, hogy a német Európa-politika döntései mögött a legtöbb esetben nem állt a társadalmi többség támogatása. Nem volt kérdéses, hogy a kompromisszumokat folyamatosan finanszírozó német politika az „európai megoldás” jegyében valójában mindig a német adófizetők nagyarányú hozzájárulásán alapult, és ez a politika számos esetben egy-egy lehetséges népszavazáson aligha találkozott volna a lakosság rokonszenvével.

A „többség nélküli Európa-politika” azt is magában foglalja, hogy a második világháború utáni német politikai elit megtanulta a történelmi leckét: az unió nélkül ugyanis nemcsak a történelmi német kérdés újbóli jelentkezésének a kockázata nő meg, hanem mindenfajta „átnevelés” ellenére a német nacionalizmus veszélye is. Ez a szemlélet köszön vissza a merkeli menekültpolitikában is: a német identitás gyengítése a multinacionális német társadalom kialakítása útján kedvez az unió központosító (föderális) törekvéseinek, míg a német önazonosság erősítése mind a bonni, mind a berlini köztársaságban a politikai kultúra „idegen testének” minősült, és mint ilyen, időről-időre a nemzeti homogenitás „völkisch” ideológiájának a gyanúját keltette és kelti életre.

A „többség nélküli Európa-politika” német gyakorlata azonban nem csupán a közvetlen demokrácia, a referendumok, hanem a közvetett, képviseleti demokrácia korlátaira és hiányosságaira is felhívja a figyelmet. Egyfelől Németországban számosan tartózkodnak attól, hogy a milliós bevándorlás nyomán a „javíthatatlan identitásvesztés” aggodalmának kifejezést adjanak, mivel az alternatíva nélkülinek tekintett menekültpolitika szempontjából könnyen „jobboldali radikálisnak” vagy „rasszistának” minősülhetnek. Ennek megfelelően a politikai fősodor és az azt képviselő média arra hajlamos, hogy a mai vitákat a nemzeti szocializmusról szóló vitákká alakítsa át, amelyben a mindenkori ellenvélemény szükségszerűen, mint „nacionalista” és „populista” diszkreditálódhat. Másfelől a német parlament máig nem szavazott a migránsok tömeges befogadásának és a határok korlátlan megnyitásának a kérdéséről, mi több, parlamenti hozzájárulása nélkül európai és német szabályok is felfüggesztésre kerültek. Erika Steinbach, a CDU parlamenti képviselője és az emberi jogok és a humanitárius segélypolitika szóvivője egyenesen úgy fogalmazott, hogy a Bundestag mint legfelső döntéshozó szerv egy

---

<sup>7</sup> V.ö. Wie schlecht geht es der EU? Im Gespräch: Werner Weidenfeld, Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung der LMU München. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2016.június 14. 18.o.



sor olyan elementáris kérdés esetében, mint a bevándorlás hallgatólágon leköszönt az öt megillető szerepéről.<sup>8</sup>

A referendum-ellenes német politikai elit magatartása azonban nem csupán a német történelem sajátos weimari szindrómájára adott válasz, hanem legalább ennyire az unió magországában transznacionalizálódott politikai elitjének a törekvése is. Ez a nemzeti gyökerektől szabaddá váló törekvés az EU-t a legfőbb legitimációs alapnak tekinti minden nemzeti törekvással szemben és hajlamos a nemzet kormányokat az unió tervek egyszerű olyan végrehajtóinak tekinteni, amelyeket adott esetben büntetni és jutalmazni lehet. A nemzeti referendumok ebben az összefüggésben az Európa-ellenes és az elzárkózó magatartás megnyilvánulásának minősülnek.

### **Brexit: az angol eset – pártpolitikai számításból népszavazás?**

A Nagy Britanniában a 2016. június 23-án az unióról tartott népszavazáshoz lényegében az a konfliktus vezetett, amely a konzervatív párton belüli két euroskeptikus irányzat, az EU-t „belülről” reformálni akarók és azokkal szemben a „nemzeti szuverenitást” a kilépés útján visszaszerezni kívánó csoportok között bontakozott ki. Ez a konzervatív párton belüli konfliktus a Brexit híveinek a győzelme után kormányválsággá, sőt csaknem az egész pártpolitikai párt spektrumot átfogó belpolitikai válsággá vált, amely következményeiben az unió egészét és a tagállamokat egyaránt érinti, felidézve az unió felbomlását, újralapítását vagy a további megosztottsághoz vezető Kerneuropa lehetőségét.

David Cameron a népszavazással időt vásárolt, mert az ősszel hatalomra kerülő új konzervatív miniszterelnökre hárította a kilépés részleteinek a tárgyalását és lebonyolítását. Lehet, hogy a hatalomra jutó új miniszterelnök további időt kér a kormány végleges álláspontjának a kialakításához. Néhány politikus a „kilépésből való kilépés” lehetőségét éppen úgy szóba hozta, mint a Brüsszellel folytatott kilépési tárgyalásokat követően egy második népszavazás lehetőségét. A Brexit nyomán bekövetkező gazdasági bizonytalanságok ellensúlyozására és a külföldi cégek elvándorlásának megakadályozására a brit pénzügyminiszter a társasági adó 20 százalékról 15 százalékra történő csökkentését fontolgatja.

Azok, akik Nagy Britanniában a választási kampány alatt a kilépés mellett foglaltak állást<sup>9</sup>, a népszavazást követően valójában nem rendelkeznek az ország jövőjére vonatkozó tervekkel, miközben választási ígéreteikről már semmit nem akarnak tudni. A népszavazás nyomán kialakult helyzet azáltal még bonyolultabb,

---

<sup>8</sup> V.ö.: Das missachtete Parlament. Frankfurt Allgemeine Zeitung 2016. május 6. 10.o.

<sup>9</sup> Jellemző módon a populist Michael Farage, a Ukip vezetője arról beszélt, hogy Nagy Britanniában uniós tagság nélkül minden héten 350 millió fontot takaríthat meg, ami a valóságban csak 100 millió font és a felszabaduló pénz az egészségügyi rendszerbe folyhat, a bevándorlást radikálisan korlátozhatják és London fityülhet az európai belpiac rendelkezéseire. Ebben a gondolkodásban minden, ami rossz Nagy Britanniában az uniós tagság és a bevándorlás következménye.

hogy a két nagy pártnak kedvező választási rendszer következtében a harmadik, függetlenségi párt (Ukip) 3,6 millió választója – a választók 12,4 százaléka – a 2015 májusi alsóházi választások után úgyszólván nem kapott képviseletet a parlamentben. A közvetlen választási jog, a „győztes-visz-mindent” elv alapján a függetlenségi párt csak egyetlen alsóházi helyet tudott elhódítani. Ilyen módon a képviseleti demokrácia intézményében, az alsóházban a „maradóknak” van egyértelmű többsége, míg a közvetlen demokráciát jelentő népszavazás útján a „kilépők” kerültek többségbe. A 650 tagú brit alsóházban 455 képviselő a bennmaradás, 130 a Brexit mellett foglalt állást és 65 határozatlan volt. Más szavakkal 70 százalék a „remain” 20 százalék a „leave” és csak 10 százalék tartozott a határozatlanok táborához. A munkáspárti frakcióban még egyértelműbb a helyzet, mert 215 képviselő a maradás és csak 7 százalék volt a kilépés mellett. A konzervatívoknál a kép kiegyensúlyozottabb, mert a maradók 50, míg a „kilépők” 40 százalékot értek el. Ehhez képest a népszavazáson a „kilépők” előnye a „maradókkal” szemben csupán 3,8 százalék volt. Ilyen módon egyfelől a választói bázis és a parlamenti képviseleti rendszer között létezik egy diszkrepancia, másfelől két többség áll egymással szemben, a „maradóké” a parlamentben és a „kilépőké” a népszavazáson. Tény, hogy alkotmányos normakontroll hiányában és parlamenti jóváhagyás nélkül a népszavazás kérdése alapvetően egy pártpolitikai számítás tárgya lett. Ezen felül a Brexit képviselői paradox helyzetbe kerültek: Brüsszellel szemben ugyanis mindig a brit parlament szuverenitását állítják szembe, miközben a brit parlament többsége nem bírálhatja felül a népszavazás eredményét.<sup>10</sup>

Érdeemes emlékeztetni más gyakorlatokra. Ausztriában például a parlamentnek meghatározó a szerepe a népszavazás esetében. Mind a népszavazás, mind a népi petíció a parlament akaratától függ: a népnek egy törvényjavaslatról akkor lehet szavaznia, ha erről a parlament többsége határozott.<sup>11</sup> Nagy Britanniában az unióból való kilépésről szóló szavazást a pártbarátok, a média és a közvélemény nyomása alatt a miniszterelnök kezdeményezte. Váratlan fejleményként a Mishcon de Reya brit ügyvédi iroda bejelentette, hogy megtámadja a brit kormány tervét, amely a parlament megkérdezés nélkül szándékozik megindítani a brit kilépés folyamatát. Az ügyvédi iroda munkatársai nem alaptalanul úgy érvelnek, hogy a brit kormány a lisszaboni szerződés 50. cikkét mindaddig nem aktiválhatja, amíg arról a parlament nem folytatott vitát és nem szavazott. Ennek értelmében a referendum eredménye ugyan nem kérdéses, ám egy

---

<sup>10</sup> Thomas Kielinger: Beim Brexit dürfte das Parlament das Volk ignorieren. <http://www.welt.de/politik/ausland/article156407529/Beim-Brexit-duerfte-das-Parla..2016.06.29>.

<sup>11</sup> Vö.: Anton Pelinka /Sylvia Greiderer: Austria: the referendum as an instrument of intermationalisation. In: Michael Gallagher/Pier Vincenzo Uleri (eds): The Referendum Experience in Europe. Macmillan Press Ltd 1996 Houndmill Basingstoke, Hampshire 20.o.

olyan eljárásra van szükség, amely megfelel a brit jognak, annak érdekében, hogy kilépés megvalósítható legyen.<sup>12</sup>

A vitában egyesek arra mutattak rá, hogy a referendum olyan három feltétel mellett zajlott le, amely megakadályozta, hogy a közvetlen demokrácia a képviseleti rendszer ésszerű kiegészítése legyen.<sup>13</sup> Először is a népszavazás jogilag nem kötelező, a kormány és a parlament egyaránt figyelmen kívül hagyhatja. Ha a polgárok tudják, hogy egy jogilag nem kötelező erejű döntést hoznak, akkor sokan otthon maradnak, vagy nem érzik át a felelősségüket, a szavazást legfeljebb olyan alkalomnak tekintik, amikor rossz kedvüknek szabad utat engedhetnek. Másodszor a brit népszavazás mögött pártpolitikai számítás rejlett és ez a polgárok számára egy egészen más helyzet, mint Svájcban, ahol a polgárok eleve tudják, hogy minden fontos kérdésben a választóké az utolsó szó. Ha egy polgárt panaszairól sohasem hallgatják meg, és ha erre egyszer a kormányzók szeszélyéből sor kerül, úgy sok esetben nem a valódi kérdéstről, hanem inkább az uralkodó elittről mondanak ítéletet. Végül a közvetlen demokráciának objektív információkra és tisztességes vitákra van szüksége. A svájciak a népszavazások alkalmával egy olyan könyvecskét kapnak, amely mindkét oldal érveit és ellenérveit korrekt formában összefoglalja. A brit népszavazás ezt a követelményt is nélkülözte.

### **Népszavazás és demokráciadeficit**

A holland választásokat követően számosan úgy fogalmaztak, hogy a holland polgárok nemzeti keretekben azt bosszulták meg, ami európai szinten a polgárok döntésekben való részvételét tekintve hiányzik vagy csupán még gyermekcipőben jár. Az Európai Parlament mai formájában nem képes arra, hogy egy valódi európai demokrácia biztosítója legyen. Az Európai Parlament ugyan minden szerződéssel jelképesen több hatalmat nyer, ám a statisztikák szerint ezzel egyidejűleg mind kevesebb európai veszi magának a fáradságot, hogy részt vegyen az európai parlamenti választásokon. 1979-ben az első választásokon a választásra jogosultaknak 61,99 százaléka, míg 2014-ben csak 43,09 százaléka vett részt és az Európai Parlamentben az euroskeptikus pártok tábora még soha nem volt olyan nagy, mint ma. Az Európai Parlamentben nincsen a nemzetállamokhoz hasonlítható kormánytöbbség, nincs kormányhatalom és kormányprogram sem, melyet támogatni vagy elutasítani lehet. Az unió fontos döntéseinek a legitimitása inkább a nemzeti parlamentek, mint az Európai Parlament legitimitásától függ. Az EU nem állam és nem nép, az Európai Tanács nem kormány, hanem a nemzeti érdekek egyfajta elszámolási irodája. Ezért a nemzeti kormányoknak elsősorban saját

---

<sup>12</sup> Legal bid launched to stop Brexit without parliamentary approval.  
<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/03/legal-bid-launched-to-stop-brexith-witho..>  
2016.07.04.

<sup>13</sup> V.ö.:Hans Michael Heinig Ein Hoch auf die Glaubenskrisse.  
<http://www.zeit.de/2016/28/europaeische-intgeration.glaubenskrisse-brexith-kompletta..>  
2016.07.03.

választóik részérdekeit és nem automatikusan az európai érdekeket kell képviselniük.

Nem kétséges, hogy a népszavazások intézménye az EU-ban jövőben is tartós jelenség marad. Nem csupán azért, mert az unió megoldó képességének hiányában a tagállamokban mindig vannak és lesznek olyan politikai erők, amelyek a népszavazást a képviseleti demokrácia kiegészítőjének tekintik. Ám nem csupán erről van szó, hanem arról is, hogy ma az EU-nak éppen azok a demokratikus eszközök hiányoznak, melyek az egyes ember számára a közvetlen demokrácia intézményein át azt az érzést közvetítik, hogy szavazataiknak az európai ügyekben súlya lehet.

# Az Európai Unió költségvetésének megoldatlan problémái

KENGYEL ÁKOS

## Bevezetés

Az integrációs folyamat céljainak elérését szolgáló szakpolitikák működéséhez, az egyes területeken meghatározott hatáskörök és feladatok ellátásához értelemszerűen szükség van uniós szintű költségvetésre. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 310–325. cikkei foglalkoznak az Unió pénzügyeivel, vagyis a közös költségvetéshez kapcsolódó szabályokkal. Ezek a cikkek lényegében meghatározzák a költségvetés működésére vonatkozó elveket, a saját források biztosításának szükségességét, valamint részletesen szabályozzák a közös költségvetés elkészítésének, elfogadásának és végrehajtásának az intézményi, döntéshozatali folyamatát. Ugyanakkor távolról sem beszélhetünk a tagországok és az uniós szint között kialakított, világosan körülhatárolt, föderatív jellegű munkamegosztásról, vagyis nem igazán egyértelmű, hogy milyen célokat is kell szolgálnia a közös költségvetésnek.

Az EU költségvetése a politika és a gazdaság, a piaci integráció és a politikai unió határmezsgyéjén helyezkedik el. Az eltelt évtizedek során azonban nem tisztázódott, hogy melyek a legfontosabb céljai. Bár a tagországok közötti viták során az Unió közös költségvetésének ügye egyre fontosabbá vált, a közös költségvetés politikai jelentősége ellenére igen szerény nagyságú: a kiadások a gyakorlatban az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1 százalékát teszik ki, miközben az egyes tagországok nemzeti költségvetései a GNI 35-65 százalékát oszttják újra.

A közös költségvetés által betöltött funkciók változása, a bevételi és kiadási szerkezetben bekövetkezett hangsúlyeltolódások alakulása az integráció sikeres fejlődése szempontjából hosszútávon meghatározó jelentőséggel bír. Különösképpen a kiadási tételek megfelelő kialakítása befolyásolhatja számottevően az európai gazdaság versenyképességét, világgazdasági helyzetét, az EU nemzetközi szerepvállalását és a belső kohéziójának alakulását is.

## Az uniós szintű költségvetés által betöltött funkciók

Az integrációs folyamat logikájából következően és a tagországok elvárásainak ismeretében a közös költségvetés feladataira és működésére vonatkozóan az alábbi négy fő cél elérését lehet meghatározni:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kengyel Ákos: „Az Európai Unió politikái”. In: *A globális és regionális integráció gazdaságtana* (Palánkai Tibor, Kengyel Ákos, Kutasi, Gábor, Benczes István és Nagy Sándor Gyula). Budapest: Akadémiai Kiadó, 2011. 217–247. o.

- Az Unió szintjén szükséges költségvetési kiadások mellett szóló legfontosabb érv a közös politikák támogatása. Az integrációs folyamat kezdetétől az agrárpolitika a leghangsúlyosabb szupranacionális politika, melynek keretében szükség volt az erőforrások közösségi szintű elosztására. A másik egyre hangsúlyosabbá váló terület a regionális politika, melynek támogatására a strukturális alapok és a Kohéziós Alap keretében egyre jelentősebb összegeket különítettek el és osztottak szét a tagországok között. A többi politika finanszírozásában is történtek hangsúlyeltolódások, de mégis szinte jelentéktelen maradt a rájuk fordított források nagysága. A közös politikák logikája megköveteli a megfelelő támogatási mechanizmusok kialakítását, hiszen az egyik jellemzőjük az is, hogy ha egy politika létrejött, akkor már nem olyan egyszerű biztosítani azt, hogy valamennyi tagország „fair” részesedést kapjon, hacsak az adott politikát annyira el nem torzítják, hogy az már aláássa az eredeti célját.
- Az uniós költségvetés mellett szóló másik elméleti érv az integrációból származó nyereségek és veszteségek kiegyensúlyozásának az igénye lehetne. Ez a logikus elvárás a gyakorlatban azonban nagyon nehezen lenne érvényesíthető. Nehéz olyan objektív, mérhető kritériumokat meghatározni, amelyek alapján valamiféle kiegyensúlyozó transzfermechanizmust lehetne bevezetni. Tény, hogy a közös piac létrehozása és továbbfejlődése egységes piaccá, majd gazdasági és monetáris unióvá, nem jelent azonos nagyságú nyereséget valamennyi résztvevő számára. Ennek tükrében lehet úgy érvelni, hogy a nyereségek egy részét a „nyertesek” fizessék be, és azt a „vesztesek” kapják meg. Ezért lehet nagyon leegyszerűsítve olyan álláspontokkal szembesülni, hogy a németeknek a piacra jutás és a politikai integráció fejében jelentős nettó hozzájárulást kell fizetniük a közös költségvetésbe. A nettó pénzáramlás ebben az összefüggésben a nem költségvetési jellegű előnyökért fizetendő tisztességes árnak tekinthető.

Ezzel az érveléssel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a tagországoknak nem csak a költségvetési transzferekből való részesedést kell figyelembe venniük, amikor az integrációból származó előnyöket nézik. Az EU-tagságnak számos nem költségvetési dimenziója van. Például az olyan közös célok, mint a kereskedelem liberalizálása vagy a szabad tőke mozgás megvalósulásából származó nyereségek, nem értékelhetők csakis a költségvetési transzferek oldaláról. Mindemellett maguk a költségvetési transzferek sem csak a kedvezményezett országot érintik, hiszen különböző utakon keresztül jelentős a támogatásoknak a többi tagországba történő visszaáramlása is. Tipikus példa erre a strukturális alapok felhasználása, amikor is az adott programok megvalósításához kapcsolódóan jelentős áru- és szolgáltatásimportra kerül sor.

- Az integrációban részt vevő országok és régiók közötti gazdasági és társadalmi kohézió erősítésének igénye a harmadik érv az uniós szintű költségvetési kiadások szükségessége mellett. A kohézió erősítése és a kevésbé fejlett tagországok felzárkózásának a gyorsítása a keleti kibővülés miatt még inkább alapvető fontosságú feladattá vált, hiszen rendkívül megnöttek a tagországok és régiók közötti fejlettségi különbségek. A

kohéziós célú forrásokra való jogosultság kritériuma egyértelműen a relatív fejlettségi szint, illetve a szerkezetváltási problémák jól definiálható köre. Tehát ezek a transzferek nem az előző pontban felvetett dilemma kezelésére irányulnak, vagyis nem függenek attól, hogy az adott tagország relatíve nyertese-e az európai integrációnak, vagy nem. A legtöbb nemzetállamban a költségvetési transzferek szerepe a gazdagabb területekről a szegényebbek felé, illetve a tehetősebb társadalmi csoportoktól a nehéz helyzetben lévők felé történő redisztribúció. Az EU-ban ez az újraelosztás indirekt módon valósul meg: kimondottan csak a strukturális alapok és a Kohéziós Alap feladata a kohézió erősítését szolgáló jövedelem-újraelosztás, de azokon belül sem automatikus jóléti transzfermechanizmusként működik, hanem fejlesztéspolitikai támogatást jelent. Ebben az összefüggésben a kohézió erősítését szolgáló támogatások célja semmiképpen sem a tartós segélyfüggőség kialakulása, hanem éppen az önjáró fejlődés feltételeinek a megteremtése kell hogy legyen.

- A negyedik szempont az uniós költségvetés feladatát tekintve az a megközelítés lehet, amely szerint annak az integrációban részt vevő országok elvárásait kell kielégítenie: a tagországok bizonyos szolgáltatásokat várnak el, ugyanakkor a szolidaritás bizonyos szintjét is biztosítani kell a forrásokból való részesedés során. Ebben az összefüggésben a tagokat a korrekt visszatérítés érdekli, vagyis hogy megfelelő egyensúly legyen a hozzájárulások és a kapott támogatások között. Tehát a tisztességes visszatérítés nem jelent pontosan egyensúlyban levő visszafizetést, de elvárható, hogy a befizetések, illetve támogatások közötti különbség arányban álljon az egyes országok gazdasági teljesítőképességével. Ez azért kényes kérdés, mert a gazdasági teljesítőképességgel arányos tehervállalás alapján kellene minden tagállamnak részt vállalnia a költségvetés finanszírozásából, ugyanakkor a közös politikák automatizmusa miatt elvileg a nekik járó kifizetések megoszlását nehéz előre arányosan meghatározni. Ekkor viszont kompenzációs csomagokról folyó viták alakulhatnak ki, ami egyáltalán nem kívánatos eleme a közös költségvetés normális működésének. Erre a legjobb példa a brit visszatérítési mechanizmus, amelynek bevezetésére lényegében azért került sor, mert az Egyesült Királyság a legnagyobb kiadási tételt jelentő agrártámogatásokból alig részesült, ennek következtében a nettó befizetési egyenlege túlzottan magas lett volna.

A költségvetési tételek következményeit – a regionális politikai támogatásokat leszámítva – természetesen nemcsak azoknak az újraelosztásban betöltött szerepük alapján kell értékelni, hanem mindig az adott politika által meghatározott célok teljesülése alapján is. Ugyanakkor a kohézió elve és az egész integrációs folyamat politikai elfogadottsága, az EU legitimitása azt igényli, hogy a közös költségvetésen keresztül megvalósuló elosztásból származó nyereségek fordított arányban álljanak az országok fejlettségi szintjével. Ugyanis semmivel nem lehet alátámasztani annak a helyzetnek a jogosságát, hogy azonos jövedelemszinten álló tagországok eltérő nagyságú nettó transzferekben részesülnek az Unió közös költségvetéséből.

Az EU által betöltendő kormányzati feladatokra vonatkozóan nincs jogilag pontosan meghatározott eljárásrend, egyedül talán a szubszidiaritás koncepciója adhat némi eligazítást. A szubszidiaritás értelmében minden döntést azon a szinten kell meghozni, ahol a legtöbb információ áll rendelkezésre, hiszen akkor lehet a legjobban dönteni. A szubszidiaritás elve kapcsán azt hangsúlyozzák, hogy a döntéseket az érintett állampolgárokhoz minél közelebbi szinten kell meghozni. Ebben az összefüggésben az EU-nak csak abban az esetben érdemes hatásköröket adni, amikor valamennyi érintett számára több előny származik abból, hogy nemzetek feletti szinten gyakorolják a döntési jogosítványokat. Elvileg az uniós szintű költségvetés kiadási oldalával kapcsolatban is érvényesülnie kell a szubszidiaritás elvének, ezért elsősorban azokat a területeket kell a közös költségvetésből finanszírozni, amelyekre a tagállamok az integráció hiányában nem költenének, illetve amikor egyszerűbb és ésszerűbb az uniós szintű finanszírozás. Iain Begg szerint a „jó” közösségi kiadásnak e három kritériumnak kell megfelelnie: kimutatható benne az európai hozzáadott érték; a feladathoz arányos mértékű költségek járulnak; a kiadások uniós szinten hatékonyak.<sup>2</sup>

A kormányzati szerepeket vizsgálva elvileg az alábbi költségvetési funkciók ellátása merül fel:

- Allokációs funkció: a kormányzat azért avatkozik be, hogy korrigálja a piac kudarcát az allokációs hatékonyság terén. Ehhez kapcsolódóan alakítják ki például a kereskedelempolitikát, a versenypolitikát vagy az iparpolitikát. Ez utóbbi lehet szektorális jellegű vagy – a versenyképesség erősödését elősegítő gazdasági környezet javítására irányuló – átfogó politika.
- Elosztó funkció: ebben az esetben nem a piac működésének a hatékonyságára irányul a beavatkozás, hanem az elért jólét elosztására. Az integráció esetében a regionális (kohéziós) politika kialakítása játszik kulcsszerepet ezen a téren.
- Fejlesztési funkció: a gazdaság fejlődését, fenntartható növekedését megalapozó, a versenyképesség növelését elősegítő körülmények javítására irányul a beavatkozás. Ilyen többek között az infrastrukturális háttér kiépítésének az elősegítése, a kutatás-fejlesztési és innovációs kapacitások megerősítése, az emberi erőforrások fejlesztése.
- Stabilizációs funkció: a kormányzatok fiskális és monetáris politikai eszközöket használnak a makrogazdasági egyensúlytalanságok – infláció, munkanélküliség, lassú növekedés, fizetésimérleg-problémák, stb. – kijavítására.
- Szabályozó funkció: ez magában foglalja a piaci erők megfelelő működéséhez szükséges keretek és az egyének magatartását meghatározó szabályrendszerek felállítását és ellenőrzését.
- Szolgáltató funkció: lényegében a közszolgáltatások különböző területeinek a biztosítására irányuló tevékenység. Ez az integráció szintjén a hatáskörök és források hiánya miatt sem jelenik meg költségvetési kiadások formájában, de a szupranacionális szint a szabályozási keretek kialakítására (pl. versenypolitikai megfontolásokból) már lehet hatással.

---

<sup>2</sup> Iain Begg: „Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review”. *SIEPS Report*, No. 1. (2009). <http://www.sieps.se/en/publications/Page-2.html>.



A jelentősebb költségvetési forrásokat igénylő kormányzati funkciókból az EU szintjén viszonylag kevés valósul meg. A költségvetési forrásokat nem igénylő fő területek közül a versenypolitikai szabályozást és a közös kereskedelempolitikát érdemes kiemelni, amelyek az allokáció terén fontos szerepet töltenek be. Miután az EU költségvetési kiadásainak meghatározó részét, körülbelül 75 százalékát az agrárpolitikával és a regionális politikával összefüggő kiadások képezik, megállapítható, hogy az uniós költségvetés elsősorban allokációs és disztribúciós feladatokat lát el. A regionális politika esetében erős a fejlesztéspolitikai funkció. Ugyanakkor az újraelosztási politika legtöbb területe érintetlen marad: így az EU költségvetése nem foglalkozik többek között jóléti transzferekkel (pl. munkanélküli segélyekkel), egészségügyi biztosítással vagy például olyan közjavakkal, mint a védelem területe.

A gazdasági stabilizáló szerep – a monetáris politika kivételével – szinte kizárólag a nemzeti kormányok hatáskörében van. A jövőbeli elmozdulást vizsgálva feltételezhető, hogy az európai gazdaság kiegyensúlyozott és dinamikusabb fejlődése érdekében szükség van a stabilizációs funkció eredményességének a fokozására. A tagországok hozzáállása alapján azonban a jövőben sem látszik reálisnak az, hogy e feladatot – akár csak az aszimmetrikus sokkok esetében – az uniós költségvetés révén kívánják ellátni. A világgazdasági válság által leginkább sújtott európai gazdaság makroökonómiai revitalizációja tehát a jövőben is elsősorban a tagországok között megvalósuló gazdaságpolitikai koordináció feladata marad, amelyet kiegészíthet néhány uniós szintű kezdeményezés is. Az EU költségvetése egyelőre már csak a nagysága miatt sem alkalmas makrogazdasági stabilizációs szerepre.<sup>3</sup> A szuverén adósságválság megoldásához a fiskális politika terén új megközelítésre lenne szükség, arra a jelenlegi keretek láthatóan nem megfelelőek.

Végül az is érdemes megemlíteni, hogy a szabályozási funkció lényegében az egységes belső piac működéséhez köthető, azonban annak kicsi a költségvetési igénye. Viszont az integrációs politikák számottevő költségvetési háttér nélkül is komoly befolyással bírnak a részt vevő országok közötti kapcsolatok alakulására.

Az uniós szintű költségvetési kiadások fő céljának annak kell lennie, hogy olyan esetekben kerüljön uniós szintre a finanszírozás, amikor az a beavatkozás biztosít nagyobb hatékonyságot. Elvileg a kiadások természetét és nagyságát az elérni kívánt célokkal arányosan kellene meghatározni. Minden esetben az eredményesség, a hatékonyság és a szinergia erősítését kellene szem előtt tartani. E fogalmakat a következőképpen lehet értelmezni:

- **Eredményesség:** amikor a szétdaraboltság megszüntetése érdekében az uniós szintű intézkedés az egyedül járható út. E téren kiemelt szerepük van a meghatározó közös politikáknak (kereskedelem-, verseny-, közlekedés-, agrár-, halászati, monetáris, illetve belső piaci politika), valamint az európai és a nemzeti szint közötti koordináció erősítésének (az oktatás és képzés terén elsősorban a mobilitás támogatása; a közlekedési infrastruktúra európai

---

<sup>3</sup> Jacques Pelkmans: *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Harlow: Pearson Education Limited, 2006.

léptékű keretekben történő fejlesztése; harmadik országokkal kialakított kapcsolatok terén együttes fellépés).

- Hatékonyság: amikor az uniós szintű beavatkozás nagyobb hozadékkal jár, az erőforrások és a szakértelem egyesíthető, az intézkedés jobban koordinálható. A fő célkitűzések eléréséhez szükséges kritikus tömeget így lehet elérni pl. a kutatás-fejlesztési politika terén vagy a műholdas navigációs rendszerek kiépítésében. A jobb koordináció a természeti katasztrófák és válsághelyzetek esetében lehetőséget nyújt a gyors reagáláshoz, továbbá a bevándorlás és menekültügy terén kialakult problémák kezelésében is uniós szintű szerepvállalás indokolt az arányos tehervállalás érdekében, ráadásul a külkapcsolatokat érintő számos kérdésben is hatékonyabb lehet az egységes fellépés (pl. nemzetközi programokban való globális szerepvállalás).
- Szinergia: amikor az uniós intézkedések kiegészítő, serkentő, katalizáló hatással járnak, és így csökkenhetnek az egyenlőtlenségek. Ebben a tekintetben kiemelkedő jelentőségű a regionális politika, amely a szolidaritáson alapul, de lényegében az egész európai gazdaság fenntartható fejlődését, gazdasági növekedését is megalapozza. Természetesen a fejlesztéspolitikának a nemzeti és regionális szervekkel való együttműködés keretében, a nemzeti intézkedéseket kiegészítve kell megvalósulnia. A közös agrárpolitika második pillérét jelentő vidékfejlesztési politika esetében is hasonló az uniós szintű beavatkozás jelentősége. De a biztonságpolitikai fenyegetések, a terrorizmus elleni fellépés is szükségessé teszik az uniós szintű összehangolást. A nemzetközi segélypolitika terén is indokolt az uniós együttműködés és koordináció.

Az uniós költségvetés jövőjéről való gondolkodás során olyan megközelítések is napvilágot láttak, miszerint annak tervezését nem a kialakult keretek alapján kellene elvégezni, hanem – a nulla bázisú tervezési módszer alkalmazásával – teljesen újra kellene tervezni.<sup>4</sup> Így csak a megfelelően alátámasztott célok kerülnének bele a költségvetésbe, és akár egészen más eredmény születhet a főösszegekre és a teljes keretösszegekre vonatkozóan is. Az integráció előtt álló célok és stratégiai feladatok elemzésének tükrében több javaslat is készült.<sup>5</sup>

Filipa Figueira például – a közszféra gazdaságtana és a fiskális föderalizmus elméletei alapján – minden egyes közösségi politikára a szabályzó vagy a finanszírozó funkció meghatározása után, a közös piac hibáinak, a költséghatékonyságnak, a külső gazdasági hatásoknak és a szubszidiaritás elvének a

---

<sup>4</sup> Daniel Tarschys: „Agenda 2014: A Zero-Base Approach”. *SIEPS European Policy Analysis*, No. 5. (2007). <http://www.sieps.se/en/publications/european-policy-analysis/-agenda-2014-a-zero-base-approach-20075epa.html>.

<sup>5</sup> Kengyel Ákos: „Az Európai Unió közös költségvetése kiadási oldalának 2014-től kívánatos szerkezete”. In: *EU-költségvetés: kihívások és reformtervek* (szerk. Balázs Péter – Szemlér Tamás). Budapest: MTA VKI – CEU ENS, 2007. 106–162. o.; Filipa Figueira: „How to Reform the EU Budget? Methodological Toolkit”. *SIEPS Report*, No. 5. (2009). <http://www.sieps.se/en/publications/rapporter/how-to-reform-the-eu-budget-a-methodological-toolkit-20095.html>.

figyelembevételével határozta meg a kívánatos kiadási tételeket. Fő következtéseiben rámutatott a kohéziós politika megerősítésének a fontosságára, a közös agrárpolitika uniós szintű finanszírozásának a hatékonyságára, a kutatás-fejlesztési kiadások szignifikáns növelésének a szükségességére; a külső kapcsolatok, a bel- és igazságügyi területek, a közlekedés és energia nagyobb támogatási igényére; az oktatás, kultúra, szociálpolitika, foglalkoztatottság, vállalkozás, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, egészségvédelem alacsonyabb szintű uniós költségvetési támogatási igényeire.

### **A közös költségvetés kiadási oldalán bekövetkezett változások és a nettó pozíció kitüntetett szerepe**

Az integrációs folyamat kezdete óta a közös költségvetés nagysága és a kiadások aránya is jelentős változásokon ment keresztül. Eleinte a kiadások nagy részét a közös agrárpolitika finanszírozására fordították. Az integráció mélyülésével és a taglétszám növekedésével párhuzamosan az EU költségvetése is átalakult. Egyre jobban előtérbe került a tagországok közötti kohézió erősítésének az igénye: az 1980-as évek végétől megerősödött a strukturális alapok szerepe. A többi közös politika finanszírozási háttére azonban továbbra is szinte elenyésző maradt. A két meghatározó politika ráfordításainak a részaránya az egyes költségvetési időszakok során szinte változatlanul az összes kiadás 75-80 százaléka körül alakult, és ez a jelenlegi költségvetési időszakban sem változott meg radikálisan. Természetesen eközben számos tartalmi, megközelítésbeli hangsúlyeltolódás következett be a két terület szabályozásában. Az agrártámogatások és a regionális fejlesztésre fordított kiadások meghatározó súlya egyértelműen rávilágít arra a tényre, hogy a tagországok a közös költségvetési pénzeket alapvetően újraelosztási célokra kívánják fordítani, ahelyett hogy azokkal az Unió előtt álló közös célok elérését segítenék elő.

1988 óta középtávú költségvetési tervet – 2013 végéig pénzügyi perspektívát (*Financial Perspective*), 2014-től többéves pénzügyi keretet (*Multiannual Financial Framework*, MFF) – készít az EU, amely már egy évnél hosszabb időszakra vonatkozó kiadási költségekkel számol. Ez a korábbiaknál sokkal nagyobb stabilitást biztosít az egyes tételek finanszírozásában, a több évre szóló programok támogatásában. Így az éves költségvetési viták már a többéves terv által meghatározott sárokszámok keretein belüli összegekről folynak. Érdekesség, hogy a lisszaboni szerződést megelőzően nem volt elsődleges jogi alapja a többéves terv elkészítésének, ezért annak elfogadását intézményközi megállapodással szentesítették. Az EUMSZ 312. cikke már tartalmazza a többéves pénzügyi keretet, amely azonban az időszak hosszára vonatkozóan viszonylag nagyobb mozgásteret hagy, mert csak azt határozza meg, hogy azt legalább 5 éves időszakra kell kidolgozni.

Az 1988-as megállapodásban meghatározták az 1988–1992 közötti időszak költségvetési forrásainak maximális nagyságát: a bruttó nemzeti termék (GNP) 1,15 százalékáról 1,2 százalékára emelték azt. Az 1993–1999-es időszakra szóló pénzügyi perspektíváról az 1992-es edinburghi csúcson született döntés: a

költségvetési plafon a GNP 1,27 százalékára emelkedett. A 2000-től 2006-ig tartó időszakban véget ért a költségvetési plafon fokozatos emelése: az 1999-es berlini csúcs döntése alapján a plafon továbbra is a GNP 1,27 százaléka, illetve a GNI 1,24 százaléka maradt (2002-től tértek át a GNI-alapú számításra). A saját források aránya 2007 és 2013 között is a GNI 1,24 százaléka maradt.

A tényleges kiadások szintje 1988-tól 1999-ig fokozatosan emelkedett a GNP 1,15 százalékáról 1,22 százalékára. A 2000–2006 közötti időszakban már csak 1,07 százalékot ért el, majd a nagy nettó befizető tagországok határozott ellenállása következtében 2007 és 2013 között a GNI 1, 2014-től pedig 0,95 százalékára csökkent a kifizetések nagysága.

Ugyanakkor abszolút összegben a rendelkezésre álló keret eközben folyamatosan nőtt: az éves költségvetések átlagos értéke az 1988–1992 közötti 47 milliárd ECU-ról az 1993–1999-es időszakban 72, 2000 és 2006 között 92, 2007–2013 között 117 milliárd euróra emelkedett. A 2014–2020-as periódusra vonatkozóan pedig közel 130 milliárd eurót ér el. De hozzá kell tenni, hogy összehasonlítható áron számolva a jelenlegi hétéves időszakban reálértéken 3,7 százalékos csökkenés következett be a megelőző időszakhoz képest – amire az Unió történetében korábban még sohasem volt példa (1. táblázat).

Mindeközben tetten érhető az a jelenség, hogy a költségvetési kiadások alakulását az Unió előtt álló feladatok kiadási igényei helyett egyre inkább az egyes országok nettó pozíciójának a védelme határozza meg. Vagyis a költségvetési keretokről szóló viták során már minden tagország elsősorban arra törekszik, hogy minél kisebb legyen a befizetési kötelezettsége, és a nettó egyenlege a lehető legkedvezőbb alakuljon. Az egyes országokat ebből adódóan szinte kizárólag az érdekli, hogy az uniós költségvetés agrár- és a regionális támogatásaiból mekkora összegre lesznek jogosultak, illetve azt próbálják biztosítani, hogy ne kelljen versenyezniük bizonyos forrásokért, hanem konkrétan meghatározott összegek álljanak rendelkezésre számukra.

A kialakult helyzet a költségvetési viták mögötti intézményi problémákra is rávilágít, hiszen a döntő megállapodás a tagországok között születik meg. A költségvetési alkuk során az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) és az Európai Parlament (a továbbiakban: Parlament) érdekérvényesítő képessége viszonylag korlátozott, pedig az uniós szintű érdekeket ezek az intézmények tudnák megjeleníteni.<sup>6</sup> Ugyanakkor a Parlament szerepe annyiban mindenképpen erős, hogy a költségvetést nélküle nem lehet elfogadni.

A nettó pozíció igazságos meghatározása ráadásul több szempontból is koncepcionális nehézségekbe ütközik, mivel különböző módszertani problémák merülnek fel a költségvetés mindkét oldalának az elemzésével kapcsolatban.

---

<sup>6</sup> Friedrich Heinemann, Philipp Mohl és Steffen Osterloh: „Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints”. *Journal of European Integration*, Vol. 32. No. 1. (2010). 59–76. o.

1. táblázat<sup>7</sup>  
 Az egyes költségvetési időszakok kiadásainak megoszlása  
 (1988–2020, százalék)

	1988– 1992	1993– 1999	2000– 2006	2007– 2013*	2014– 2020*
<b>1. Agrárpolitika</b>	58	48	46	42	38
<i>Piaci támogatások és közvetlen kifizetések</i>	58	48	41	34	29
<i>Vidékfejlesztés</i>	-	-	5	8	9
<b>2. Strukturális műveletek (regionális politika)</b>	22	33	33	36	34
<b>3. Belső politikák</b>	4	6	6	10	16
<b>4. Külső akciók**</b>	5	7	9	6	6
<b>5. Adminisztráció</b>	9	5	5	6	6
<b>Pénzügyi tartalékok</b>	2	1	1	-	-
<b>Átlagos évi kifizetési elő- irányzat (milliárd ECU/euró)</b>	46,94	72,18	91,64	117,25	129,77
<b>Kifizetési előirányzat a GNP/GNI százalékában</b>	1,15	1,22	1,07	1,00	0,95
<b>Saját források felső határa a GNP/GNI százalékában***</b>	1,18	1,23	1,27/1,24	1,24	1,23

Megjegyzés: \* Az időszak kiadásait a 2007 előtti időszakok kiadási struktúrája szerinti bontásban mutatja a táblázat. \*\* A külső akciók tartalmazzák a 2000–2006 közötti időszakban önálló 6. kiadási fejezetként bevezetett „előcsatlakozási eszközök” fejezet kiadásait is, amely önmagában a költségvetés 3 százalékát érte el. \*\*\* 2002-től áttértek a GNI-alapú számításra; a GNP 1,27 százaléka a GNI 1,24 százalékának felelt meg.

Kétségtelen, hogy a költségvetési egyensúlytalanságok meghatározója a kiadási oldal – mindenekelőtt a közös agrárpolitikára és a regionális politikára fordított kiadások alakulásával összefüggésben –, ugyanakkor a befizetéseknel is felmerülnek torzító tényezők. A közös költségvetés finanszírozásában a GNI-alapú tagállami befizetés meghatározó súlyra tett szert az idők során (elérve a források körülbelül háromnegyedét), így az szinte teljes mértékben a tagországok hozzájárulásától függ, ami komoly akadálya a kiadási oldal radikálisabb átalakításának is.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Forrás: European Parliament – Council – Commission, 1988; European Parliament – Council – Commission, 1993; European Parliament, Council – Commission: „Interinstitutional Agreement 06. 05. 1999”. *Official Journal of the European Communities*, C 172. 1999. június 18.; European Parliament – Council – Commission: „Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline and Sound Financial Management”. *Official Journal of the European Union*, C 139. 2006. június 14. 1–10. o.; Európai Unió Tanácsa: „A Tanács 1311/2013/EU, EURATOM rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről”. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 347. 2013. december 20. 884–891. o.

<sup>8</sup> Gabriele Cipriani: *Financing the EU Budget. Moving Forward or Backwards?* Brüsszel: Centre for European Policy Studies, 2014.

A hagyományos források terén a vámbefizetésekkel összefüggésben jelentős torzító tényező az, hogy a vámokat az áruknak az Unióba történő belépése helyén szedik be. Ezért pl. Hollandia igen jelentős (a GNI-részarányához képest mintegy 3-szoros) befizetőnek tűnik ezen a területen. A jól ismert magyarázat az, hogy a holland kikötők a legfontosabb belépési pontok az EU-n kívüli termékek számára. Tehát a holland befizetésnek tartott hozzájárulás jelentős részét a gyakorlatban más tagországok fogyasztói fizetik meg. Ez az ún. „rotterdami hatás” értelemszerűen minden, a külső határok mentén fekvő, illetve nagy áruszállító repülőgépforgalommal rendelkező tagország esetében valamilyen mértékben fennáll. A kiadások kapcsán is mérlegelésre adhatnak okot az olyan költségek, amelyek nem a tagországoknak juttatott támogatások, de közvetetten mégis adott országok részesülnek belőlük. Ezzel kapcsolatban akár az a kérdés is felvetődhet, hogy az EU adminisztrációjának működtetésére fordított kiadásokat a két fő haszonélvező ország (Belgium és Luxemburg) részesedéseként értékeljük-e.

E bizonytalanságok is jelzik, hogy tartósan fennálló egyensúlytalanság alakult ki a közös költségvetésbe történő nettó befizetések terén. Hosszú időn keresztül Németország és az Egyesült Királyság volt a nagy nettó befizető, őket később követte néhány másik ország. Az Egyesült Királyság helyzete a visszatérítési mechanizmus bevezetésével vált kedvezőbbé; ugyanakkor továbbra is nagy nettó befizetőnek számít, így az EU-ból való kilépése mindenképpen csökkenteni fogja az uniós költségvetés kiadásainak fedezetéül szolgáló bevételi forrásokat. Jelenleg Németország mellett Hollandia, Ausztria és Svédország a legfőbb nettó befizető. Ugyanakkor a GNI-hez viszonyítva a britek fizetik a legkevesebbet, majd Olaszország következik a sorban, miközben arányaiban Hollandia fizeti a legtöbbet. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a fogyasztók költsége és az importtrendek változásai miatt (figyelembe véve a rotterdami hatást is) a befizetések évről évre bizonyos mértékben ingadoznak.

Az adatokat eltérő módon lehet megjeleníteni, és ez gyakran zavaró tényező lehet. A németek – nem alaptalanul – a bruttó transzfereket hangsúlyozzák; a spanyolok az egy főre jutó nyereségre hívják fel a figyelmet; a britek pedig azt szeretik hangoztatni, hogy milyen keveset kapnak az uniós átlaghoz képest. A GDP, a lakosság, illetve a költségvetési részesedés egyaránt lehetséges viszonyítási alap a különböző összehasonlítások számszerűsítéséhez. Kérdéses az is, hogy folyóáron vagy vásárlóerő-paritáson végezzük-e el a számítást. Röviden összegezve azt mondhatjuk, hogy a különböző számítások alapján nagyon sokféle egyenlőtlenség mutatható ki.

A költségvetési befizetések és kifizetések alakulását nézve kétségtelen, hogy az említett öt ország (Németország, Ausztria, Hollandia, Svédország, az Egyesült Királyság) vállalja a legnagyobb terheket. A kevésbé fejlettek (Görögország, Portugália, Spanyolország és az új tagállamok) jelentős nettó haszonélvezői pozíciója igazolhatóan tűnik, hiszen ők a kohéziós politika fő célpontjai. Ebből a csoportból fokozatosan került ki az immár a legfejlettebbek közé tartozó Írország, amely a korábbi támogatási időszakok legnagyobb kedvezményezettje volt. A belga és luxemburgi nettó pozíciót az EU adminisztratív kiadásai okozzák, amelyek 80 százaléka ebbe a két országba irányul. Ha ettől eltekintünk, akkor mindkét ország nettó befizető. A viszonylag alacsony bruttó hozzájárulásnak és a strukturális

alapokból származó, átlagon felüli támogatásoknak köszönhetően Finnországot szerény mértékű befizetői pozíció jellemzi, akárcsak az egyik legfejlettebb tagországnak számító Dániát, amely a közös agrárpolitika miatt hosszú időn keresztül nettó haszonélvező volt. A „régiek” közül a másik két ország szintén szerény nettó befizető. Erre Franciaország esetében szintén a GNI-résarányához képest jelentősen nagyobb agrártámogatások szolgálnak magyarázatul, Olaszországban pedig a GNI-részesedéséhez képest az – alacsony hozzáadottérték-adó bázis miatt – alacsony bruttó költségvetési hozzájárulása.

A tíz közép- és kelet-európai ország a tagság révén számottevő transzferekre vált jogosulttá az Unió közös költségvetéséből. Ennek legfőbb, logikus magyarázata az agrárszektor viszonylag jelentősebb aránya és a regionális fejlettségi különbségek mérséklésének a szükségessége. Az EU-csatlakozásban persze nem elsősorban a kohéziós politika és a közös agrárpolitika keretében megnyíló közvetlen pénzügyi támogatások elnyerése játszott döntő szerepet: legalább ekkora szerepük volt az integrációból származó dinamikus előnyöknek, illetve a kül- és biztonságpolitikai szempontoknak. Mindemellet kétségtelen, hogy az új tagok az EU költségvetésének a nettó haszonélvezői lettek.

Az Európai Bizottság adatai alapján összeállított 2. táblázat mutatja a tíz ország nettó haszonélvezői helyzetét. A nettó egyenleg meghatározásakor a bevételi oldalon az áfaalapú befizetésekkel és a GNI-alapú hozzájárulással számoltak (a vámbevételeket nem tekinti a Bizottság országspecifikus hozzájárulásnak, ezért azt nem vette figyelembe), a kiadási oldalon az adminisztrációra fordított kiadásokon kívül valamennyi tételt beszámították.

2. táblázat<sup>9</sup>

**A közép- és kelet-európai tagországoknak az EU közös költségvetésében kialakult nettó egyenlege**  
(2004–2011, millió euró)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Bulgária</b>	-	-	-	335,1	669,6	624,2	895,5	725,4
<b>Csehország</b>	272,2	178,0	386,2	656,7	1 178,0	1 702,5	2 079,3	1 455,2
<b>Észtország</b>	145,0	154,3	176,4	226,2	227,4	573,0	672,7	350,4
<b>Lengyelország</b>	1 438,3	1 853,2	2 997,6	5 136,4	4 441,7	6 337,1	8 427,5	10 975,1
<b>Lettország</b>	197,7	263,9	255,5	488,8	407,0	501,5	674,2	731,3
<b>Litvánia</b>	369,3	476,4	585,3	793,2	842,6	1 493,3	1 358,4	1 368,0
<b>Magyarország</b>	193,4	590,1	1 115,0	1 605,9	1 111,7	2 719,4	2 748,4	4 418,3
<b>Románia</b>	-	-	-	595,8	1 581,0	1 692,5	1 245,2	1 451,5
<b>Szlovákia</b>	169,2	270,9	323,2	617,8	725,6	542,1	1 349,6	1 160,6
<b>Szlovénia</b>	109,7	101,5	142,8	88,6	113,8	241,9	424,1	490,1

<sup>9</sup> Forrás: EU Information Centre: *Which Countries Are Net Contributors to the EU Budget?* Kopenhagen: EU Information Centre, 2014. Elektronikusan elérhető: [http://www.eu-oplysningen.dk/euo\\_en/spsv/all/79/](http://www.eu-oplysningen.dk/euo_en/spsv/all/79/).



## A 2014–2020 közötti költségvetési keret jellemzői

A 2014–2020 közötti időszak többéves pénzügyi keretére vonatkozó részletes javaslatot 2011. június végén tette közzé a Bizottság.<sup>10</sup> A javaslatról folytatott vitájukat a tagországok az Európai Tanács 2013. februári ülésén tudták lezárni. Az Európai Parlament – együttdöntési eljárással – végül 2013. novemberben fogadta el a megállapodást. Már a Bizottság eredeti javaslata alapján megállapítható volt, hogy az új terv sem a kiadási szerkezet, sem az egyes fejezetek tartalma tekintetében nem hozott radikális változásokat. Lényegében az egész keret főösszegének a kb. 7-8 százalékát jelentő összeg vitája zajlott a tagországok között – amelynek következménye az egyes tagországok számára azonban viszonylag nagy jelentőséggel bírt. A Bizottság – a tagállami hozzáállás ismeretében – láthatóan eleve kompromisszumokra törekvő, konfliktuskerülő javaslatot készített. A bizottsági anyag a korábbi keretekre épített, a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság nyomán kialakult államadóssági problémákkal és az egész monetáris uniót érintő válsággal nem foglalkozott, vagyis nem állt elő nagy ívű, a fiskális föderalizmus felé elmozduló javaslatokkal.

Miért állíthatók ezek a jellemzők? Mindenekelőtt azért, mert a Bizottság gyakorlatilag elfogadta azt, hogy 1 százalékos GNI-arányos tényleges kifizetésekben kell gondolkodnia, még csak javaslat szintjén sem érdemes annál magasabb jövedelem-újraelosztási aránnyal előállnia. Vagyis a bizottsági terv már előre figyelembe vette a nettó befizetők álláspontját és a válságnak a nemzeti költségvetésekre gyakorolt hatásai miatt kialakult helyzetet. Másrészt azért, mert a Bizottság sem a bevételi, sem a kiadási oldalon nem javasolt radikális tartalmi és forrásbeli átrendeződést: az igazi saját források megteremtésénél óvatos elmozdulást irányzott elő, amit még így sem sikerült keresztülvinnie. Ezért 2014 februárjában létrejött a Mario Monti vezette magas szintű szakértői csoport, melynek feladata, hogy 2016 végéig elkészítsen egy reálisan megvalósítható javaslatcsomagot.<sup>11</sup> A kiadási oldal kapcsán pedig az új fejezetcímek láthatóan a 2007–2013 közötti időszak tartalmi struktúráját követik. Mindebből az következik, hogy a keretről folytatott vitákat a régi törésvonalak és a szokásos érdekek mentén

---

<sup>10</sup> European Commission: „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020. Part I”. *European Commission*, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwk1420/MFF\\_COM-2011-500\\_Part\\_I\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf), 2011. június 29.; European Commission: „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020. Part II”. *European Commission*, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwk1420/MFF\\_COM-2011-500\\_Part\\_II\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_en.pdf), 2011. június 29.

<sup>11</sup> Mario Monti: „A Way Forward for Financing the EU Budget: Mario Monti Presents the First Assessment Report by the High Level Group on Own Resources. Brussels 2014”. *European Commission*, <http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/ip01.cfm>, 2014. február 17.



most is – sajnos, szinte kizárólagos szempontként – az egyes tagországok nettó egyenlege határozta meg.

A 2014–2020 közötti kiadási tételekkel kapcsolatban megállapítható, hogy a javasolt keret pozitív üzenetet közvetített azzal, hogy az „Európa 2020” stratégiára fűzte fel az egyes tételeket.<sup>12</sup> Ugyanakkor általánosan jellemző, hogy a kiadások legnagyobb részét (kb. 70 százalékát) 2014 és 2020 között is a két hagyományosan meghatározó területre: az agrár- és a kohéziós politikára fordítják. Ez rámutat arra, hogy az arányeltolódások a többi politika esetében eléggé korlátozott keretekben valósulhattak csak meg. Ráadásul, mivel az említett két politika jellemzően a tagországoknak leosztott kiadásokat tartalmaz, a biztos források előnyben részesítése miatt a tagállamok többsége kiállt azok fenntartásáért – mintsem hogy a minden tagország számára rendelkezésre álló, de bizonytalan keretekért folyó versenyben vegyenek részt (például a K+F-re, az oktatási programokra vagy a transeurópai hálózatokra szánt források esetében).

A 2014–2020-as költségvetési keretről folytatott vita során képviselt álláspontok – a korábbi időszakokhoz hasonlóan – a szokásos törésvonalak mentén alakultak. A nettó befizető, gazdagabb tagországok eleve elhatárolódtak a kiadások emelésétől, sőt reálértékbeli csökkenést kívántak elérni. Pedig továbbra is helytálló volt José Manuel Barroso akkori bizottsági elnök sokszor emlegetett igazsága, hogy „nem lehet több Európát kevesebb pénzből felépíteni”. Valóban egyre több feladat és hatáskör jelenik meg az Unió szintjén, illetve ma már a kezdeteknél jóval több tagországgal működik az integráció (ráadásul a keleti irányú bővülés során kevésbé fejlett országok kerültek be), még sincs hajlandóság az uniós közös költségvetés növelésére. A tervezéskor a tagországok államháztartási nehézségei és a világgazdasági válság szolgáltatták a legfőbb érvet a kiadások csökkentése vagy legfeljebb szinten tartása mellett. Ez az érvelés az 1 százalék körüli GNI-arányos jövedelem-újraelosztás esetén igazából nem vehető komolyan. A szövetségi államok költségvetéseivel való összevetés arra mutat rá, hogy az uniós szintű kiadások GDP-arányosan a harmincad részét sem érik el a föderális költségvetésekének, a nemzeti költségvetéseknek pedig gyakorlatilag csupán az ötvened részéről van szó.

A bizottsági javaslat a kiadások főösszegét – a kötelezettségvállalások szintjén – a GNI 1,05 százalékában állapította meg (az előző időszakra vonatkozó 1,12 százalék helyett), míg a kifizetéseket a GNI 1 százalékában határozta meg (ami 2007 és 2013 között 1,06 százalék volt). Ezek az összegek azonban nem tartalmaztak néhány rugalmassági eszközt és projektet, amelyek egy része a viták során még bekerült a „rendes” keretbe. Ha ezeket a kereten kívüli tételeket hozzáadjuk a kötelezettségvállalási előirányzatok összegéhez, akkor az derül ki, hogy az eredeti javaslatban már a GNI 1,11 százalékára emelkedett a felső határ. A javasolt keretösszeg pontosan egyenlő volt a 2007–2013-as pénzügyi keret utolsó évi kiadásainak a hétszeresével (3. táblázat).

---

<sup>12</sup> Európai Bizottság: „A Bizottság közleménye: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája”. *EUR-Lex*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>, 2010. március 3.

3. táblázat<sup>13</sup>

**A 2007–2013-as, illetve a Bizottság által 2014–2020-ra eredetileg javasolt többéves pénzügyi keret összehasonlítása**  
(2011. évi árakon)

		2007–2013	2013	2013*7	2014–2020
<b>Kötelezettségvállalási előirányzatok</b>	milliárd euró	993,6	164,4	1024,8	1025,5
	a GNI százalékában	1,12%	1,12%		1,05%
<b>Kifizetési előirányzatok</b>	milliárd euró	942,8	137,8	964,4	972,2
	a GNI százalékában	1,06%	1,05%		1,00%

A Bizottság a kötelezettségvállalási előirányzatok felső korlátjára 1.025 milliárd eurót javasolt a 2014–2020-as időszakra; ez a keret a tagországok közötti viták eredményeként létrejött végső megállapodás szerint 960 milliárd euróra csökkent. A kötelezettségvállalási előirányzat a GNI 1 százaléka, szemben a 2007–2013 közötti 1,12 százalékos szinttel. Az egyes kiadási tételekre fordítandó összegeket vizsgálva jól látható, hogy a kohéziós és az agrárpolitikára szánt összeg csökken az előző időszakhoz képest. A többi tétel esetében a kiadások mértéke némileg emelkedik; elsősorban az 1a. alfejezethez kapcsolódó területekre fordítandó összeg növekedése számottevő (átlagosan 37 százalékos), különösen a kutatás-fejlesztés, az oktatáspolitikai és a transzeurópai hálózatokat támogató új alap költségvetése esetében. A 2014–2020-as költségvetésre tett eredeti bizottsági javaslatot a végső megállapodás számaival, valamint az előző hétéves időszak költségvetési kiadásaival összevetve megállapítható, hogy az Unió fennállása óta először történt meg az, hogy az elfogadott költségvetési keret kifizetései reálértéken csökkentek (3 százalékkal), és a kohéziós politikára fordított kiadások is visszaestek (8 százalékkal) (4. táblázat).

Összességében leszögezhető, hogy az új fejezetcímek a régi szerkezetet követik, és arányaiban is alig mutatnak változásokat a korábbi időszakokhoz képest. Az 1., „Intelligens és inkluzív növekedés” fejezetre a kiadások 47 százaléka jut (az 1a. alfejezetre 13, az 1b-re 34 százalék). A 2., „Fenntartható növekedés: természeti erőforrások” fejezet részaránya 39 százalék (a KAP 1. pillére 29 százalékot, a vidékfejlesztési pillér 9 százalékot kap, a többi kiadás a halászat és a környezetvédelem támogatására megy). A 3., „Biztonság és állampolgárság” fejezet részaránya 2 százalék, a 4., „Globális Európa” és az 5., „Adminisztráció” fejezet 6-6 százalékos részesedésre számíthat (5. táblázat).

<sup>13</sup> Forrás: Európai Bizottság: *Az Európai Bizottság javaslata az 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre*. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2011. Elektronikusan elérhető:  
[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF\\_2011\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF_2011_hu.pdf).

4. táblázat<sup>14</sup>

**A 2014–2020-as költségvetési keret összehasonlítása a 2007–2013 közötti időszakéval  
és az eredeti bizottsági javaslattal**  
(kötelezettségvállalási előirányzatok, millió euró, 2011-es árakon)

Kiadási fejezet*	A 2007–2013 közötti keret	A 2014–2020 közötti keret (bizottsági javaslat)	A 2014–2020 közötti keret (az Európai Tanács által elfogadott)	A 2014–2020-as és a 2007–2013-as időszak közötti különbség		Az Európai Tanács által elfogadott és a bizottsági javaslat közötti különbség	
				millió euró	%	millió euró	%
<b>1. Fenntartható növekedés</b>	446 310	503 310	450 763	+4 453	+1%	-52 547	-10%
<i>1a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért</i>	91 495	164 316	125 614	+34 119	+37%	-38 702	-24%
ebből: <i>Connecting Europe Facility (CEF)</i>	12 783	40 249	19 299	+6 516	+51%	-20 950	-52%
ebből: Galileo, ITER, GMES	8 047	15 548	12 793	+4 746	+59%	-2 755	-18%
<i>1b. Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért</i>	354 815	338 994	325 149	-29 666	-8%	-13 845	-4%
ebből: Beruházás a növekedésért és munkahelyekért	345 935	327 116	313 197	-32 738	-9%	-13 919	-4%
ebből: Európai területi együttműködés	8 880	11 878	8 948	68	+1%	-2 930	-25%
ebből: hozzájárulás a CEF-hez			10 000				
<b>2. Természeti erőforrások megőrzése</b>	420 682	389 972	373 179	-47 503	-11%	-16 793	-4%
ebből: piaci alapú támogatások és közvetlen kifizetések	318 820	286 551	277 851	-40 969	-13%	-8 700	-3%
ebből: vidékfejlesztés	95 741	91 966	84 936	-10 805	-11%	-7 030	-8%
<b>3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése</b>	12 366	18 809	15 686	+3 320	+27%	-3 123	-17%
<b>4. EU mint globális partner</b>	56 815	70 000	58 704	+1 889	+3%	-11 296	-16%
<b>5. Adminisztráció</b>	57 082	63 165	61 629	+4 547	+8%	-1 536	-2%
<b>6. Kompenzáció**</b>	920	27	27	0	0%	0	0%
<b>Összes kötelezettségvállalási előirányzat</b>	994 176	1 045 282	959 988	-34 188	-3%	-85 294	-8%
<b>Összes kötelezettségvállalási előirányzat (GNI százalékában)</b>	1,12%	1,09%	1,00%		<b>-0,12%</b>		-0,09%

Megjegyzés:

\* A táblázatban a kiadási tételekre a 2007–2013 között használt elnevezések szerepelnek.

\*\* Kompenzációra Bulgária és Románia esetében 2007–2009 között, Horvátországban 2014-ben került sor.

<sup>14</sup> Forrás: European Commission: „Multiannual Financial Framework 2014–2020. MFF in Figures”. *European Commission*, [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm), 2014. július 15.

5. táblázat<sup>15</sup>

**A 2014–2020 közötti időszakra elfogadott többéves pénzügyi keret**  
(EU28, millió euró, 2011-es árakon)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014– 2020 összesen
<b>1. Intelligens és inkluzív növekedés</b>	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004	450 763
Ia. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079	125 614
Ib. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
<b>2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások</b>	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
ebből: Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
<b>3. Biztonság és uniós polgárság</b>	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
<b>4. Globális Európa</b>	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
<b>5. Igazgatás</b>	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
ebből: Az intézmények igazgatási kiadásai	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
<b>6. Ellentételezések</b>	27	0	0	0	0	0	0	27
<b>Összes kötelezettségvállalási előirányzat</b>	<b>134 318</b>	<b>135 328</b>	<b>136 056</b>	<b>137 100</b>	<b>137 866</b>	<b>139 078</b>	<b>140 242</b>	<b>959 988</b>
<b>Összes kötelezettségvállalási előirányzat a GNI százalékában</b>	<b>1,03%</b>	<b>1,02%</b>	<b>1,00%</b>	<b>1,00%</b>	<b>0,99%</b>	<b>0,98%</b>	<b>0,98%</b>	<b>1,00%</b>
<b>Összes kifizetési előirányzat</b>	<b>128 030</b>	<b>131 095</b>	<b>131 046</b>	<b>126 777</b>	<b>129 778</b>	<b>130 893</b>	<b>130 781</b>	<b>908 400</b>
<b>Összes kifizetési előirányzat a GNI százalékában</b>	<b>0,98%</b>	<b>0,98%</b>	<b>0,97%</b>	<b>0,92%</b>	<b>0,93%</b>	<b>0,93%</b>	<b>0,91%</b>	<b>0,95%</b>
Rendelkezésre álló mozgástér	0,25%	0,25%	0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
A saját források felső határa a GNI százalékában	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Jelzésértékű, kedvező változásnak tekinthető a versenyképesség javításához kapcsolódó három terület költségvetésének a megerősítése. Az oktatáspolitikát támogató új „Erasmus+” program folyó árakon közel 15 (2011. évi árakon: 13) milliárd eurós költségvetést irányoz elő, ami reálértéken mintegy 40 százalékkal magasabb a korábbi hétéves időszak kereténél. Az uniós szintű kutatási és innovációs támogatásokra a „Horizont 2020” keretprogram révén folyó árakon közel 80 (2011. évi árakon 70) milliárd euró áll rendelkezésre, ami reálértéken

<sup>15</sup> Forrás: Európai Unió Tanácsa: i. m.

számítva mintegy 30 százalékkal több, mint az előző költségvetési keret idején biztosított összeg. Az európai szintű, stratégiai jelentőségű infrastrukturális beruházásokat támogató új „európai hálózatfinanszírozási eszköz” (*Connecting Europe Facility*, CEF) folyó áron 33,3 (2011. évi áron 29) milliárd eurós költségvetési keretből gazdálkodik, ami a transzeurópai hálózatokat finanszírozó korábbi támogatásokat mintegy 50 százalékkal haladja meg. A CEF-en belül a transzeurópai közlekedési infrastruktúrára 26,3 milliárd euró jut (amelyből 15 milliárd az 1a., 11,3 milliárd az 1b. alfejezetben belül, a Kohéziós Alap elkülönített forrásaiból áll rendelkezésre). Az energiahálózatok fejlesztésére 5,9, az infokommunikációs infrastruktúrára 1,1 milliárd eurót különítettek el.<sup>16</sup>

A 2014–2020 közötti időszakra elfogadott többéves keretről összességében megállapítható, hogy a kialakult *status quón* csak kismértékben változtatott, ugyanakkor az iránya annyiban kedvező, hogy a versenyképességi alfejezetre fordított kiadások növelése mellett az agrártámogatásokat csökkentették. Ugyanakkor kedvezőtlen változás, hogy a kohéziós politika költségvetése is csökkent.

### **Zárógondolatok a kívánatos elmozdulás irányairól**

Az Európai Unió eddigi történetében a többéves pénzügyi keretről folytatott viták jellemzően a kialakult költségvetésből indultak ki, ezért a tagországok közötti tárgyalások mindig nagyon hasonló módon végződtek. A „történelmileg” kialakult költségvetési plafonon belül maradván, a fő befizetők és a támogatások elsődleges hasznélvezői közötti viták során az elfogadható nettó egyenlegek mentén született meg a kompromisszum. Az uniós költségvetés vitáit nem az EU közös érdekeinek a szolgálata, hanem szinte kizárólag a transzferek iránti igények, illetve a befizetések és a transzferek közötti minél kedvezőbb egyenleg elérése határozzák meg. Vagyis már alapvetően nem a közös politikák tényleges céljai határozzák meg az uniós költségvetés alakulását, hanem fordítva: a rendelkezésre álló források határozzák meg a politikák finanszírozását – az elfogadhatónak tartott nettó pozíciók kialakítása minden más szempontot megelőz. Ebből adódik, hogy az Unió közös költségvetése – már csak a méretéből fakadóan is – nemcsak most, de még középtávon sem fogja betölteni, illetve ellátni a szakirodalomban szereplő és elvárt funkciók és feladatok széles körét.

Az elmúlt éveket jellemző válságkezelés miatt a gyakorlatban ráadásul az eurózóna működéséhez kapcsolódó problémák elterelték a figyelmet a többéves pénzügyi keret érdemi vitájáról. Pedig az államadósságok kezelésének a problémája radikális változásokat tett volna (tenne) szükségessé az uniós szintű költségvetés terén is: a fiskális föderalizmus irányába történő elmozdulásra lenne szükség. Ehhez egyelőre hiányzik a politikai elkötelezettség a tagországokból, így a Bizottság sem tett erre vonatkozó javaslatot. Ehelyett továbbra is két szálon futnak az események: az egyik az eurózóna válságának a kezelésére hivatott gazdaságpolitikai

---

<sup>16</sup> Európai Bizottság: „Ezermilliárd eurós beruházás Európa jövőjébe – az EU 2014–2020-as időszakra vonatkozó költségvetési kerete”. *European Commission*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1096\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_hu.htm), 2013. november 1.

koordinációs mechanizmus szabályozásának a finomítása, a megelőző intézkedések és a szankciórendszer erősítése (és az uniós költségvetéshez nem kapcsolódó mentőalapok létrehozása); másrésztől – mindettől függetlenül – az uniós szintű költségvetésnek a szokásos keretekben történő továbbvitele. Nagy kérdés, hogy ez a kettősség meddig tartható fenn.

A kiadásoknak az Unió bruttó nemzeti jövedelmének az 1 százaléka körüli szinten tartása továbbra is alapvető követelmény a gazdagabb tagországok részéről. Pedig éppen a válságból való kilábalás és a gyorsabb gazdasági növekedés érdekében nem szabadna az uniós szinten támogatott beruházásokat, fejlesztéseket visszafogni; ellenkezőleg: a válság miatt lenne szükség még inkább újabb beruházásokra, mert azokkal lehet megalapozni a hosszabb távú fejlődést. Éppen ezért többek között a kohéziós politika keretében a versenyképesség javítását célzó beruházások, az oktatási és képzési programok támogatása, valamint a kutatás-fejlesztés és az innováció, illetve a kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítésének az elősegítése alapvető jelentőséggel bír az európai gazdaság jövőbeli fejlődése szempontjából. Ezeken a területeken az integráció stratégiai céljainak mind gyorsabb és maradéktalanabb elérése érdekében az uniós szintű költségvetésnek a napjainkra kialakult és a hosszabb távon is fennmaradó kereteknél sokkal szélesebb körű szerepet kellene betöltenie.

A kívánatos kiadási szerkezeetről mindenekelőtt annak a jelenlegi formája kapcsán kialakult viták tanulságai, az integráció előtt álló kihívások, az EU versenyképességi problémái, a kohézió erősítésének igénye és az egységes piacból származó lehetőségek jobb kihasználására való képesség figyelembevételével érdemes elgondolkodni. A reális forgatókönyvek kidolgozásának az alapja annak tudomásulvétele lehet, hogy az Unió tagországai ragaszkodnak a nemzeti költségvetések meghatározó szerepéhez, és ennek tükrében meglehetősen óvatosak az uniós szintű kiadások jelentősebb emelésével szemben. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy melyek azok a területek, ahol egyetértés mutatkozik a fejlesztési források szükségességében, csak eddig a tagországok nem az uniós szintű szerepvállalás megerősítésével képzelték el azoknak a kiadásoknak a fedezetét.

A kívánatos elmozdulás meghatározásához az egyes költségvetési kiadási fejezetek és a szakpolitikai célok közötti kapcsolatok alapján a következő megfontolásokat lenne érdemes kiemelten figyelembe venni:

- Az európai gazdaság versenyképességének javulásában kiemelkedő szerepet kell betöltenie a kutatás-fejlesztésnek. A nemzeti költségvetések mellett az uniós szintnek is nagyobb szerepet kell vállalnia – jól megfogalmazott támogatási célok és kritériumrendszer alapján – a kutatási tevékenység támogatásában. A fő cél nem a közpénzekből finanszírozott kutatások arányának a növelése, hanem a magánforrások jelentős mobilizálása kell hogy legyen.
- Az európai gazdaság csak akkor lehet versenyképes, ha az oktatás és képzés terén jelentős intézményfejlesztés és a képzések tartalmi korszerűsítése következik be. Rugalmasabb képzési formákra, illetve a gazdasági és technológiai fejlődést figyelembe vevő tartalmi változtatásokra van szükség. Ehhez nagyon fontos az oktatás és a gazdasági élet közötti

szorosabb kapcsolatok kiépítése is. Az uniós szintnek elsősorban a tagországok közötti együttműködés és a hallgatói mobilitás fokozásában kell nagyobb szerepet vállalnia.

- Az egységes piac csak akkor működik jól, ha a fizikai infrastrukturális háttér megfelelően kiépített, és a különböző hálózatok összeköttetésben vannak egymással. Ezért a transzeurópai hálózatok fejlesztésének kitüntetett szerepet kell kapnia a jövőben. Mindenekelőtt a közlekedési hálózatok bővítése és megújítása terén lenne szükség a jelenleginél sokkal nagyobb összegű uniós szintű támogatásra, hiszen a beruházások eddigi lassú megvalósulása nagyon kedvezőtlen képet mutat.
- Az egész integrációs folyamat sikeressége szempontjából meghatározó kérdés a tagországok és a régiók közötti gazdasági és társadalmi kohézió erősítése. Az egységes piacból származó előnyök kihasználásához, a tisztességes verseny feltételeinek a megteremtéséhez szükség van a kevésbé fejlett és szerkezetváltási nehézségekkel küzdő térségek versenyképességét, fejlődési kilátásait meghatározó feltételek javítására. Ez a kohéziós politika további fenntartását és a felzárkózásban játszott szerepének a megerősítését igényli.
- Az agrárpolitika radikális reformjára van szükség, hiszen az elmúlt évtizedek alatt kiépített támogatási rendszer fenntartása amellelt, hogy rendkívül sok forrást emészt fel, nem is tekinthető igazán hatékornynak. A közös agrárpolitika elérte az eredeti céljai nagy részét – már csak ezért is szükség van a változtatásra, melynek alapja a komplex vidékfejlesztési megközelítés előtérbe kerülése lehet, amit a kohéziós politika feladatai közé kellene sorolni. Az agrártámogatásoknak kizárólag a mezőgazdasági termeléssel közvetlenül összefüggő fejlesztési és korszerűsítési kérdésekre kellene irányulniuk.
- A többi kiadási tételre fordítandó források alakulása kapcsán két területet érdemes kiemelni: a bel- és igazságügyi együttműködést érintő politikákat, illetve a közös kül- és biztonságpolitikához kapcsolódó fellépést. Az előbbi területekre fordított források jelenlegi szintje még mindig rendkívül alacsony, és egyáltalán nem tűnik elegendőnek az új feladatok ellátásához – különösképpen a migrációs hullám kezeléséhez szükségessé váló fellépés támogatására. A külkapcsolati rendszer kiadásai terén is fontos lenne megerősíteni, megnövelni a rendelkezésre álló kereteket: mind a globális szerepvállaláshoz kapcsolódó nemzetközi fejlesztéspolitikai támogatási kereteket, mind a szomszédságpolitikai és a nemzetközi válságkezeléssel összefüggő fellépéshez szükséges forrásokat.
- A többi, kisebb költségvetésű politikák támogatására létrehozott program fenntartása nem játszik lényeges szerepet az uniós szintű kiadások alakulásában; azok a programok a szó szoros értelmében is jelképesnek tekinthetők, további fenntartásuk nem ró különösebben számottevő terhet a költségvetésre.

Nagyon lényeges, hogy a közös politikák hatékonyan és átlátható módon működjenek, és az uniós szintű költségvetés is kellő mértékben hozzájáruljon a

közösen kitűzött stratégiai célok elérésének a támogatásához. Amennyiben nem sikerül a finanszírozására vonatkozó olyan elfogadható szabályozást kialakítani, amely biztosítja az arányos tehervállalást, a megfelelő mértékű szolidaritást és az egyes politikák sikeres megvalósítását is, akkor a kompenzációs csomagokról folyó alkuk határozhatják meg a közös költségvetésről folytatott tárgyalásokat a jövőben. Nem ezt a fejlődési utat kellene követnie az Uniónak. Lassan elkezdődnek a 2021-ben induló többéves keret előkészítési munkálatai, melyek során érdemes lenne az eddigi viták tapasztalatainak tükrében egy sokkal hatékonyabb és jobb szerkezetű költségvetés kidolgozását elérni.



# Az Egyesült Királyság külkapcsolati rendszerének új irányai a Brexit után

GÁLIK ZOLTÁN

Az Egyesült Királyság 2016. június 23-án népszavazást tartott a szigetország európai uniós tagságának fenntartásáról. A választók 51,9% százaléka (17.410.742 fő) az EU elhagyása mellett tett le a voksát, 48,1% (16.141.241 fő) az EU tagság fenntartására szavazott. A „Brexit” alapvető dilemma elé állította Theresa May kormányfőt, aki a népszavazási kampányban az EU tagság fenntartása mellett érvelő David Cameron-t követte a miniszterelnöki székben. A népszavazás egy legfontosabb kampányígérete a Westminster szuverenitásának teljes visszaállítása volt. Ez csak úgy valósítható meg, ha a lehető legtöbb területen megszűnik az Európai Bíróság joghatósága a brit-EU kapcsolatokban, ami magával vontja az egységes piacból való kiválást és a vámunióból való kilépést is.

Az Egyesült Királyságnak a legtöbb bilaterális és multilaterális kapcsolatát mélységben kell újraterveznie. A több mint negyven éves uniós tagság mind jogilag mind intézményileg sok ezer szálon az integrációhoz kapcsolata az ország nemzetközi kapcsolatának rendszerét. Ezek újraépítése hosszú, akár évtizedekig eltartó folyamat lesz.

## **Globális Britannia**

Theresa May, brit kormányfő a „Globális Briannia”<sup>1</sup> szlogennel határozta meg az új politikai irányvonalat, amely az Európa-központú külgazdasági nyitottság helyett sokkal inkább az évszázados hagyományokra építő, Európán-kívülre nyitott kapcsolatrendszert helyezné a középpontba. A brit birodalmi rendszer gazdasági alrendszerének visszaállítása a mai nemzetközi rendszerben teljes mértékben lehetetlen, így szükség van annak vizsgálatára, hogy mit is jelenthet az új, globális kapcsolatrendszer kiépítése.

Az integrációs jogok és kötelezettségek az Unióból való kilépés után szűnnek meg. Az EU 50. cikke alapján a tagállam kétéves tárgyalási időszakot folytathat az új kapcsolatok kiépítéséről, de ez az időszak a tagállamok egyetértésével meghosszabbítható. Az új nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítése egyszerre több, párhuzamos folyamat átgondolását és kivitelezését kívánja meg.

---

<sup>1</sup> Theresa May (2016): Britain after Brexit. A vision of a Global Britain. Conference speech. <http://www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brexit-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html>

Egyrészt az Egyesült Királyságnak meg kell állapodnia az Európai Unióval az új típusú kapcsolatrendszer jellegében, és új szerződéseket kell kötnie a megvalósításra. Másrészt újra kell építenie a Világkereskedelmi Szervezetben a tagságát, hiszen jelenleg az Európai Unió részeként kapcsolódik a világkereskedelmi rendszerbe. Harmadrészt új bilaterális kapcsolatok kell kialakítania elsősorban a Nemzetközösség országaival, de az első számú jelöltek között van az Amerikai Egyesült Államok, India és Kína. Maguk a tárgyalások akár párhuzamosan is folyhatnak, eredményességük azonban kölcsönösen függeni fog egymástól. A nemzetközi befektetések szempontjából kiemelkedően fontos lesz, hogy az Egyesült Királyság legelőször az Európai Unióval alakítsa ki az új viszonyrendszert, hiszen sokan használták ugródeszkának az Egyesült Királyságot az egységes piac elérésére.

Az Európai Unió kereskedelempolitikája az integráció kezdete óta közös keretbe foglalja a tagállami külkereskedelmi rendszerét. Az EU a tagállamok nevében kizárólagos jogalkotási hatáskört gyakorol kereskedelmi ügyekben és a nemzetközi kereskedelmi megállapodások tárgyalásában és aláírásában. Az integráció már a közvetlenül a Római Szerződés (1958) hatályba lépése után megkezdte preferenciális és a nem preferenciális külkapcsolati rendszerének kiépítését. Az Egyesült Királyság az integrációhoz való közeledéssel párhuzamosan saját nemzetközi kapcsolatait is beemelte, illetve megkísérelte beemelni az együttműködésekbe. Már az 1961-63-as első csatlakozási kísérlet során felvetődött a Nemzetközösség országai érdekeinek képviselője az integrációs keretekbe<sup>2</sup>, majd az 1973-as csatlakozást követően igen intenzíven építette a folyamatot a Közösség keretein belül. A Loméi-konvenció az ACP (afrikai, karibi, csendes-óceáni) országok viszonylatában összetett, aszimmetrikus jellegű, preferenciális viszonyrendszer hozott létre. A korai brit elképzelésekkel szemben azonban az EK nem engedte érvényesíteni a brit preferenciális rendszert, a belépéskor fel kellett váltania a közösségi preferenciák rendszerével.

Az Egyesült Királyság 2016-ban ötvenhárom bilaterális kereskedelmi megállapodás részese az Unió tagjaként. A tagság megszűnésével ezeket a szerződéseket újra kell tárgyalnia, hiszen a jogviszonyok a kilépéssel megszűnnek. Az első számítások szerint mintegy száz kereskedelmi egyezményt kell az szigetországnak újratárgyalnia, amelyeknek már a keretbe foglalása és megkezdése is alapos tervezést kíván meg.<sup>3</sup> A brexit-pártolók érvelése szerint az Egyesült Királyságnak csak ki kell használnia az újonnan nyíló lehetőségeket, és a huszonnyolc tagállam sajátosságait és érdekeit ötvöző keretek helyett sokkal előnyösebb, az ország egyedi adottságait előtérbe helyező szerződéseket tud majd kötni. A látszólag egyszerű utat azonban több okból kifolyólag is rendkívül nehéz lesz bejárni. Egyrészt az Egyesült Királyság a tagság negyvennégy éve alatt az integráció keretében tárgyalta az szerzőseket, nincsenek képzett szakértői, illetve a tárgyalásokhoz szükséges szakembergárda az uniós intézményeknél dolgozik.

<sup>2</sup> Wilkers, George (ed) (2007): Britain's failure to enter the European Community. 1961-63. Routledge, New York

<sup>3</sup> L Pia Hüttl, Silvia Merler (2016): Leaving the EU would mean renegotiating more than 100 trade agreements. London School of Economics. <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/03/04/leaving-the-eu-would-mean-renegotiating-more-than-100-trade-agreements/>

Másrészt a kereskedelmi megállapodások megkötése hosszú éveket, néha évtizedeket vesz igénybe, ezért nem tudja gyorsan felváltani az uniós kapcsolatrendszer saját bilaterális kapcsolatokkal. Harmadrészt az Európai Unió a világ legnagyobb kereskedelmi tömörülése, az Egyesült Királysággal együtt 2016-ban 508 millió lakosa volt. A britek kiválásával a népesség 444 millió fő lesz, ami még mindig közel hétszerese az Egyesült Királyság 64 milliós lakosságának. A brit piac vonzereje lényegesen kisebb az egységes piac vonzerejénél, a cserearányok pedig kedvezőtlenebbek lehetnek.

Az európai egységes piac elhagyása a szabadkereskedelmi feltételek jelenlegi szabályait megszüntetik. Az Európán kívüli országok számára kulcsfontosságú lehet, hogy az új megállapodás az Európai Gazdasági Térség megállapodáshoz hasonlóan átfogóan szabályozza-e majd a kétoldalú viszonyokat, vagy nagyon szűken, szektorális jelleggel köttetnek. Amennyiben az Egyesült Királyság a jövőben is el szeretné érni a közös piacot, akkor egyértelmű, hogy nem szabadulhat meg az európai szabályozási rendszer kötöttségeitől, az európai szabványoktól, ez pedig alapvető fontosságú lesz a harmadik országokkal kötött megállapodások jellegének meghatározásakor.

További nehézséget jelent az új nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítésében, hogy az Európai Unió elhagyását a tárgyalások kétéves folyamatát hosszabb átmeneti időszak követheti. Az átmeneti időszak alatt az Európai Bíróság joghatósága továbbra is érvényesülhet. Már a népszavazást követő első hónapokban az Európai Unió magától értetődőnek vette, hogy a tárgyalási időszakban az Egyesült Királyság nem kezdhet hivatalosan önálló tárgyalásokat külső országokkal, hiszen az uniós jog egyértelműen megköti a kezét, uniós kompetenciaként fenntartva a külkapcsolatokat. Amennyiben viszont az átmeneti időszakra is vonatkoznának bizonyos kötöttségek, ez a bilaterális kapcsolatban újabb bizonytalansági tényezőt jelenthet.

A nemzetközi közösséggel kiépítendő kapcsolatrendszer megvalósítása előtt az Egyesült Királyságnak újra kell tárgyalnia a Világkereskedelmi Szervezetben (WTO) betöltött szerepét, hiszen a jelenlegi viszonyok az Európai Unió tagságon alapulnak. Az Egyesült Királyság nem rendelkezik saját engedményeket és kötelezettségvállalásokat tartalmazó WTO jegyzékkel. Ez azt jelenti, hogy a WTO 162 országával kell megállapodnia Oroszországtól az Amerikai Egyesült Államokon keresztül, Brazílián át Indiáig, és végül konszenzusos döntést kell kapnia az új kapcsolatokról. Ha sikerül a hosszú évtizedekre visszanyúló GATT tárgyalások legfontosabb alapelveit érvényesíteni, azaz az alacsony vámokat, a mezőgazdasági termelők szubvenciójának mellőzését, vagy alacsony szinten tartását, akkor esély nyílik a gyors megállapodásra. Mindenesre a kampányidőszak egyik emlegetett szólama, a bevezetendő vámokból származó magas költségvetési jövedelmek illuzórikusnak tűnhetnek. A vámok kivetése mellett a kereskedelmi akadályok megteremtésének másik eszköze a kvóták érvényesítése, amely jelentős problémákat okozhat az Egyesült Királyság számára. Amennyiben az Egyesült Királyság kiválna az egységes piacról, úgy az önálló kereskedelempolitika kialakítás szempontjából fontos lesz a vámunióból való kiválás. A WTO kötelezettségek és vállalások alapján ugyanis a EU vámuniójának tagjaként nem

határozhatná meg szabadon a megújuló kereskedelmi kapcsolatok sarkalatos pontjait.<sup>4</sup>

A világgazdaság rendszere alapvető változásokon ment keresztül az 1973-as brit csatlakozás óta. Illuzórikus a korábbi állapotok visszaállításának kísérlete, mégis nagyon sok brit politikus látja megvalósíthatónak a Nemzetközösség országaira építő külkereskedelmi kapcsolatok visszaállítását. Kísérteties a hasonlóság a második világháborút követő másfél évtized retorikájával. A világháború lezárulása után Clement Attlee, majd Winston Churchill és Anthony Eden kormánya a korábbi birodalmi rendszer részleges visszaállításán dolgozott, és csak Harold Macmillan konzervatív miniszterelnök fordította Európa irányába a brit külpolitikai gondolkodást. A pragmatikus irányváltásnak fő oka a Nemzetközösségi kapcsolatok hanyatlása volt. A hagyományos, a huszadik század első évtizedeiben még működő birodalmi külkereskedelmi rendszer, amely egyrészt az áruforgalomban a komplementaritásra épített, másrészt az évszázados múltra visszatekintő brit pénzügyi hegemónián alapult az 1930-as években már átalakult. A birodalmi viszonyok megváltoztatása, a befelé fordulás, a szabadkereskedelem birodalmi keretek közé szorítása csak időlegesen engedte megtartani a vezető szerepet az Egyesült Királyságnak. Az Amerikai Egyesült Államok által a második világháború után kiépített nemzetközi rendszer szétverte a brit központú rendszer maradványait. A Nemzetközösség országai gazdasági szempontból egyre lazább függésben maradtak a korábbi hegemónnal. Ez a folyamat az Európai Közösség, majd az Európai Unió tagság alatt folytatódott. A dekolonizáció lezárult, a fejlődő országok egyre intenzívebben kapcsolódtak be a világgazdasági folyamatokba, a regionalizáció pedig felerősödött közöttük. Természetesen a kapcsolatok nem szűntek meg, hiszen egyrészt az uniós preferenciális kapcsolatokon keresztül, másrészt az igen jelentős nemzetközi fejlesztési programokon keresztül az érdekérvényesítést a britek mindig is fontosnak tartották. Az elmúlt évtizedek alatt azonban a kapcsolatok minősége alapvetően átalakult. A korábbi termék-láncok megszakadtak, az új technológiák térhódítása pedig elsősorban a fejlett országokkal kapcsolata össze az Egyesült Királyság gazdaságát.

A Nemzetközösség fejlett országai, elsősorban Kanada, Ausztrália, Új-Zéland, a kilencvenes évektől kibontakozó folyamatoknak megfelelően a világgazdaság új szabadkereskedelmi és regionális tendenciába illeszkedtek be. A szabadkereskedelmi megállapodások (pld. Kanada esetében a NAFTA, az EU-val megkötött CETA, Ausztrália esetében a Kínával, Japánnal, Koreával kötött bilaterális megállapodások, vagy a tervezett, de végül az Amerikai Egyesült Államok nélkül valószínűtlenül működésbe lépő Transz-csendes-óceáni Partnerségi Megállapodás) olyan kereteket hoznak létre, amelyek megnehezítik az egyoldalú előnyök kiépítését, illetve a brit-minta kialakításának lehetőségét. Az új kapcsolatok sokkal inkább az alkalmazkodást fogják megkövetelni, semmint rendszerépítő jelleggel bírnának. Ezeknél az országoknak fontos költség-haszon elemzést kell elvégezniük, amikor a meglévő kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodásaik mellett kiépítendő brit szabadkereskedelmi megállapodás lehetőségét mérlegelik.

---

<sup>4</sup> Thomas Sampson (2016): Four principles for the UK's Brexit trade negotiations. London School of Economics. London.

Az új kapcsolatoknak nem szabad negatívan befolyásolni a meglévő szabadkereskedelmi megállapodásokat, és bizonyos esetekben bürokratikus akadályok is felmerülhetnek (pld. származási bizonyítványok kiállításának szükségessége), amelyek megnövelheti a költségeket, csökkentve a megállapodásokból származó előnyöket.

## **Új kapcsolatok az Európai Unióval**

Mind az Európai Unió, mind az Egyesült Királyság alapvető érdeke, hogy a lehető legrugalmasabb hosszú távú kapcsolatokat építse ki a két gazdaság között. Az új európai viszony sarkalatos pontja lesz az egységes piachoz való hozzáférés kérdése, a rendszeres költségvetési hozzájárulás fizetésének módja, valamint a pénzügyi szolgáltatások európai piacához való hozzáférés. Az Európai Unió a tagsági viszonyon kívül a legszorosabb kapcsolatokat az Európai Gazdasági Térség nem Európai Unió tagállamaival tartja. A négy Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) országból (Norvégia, Izland, Liechtenstein, Svájc) az első három tagja az EGT többoldalú megállapodásának, míg Svájc szektorális egyezményekkel kapcsolódik az egységes piachoz. A britek számára egyik modell sem lehet maradéktalanul megvalósítható, hiszen az ország nagysága, fejlettségi szintje, a világgazdaságban elfoglalt meghatározó szerepe, a termékek és szolgáltatások sokszínűsége egyedi megoldás kidolgozását teszi szükségessé. Az EFTA csatlakozás nem lehet kielégítő kerete az együttműködésnek, hiszen a britek számára különösen fontos pénzügyi szolgáltatások európai piacát azon keresztül nem érheti el az Egyesült Királyság. Az EGT szerződés keretei pedig adottak és tartalmazzák a szabad munkaerő-áramlás alapelvét, ami a radikális euroszeptikusok számára elfogadhatatlan feltétel. Kicsi az esélye annak, hogy akár a három nem EU tagállam, akár az EU kezdeményezésére a meglévő EGT szerződést a britek kedvéért újratárgyalják, és lazább együttműködésre cserélnék fel (ami a három ország EGT alapelveket implementáló jogszabályainak újratárgyalását is megkívánná). Sok illúziója nem lehet a brit kormánynak afelől, hogy az európai szabályozásokat az Egyesült Királyságnak a külön válás után továbbra is alkalmaznia kell, amennyiben az egységes piachoz szeretne hozzáférni. Norvégia, Svájc vagy Izland az egységes piachoz való hozzáféréstért cserébe a kétoldalú vagy többoldalú megállapodásokon keresztül vállalta az uniós szabályozások átvételét. Nehéz a pontos becslés készítése, de például Norvégia esetében 600 törvényből 170-be, valamint 1000 szabályozásba épültek bele az uniós elvek.

Az új kapcsolatok tárgyalása folyamán az egyik legnagyobb figyelem várhatóan a pénzügyi szolgáltatásokra összpontosul. Az Egyesült Királyság a pénzügyi szolgáltatások területén az Európai Unió legnagyobb szereplője, és a világgazdaságban is vezető szerepet tölt az Amerikai Egyesült Államok mellett. A londoni pénzügyi központ, a City egymagában a brit GDP közel 22%-át termeli meg. David Cameron a népszavazási kampányban City érdekeit képviselve az integráció további elmélyítését is kívánatosnak tartotta a pénzügyi szolgáltatások

területén. A hetvenes évektől kezdődően a brit pénzügyi szolgáltatások fokozatosan erősödtek meg. A terjeszkedésben nagy szerepe volt Margaret Thatcher kormányfő által bevezetett pénzügyi liberalizációs intézkedéseknek. De ugyanilyen fontos szerepe van az Európai Gazdasági és Monetáris Unió kialakulásának, amelynek az Egyesült Királyság nem része, de a londoni City az egyik legnagyobb haszonélvezője az egységes pénzügyi piacoknak.

A brexit jelentős hátrányokat okozhat a brit gazdaságnak, ha a legbarátságatlanabb forgatókönyvek valósulnak meg és az európai piacok részben vagy egészben bezárulnak a London központú pénzügyi világ számára. Az egységes piac elérése ebben a vonatkozásban leginkább az ún. „útlevél-mechanizmus” (passporting mechanism) alapján működő pénzügyi szolgáltatási jogok fenntartását jelenti. Az egységes rendszer lehetővé teszi a tagállamok pénzügyi intézetei számára, hogy határokon átnyúlóan működjenek és a fogadó tagállamban akadály nélkül végezhessek ugyanazt a tevékenységet, mint amelyre székhely szerinti tagállamukban engedélyt kaptak. Az Egyesült Királyság mintegy 5476 bejegyzett vállalata végez pénzügyi szolgáltatásokat az EGT országok területén, és mintegy 8000 EGT vállalat az Egyesült Királyságban, az összes pénzügyi útlevél száma 359.953. A számokból látszik, hogy a jogosultság elvesztése nem csak az Egyesült Királyságot érintené komolyan, hanem az európai pénzügyi szolgáltatókat is, hiszen alapvető banki tevékenységeket csak külön engedélyezés alapján végezhetnének. Persze az Egyesült Királyság vállalatai számára a 27 (+3 EGT) tagállam területén történő engedélyek beszerzése sokkal nagyobb adminisztratív, jogi és pénzügyi akadályokat jelentene, de a kölcsönös függőség a gyors közös megoldás irányába hathat.

Az Európai Unió várhatóan 2018-ban hatályba lépő pénzügyi eszközök piacairól szóló irányelv új változata (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID / Markets in Financial Instruments MiFIR) megfelelő keret lehet az új megállapodás létrehozására.<sup>5</sup> Az irányelv közös szabályokat állít fel az egységes piac területén szolgáltatást nyújtani szándékozó intézmények számára a vállalati piacon. Az Egyesült Királyság területén 2018. január 1-től lesznek alkalmazandók a szabályok. Ahogy más területeken, itt is aggodalomra adhat okot Londonnak, hogy a MiFiD irányelv továbbfejlesztésére már nem lesz befolyásolási képessége. A globális szerepvállalás mellett az európai piacok elérése kulcsfontosságú a nagybankok, a biztosítótársaságok és kiegészítő pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó vállalatok számára. Párizs, Frankfurt, Luxemburg, Amszterdam és Dublin megfontolandó alternatívát jelenthetnek a székhelyváltatáson gondolkodó pénzügyi vállalatok számára. A több tízezer londoni munkahely átmozgatása más európai nagyvárosokba azonban nem egyszerűen logisztikai feladat, hiszen a munkaerőpiac szabályozások, a bürokratikus akadályok megnehezíthetik a költözködést. Az Egyesült Királyság számára viszont alapvető érdek lenne részt venni a tervezett Európai Tőkepiaci Unióban, amely az elkövetkező években közös

---

<sup>5</sup> Booth, Stephen– Vincenzo Scarpetta (2016): How the UK's financial services sector can continue thriving after Brexit. Open Europe. <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/how-the-uks-financial-services-sector-can-continue-thriving-after-brexit/>

szabályrendszer kidolgozásával könnyítené meg a vállalatfinanszírozást az európai egységes piacon.

A brexit negatív piaci következményei a pénzügyi szolgáltatások területén azonban nem csak a brit szolgáltatókat érintik. Az Európai Unió tagállamainak bankjai is szembekerülhetnek a korlátozások, a piacvesztés következményeivel, és 40 milliárd euróba is belekerülhetnek a költségek. Bármilyen folyamatok is történnek a brexit következtében ezen a területen, London központi szerepe megmarad, hiszen a City tőkepiaci kapacitásai továbbra is kedvező feltételekkel kínálnak forrásokat az európai beruházók számára, az EU euró kereskedelem tranzakcióinak pedig jelentős többsége továbbra is a londoni pénzintézeteken keresztül valósul meg. Az euró övezeten kívüli elszámoló házak (clearing houses) betiltását az Európai Unió megkísérelte, az Európai Unió Bírósága 2015-ben azonban ezt az európai joggal ellentétesnek tartotta. Az elszámolóházak áttelepítése az Európai Unió tagállamainak területére hatalmas logisztikai feladat, azonban egyszerre lehetőség is a monetáris integráció továbbmélyítésére.<sup>6</sup>

## **Konklúzió**

Az Egyesült Királyság nemzetközi kapcsolatainak újraépítése az Európai Unióból való kiválással kezdődik el, és akár hosszú évtizedekig is eltarthat. A folyamat jogi, intézményi nehézségeit fokozza, hogy az egyes lépések kölcsönösen függenek egymástól a feltételrendszerek egymásba épülése jelentősen hátráltathatja az átfogó megoldás elérését. A folyamat elhúzódása a komoly kockázatot jelent mind az Egyesült Királyság, mind az Európai Unió számára, hiszen a bizonytalansági tényező megléte a kereskedelmi forgalmat, a tőkeforgalmat és a beruházásokat is komolyan visszafoghatják.

Az Egyesült Királyság számára az új nemzetközi bilaterális kapcsolatok kiépítése nem visszatérést jelent a négy évtizeddel ezelőtti rendszerbe, hanem nagyfokú alkalmazkodást fog megkövetelni a jelenlegi világgazdasági környezetbe, a regionális struktúrákba. A korábban a brit érdekszférába tartozó fejlett és a fejlődő országok világos, átlátható és a lehető leginkább átjárható viszonyrendszert szeretnének látni az Egyesült Királyság és az európai egységes piachoz tartozó államok között, ezért a létrehozandó szabadkereskedelmi megállapodások jellegét nagyban meghatározzák majd az Európai Unió már meglévő, illetve tárgyalás alatt álló szabadkereskedelmi, preferenciális és nem preferenciális megállapodásai. A brexit népszavazás egyik fő kampányígérete, a szuverenitás visszaállítása így ezen a területen sem érvényesíthető teljes mértékben.

---

<sup>6</sup> Richard Crump (2016): How The EU Could Grab London's Euro Clearing Ops. Law 360. <https://www.law360.com/articles/858760/how-the-eu-could-grab-london-s-euro-clearing-ops>

# A Benelux országok és a *Brexit* következményei

KÖVÁRINÉIGNÁTH ÉVA

## Bevezetés

Az Egyesült Királyság választópolgárai 2016. június 23-án szavaztak arról, hogy az ország továbbra is az Európai Unió tagállama maradjon-e, vagy a kilépés legyen számára a jövő. A szavazók 52 százaléka a kilépés mellett tette le voksát – az eredmény sokkolta az európai uniós polgárok nagy többségét. A britek a 43 éves integrációs tagságuk során megvívták a maguk csatáit a saját érdekeik érvényesítése terén; a különböző, egymást követő kormányok Európa-politikája változatos képet mutatott az ország és az EU viszonyáról. A referendumot követő időszakban – a kilépési szándék hivatalos bejelentését követően – a lisszaboni szerződés 50. cikke alapján indulnak majd meg a tárgyalások, amelyek legalább két évig el fognak tartani. Az első piaci reakciók a korábbi jóslatokat visszhangozták: a font meggyengült, kisebb gazdasági válsághelyzet bontakozott ki.

A Nemzetközi Valutaalap (*International Monetary Fund*, IMF) június 17-én közzétett elemzése<sup>1</sup> megerősítette a korábbi véleményeket, miszerint a *Brexit* Nagy-Britannia számára a gazdaság szignifikáns lassulását eredményezheti, a befektetési bizalom visszaesését, a font árfolyamának gyengülését. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) júniusi „Gazdasági kilátások” című tanulmánya külön alfejezetben elemezte a brit kilépés hatásait. A következtetéseikben felvázolt trendek tekintetében nem láthatunk különbséget a két nemzetközi szervezet előrejelzéseiben. Az OECD is rámutatott arra, hogy bár a piac lassan beárazza a *Brexit*et, az a britek szempontjából a piaci bizalom megingásához vezet, amelynek kedvezőtlen gazdasági következményei lesznek: többek között a font árfolyamának gyengülése, a GDP visszaesése, pénzügyi sokk. Ugyanakkor az EU egészére és az egyes országokra is negatív hatással lehet a brit kilépés – az utóbbiak esetében a következmények eltérőek lehetnek. Leginkább azok az EU-tagországok érintettek, amelyek nyitott gazdasága sok szállal kötődik a szigetországhoz, például Írország, Hollandia és Luxemburg.<sup>2</sup> Az Európai Unióra mint szervezetre szintén negatívan

---

<sup>1</sup> „Uncertainty Clouds the United Kingdom’s Economic Prospects”. *IMF Survey*, June 17, 2016. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2016/car061716a.htm>, 2016. június 17.

<sup>2</sup> „Box 1.1. Financial Market Shocks from Brexit”. *OECD Economic Outlook*, No. 1. (2016). [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-outlook-volume-2016-issue-1\\_eco\\_outlook-v2016-1-en#page33](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-outlook-volume-2016-issue-1_eco_outlook-v2016-1-en#page33). 2016. június 17. 30–33. o.



hathat a britek kilépése. Az integráció történetében először lép) ki egy állam az Unióból,<sup>3</sup> s ezzel az európai egységet szimbolizáló, azt a zászlajára tűző szervezet egyfajta kudarcával szembesülhetünk. Úgy is tekinthetünk rá, mint az alapító atyáknak az egységes Európáról szőtt álmának a sikertelenségére. Vajon egy esetleges *Brexit* „*exit*lavinát” indíthat el az EU-ban?

Az eltelt több mint négy évtized során a három Benelux állam és a szigetország gazdasági kapcsolatai fokozatosan erősödtek, s mára a gazdasági, kereskedelmi interdependencia miatt mindhármuk számára hátrányokkal járhat a brit kilépés. Az elemzések mindegyikük esetében azt jósolják, hogy a *Brexit*nek komoly negatív hatásai lehetnek a szóban forgó gazdaságokra. Milyen gazdasági kihívásokkal szembesülnek Nagy-Britannia kilépése esetén? Milyen hatása lesz a kilépésnek az egyes országok EU-politikájára, esetleg belpolitikájára? Ezekre a kérdésre keressük a választ a továbbiakban.

### **Belgium – gazdasági és politikai hatások**

Belgium – a többi Benelux országhoz hasonlóan – az európai integráció töretlen híve az együttműködés kezdete óta. A Paul-Henri Spaak által támogatott szupranacionalizmus, az európai egység iránti elköteleződés végigkísérte az ország eddigi Európa-politikáját. A belga föderális állam megszületésével pedig egyre fontosabbá vált az integráció, amely a maastrichti szerződés óta lehetővé tette, hogy a szubnacionális entitások is részt tudjanak venni az integrációs folyamatokban, döntéshozatalban.

Amikor 1961-ben Nagy-Britannia először nyújtotta be a csatlakozási kérelmét az EGK-ba, a Benelux államok kormányai (így Belgiumé is) a kezdetektől támogatták a szigetország tagságát. Részben azért, hogy a francia politikai dominanciát ellensúlyozzák, részben pedig azért, hogy a német ipari túlsúlyt kompenzálják.<sup>4</sup> Gazdasági szempontból szintén fontos érv volt a brit tagság mellett a piacainak a megnyílása is, valamint a volt gyarmataival való kereskedelmi kapcsolatok bővítésének lehetősége. Nagy-Britannia több mint négy évtizedes tagsága alatt szerves kereskedelmi, gazdasági kapcsolat alakult ki Belgium és a szigetország között. Így számára is komoly negatív következményekkel jár a brit kilépés. Az elemzők véleménye megoszlik a tekintetben, hogy a többi EU-tagországhoz képest mennyire nagy Belgium érintettsége. A királyság gazdasági kapcsolatai meglehetősen szorosak Nagy-Britanniával, a közöttük lévő interdependencia jelentős.

---

<sup>3</sup> Grönland Dánia autonóm területeként szavazott az EK elhagyása mellett 1982-ben, s hagyta el az EK-t 1985-ben.

<sup>4</sup> Miroslav Jovanovic: *European Economic Integration: Limits and Prospects*. London: Routledge, 1997. 11. o.

## Gazdasági hatások

A Belga Királyság – a másik két Benelux országgal egyetemben – kis, nyitott gazdasággal rendelkezik, amely jelentősen függ a külkereskedelemtől. A *Brexit* Belgium gazdaságára gyakorolt hatását vizsgálva három területet érdemes górcső alá venni: külkereskedelem, befektetések, pénzügyi piacok (a bankrendszer kitettségére való tekintettel).<sup>5</sup>

A két ország közötti kereskedelmi kapcsolatok szorosak, 2013-ban a szigetországba irányuló belga áruexport értéke 24 milliárd euró volt, míg a szolgáltatásexporté 3 milliárd euró. A belga befektetések értéke ugyanabban az évben 19,4 milliárd euró volt, ami megközelítőleg a GDP 5 százalékának felelt meg.<sup>6</sup> Frissebb adatok szerint a belga GDP közel 7 százalékát teszik ki a Nagy-Britanniában lévő közvetlen külföldi (belga) tőkebefektetések (FDI), a belőlük származó bevétel pedig a GDP 0,05 százalékát éri el.<sup>7</sup> A 2014-es adatok szerint Nagy-Britannia Belgium negyedik legjelentősebb export- és importpartnere volt. Az említett évben a szigetországba irányuló belga kivitel értéke 18,3 milliárd eurót (az összexport 7,7 százaléka), az onnan érkező behozatal értéke pedig 13,3 milliárd eurót (az összimport 5,5 százaléka) tett ki.<sup>8</sup> A brit kilépés negatív hatásainak leginkább kitett exportra termelő szektorok közé sorolható: a járműipar, a vegyipar, az élelmiszeripar, a textilipar, a bőr- és cipőipar.

A kereskedelmi aspektus mellett a két ország pénzügyi piacai is szoros kapcsolatban állnak egymással. A gazdasági növekedés szempontjából a *Brexit* az ING becslése szerint 0,3–0,7 százalékos kumulált GDP-visszaesést okozhat 2016–2017-ben.<sup>9</sup>

Kris Peeters<sup>10</sup> belga munkaügyi, gazdasági és fogyasztói ügyekért felelős miniszter a brit népszavazást megelőző héten beszélt arról, hogy a *Brexit* miatti GDP-csökkenés Belgium számára 2,1 milliárd eurós veszteséget jelent.<sup>11</sup> A munkaerőpiaci hatásokról sem szabad megfeledkezni. A belga elemzők tizenkétezer munkahely elvesztésével számolnak, s ez nagy kihívást jelent az egyébként is magas, 8,7 százalékos<sup>12</sup> munkanélküliséggel küzdő ország számára. A belga

<sup>5</sup> „Brexit – quel impact pour l'économie Belge?”. *ING Focus*, <https://about.ing.be/A-propos-dING/Press-room/Press-article/Brexit-Quel-impact-pour-leconomie-belge.htm>. Letöltés ideje: 2016. június 21.

<sup>6</sup> „BREXIT: the Impact on the UK and the EU”. *Global Counsel*, [https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global%20Counsel\\_Impact\\_of\\_Brexit.pdf](https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global%20Counsel_Impact_of_Brexit.pdf), 2015 június. 35. o.

<sup>7</sup> „Brexit...”.

<sup>8</sup> Laurent Lambrecht: „Un Brexit toucherait surtout la Flandre”. *La Libre Belgique*, <http://www.lalibre.be/economie/actualite/un-brexit-toucherait-surtout-la-flandre-576430a235705701fd88b3e1>, 2016. június 18.

<sup>9</sup> „Brexit...”.

<sup>10</sup> A flamand kereszténydemokrata párt (*Christen-Democratisch en Vlaams*, CD&V) politikusa.

<sup>11</sup> Pieter Blomme: „Peeters: »Brexit kost ons land 2,1 miljard euro«”. *De Tijd*, 2016. 06. 16. [http://www.tijd.be/politiek/economie/belgie/algemeen/Peeters\\_Brexit\\_kost\\_ons\\_land\\_2\\_1\\_miljard\\_euro.9778450-4002.art?ckc=1&ts=1466060428](http://www.tijd.be/politiek/economie/belgie/algemeen/Peeters_Brexit_kost_ons_land_2_1_miljard_euro.9778450-4002.art?ckc=1&ts=1466060428), 2016. június 16.

<sup>12</sup> „Belgium Unemployment Rate”. *Expansión*, <http://countryeconomy.com/unemployment/belgium>. 2016. június 19.

építőipar egy másik lehetséges jelenségtől, a *Brexodustól* tart – vagyis a főként az építőiparban dolgozó lengyel, bolgár, román munkavállalók belgiami megjelenésétől, amely a belga munkavállalók mellett a helyi cégek számára is erős versenyt jelentene. A britek kilépésével ugyanis az e területen dolgozó (kelet-közép-európai tagországokból származó) vállalatok többek között Belgiumba települhetnek át – amire az szakemberek komoly esélyt látnak.<sup>13</sup>

A negatív hatások minimalizálása érdekében június 21-én Peeters egy munkacsoport (Válságcsoport) felállítását kezdeményezte, melynek munkájában a belga jegybank elnökén kívül több vezető üzletember is részt vesz.<sup>14</sup> Feladatuk az, hogy Nagy-Britannia kilépése esetén a kormányzat számára a szükséges gazdasági intézkedésekkel kapcsolatos ajánlásokat fogalmazzanak meg.<sup>15</sup> A munkacsoportot a miniszter már a brit népszavazást követő napon sürgősséggel összehívta.

Belgiumot tekintve mindenképpen érdemes és szükséges a brit kilépésnek a három régióra (Brüsszel fővárosi régió, Vallónia, Flandria) gyakorolt hatását is vizsgálni. A Nagy-Britanniával fenntartott kereskedelmi kapcsolataik eltérő volumenűek, így a britek EU-ból való kilépése is eltérő mértékben érintheti az egyes régiókat. Az előzőekben is említett 18,6 milliárd eurónyi, a szigetországba irányuló exportból a Brüsszel fővárosi régió részesedése 0,8 milliárd euró, Vallóniáé 2,6 milliárd, Flandriáé pedig 15,2 milliárd euró. A 13,3 milliárd eurós, Nagy-Britanniából származó importból 0,4 milliárd euróval részesedik Brüsszel, 1,1 milliárddal Vallónia, és 11,8 milliárd euróval Flandria.<sup>16</sup> Az adatokból kiolvasható, hogy Flandria lenne a gazdasági hatásoknak leginkább kitett régió egy esetleges brit kilépés megvalósulásakor – amit alátámaszt az is, hogy a flamand területek termékeinek a negyedik legnagyobb exportpiaca Nagy-Britannia. A térség fő exportját az élelmiszeripari, vegyipari és gyógyszeripari, valamint a textilipari termékek adják. A textilipar terén Nyugat-Flandria termelése kiemelkedő, ugyanakkor a *Brexit* lehetséges negatív hatásaira, jelesül a várható bevétel kiesésre, már többen is utaltak. Becslések szerint a flamand GDP 2,5 százalékos csökkenését okozhatja a brit kilépés (a pesszimistább forgatókönyv szerint), s a várható gazdasági visszaesés miatt tíz-tizenkétezer munkahely kerülhet veszélybe.<sup>17</sup> Vallónia összexportjának 7 százaléka (2 milliárd eurónyi termék) irányul Nagy-

<sup>13</sup> „Belgian Builders Fear Eastern European »brexodus«”. *De Redactie*, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws.english/News/1.2695350>, 2016. június 27.

<sup>14</sup> A csoportot Paul Buysse gróf, a Bekaert elnöke vezeti, s részt vesz benne a belga Nemzeti Bank igazgatója, Jan Smets, a BNP Paribas Fortis elnöke, Herman Daems, a Zeebrugge Kikötő ügyvezető igazgatója, Joachim Coens. Forrás: „Kris Peeters Convenes Meeting of the Crisis Group”. *De Redactie*, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws.english/Economy/1.2694537>, 2016. június 24.

<sup>15</sup> Lars Andersen: „Brexit: Kris Peeters Convenes Crisis Team Headed by Paul Buysse”. *The Brussels Times*, <http://www.brusselstimes.com/world/5817/brexit-kris-peeters-convenes-crisis-team-headed-by-earl-paul-buysse>, 2016. június 21.

<sup>16</sup> Lambrecht: i. m. Ugyanakkor más forrás szerint a 2015-ben a szigetországba irányuló flamand export értéke 27,4 milliárd euró volt, a flamand importé pedig 15,1 milliárd euró. Forrás: „After Ireland, Flanders Would Be Hardest Hit by a Brexit”. *Expatica*, [http://www.expatica.com/be/news/Flanders-After-Ireland-Flanders-would-be-hardest-hit-by-a-Brexit\\_709315.html](http://www.expatica.com/be/news/Flanders-After-Ireland-Flanders-would-be-hardest-hit-by-a-Brexit_709315.html), 2016. június 22.

<sup>17</sup> „After Ireland, Flanders would be...”.

Britanniába. A fő exportcikkek között találunk vegyipari termékeket, gyógyszereket, gépipari termékeket, optikai cikkeket, élelmiszeripari termékeket, műanyag- és fémipari termékeket.<sup>18</sup> A régiók számára a szigetországgal folytatott kereskedelem zsugorodhat, mindemellett kérdés, hogy a korábban említett előrejelzésekben szereplő munkahelybezárások melyik régiót fogják súlyosabban érinteni.

A *Brexit* következményei kapcsán egy másik aspektust is érdemes figyelembe venni, bár a pontos, számszerűsíthető hatások felmérése nehéz. A gazdaság több szektorában vannak olyan, a szigetországban tevékenykedő cégek, amelyek számára kiemelkedően fontos, hogy az EU-n belül maradjanak. A kilépés következménye lehet, hogy ezek a vállalatok áthelyezik a központjukat egy, az Unión belüli másik országba – s ezen a ponton Belgium is szóba jöhet mint célország. Charles Michel miniszterelnök<sup>19</sup> nemrégiben egy rádiós interjúban elmondta, hogy a brit területen működő vállalatok 20 százaléka tervezi a tevékenysége áthelyezését. Amennyiben ez a versenyfutás elindul, úgy Belgium is szeretne minél több céget a területére vonzani.<sup>20</sup>

### A politikai színtér

A belga Európa-politika – annak ellenére, hogy egy friss Eurobarometer-kutatás szerint az Európai Unióba vetett bizalom csökkenőben van<sup>21</sup> – töretlen ívet mutat. A belga politikusok a kezdetektől lelkes támogatói voltak az egységes Európa gondolatának, s a minél erősebb, szorosabb európai integráció mellé tették le a voksukat. Fabian Willermain véleménye szerint az ország a brit kilépés ellenére is az integráció további mélyítése mellett fog síkra szállni. Belgium számára ugyanis az EU–brit tárgyalások nem jelentik a mélyítési folyamat blokkolását. Ugyanakkor Willermain álláspontja szerint a belga kormány a *Brexit* kapcsán lehetőséget láthat arra, hogy az EU konstrukcióját és végcélját tisztázzák.<sup>22</sup> A belga politikai elit is osztja azt a vélekedést, miszerint a brit kilépés gyengíteni fogja az Európai Uniót a globális térben – ez pedig nem kedvez a belga pozíciónak sem.

---

<sup>18</sup> Lars Andersen: „Brexit Fallout: Wallonia Less Exposed than Flanders”. *The Brussels Times*, <http://www.brusselstimes.com/eu-affairs/5856/brexit-fallout-wallonia-less-exposed-than-flanders>, 2016. június 24.

<sup>19</sup> A vallon liberális párt, a Reform Mozgalom (Mouvement Réformateur, MR) tagja.

<sup>20</sup> „Michel Wants Brexit Clarity: »Uncertainty Is Not an Option«”. *De Redactie*, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws.english/News/1.2698498>, 2016. június 28.

<sup>21</sup> „Factsheets in English; Belgium. The Key Indicators”, *Standard Eurobarometer*, No. 84. (2015). Elektronikus változat: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2098>. 2. o. Letöltés ideje: 2016. június 20.

<sup>22</sup> Fabian Willermain: „Belgium: Support for the UK Staying in the EU, but European Integration Has Priority. Preparations for a Brexit V: Views from Belgium, Hungary, Latvia, Slovakia, and Sweden”. *London School of Economics and Political Science*, <http://blogs.lse.ac.uk/brexitvote/2016/06/14/preparations-for-a-brexit-v-views-from-belgium-hungary-latvia-slovakia-and-sweden/>. Letöltés ideje: 2016. június 16.

Az ország belpolitikai élete is felpezsdült a brit kilépés híre óta. Felszínre került többek között a két nagyobb koalíciós pártnak, a Reformmozgalomnak (*Mouvement Réformateur*, MR) és az Új Flamand Szövetségnek (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*, N-VA) az Európai Unióval kapcsolatosan meglévő nézetkülönbsége. A vallon, liberális MR az EU elkötelezett híve, és az alapító atyák vízióját szem előtt tartva egy föderális Európa felé mozdulna el. Az N-VA ezzel szemben az euroszeptikus pártok táborába tartozik. Le kell szögezni ugyanakkor, hogy a párt nem tűzte zászlajára a belga kilépést. Önmagát sem euroszeptikusnak, hanem eurorealistának tartja.<sup>23</sup> A két álláspont közötti távolság érezhető, és a miniszterelnöknek e keretek között kell megtalálnia a közös pontokat, amelyek mentén a koherens belga Európa-politika képviselhető. Charles Michel szerint az Európai Uniónak pozitív, hasznos szerepet kell betöltenie, s egy olyan Európára van szükség, amely a polgárok számára egyfajta hozzáadott értéket képvisel, mindennapjaikat jobbá teszi.<sup>24</sup>

A *Brexit* lehetséges következményeinek van egy olyan csoportja, amely Belgium számára komolyabb kihívással járhat: a szecesszionista folyamatok felerősödése. Nagy-Britannia kilépése kapcsán mind Észak-Írország, mind pedig Skócia jövője szempontjából felmerült az elszakadás szándéka. A skót területek politikai vezetése a függetlenségi referendum ismételt megtartását vizionálta. Az esetleges skót kiválás akár precedens is lehet a flamand szeparatisták számára<sup>25</sup> – ez pedig újra felvetheti a belga egység problémáját.

## Hollandia – egy szövetséges elvesztése

Hollandia számára a második világháborút követően az integráció, a multilaterális együttműködés jelentette a külpolitika egyik sarokpontját. A másik két Benelux országhoz való közeledés már a háború alatt megkezdődött, majd az európai kontinens biztonsági és gazdasági szervezeteibe is bekapcsolódott az ország. A világháborút követően a béke zálogát a francia és a német kapcsolatok rendezése, a megbékélés jelentette a hollandok számára – amihez kiváló keretet jelentett az ötvenes évek elején létrejött Európai Szén- és Acélközösség, valamint a római szerződésekkel életre hívott többi integráció. Az ország külpolitikájának három konstans eleme (ahogyan Joris J. C. Vorhoove megfogalmazta:<sup>26</sup> a béke, a profit és az alapelvek) alapján elmondható, hogy az európai integráció a gazdasági fejlődés záloga lett Hollandia számára. Az Európai Gazdasági Közösség és annak utódai beváltották a hozzájuk fűzött reményeket: az NSZK-t gazdaságilag egyenrangú

---

<sup>23</sup> „L'Europe divise MR et N-VA”. *La Libre Belgique*, <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/l-europe-divise-mr-et-n-va-576c29d135708dcfedb5e031>, 2016. június 24.

<sup>24</sup> Uo.

<sup>25</sup> „Brexit: What Now for Britain, Flanders and Europe?”. *Flanders Today*, <http://www.flanderstoday.eu/politics/brexit-what-now-britain-flanders-and-europe>, 2016. július 1.

<sup>26</sup> Lásd: Joris J. C. Vorhoove: *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*. Hága: Martinus Nijhoff, 1979.



félként integrálták, és a vámunió, majd később az egységes belső piac létrehozásával a holland gazdasági fejlődésnek is megfelelő keretet adtak.

A brit csatlakozást, az Európai Közösségek első bővítését Hollandia is támogatta, részben a megnyíló piacok miatt, részben pedig a britek atlanti kötődése okán. A két ország bizonyos kérdésekben megtalálta az érdekközösséget, és meglehetősen szoros kapcsolatot alakított ki, más területen viszont nem estek egybe az integráción belüli érdekeik. A népszavazás előtt az ország a brit tagság fenntartását támogatta.

#### *Gazdasági hatások*

A Benelux országok közül Hollandia lakossága (16,9 millió fő)<sup>27</sup> és gazdasága a legnagyobb. Gazdasága nyitott, függ a külpiacoktól, s ezzel összefüggésben az ország számára fontos a szabadkereskedelem és a piaci verseny (illetve a versenyképességének fenntartása).<sup>28</sup> A brit–holland gazdasági kapcsolatok nagyon szorossá fejlődtek az évtizedek során, a két ország egymás fontos kereskedelmi partnere, kölcsönös befektetője. Hollandia számára Nagy-Britannia Németország után a második legfontosabb kereskedelmi partner.<sup>29</sup> Az elemzők egyetértenek abban, hogy a *Brexit* Hollandiára nézve fájdalmas következményekkel járhat – ráadásul a többi EU-taghoz viszonyítva a hollandok járnának a legrosszabbul, tekintettel a kereskedelmi kapcsolatok várható beszűkülésére.

A CPB tanulmánya<sup>30</sup> szerint a brit kilépés 2030-ra a holland GDP 1,2 százalékos csökkenését okozhatja, és 10 milliárd eurónyi veszteséghez vezethet a kereskedelem terén. Mindemellett az innováció elmaradása ezt a GDP-veszteséget jelentősen ronthatja is. Az Euler Hermes társaság becslése szerint az export területén várható veszteség éves szinten 4,3 százalék lehet; összegszerűen ez 36,7 milliárd eurót jelent.<sup>31</sup> A 2014-es adatok alapján a Nagy-Britanniába irányuló export értéke akkor 50,7 milliárd euró volt, ezzel a negyedik helyen szerepelt, részesedése a teljes holland behozatal 9,7 százalékát tette ki. Az import tekintetében a szigetország a hatodik legfontosabb partner volt, 34,2 milliárd eurós értékkel, amely a teljes holland kivitel 6,2 százalékát jelentette.<sup>32</sup> Becslések szerint Hollandia számára lesz a legnehezebb a növekvő kereskedelmi költségekhez való strukturális

<sup>27</sup> „The Netherlands”. *CIA World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html>. Letöltés ideje: 2016. július 5.

<sup>28</sup> Josef Janning: „The Netherlands: The EU’s Hidden Coalition Champion”. *European Council on Foreign Relations*, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_netherlands\\_the\\_eus\\_hidden\\_coalition\\_champion\\_7044](http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_netherlands_the_eus_hidden_coalition_champion_7044). Letöltés ideje: 2016. június 20.

<sup>29</sup> Janene Pieters: „Unilever Ceo: Brexit Worse for the Netherlands than other EU Countries”. *NL Times*, <http://www.nltimes.nl/2016/01/19/unilever-ceo-brexit-worse-for-netherlands-than-other-eu-countries/>, 2016. június 19.

<sup>30</sup> Johannes Christoffel Bollen, Gerdien W. Meijerink és Hugo A. Rojas-Romagosa: „Brexit Costs for the Netherlands Arise from Reduced Trade”. *CPB Policy Brief*, No. 7. (2016). 3. o.

<sup>31</sup> „Miljardenverlies Nederlandse export bij Brexit”. *De Telegraaf*, [http://www.telegraaf.nl/dft/nieuws\\_dft/25251416/\\_Miljardenverlies\\_Nederlandse\\_export\\_bij\\_Brexit.html](http://www.telegraaf.nl/dft/nieuws_dft/25251416/_Miljardenverlies_Nederlandse_export_bij_Brexit.html), 2016. február 23.

<sup>32</sup> „The Netherlands”. *OECD*, <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/nld/>. Letöltés ideje: 2016. június 15.

alkalmazkodás.<sup>33</sup> A hollandokkal folytatott közvetlen kereskedelmi kapcsolatok mellett azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a Németország és más kontinentális területek felé irányuló brit kereskedelem egy része is Hollandián keresztül folyik. A *Brexit*nek a tőkeforgalomra gyakorolt hatásáról sem lehet megfelelkezni, hiszen a britek jelentik a harmadik legnagyobb FDI-forrást Hollandia számára.<sup>34</sup>

Tovább árnyalja a képet, hogy az egyes termelési szektorokra más-más hatással lehet a brit kilépés. Azon termékcsoportok esetében, amelyek jelentős felvevőpiaca Nagy-Britannia – mint például a vegyipari termékek, a műanyag- és gumigyártás termékei, az elektronikai berendezések, gépjárművek és alkatrészeik, az élelmiszer-feldolgozóipari termékek, a fémek és ásványkincsek –, a termelés kiesésének mértéke a CPB-jelentés becslése szerint akár az 5 százalékot is elérheti.<sup>35</sup> E termékcsoportok adják a holland GDP 12 százalékát.<sup>36</sup> Mindezek mellett az úgynevezett *low-tech* szektorok és a mezőgazdaság az a terület, amely a *Brexit* hatásainak kevésbé kitett. A kereskedelmi kapcsolatok beszűküléséből adódó termeléseszkökenés a nagyrészt brit felvevőpiacokra számító ágazatok terén munkahelyek elvesztésével is járhat majd – a CPB-jelentés szerint a foglalkoztatás nagyjából 0,5 százalékos csökkenésével lehet számolni az érintett iparágakban. Másrészt viszont az egyéb pénzügyi szolgáltatások területén és az ún. *low-tech* iparágakban nőhet a munkaerőigény,<sup>37</sup> ami a veszteséget valamelyest kompenzálhatja.

A *Brexit* a szigetországban tevékenykedő vállalatok számára felvetheti a „menni vagy maradni?” kérdését, s egyfajta versenyt indíthat el az EU tagországai között, melynek jelei már érzékelhetőek is. Reallokáció esetén Hollandia is a potenciális célországok között lehet, ráadásul előkelő helyet foglal el az adottságainak, belső jellegzetességeinek köszönhetően. A vállalati szolgáltatások területén tevékenykedő cégek Hollandia felé léphetnek, Amszterdam és Rotterdam is potenciális célpontjukká válhat. Kajsa Ollongren, Amszterdam polgármester-helyettese nyilatkozta nemrégiben, hogy néhány vállalat már jelezte, hogy a londoni működése nagy részét a holland fővárosba helyezné át.<sup>38</sup> A politikus szerint több, a Londonban tevékenykedő ázsiai pénzügyi szektorban érdekelt vállalat érdeklődik az

---

<sup>33</sup> Antoine Steen: „How Brexit Could Impact the Netherlands?”. *Rostra*, <http://rostraeconomica.nl/how-brexit-could-impact-the-netherlands/>, 2016. június 13.

<sup>34</sup> Rem Korteweg: „The Netherlands: Helpful, but No Blank Check. Preparations for a Brexit: Views from Denmark, Italy, the Netherlands, Slovenia and Spain”. *London School of Economics and Political Science*, <http://blogs.lse.ac.uk/brexitvote/2016/04/21/preparations-for-a-brexit-views-from-denmark-italy-the-netherlands-slovenia-and-spain/>, 2016. április 21.

<sup>35</sup> Bollen, Meijerink és Rojas-Romagosa: i. m. 12. o.

<sup>36</sup> „Dutch to Be Hit Hard by Any Brexit: a Study”. *AFP*, <http://timesofindia.indiatimes.com/business/international-business/Dutch-to-be-hit-hard-by-any-Brexit-study/articleshow/52671680.cms>, 2016. június 9.

<sup>37</sup> Bollen, Meijerink és Rojas-Romagosa: i. m. 12. o.

<sup>38</sup> Thomas Lundberg: „Brexit May Cause Companies to Move from London to Amsterdam”. *I Am Expat*, <http://www.iamexpat.nl/read-and-discuss/expat-page/news/brexit-may-cause-companies-move-from-london-amsterdam>, 2016. június 28.

amszterdami letelepedés lehetőségei iránt.<sup>39</sup> Mindez pozitívan hatna a gazdaság működésére. A fővárost több tényező is vonzóvá teszi: így a munkavállalók angol nyelvtudása, a kellemes környezet, a kozmopolita jelleg, a nemzetközi repülőtér (Schiphol). Egyedül az adózással kapcsolatos szabályok gondolkodtatják el a pénzügyi szektor szereplőit, mivel Hollandiában az éves fizetés 20 százalékában maximálták az adható bónuszt.<sup>40</sup>

### *Az EU színtere*

Hollandia az európai integráció egyik alapító országa, amely a kezdetektől fogva az integráció lelkes támogatója volt. A nyugat-európai együttműködés kapcsán annak gazdasági aspektusa volt az egyik leginkább meghatározó oka, hogy az ország támogatta a projektet. A kicsi, nyitott gazdasággal rendelkező országnak – amely számára a történelem során mindig is fontos volt a nemzetközi kereskedelem – a megvalósuló szabadkereskedelmi térség és később a vámunió nagyon is az érdekeit szolgálta. Az integráció a német–francia megbékélés kerete is lett, ami biztonsági szempontból volt fontos a hollandok számára. Az ország a szupranacionalizmus hívei közé tartozott mindig – a döntéshozatalnak ez a módja ugyanis segített a nagyobb országok dominanciájának a kordában tartásában. A kilencvenes évektől kezdődően a holland Európa-politika fokozatosan pragmatikusabbá vált, kritikusabban szemlélte az EU működését.<sup>41</sup> A kétezres éveket követően a holland politikai elit megközelítése még kritikusabb lett, az euroszkepticizmus erősödni kezdett. A pragmatizmust tükrözte az a 2013-ban kiadott dokumentum is, amelyben 54 olyan politikaterületet soroltak fel, amelyek terén szerintük az EU és a tagállamok közötti hatáskörelosztást meg kellene változtatni.<sup>42</sup> Az euroszkepticizmus erősödésének a jele volt a kétezres évek két népszavazása – egyrészt az Európai alkotmány, másrészt az EU–Ukrajna társulási megállapodás ratifikációjáról szóló (véleménynyilvánító) referendum –, amely mindkét esetben a szóban forgó szerződést elutasító eredménnyel zárult.

Milyen hatással lehet Nagy-Britannia kilépése a hollandok európai pozíciójára? A britek és a hollandok Európa-politikájában közös vonás, hogy mindketten a kereskedelem szabadsága, a liberalizmus mellett szálltak síkra a

---

<sup>39</sup> Janene Pieters: „UK Businesses Turning to Amsterdam after Brexit Vote”. *NL Times*, <http://www.nltimes.nl/2016/06/27/uk-businesses-turning-amsterdam-brexit-vote/>, 2016. június 27.

<sup>40</sup> Lundberg: i. m.

<sup>41</sup> Az ország érdekeit (elsősorban a gazdaságit) szolgáló politikák közé sorolható a közös kereskedelempolitika, az egységes belső piac megvalósulása, valamint a Gazdasági és Monetáris Unió. Lásd: Jan Rood: „The Netherlands as an EU Member State: A Middle-Sized Country in Search of Its European Identity”. *Clingendael*, [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20091200\\_directie\\_artikel\\_rood.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20091200_directie_artikel_rood.pdf). Letöltés ideje: 2015. augusztus 3.

<sup>42</sup> „European Where Necessary, National Where Possible”. *Government of the Netherlands*, <https://www.government.nl/latest/news/2013/06/21/european-where-necessary-national-where-possible>, 2013. június 21.



protekcionalista megnyilvánulásokkal szemben. Az egységes belső piac előnyeivel való hozzáférés gazdasági érdeke szintén egyaránt érvényesül.

Nagy-Britannia kilépésével megváltozik az EU hatalmi berendezkedése is: eddig ugyanis a britek a franciákkal és a németekkel egyetemben alkották azt a három nagy államot, amely az EU politikájának a meghatározásában a főszerepet játszották. Hármójuk között azonban egy sor érdekkülönbség is fellelhető. A britek kilépésével a német–francia tandem marad a meghatározó az EU-n belül. Nagy-Britannia holland szempontból részben e tandemet tudta ellensúlyozni,<sup>43</sup> részben pedig – gazdasági liberalizmusával, atlantizmusával – a szövetségese tudott lenni. A brit kilépés ugyanakkor Németország és a skandináv EU-tagországok számára a közös érdekek mentén felértékelheti Hollandiát.<sup>44</sup> Ilyen lehet például német szempontból az eurózóna szorosabbra fűzése, a skandinávok számára pedig akár a környezetvédelmi aspektus megerősítése. Bár a fentiek alapján Hollandiának érdeke, hogy a britek a belső piac vívmányaihoz továbbra is hozzáférjenek, ugyanakkor valószínűleg vonakodni fognak attól, hogy egy *à la carte* Európa precedensét megalkossák, és így kedvezzenek a briteknek.<sup>45</sup>

A *Brexit* az Unió költségvetésére is hatással lesz, hiszen Nagy-Britannia az egyik legnagyobb befizető. A kilépéssel kieső forrásokat vagy pótolni kell, vagy át kell gondolni a kiadási oldal tételeit. A holland nézőpontot tekintve, miután az ország nettó befizető, nem valószínű, hogy támogatná a hozzájárulása emelését – anélkül semmiképpen, hogy a kiadási oldalt meg ne reformálnák. Kérdés továbbá, hogy az egyes EU-intézményekben Hollandia relatív pozíciója hogyan fog változni a brit kilépést követően. Mi lehet a francia–német tandem által irányított Európai Unió alternatívája? Talán a föderális berendezkedésű Európa, amelyben a kisebb országok világosan definiált szerepet töltenek be, az EU és a tagállamok, illetve régiók közötti hatalommegosztás alapján.<sup>46</sup>

A holland belpolitikára gyakorolt hatásra is ki kell térni röviden. A brit népszavazást követően felerősödött azoknak a politikai erőknek a hangja, amelyek egy holland EU-tagságról szóló referendumot szeretnének. A PVV<sup>47</sup> vezetője, Geert Wilders üdvözölte a brit népszavazás eredményét, és a holland parlament alsóházában június 28-án kezdeményezte a holland EU-tagságról szóló referendum kiírását – kezdeményezését azonban nem támogatták.<sup>48</sup> A közvélemény-kutatási adatok szerint a hollandok többsége nem szeretne népszavazást a kérdéstről, s ha mégis lenne, akkor a bent maradásra voksolnának.<sup>49</sup>

---

43 „Brexit: the Dutch Will Lose Much-Needed Ally”. *Dutch News*, <http://www.dutchnews.nl/features/2016/03/brexit-bodes-no-good-to-the-netherlands/>. 2016. március 7.

44 Janning: i. m.

45 Korteweg: i. m.

46 „Brexit: the Dutch will lose...”.

47 *Partij voor de Vrijheid*. Szabadságpárt.

48 „Dutch Parliament Rejects Motion for Next Referendum”. *Xinhuanet*, [http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/29/c\\_135473703.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/29/c_135473703.htm). 2016. június 29.

49 Janene Pieters: „Dutch Narrowly Against Next Referendum, but 70% of Low Educated Are in Favour”. *NL Times*, <http://www.nltimes.nl/2016/06/27/dutch-narrowly-next-70-low-educated-favor/>, 2016. június 27.

## Luxemburg – kis ország a változások sodrában

„Luxemburnak nincsen jövője az Európai Unió nélkül”<sup>50</sup> – mondta nemrégiben Xavier Bettel luxemburgi miniszterelnök egy parlamenti felszólalásában, melyet a brit referendum kapcsán tartott. Miért láthatja így az ország helyzetét a kormányfő?

Luxemburg a geostratégiai helyzetéből adódóan a második világháborút követően az európai integrációs törekvések lelkes támogatója lett. Ennek előzménye, hogy a 20. század két világegyése súlyosan érintette az országot: semleges kis államként mindkét esetben áldozata lett két nagy szomszédja vitájának. A súlyos történelmi tapasztalat következtében az 1945 utáni luxemburgi külpolitika egyik fő célja az európai béke megőrzése volt (nem utolsósorban azért, hogy saját fennmaradását biztosítsa). E béke egyik zálogát pedig a francia–német viszony rendeződése jelentette, melynek keretében az európai integráció kínálkozott – így annak a nagyhercegség az egyik alapító tagja lett. Az ország számára a másik fontos cél<sup>51</sup> a gazdasági fejlődésének, jólétének a biztosítása volt – ahhoz pedig ugyancsak az integráció szolgált megfelelő keretül.<sup>52</sup> Kicsi, nyitott gazdasággal rendelkező ország lévén a hatok közötti szabadkereskedelem megvalósulása, annak révén pedig a felvevőpiac bővülése mindvégig az érdekében állt, így az első bővítésnek – s azzal együtt Nagy-Britannia csatlakozásának – a híve volt. Bár a nagyhercegség *Bremain* párti, a brit népszavazás eredményének tudatában megpróbálja a szigetország kilépésének lehetséges következményeit számba venni.

### Gazdasági hatások

Annak ellenére, hogy a Luxemburgi Nagyhercegség a világ egyik leggazdagabb országa (az egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számolt GDP tekintetében az első három között említik), a *Brexit* negatív hatással lehet a gazdaságára. Az OECD-nek a korábban említett „Gazdasági kilátások” című tanulmánya a *Brexit* fő vesztesei közé sorolta Luxemburgot – annak viszonylag nagymértékű gazdasági kitettsége következtében.<sup>53</sup> Más elemzések ugyanakkor „csupán” a 14. legkitettebb országnak

<sup>50</sup> „PM Says Consequences of UK Referendum on Luxembourg too Early to Tell”. *Chronicle.lu*, <http://www.chronicle.lu/categoriesluxembourgpolitics/item/17840-pm-says-consequences-of-uk-referendum-on-luxembourg-too-early-to-tell>, 2016. július 4.

<sup>51</sup> A luxemburgi külpolitika céljairól lásd még: Jeanne A. K. Hey: „The Foreign Policy of Luxembourg: Does Small Size Help or Hinder?”. *Innovation*, Vol. 15. No. 3. (2002).; Anna-Lena Scherer: *National Back-grounders – European Foreign Policy. Country Profile*. Luxembourg: Global Governance Institute, 2015.

<sup>52</sup> Luxemburg 1842 és 1919 között a *Zollverein* (német vámunió) tagja volt. A második világháború alatt, 1943-ban kötött a másik két állammal szerződést a valutaárfolyamok egymáshoz való rögzítéséről, amit 1944-ben egy vámuniós szerződés követett, amellyel a mai Benelux Unió elődje megszületett.

<sup>53</sup> „OECD Warning: Luxembourg among Top Countries Set to Bear Brunt of »Brexit«”. *AFP/NG*, <https://www.wort.lu/en/luxembourg/oecd-warning-luxembourg-among-top-countries-set-to-bear-brunt-of-brexit-574ef8c7ac730ff4e7f614bf>, 2016. június 1.

tartják a nagyhercegséget.<sup>54</sup> Gazdasági nyitottságából eredően az exportpiacok zavartalan működése, esetleges bővítése messzemenően az érdekében áll.

A luxemburgi külkereskedelem jellegzetességeire tekintve az látható, hogy az export jelentős részét kitevő szolgáltatások területén az EU-tagországok közül Nagy-Britannia a nagyhercegség második legfontosabb partnere: onnan importál a legnagyobb értékben szolgáltatásokat. Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a britek a legnagyobb befektetők az országban, továbbá a luxemburgi tőke számára is kellően vonzó a szigetország.<sup>55</sup> Ugyanakkor az áruforgalom volumene és értéke sem elhanyagolható a két ország tekintetében. E területen a műanyag- és gumiipari, jármű- és gépipari, elektronikai és egyéb termékek importja, valamint a vas- és acélipari, illetve feldolgozóipari termékek, egyéb fémek, általános ipari gépek, továbbá telekommunikációs és hangtechnikai eszközök, felszerelések exportja jellemző a nagyhercegség részéről.<sup>56</sup> Összességében Luxem-burg GDP-jének több mint 8 százalékát teszi ki a Nagy-Britanniába irányuló kivitel.<sup>57</sup>

A főváros, Luxembourg a kontinens nagy pénzügyi központjai közé tartozik. Maga a pénzügyi szolgáltatások szektora kiemelkedően fontos az ország számára: a GDP mintegy egyharmadát teszi ki. A Luxembourgban működő befektetési alapok vagyonának értéke 3,5 milliárd euróra növekedett 2015-re, s ezzel az Amerikai Egyesült Államok után a második legnagyobb alapkezelői központtá nőtte ki magát.<sup>58</sup> Kedvező gazdasági környezete, az ország geostratégiai helyzete, munkavállalóinak háromnyelvűsége mind vonzó tényezők a befektetők számára.

Már a brit népszavazást megelőzően nyilvánosságra kerültek olyan információk, hogy a Londonban működő pénzügyi (befektető, illetve alapkezelő) cégek és egyéb vállalatok közül több is azt fontolgatja, hogy *Brexit* esetén elhagyják a *Cityt*. Ennek oka pedig az, hogy nem szeretnék, ha kiszorulnának az Európai Unió egységes belső piacáról, a lehetőségeik beszűkülnének. (Ez kifejezetten igaz lehet arra a nagyszámú amerikai vállalatra, amelyek a pénzügyi szolgáltatások területén működnek.) A reallokáció lehetséges célterületeinek számba vételekor Frankfurt am Main, Párizs és Dublin mellett Luxembourg neve is felmerült.<sup>59</sup> Egy ilyen lépés jelentősen növelné a nagyhercegség gazdasági súlyát,

---

54 „BREXIT: the Impact on the UK and the EU”. Global Counsel, [https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global%20Counsel\\_Impact\\_of\\_Brexit.pdf](https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global%20Counsel_Impact_of_Brexit.pdf), 2016. június.

55 Carlo Thelen: „Luxembourg and Britain Are Entwined – Brexit Can Only Hurt Both Badly”. The Guardian, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/03/luxembourg-britain-brexit-referendum-eu#comments>, 2016. június 2.

56 Silvia Merler: „Brexit: Who Trades What with the UK?”. *Bruegel*, <http://bruegel.org/2016/06/brexit-who-trades-what-with-the-uk/>. 2016. július 5.

57 „Fitch: »Brexit« Would Increase Downside Risks to EU Sovereigns”. *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/idUSFit958180>. Letöltés ideje: 2016. május 16.

58 Jean-Michel Paul: „In Case of Brexit, Luxembourg Is Open for Business”. *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2015-10-29/in-case-of-brexit-luxembourg-is-open-for-business>, 2015. október 29.

59 Martine Huberty: „LUXEMBOURG: Protecting European Integration and Financial Services. Preparations for a Brexit III: Views from Bulgaria, Cyprus, Luxembourg, Poland, and Portugal”. *London School of Economics and Political Science*,

és lökést adna a pénzügyi szolgáltatási szektor fejlődésének. A pénzügyi piacok szereplőinek várható mozgása miatt Luxemburg igyekszik felmérni a lehetőségeket, s minél vonzóbbá tenni a Londont elhagyni kívánó vállalatok számára a nagyhercegséget mint befektetési célterületet. Ennek jelei már láthatóak. Egyrészt július elején egy reklámfilm jelent meg a *Luxembourg for Finance*<sup>60</sup> honlapján, melynek célja, hogy a luxemburgi pénzügyi szektort propagálja a potenciális munkavállalóknak.<sup>61</sup> Másrészt pedig július 25. és 27. között Étienne Schneider gazdasági és Pierre Gramegna pénzügyminiszter Londonba és Bristolba látogatott, hogy Luxemburgot Nagy-Britannia jó alternatívájaként népszerűsítse az üzleti szféra számára.<sup>62</sup> Ugyanakkor az említett folya-matnak egy másik aspektusából a vállalatok áttelepülésének a nagyhercegség infra-struktúrájára is hatása lesz, valamint a lakásárak felfelé mozdulását is eredményezheti.<sup>63</sup>

### Az EU mint politikai színtér

Luxemburg kis országként a multilateralizmus híve, számára a nemzetközi szervezetekben való tagság konstans politikai érdek. Az Európai Unió kiemelten fontos szerepet játszik az ország sorsában: részben a gazdasági prosperitás, jólét megteremtése, részben pedig a függetlenség megőrzése szempontjából. Sajátos luxemburgi érdek, hogy az országban székhellyel rendelkező uniós intézmények és azok munkavállalói a jövőben is ott maradjanak, valamint hogy a kisállami befolyást megőrizzék az EU intézményeiben.<sup>64</sup>

A brit kilépés többek között az EU költségvetésében fogja éreztetni a hatását, hiszen Nagy-Britannia jelentős pénzügyi hozzájárulással járul hozzá a közös költségvetéshez. Kérdés lehet az, hogy egy ilyen helyzetben az Unió adminisztrációs feladataihoz rendelt költség csökkentése, valamint az adminisztrációban dolgozó munkavállalók számának csökkentése napirendre kerül-e.<sup>65</sup> Ha igen, az Luxemburg számára kihívást jelenthet, részben a helyi sajátosságai (ingatlanpiac, helyi fogyasztás) miatt, részben pedig azért, mert az ország jelentős hozzájárulást kap a közös költségvetésből az ott működő intézmények finanszírozására. A brit tagság megszűnésével pedig a szigetország diplomatái is kivonulnak az uniós intézményekből – így a többi ország relatív pozíciója változni fog, és a francia–német tengely megerősödése várható.

---

<http://blogs.lse.ac.uk/brexitvote/2016/05/06/preparations-for-a-brexit-iii-views-from-bulgaria-cyprus-luxembourg-poland-and-portugal/>, 2016. május 6

<sup>60</sup> *Luxembourg for Finance*, <http://www.luxembourgforfinance.com/en>, 2016. június 29.

<sup>61</sup> „Luxembourg Launches Recruitment Video for Financial Industry”. *Luxembourg Wort*, <https://www.wort.lu/en/business/luxembourg-for-finance-luxembourg-launches-recruitment-video-for-financial-industry-577a71caac730ff4e7f62fc4>: 2016. július 6.

<sup>62</sup> „France, Luxembourg Roll out Red Carpet for Post-Brexit Business”. *AFP*, [http://www.expatica.com/lu/news/France-Luxembourg-roll-out-red-carpet-for-post-Brexit-business\\_719845.html](http://www.expatica.com/lu/news/France-Luxembourg-roll-out-red-carpet-for-post-Brexit-business_719845.html), 2016. július 6.

<sup>63</sup> Thelen: i. m.

<sup>64</sup> Lásd: Hey: i. m. 214–215. o.

<sup>65</sup> Jelenleg mintegy 12.900 munkavállaló dolgozik a luxemburgi székhelyű EU-intézményekben. Forrás: *The EU Budget in My Country: Luxembourg*. Brüsszel: European Commission, 2014. 3. o.

A briteknek a politikai prioritások tekintetében, továbbá a nagyhercegség számára fontos területeken – szabadkereskedelem, egységes belső piac, piacok nyitása mellett – hangoztatott érvelése egybecsengett a luxemburgi érdekekkel. Ebből a szempontból tehát az ország egy szövetségest veszít. Ugyanakkor a *Brexitet* követően olyan, a nagyhercegség számára ugyancsak fontos területeken léphet tovább az integráció, mint az eurózóna működése.

Az ország érdekei és az EU céljai nagyrészt egybeesnek, így az integráció maga az luxemburgi külpolitikai befolyás növelésének is az egyik eszköze. Emiatt az EU relatív nagysága és globális súlya igencsak fontos számára. Nagy-Britannia az EU lakosságának 13, GDP-jének pedig 17 százalékát adja – kilépésével tehát az integráció globálisan is meggyengül. Természetesen ezzel egyetemben az EU egyik tagországaként Luxemburg is gyengébbé válik.<sup>66</sup> Nem meglepő tehát, hogy a luxemburgiak számára a brit EU-tagság fenntartása lenne előnyös – egy 2016 májusi közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek 66 százaléka vélekedett így.<sup>67</sup> A júniusi népszavazást követő új helyzetben egyrészt a kilépés körüli bizonytalanság mielőbbi megszüntetése, másrészt pedig egy előnyös megállapodás megkötése áll a nagyhercegség érdekében.

## Összegzés

A brit kilépés a gazdasági következmények tekintetében mindhárom Benelux ország számára kihívásokat jelent – igaz, más-más mértékben. A három, nyitott gazdasággal rendelkező kis ország kitétsége számottevő, így a Nagy-Britannia felé irányuló kereskedelmük akadályokba ütközése (azaz amennyiben a britek a belső piacból kikerülnek) a kivitel terén visszaesést hozhat. Az exportjukra hatással lehet a font árfolyamának a változása is. A referendumot követően a brit fizetőeszköz hirtelen jelentősen gyengült. Ebből kifolyólag az euróövezet termékei drágábbá váltak a szigetország piacain. Ha a gyengébb árfolyam állandósul, az önmagában is csökkentheti az exportot. A befektetésekre szintén negatív hatással lehet a kilépés, akárcsak a pénzügyi piacokra. A munkaerőpiacok érintettségére ugyancsak számítanak az elemzők. Ugyanakkor a Egyesült Királyságban tevékenykedő cégek – az egységes belső piac előnyeinek az elvesztésétől félve – áthelyezhetik tevékenységüket a kontinensre. E tekintetben mindhárom Benelux állam potenciális célország lehet – s egymás versenytársaivá is válhatnak. Ugyanakkor ma még nem lehet pontosan látni a hatásokat, folyamatokat, hiszen a kilépés egy legalább kétéves tárgyalássorozat eredménye lesz. De befolyásolná a Bene-lux országok gazdasági folyamatait az is, hogy az EU milyen típusú megállapodást köt Nagy-Britanniával, hiszen számukra a szabadkereskedelem megőrzése fontos szempont.

Az Európai Unió mint gazdasági tömb meggyengülhet a britek kiválásával, ami kedvezőtlenül érintheti mindhárom államot. A belső hatalommegosztás

---

<sup>66</sup> Huberty: i. m.

<sup>67</sup> „TNS Ilres Study: Luxembourg Residents Opposed to »Brexit«.” *Luxembourg Wort*, <https://www.wort.lu/en/politics/tns-ilres-study-luxembourg-residents-opposed-to-brexit-57554481ac730ff4e7f618bc>, 2016. június 6.

tekintetében az európai integráción belül a német–francia tengely erősödhet, s az atlantista államok egy szövetségést veszíthetnek. Mindhárom országnak érdekében áll, hogy az új helyzetben is megőrizték az integráció folyamataira gyakorolt befolyásukat. Komoly kihívást jelent az EU jövője, illetve az integráció iránya szempontjából az euroszeptikus pártok megerősödése, egy esetleges *exithullám* beindulása. A brit referendum eredményének nyilvánosságra hozatalát követően, július elején közvélemény-kutatást végeztek EU-szerte – az eredmények arra engednek következtetni, hogy a választók a legtöbb helyen elfordultak az euroszeptikus pártoktól, azok támogatottsága csökkent. Ez igaz Hollandiára is, ahol pedig a korábbi időszakban a PVV erősödése volt érzékelhető.

A három Benelux ország álláspontja azonos a tekintetben, hogy a bizonytalanság a legrosszabb – ezért mihamarabb szeretnék megkezdeni a kilépésről szóló tárgyalásokat. A Nagy-Britannia és az Európai Unió közötti, jövőbeli egyezmény kapcsán ezeknek az országoknak valóban érdekükben áll a szigetországgal való szabadkereskedelem fenntartása.



## A hidegháborús nemzetközi rend születése – társadalmi érdekcsoportok hatása az államérdek fogalmára

SZÚCS ANITA

Az 1945 után létrejött nemzetközi gazdasági rend egyszerre különbözött és hasonlított a 19. században Nagy-Britannia teremtette rendre. Mindkettő norma- és szabályrendszerét a kor világgazdasági húzóágazatában élen járó, jelentős termelékenységi előnnyel rendelkező nemzetgazdaság hozta létre és tartotta fenn. Mindkettő a felzárkózó vetélytársaknak köszönhetően felhalmozási, majd adósságválságba került, és mindkettő a termelékenységi előny fokozatos elvesztése után is fenn tudta tartani egy ideig politikai hatalmát. A hegemon hatalmak a világgazdasági rend kiépítéséhez szükséges gazdasági erőforrásaikat a húzóágazatból nyerték. Nagy-Britannia az iparosítással, az Egyesült Államok a tömegtermeléssel olyan versenyelőnyre tett szert, amely a kortársaknak – egy darabig – behozhatatlan volt. Mindkettő keresletet generált, amelyre a világgazdaság politikai közösségei reagáltak, ezzel formálva a világgazdaság termelési szerkezetét. A britek agrár-termelékenységi, az amerikaiak bértermelékenységi övezeteket hoztak létre. A világ legnagyobb importpiacaiként meghatározták a beszállító államok gazdaságszerkezetét, külkereskedelmük jelentős hatást gyakorolt partnereik exportjövödelmeire. A termelékenységi előnyük teremtette többletjövedelem nagy részét hitel formájában beszállítóik gazdaságába helyezték ki, ezzel is erősítve a világgazdaság szerkezetét. A beruházások és a kereskedelem áramlásának szabályai alkották a nemzetközi gazdasági rendet, fő irányait és volumenét pedig a hegemon gazdaság jelölte ki.

Az Egyesült Államok világhatalmi szerepvállalását politikai és gazdasági tényezők egyaránt befolyásolták. A nemzetközi norma- és szabályrendszer körvonalait a saját társadalmi és gazdasági prioritásai jelölték ki. A tanulmány ezeknek a tényezőknek az egyensúlyát járja körül, arra a kérdésre keresi a választ, hogy a termelésszervezési innováció (a futószalag) hogyan alakította az Egyesült Államok gazdasági, gazdaságpolitikai, társadalmi prioritásait, és a prioritások változása hogyan formálta a nemzetközi gazdasági rend alapjait.

A tömegtermelés megjelenése átalakította az amerikai gazdaságot, majd lefektette a keynesiánus kereslet orientált gazdaságpolitika, majd a fogyasztói társadalom alapjait. A tömegtermelés és a keynesiánus gazdaságpolitika teremtette kihívások, illetve az amerikai külpolitikai döntéshozatalt meghatározó társadalmi csoportok szükségletei miatt az 1945 utáni világgazdasági rend intézményes jelleget öltött. Az intézmények az Egyesült Államok konszenzusos „vezető szerepét”

betonozták be a világpiac újratерemtésében. A második világháború után a világpiac szétzilálódott, a tőkeáramlás szinte megszűnt. Az az állam, amely a legnagyobb termelékenységi előnnyel rendelkezett, amely a világgazdasági növekedés motorja és a tőkeáramlás forrása lehetett, nem integrálódott a világgazdaságba, nagyrészt belpiaci felé fordult. A „Pax Americana” a „Pax Britannicától” eltérő feltételrendszerrel indult. A világhatalmi szerepvállalás politikai gazdaságtana a társadalmi, politikai és gazdasági tényezők külpolitika- és külgazdaság formáló hatását járja körül.

### **A hegemonia gazdasági alapja: az új húzóágazat**

Az a húzóágazat, amely mintegy schupeteri „teremtő rombolással” alakította át az Egyesült Államok nemzetgazdaságát, politikai prioritásait, és társadalmát, majd a robbanásszerűen növelte az ország termelékenységét, és közvetetten kihatott a világgazdasági rend kialakítására, az autógyártás volt.

Az autóipar az 1890-es évek végén az Egyesült Államokban született meg. Az ágazat valódi innovációs „pool-t” hozott létre, nem csak a termékek piacát bővítette, de átalakította a közlekedés és a szállítmányozás területét (a benzinnel, mint új energiaforrással és a motoros járművek megjelenésével) és a termelésszervezést is. Az innováció szívében a futószalag állt, amely az összeszerelhető alkatrészek és a szabványosítás kombinálásával lehetővé tette a nagyarányú tömegtermelés beindulását. Az innováció nem oszlott el egyenletesen. Európában az 1920-as és az 1930-as években jelent meg, de globális újdonsággá csak az 1960-as években vált. Az innováció és az új húzóágazat „teremtő rombolása” hatalmas kihívást jelentett az amerikai gazdaság, majd később a külpolitika, illetve a világgazdaság szereplői számára.

Az új húzóágazat teremtette termelékenységnövekedés robbanásszerű volt. 1900-ban világszerte csupán 4.000 autót gyártottak. A termelés meglehetősen diverzifikált volt, 1.100 autógyártóból 180 soha nem csinált két autónál többet. A diverzifikáltság megakadályozta, hogy akár a *verdoorn* hatás, akár a méretgazdaságosság előnyeit kihasználhassák a vállalatok. 1910-re már majdnem 200.000 autót gyártottak, 1921-re pedig az éves output 1,5 millió autó volt. A II. világháború előtt az autógyártás 1929-ben érte el a csúcst: 4,6 millió autót gyártottak le. A robbanásszerű növekedés a termelés szerkezetének átalakítását tükrözi: az iparág a futószalag bevezetésével áttért a tudatos tömegtermelésre.<sup>1</sup>

A tömegtermelés első lépésben a piacot alakította át. Amikor 1908-ban Henry Ford bemutatta a T-modellt, azt a magas szintű szabványosítást és a cserélhető alkatrészek tették újszerűvé. Amikor Ford 1913/14-ben bevezette a futószalagot, azzal áttért a szorosán időzített, gépek ütemezte szerelésre. A két termelésszervezési újdonság hatására 1929-ben már csak nyolc vállalat maradt az

---

<sup>1</sup> Klepper, S. [2002]: The capabilities of new firms and the evolution of the US automobile industry. *Industrial and Corporate Change*, Vol.11. No.4. pp.651-624



amerikai autóiparban. Ford vállalata az iparág értékesítésének két-ötödét tette ki.<sup>2</sup> A Ford vállalat ötvözte a húzóágazat majd minden újítását – professzionalizálta a menedzsmentet, használta az elektromos áramot, taylorizálta a munkafolyamatot és ellenőrzése alatt tartotta a versenyt. Az új termelési módszerek pedig biztosították, hogy a gyártás folyamatosan, teljes kapacitáson futhasson.

Az újításoknak köszönhetően látványosan nőtt a termelékenység. Az első szerelősor felére csökkentette a gyártási időt. 1914-ben az egész gyártás átszervezése, és a szerelősor köré építése 13 órától 1,5 órára vitte le egy autó elkészítésének idejét. Ez az az előny, ami mindaddig behozhatatlan volt, amíg a versenytársak át nem vették az újítást. Az 1920-as évek autógyártása jól mutatja a Fordot a versenytársaktól elválasztó szakadékot. Míg a Ford egy munkása egy év alatt 20,5 autót gyártott le, addig a részlegesen átalakított amerikai vállalat egy munkása 4,3 autót, a hagyományos európai vállalat pedig két autót gyártott le évente.<sup>3</sup>

Maga az innováció nem jelentett nagy tudományos újítást, kemény és puha innovációk keveredése volt, amely elsősorban a termelés és vállalatstruktúra területén hozott újat. Azt sem mondhatjuk, hogy az Egyesült Államok egész gazdaságát áthatotta volna. Az ország a háború előtt számos területen (főként az elektronika és a vegyipar területén) lemaradt Németország mögött, de azok az iparágak, ahol bevezették a futószalagot rövid időn belül a versenytársak előtt találták magukat. Az újfajta termelés-szervezés valóban behozhatatlan előnyt teremtett, de nem csak a termelés szervezésére, hanem a gazdaságpolitikára és a társadalom fogyasztási szokásaira is hatással volt.

### **Új feltételrendszer: a tömegtermelés hatása a világgazdasági rend újratertésére**

Az új húzóágazat megtestesítette szervezési és termelési innováció négy nagy kérdést vetett fel a világgazdasági rend vonatkozásában. Mind a négy kérdés már a két világháború közötti időszakban felmerült, azonban csak a II. világháború után bontakozott ki a maga teljességében.

*A belgazdasági prioritások változása: a tömegtermelés, a méretgazdaságosság és a termelékenység kapcsolata.*

A tömegtermelés átalakította a gazdaság szerkezetét. A futószalag alkalmazása igen nagy beruházást kívánt, azonban kezdetben a gépsoron csak egyféle árut tudtak előállítani. Egy munkaegységre vetítve azonban – mint már korábban láttuk –, nagyon magas termelékenységet eredményezett. A befektetés csak akkor térült meg, ha a gépeket folyamatosan használták, mert a beruházás magas költségét

---

<sup>2</sup> Helper, S. [1991]: Strategy and Irreversibility in Supplier Relations: The Case of the U.S. Automobile Industry. Business History Review, Vol.65. No.4. p.783

<sup>3</sup> Klepper, S. [2002]: The capabilities of new firms and the evolution of the US automobile industry. Industrial and Corporate Change, Vol.11. No.4., p.784.

ekkor lehetett minél több termékre szétosztani. A futószalag több befektetés kört is teremtett. A magas nyereség reményében még jobban gépesítettek, még több munkatakarékos eszközbe fektettek be. A befektetések tovább növelték a termelékenységét, a növekvő termelékenység pedig egyre több profitot termelt.

A futószalag „Achilles-sarka” az instabil kereslet volt. Ha a kereslet nem szívta fel a termékeket, akkor megtört a nyereségesség. A kereslet instabilitása elbátortalanította a befektetéseket. Ahogy az innováció áttért az autógyártásról más szektorokba (elsősorban a tartós fogyasztási cikkek szektorába), a gazdaság nagy szelete sérülékennyé vált az aggregát kereslet hirtelen változására.

A gazdaságpolitika számára mindez két alapvető kérdést vetett fel. Egyrészt, hogy hogyan lehet a futószalagon gyártott áruk keresletét stabilizálni, másrészt, hogy hogyan lehet a növekvő áru kínálatot a növekvő kereslettel egyensúlyban tartani. A második világháború előtt az Egyesült Államok nem tudott egyik kérdésre sem jó választ adni. A nagy gazdasági világválságnak ez volt egyik nagy tanulsága. A háború után az Egyesült Államok nemzetgazdasági prioritásai válaszolták meg mindkét kérdést, megteremtve a keynesianizmus és a háború utáni jóléti állam intézményi alapjait.<sup>4</sup>

*A világgazdaság szerkezete: a kizorításos verseny visszatérése.*

Az újraéledő világgazdaság szerkezetére a futószalagra alapozott tömegtermelés természetes módon nagy hatással volt. A „teremtő rombolás” alkalmazkodási kényszert hozott létre, kizorítással fenyegetve más államok kevésbé termelékeny gazdasági rendszereit, pont úgy, ahogy a brit gépesített textiltermelés is kizorította a premodern textilipart.

Amikor az amerikai vállaltok megjelentek Európában, az európai vállaltok attól tartottak, hogy saját, hazai piacaikról szorítják őket ki. Az eredményes alkalmazkodás megkívánta a termelékeny termelési eljárások, az ún. „amerikai rendszer” átvételét. Már az 1920-as években az európai autógyártók – főleg Louis Renault és André Citroën – a jelentős munkásellenállás ellenére megpróbálta meghonosítani a szerelősort, és más amerikai menedzseri újításokat.<sup>5</sup> Az „amerikai rendszer” európai válfaja azonban csak a II. világháború után – a tőke és a munka korábbi intézményeinek szétzilálásával és újratertésével – alakult ki. Európa a jóléti államokon, a nagylelkű mezőgazdasági támogatásokon és központosított kollektív szerződéseken keresztül megteremtette a saját stabil belpiacait. Japán, bár más intézményeken keresztül, de hasonlóan alkalmazta az új rendszert. Mindkét térség sikeres alkalmazkodása az 1960-as években az az amerikai vállalatokat saját hazai piacukon hívta ki, és az 1970-es években aláásta a háború utáni világgazdaság politikai irányításának gazdasági alapjait.

---

<sup>4</sup> Katznelson-Pietrowski [1991]: *Rebuilding the American State: Evidence from the 1940s*. Studies in American Political Development, Vol.5. p.309

<sup>5</sup> Klepper, S. [2002]: *The capabilities of new firms and the evolution of the US automobile industry*. Industrial and Corporate Change, Vol.11. No.4., p.659.

*A világgazdaság szerkezete: a komplementer szerkezet felbomlása és a bér/termelékenységi övezetek kialakulása.*

A 19. századi Nagy-Britannia központú világgazdaság alapvetően komplementer szerkezetű volt. A globális kereskedelem – bár soha nem egyezett teljes mértékben a brit kereskedelmi kapcsolatrendszerrel – 1900-ig nagyjából azonos volt vele.<sup>6</sup> A Nagy-Britanniában meginduló iparosodás nyersanyagszükségletére felelve az államok, vagy a gyarmati sorban lévő területek az iparosodó brit társadalom beszállítói lettek, míg Nagy-Britannia az ipari késztermékeket helyezte ki a világ piacaira. A Nagy-Britannián kívüli területek előtt két, a világgazdaságra alapozott külgazdasági növekedési stratégia állt: vagy mezőgazdasági és nyersanyag-termék-beszállítók lettek, vagy maguk is iparosítani kezdtek. A 19. században a sikeres iparosítás volt az anomália, a bukás pedig a természetes. Nagyon kevés állam volt képes sikeresen alkalmazkodni.<sup>7</sup>

A „Pax Britannica” alatt létrejött világgazdaság komplementer jellegét erősítette, hogy míg Európában az iparosítás nyitotta meg a naturálgazdálkodást folytató mikrogazdaságokat és kapcsolta be őket a piaci folyamatokba, létrehozva ezzel a nemzetgazdaságokat, Európán kívül a gyarmatosítással állam és piacépítés is folyt. Mindkét esetben a világpiaci nyomást leginkább a brit gazdaság termelékenységnövekedése generálta. Így mondhatjuk, hogy a 19. században a világpiacot a brit kereskedelem és beruházások formálták.

A nagy gazdasági világválság alatt és a II. világháború után a brit termelékenység lassulásának köszönhetően ez a komplementer jelleg felbomlott. Mind a válság, mind a háború alatti élelmiszerhiány emléke hatalmas politikai nyomás teremtett a fejlett, iparosodott társadalmakban, hogy a mezőgazdaságból származó jövedelmeiket és a termelés volumenét stabilizálják. Európában és az Egyesült Államokban a háború utáni politikai és makrogazdasági stabilitás imperatívusza megteremtette a mezőgazdasági árak, az output és az import szabályozását. Globális mértékben a kizárólag nyersanyag-termelésre alapozott, beszállítói stratégia egyre jobban ellehetetlenült. Az összkereslet arányaiban a periféria nyersanyag-termékei iránt csökkent a kereslet. Egyetlen nemzetgazdaságot sem tudott kizárólag a nyersanyag-termelés eltartani, még akkor sem, ha a periféria államainak összesített mezőgazdasági exportja növekedett. Az export és az exportból származó jövedelem sokkal lassabban nőtt, mint a fejlődő országok lakossága.<sup>8</sup>

Ennek ellenére nagyon kevés állam tudott iparosítani. A legtöbben a belső piac orientált iparosítás stratégiáját választották. Befelé tekintő importhelyettesítő iparosítási stratégia jött létre Latin-Amerikában, ahol a nyersanyag-termék export jövedelmeit a növekvő iparágakra fordították a nyersanyag-termék termelő szektor

---

<sup>6</sup> Kindleberger, Ch. [1973]: *The World in Depression*. Berkley, University of California Press. p.233-235

<sup>7</sup> Kindleberger, Ch. [1975]: *The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820-1870*. *Journal of Economic History*, 35. p.23

<sup>8</sup> Mckeown, T. [1991]: *A Liberal Trade Order? The Long Run Pattern of Imports to the Advanced Capitalist States*. *International Studies Quarterly*, No.35. pp.151-159

rovására, mesterségesen – egy hagyományos és egy modern szektorra – osztva a gazdaságot.<sup>9</sup>

A második világháború után a világkereskedelem gyors növekedése új lehetőséget teremtett, amit számos ország ki is használt. Az ő növekedési stratégiájuk alapja a tartós fogyasztási cikkek exportjára alapozott export orientált növekedési stratégia lett. Lényegében a délkelet-ázsiai fejlődés, majd a kelet-közép-európai fejlődés is ezt a stratégiát követte, bér/termelékenységi övezeteket hozva létre a világban.

Azok az államok, amelyek maradtak a nyerstermék exportnál, gazdaságilag stagnáltak.

### *A világpiac újrateemtése*

A kérdés adott volt. Melyik állam gazdasági növekedése képes a dezintegrálódott világpiac újrateemtésére? A világpiac a nagy gazdasági világválság és a II. világháború hatására dezintegrálódott. A legtöbb ipari ország a GDP arányaiban mért külkereskedelme az 1914-es szint kétharmadára esett vissza. Az 1930-as években a nemzetközi beruházások nagyrészt eltűntek, a 19. század elejéhez hasonló szintre estek vissza, mikor a kereskedelem és a tőkeáramlás nagyrészt az államok tenger- és folyóparti területeit kötötte össze, és mikor az államok belső, szárazföldi területei még mindig naturálgazdálkodást folytató mikrogazdaságokból álltak.<sup>10</sup> Nagy-Britannia, a korábbi hegemon az 1930-as évekre kimerítette gazdasági forrásait. Nem volt már sem a világ legnagyobb importpiaca, sem pénzügyi forrásai nem voltak elegendők a nemzetközi tőkeáramlás beindítására. A második világháború után az Egyesült Államok volt az egyetlen lehetséges hegemon hatalom.

Az Egyesült Államok azonban hezitált. Közvetlenül a háború előtt sem képes, sem hajlandó nem volt a világgazdaság megszervezésének költségeit felvállalni. A háború után született meg mind az az intézményrendszer, mind az a politikai elit, amely a világgazdasági és világpolitikai szerepvállalásra képessé, és abban érdekeltté vált. Az új nemzetközi gazdasági rend megteremtésének alapkérdése az Egyesült Államok számára az volt, hogy tud-e olyan nemzetközi kereskedelmi és monetáris rendet létrehozni, amely összhangban van a belpolitikai és a belgazdasági stabilitással. A háború után létrejött amerikai prioritások a nemzetgazdaságot illetően a makrogazdasági stabilitás, a teljes foglalkoztatottság, és a tőkeáramlás szabályozása voltak. Amint a kompromisszum létrejött, az USA kész volt a hegemon szerepének felvállalására.

---

<sup>9</sup> Szentes, T. [2002]: Globalizáció, regionális integrációk és nemzeti fejlődés korunk világgazdaságában. Szombathely, Savaria University Press pp.90-93

<sup>10</sup> Mansfield E.D. [1992]: The Concentration of Capabilities and International Trade. International Organization, Vol. 46. No.3., p.732

## **Az világgazdasági rend megteremtésének akadályai**

A „Pax Americana” erősen különbözött a 19. századi brit hegemoniától. A leglátványosabb különbség, amely alapvetően megváltoztatta az új nemzetközi gazdasági rend természetét, abból eredt, hogy az Egyesült Államok unilaterális hegemonia helyett konszenzussal irányította az új rendet.

### *Versengő társadalmi érdekek*

Több politikai és gazdasági tényező is az unilaterális amerikai hegemonia ellen szólt. Először is, a belpolitikában nem volt konszenzus az Egyesült Államok nemzetközi szerepvállalásáról. Az első világháború után az Egyesült Államok külkapcsolatait két nagy társadalmi csoport határozta meg. A Középnnyugat és a középnnyugati nehézipar köré tömörülő nehézipar dominálta csoport (hívjuk őket „izolacionistáknak”) nem volt érdekelt a világgazdasági folyamatok alakításában. A keleti parti ipar sokkal transznacionalizáltabb volt, erős külkapcsolatokkal. A második világháborúig egyfajta patthelyzet alakult ki a két erő között, de a háború nem csak a két csoport érdekeit változtatta meg, hanem a létrehozott egy harmadik, a születő újtechnológia köré szerveződő érdekcsoportot, amely segítette a patthelyzet feloldásában. A multilaterális intézmények létrehozásának egyik oka, hogy egyik társadalmi csoport sem tudta saját kizárólagos érdekeit az állam érdekeiként feltüntetni, így a kompromisszumok a multilaterális intézmények végső kontúrjait is meghatározták.<sup>11</sup>

### *Az Egyesült Államok világgazdasági integrációja*

Az Egyesült Államok nem integrálódott be a világgazdaságba. A szerelősor és a tömegtermelés az amerikai gazdaságot a világelsővé tette, ám az Egyesült Államok hatalmas mérete miatt részben befelé orientálódott. Saját déli és nyugati államai ellátták a periféria szerepét, illetve ott volt Kanada és a karibi-medence, amely betöltötte ezt a szerepet. Az 1970-es évekig az Egyesült Államok külkereskedelme a GDP 10%-át tette ki, majd ez az arány növekedésnek indult és az 1980-as évekre elérte a 20%-os.<sup>12</sup>

A geopolitikai helyzet nem tette lehetővé, hogy komplementer szerkezetű világgazdaság jöjjön létre. Egyrészt a háború utáni újjáépítés geopolitikai szükségszerűsége nem a brit típusú, kívülre orientált növekedési stratégiákat helyezte előtérbe. A teljes foglalkoztatottságot és a gazdasági stabilitást előnyben részesítő makrogazdasági preferenciája kizárta a brit hegemoniára jellemző szabad tőkeáramlást. A háború után a legtöbb állam ellenőrzése alatt tartotta a tőkeáramlást.

---

<sup>11</sup> Ruggie, J.G. [1982]: International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. International Organisation, Vol.47. No.1. pp.379-385

<sup>12</sup> Frieden, J. [1988]: Sectoral Conflict and US Foreign Economic Policy, 1914-1940. International Organization, Vol. 42. No.1., p.53

A II. világháború utáni politika pár gondosan megválasztott nemzetközi piac megnyitását célozta, lényegében csak a késztermékek léphettek be szabadon a világkereskedelembé. A világkereskedelem és a tőkeáramlás egészen az 1970-es évekig nem állt helyre az I. világháborút megelőző szinten és az 1980-as évek közepéig nem is haladta meg.

### *Gyenge intézményi eszközrendszer*

Az 1920-as és 1930-as években az Egyesült Államok nem rendelkezett olyan intézményekkel, amelyek a nemzetközi szerepvállalást lehetővé tették volna. A nagy gazdasági világválság és a II. világháború mindezt megváltoztatta.

Egyrészt, nem volt központi bankja, sem a hazai, sem a nemzetközi monetáris politikát nem tudta koordinálni. A háború teremtette meg a gazdasági irányítás intézményeit. A FED olyan bankrendszert hozott létre, amely valódi központi bankként működött. Az aggregát keresletet és árakat kontrolláló *Office of Price Management* az államra és a FED-re hagyta a személyzetét, a tapasztalatát és eszközállományát. A gazdaságirányítás intézményrendszerét áthatalta a keynesiánus gazdaság szemlélet. A háború után a munkásosztály tömegei fizettek jövedelemadókat, és a megnövekedett állami bevételeket a makrogazdasági stabilitásra fordították.<sup>13</sup>

Másrészt az USA-nak Portugáliának megfelelő hadserege volt. A háború alatt jött létre legyőzhetetlen katonai potenciálja. A futószalag lehetővé tette, hogy pár év alatt a világ legnagyobb tengeri és légiflottáját építse ki. A multidivizionális vállalatok szervezési tapasztalatait felhasználva képes volt a világ minden táján állomásozó hadseregének logisztikai támogatására. Az Egyesült Államok volt az egyetlen olyan állam, amely mind az irányítás, mind a részvétel tekintetében 1941 és 1945 között valóban globális méretű háborút vívott.<sup>14</sup>

Harmadrészt külkapcsolatainak sem volt meg a megfelelő intézményi háttere. Diplomáciája nagyrészt informális és személyes kapcsolatokra támaszkodott.<sup>15</sup> Az első világháború utáni izolacionalizmus eredményeként a Külügyminisztérium állománya és tevékenysége jelentősen csökkent. A külkapcsolatok irányításáért a Külügyi Tanács (*Council on Foreign Relations*) volt felelős, a nagykövetségek és konzulátusok száma csökkent.<sup>16</sup> A személyes kapcsolatok a külgazdaság területén is jelen voltak. A *New York Federal Reserve Bank* szoros kapcsolatokat ápolt a britekkel, és az 1920-as években a *Bank of England* politikáját a bank vezetőinek szoros barátsága erőteljesen meghatározta.

---

<sup>13</sup> Kissinger, H. [1996]: Diplomácia. Budapest, Panem-McGraw-Hill-Grafo p.314

<sup>14</sup> Brenner, R. [1998]: The Economics of Global Turbulence. New Left Review. No. 229. letöltés helye: <http://digamo.free.fr/brenner6.pdf>

<sup>15</sup> Kissinger, H. [1996]: Diplomácia. Budapest, Panem-McGraw-Hill-Grafo

<sup>16</sup> Magyarics, T. [2000]: Az Egyesült Államok külpolitikájának története. Budapest, Eötvös József Könyvkiadó. p.187

## **Államérdek a gazdaságirányításban: versengő csoportérdekek és nemzetgazdasági prioritások**

Az 1920-as és az 1930-as években az izolacionizmus és a világgazdasági problémákhoz való passzív hozzáállás az amerikai társadalmi és gazdasági érdekek közötti konfrontációt tükrözte. A háború előtt a külkapcsolatok két nagy érdekcsoport körül konvergáltak. Az „izolacionisták” nem látták sem értelmét, sem hasznát annak, hogy az amerikai adófizetők pénzét a világgazdaság megmentésére, vagy világpolitikai tőke kovácsolására költse. A másik csoport látta. A II. világháború előtt az amerikai külgazdasági és külpolitikai kapcsolatok meglehetősen ellentétes célokat követtek, attól függően, hogy melyik társadalmi csoportnak volt a külpolitikai és külgazdasági döntéshozatali mechanizmusra nagyobb hatása. Az 1920-as évek nagy részét az „izolacionisták”, míg az 1930-as évek második felét egyértelműen a nemzetközi nyitást pártolók dominálták.<sup>17</sup>

### *Csoportérdekek*

Az izolacionizmust azok a vállalatok és a hozzájuk kötődő csoportok támogatták, amelyek alapvetően a belpiacokra termeltek. Az amerikai nehézipar (vas- és acélipari vállalatok, a vasút, a szénbányák, az ezeket a vállalatokat ellátó gépkatrész gyártók), a vállalkozások finanszírozását ellátó banki csoportok és az Egyesült Államok éléskamrájaként működő Középnnyugat mezőgazdasági termelői nem rendelkeztek külkapcsolatokkal. A belpiaci orientáció egyik oka az ipari vállalatok esetében a versenyképesség hiánya volt. Többségük differenciálatlan terméket gyártott, és nem volt meg az európai piacok meghódításához szükséges technológiai előnyük. Másokat magas vámok védtek az 1920-as és 1930-as években. Nem volt szükségük exportpiacokra, a hazai piac felszívta termékeiket.

Az alapvetően belpiacon mozgó vállalatok és vállalkozások nem támogatták, a kölcsönbérleti szerződést. Attól féltek, hogy az amerikai tengerentúli hitelek és befektetések miatt nehezebben jutnak tőkéhez otthon. Jó kapcsolatokat ápoltak a Kereskedelmi Minisztériummal, amely természetesen támogatta az amerikai exportot, de erősen ellenezte a tengerentúli beruházásokat. A Középnnyugat érdekeit a Mezőgazdasági Minisztérium képviselte. 1933 után, miután az állam közvetlenül szabályozta a mezőgazdasági termelés volumenét, a kapcsolat szorosabbá vált. A gazdasági érdekcsoportok a Republikánus Párt felé orientálódtak, politikai érdekei képviselését ez a párt fedte le.

Homlok egyenesen ellentétes érdekeket testesítettek meg azok a vállalatok és vállalkozó csoportok, amelyek a világpiacra is működtek. Az amerikai autógyártás és az elektronikai vállalatok alkalmazták elsőként a futószalagot, így hihetetlenül versenyképesek voltak. Bár termékeik nagyobb hányadát az otthoni piacon értékesítették, az első perctől kezdve exportra is termeltek, illetve nagyon hamar transznacionalizálódtak. A II. világháború előtt az autógyártók beruházásainak körülbelül 15%-a, a gépipari vállalatok beruházásainak negyede, a teljes amerikai

---

<sup>17</sup> Kissinger, H. [1996]: Diplomácia. Budapest, Panem-McGraw-Hill-Grafo pp.355-357

késztermékgyártás 6,5%-a irányult az ország határain túlra. Elsősorban Európát, Latin-Amerikát célozták meg, de a II. világháború előtt a csendes-óceáni térségbe is szívesen mentek. A csoporthoz tartoztak még a Keleti-part, főként New York nagy bankjai. A külföldi tőkebefektetések és kereskedelem finanszírozásának intézményi keretei hagyományosan itt alakultak ki. Ide tartozott még az olajtermelők és forgalmazók csoportja, illetve a gyapot- és dohánytermelő Dél. Az 1920-as években megközelítőleg a gyapottermés felét, a dohánytermés harmadát exportálták.<sup>18</sup>

A Külügyminisztériummal és kisebb mértékben ugyan, de a Pénzügyminisztériummal is erős intézményi szálak fűzték össze. 1932 után a Demokrata Párt köré kezdtek konvergálni, többé-kevésbé a demokraták látták el politikai érdekképviselőket.

### *Érdekérvényesítés és a gazdaságpolitikai orientációk*

Az 1920-as és 1930-as évek amerikai külkapcsolatai meglehetősen hektikusan tükrözték a két érdekcsoport eltérő sikerességét az érdekérvényesítésben. A kettejük között beállt egyensúly időnként az egyik, majd a másik prioritásait tükrözte, de ahhoz egyik társaság sem volt elég erős, hogy a teljes döntéshozatalt meghatározza. Így az Egyesült Államok bizonytalan és egyenetlen lépéseket tett a nemzetközi szerepvállalás irányába.

Az 1920-as évek központi nemzetközi politikai és gazdasági kérdése a német jóvátétel volt. Az Egyesült Államok nemzetközi gazdasági stabilizáció terén meglehetősen ellentmondásos politikát folytatott. A nemzetközi szerepvállalást támogató csoportok hatására az USA 1924-ben kezdődőket biztosított az új német központi banknak, hogy stabilizálja a hiperinfláló német gazdaságot. Az új, (remények szerint) stabil valuta, a *reichsmark* megteremtésével kívánták megoldani a jóvátétel kérdését. A műveletet a Pénzügyminisztérium vezényelte le, az amerikai hitelintézetek – pl. J.P. Morgan and Company – írták alá a Dawes-terv keretében a jegybank létrehozására szánt 100 millió dolláros hitelt.<sup>19</sup>

Mindeközben az izolacionista csoport sem maradt tétlen. Elérték, hogy a Külügyminisztérium vétót emelhessen a tengeren túli tőkeáramlás kérdésében, azaz a tengerentúli befektetéseket a Külügyminisztériumnak kellett engedélyeznie.

Az I. világháborús hitelek kérdésében is hatalmas vita zajlott a két csoport között. Az izolacionisták a hitelek teljes visszafizetést követelték, míg az „internacionalisták” az adósság elengedését támogatták. A köztük kirobbant két nagy összecsapás nem vezetett eredményre, megbénította az USA nemzetközi szerepvállalását.

Az 1930-as években az Egyesült Államok határozottabb nemzetközi szerepet vállalt, de a társadalmi csoportok megosztott érdekei akadályozták a világgazdasági

---

<sup>18</sup> Mckeown, T. [1991]: A Liberal Trade Order? The Long Run Pattern of Imports to the Advanced Capitalist States. *International Studies Quarterly*, No.35. pp. 159-163

<sup>19</sup> Gilincsek, E. [2003]: A Bretton Woods-i pénzügyi rendszer születése. *Múltunk*, Vol.No.1., pp.129-130



és világpolitikai vezető szerep felvállalását. 1933-ban Franklin Delano Roosevelttel megválasztásával az Egyesült Államok határozottabb nemzetközi lépéseket tett.<sup>20</sup>

Roosevelttel kezdetben unilaterálisan próbált a világgazdaság irányításába beleszólni. A sikertelenség után nyitott a multilaterális irányba. Az unilaterális kísérletet jól példázza az 1933-as londoni világgazdasági konferencia. A konferencia célja a nagy gazdasági világválság okozta károk enyhítése volt. A britek az IMF előfutárának is tekinthető nemzetközi alap létrehozására tettek javaslatot, ami segítette volna a valuták árfolyamának stabilizálását és felügyelte volna a nemzetközi tőkeáramlást. Roosevelt mielőtt Londonba érkezett volna, lekötötte a dollárt az arany értékéről, részben azért, hogy előnyt biztosítson mezőgazdasági exportőreinek. Roosevelt így értelemszerűen elutasította a brit javaslatot, helyette 1934-ben leértékelte a dollárt. A lépés természetesen nem a világgazdasági stabilizáció irányában hatott.

Cordell Hull, Roosevelttel külügyminisztere az amerikai monetáris és a kereskedelempolitikát a multilaterális irányba tolt. Bár a déli gyapottermelők érdekeit képviselte, nem csak ez volt az egyetlen oka a multilateralizmus felé való elmozdulásnak. Hull jól felmérte a versengő leértékelések és az erősödő kereskedelmi akadályok nemzetközi destabilizáló hatásait.

Roosevelttel számos törvényt és egyezményt támogatott, amellyel az Egyesült Államok nemzetközi szerepvállalását erősítette. Az 1934-es reciprok kereskedelmi törvény a kereskedelempolitika terén a vámtételek nagyságának megállapítását a Kongresszustól a végrehajtó hatalomhoz, az elnökhöz utalta át. Roosevelttel ezzel megkerülte azokat az erőket, amelyek 1930-ban az erősen restriktív *Smooth-Hawley* törvényt hozták. Az 1936-os trilaterális monetáris egyezmény Franciaország, Nagy-Britannia és az Egyesült Államok között teremtette meg az együttműködés alapjait. Az egyezmény célja az árfolyam-ingadozás kiküszöbölése volt, ezzel kikövezte az utat a dollár-aranystandard visszatérése előtt. Végül 1938-ban az Egyesült Államok és Nagy-Britannia kereskedelmi egyezményt írtak alá, hogy ellensúlyozzák Németország növekvő hatalmát.

### *Formálódó kompromisszum – erősödő külgazdasági érdekek*

A háború feloldotta azt a pathhelyzetet, amely akadályozta az Egyesült Államok nemzetközi szerepvállalását. Egyrészt változás állt be a két csoport prioritásrendszerében – bár ez önmagában még kevésnek bizonyult az ellentétek teljes feloldásához – másrészt megjelent egy harmadik társadalmi csoport, amely a nemzetközi szerepvállalást támogatta, de teljesen más alapokon, mint a másik „internacionalista” csoport. A változáshoz hozzájárult még az intézményrendszer tisztviselőinek megváltozott gondolkodása. A tisztviselők többsége az 1940-es években öntudatos keynesiánus volt, aki az Egyesült Államok biztonsági érdekeit a nagyobb globális gazdasági szerepvállalással azonosította.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Ferguson, Th. [1984]: *From Normalcy to New Deal. International organization*, Vol.38. No.1., pp.41-94

<sup>21</sup> Magyarics, T. [2000]: *Az Egyesült Államok külpolitikájának története*. Budapest, Eötvös József Könyvkiadó. pp. 232-324

*Megváltozott érdekek.* Az „izolacionisták” érdekei több szempontból is változtak. Egyrészt nyitottabbak lettek a keynesiánus gazdaságpolitika iránt. A háború alatt az aggregát kereslet állam generálta növekedése bizonyította, hogy a makrogazdasági szinten interveniáló állam nem feltétlenül rossz dolog. Azok az acélüzemek, amelyek az 1930-as években kapacitásuk egy harmadán üzemeltek, a hadigazdaság miatt teljes kapacitáson futottak (Brenner, 1998). Támogatták tehát a keynesiánus politikát, amíg az a belpiacok felé irányult. Ugyanakkor nem támogatták a magas adókat, és az ezzel járó megnövekedett háborús államot. Másrészt a termelés folyamatosága érdekében vissza akarták szorítani az új, aktív szakszervezeteket, mint pl. az az 1930-as évek végén született *Congress of Industrial Organizations* (CIO) volt.<sup>22</sup> Harmadrészt, bár a gazdagodás forrását továbbra is a belpiacokban látták, nem zárkóztak el olyan mereven a nagyobb nemzetközi szerepvállalástól. Főként, miután közvetlenül a háborút követő európai szénéhséget az amerikai szállítmányok csillapították, illetve a Középnnyugat gabonaszállítmányai az éhező Európát is ellátták. A Marshall-terv és az 1948-as Vandenberg javaslat támogatása fejezi ki a legjobban a változást. A nemzetközi szerepvállalásnak azonban megvoltak a maga korlátai. Kis, olcsó a kötelező sorkatonai szolgálaton alapuló hadsereget akartak, így korlátozva a tengerentúli szerepvállalás mértékét.<sup>23</sup>

Az „internacionalisták” külgazdasági érdekei megerősödtek. A futószalag miatt továbbra is a legérzékenyebb pontjuk a kereslet, illetve a kereslet-kínálat egyensúlyának biztosítása volt, így a szakszervezetek erősödése őket is érzékenyen érintette. A szakszervezetek betiltása helyett azonban a kiegyezést választották. A keynesianizmus előnyeit világosan látták, de szerintük a teljes foglalkoztatottság az export további növelését kívánta meg. 1947-ben 5 millió munkahely és a GDP 7%-a függött az exporttól.<sup>24</sup> Az európai újjáépítés és a világpiac felélesztése nélkül a kivittl azonban nem lehetett növelni. Így nem csak erősebb nemzetközi szerepvállalást sürgettek, hanem azt akarták, hogy az Egyesült Államok vegye át Nagy-Britannia I. világháború előtti helyét a világgazdaság megszervezésében és fenntartásában. Hozzon létre nyitott kereskedelmi rendet, biztosítsa a szabad tőkeáramlást és a valuták szabad átválthatóságát. Mindez a „Realpolitik” külpolitikai ideológiáját helyezte előtérbe.<sup>25</sup> A Szovjetunióval való kapcsolatokat az érdekekre és nem az értékekre akarták helyezni, a kommunista ideológiai háború helyett az érdekalapú együttműködést támogatták. Ennek keretében a George Kennan féle feltartóztatás, amely Nyugat-Európa és Japán újjáépítésével lehetővé tette, hogy a két térség fizesse a feltartóztatás költségeit jól illet külpolitikai elképzeléseikbe. Aktív, az amerikai globális jelenlétet támogató, nagy hadsereget akartak. Az amerikai gazdagodás forrását a külpiacokban látták. Nem csak a

---

<sup>22</sup> Keynes, J.M. [1986]: *The New Industrial State*. New York-Scarborough, Houghton Mifflin Co. pp.137-139

<sup>23</sup> Magyarics, T. [2000]: *Az Egyesült Államok külpolitikájának története*. Budapest, Eötvös József Könyvkiadó. p.233

<sup>24</sup> Brenner, R. [1998]: *The Economics of Global Turbulence*. *New Left Review*. No. 229. letöltés helye: <http://digamo.free.fr/brenner6.pdf>

<sup>25</sup> Kissinger, H. [1996]: *Diplomácia*. Budapest, Panem-McGraw-Hill-Grafo. p.351

nyugati ipari központok újjáépítésében, de a délkelet-ázsiai és a latin-amerikai (ún. *Grand Area*) nyersanyagokhoz való hozzáférésben is. A térségben még mindig jelenlévő gyarmatbirodalmak akadályozták az amerikaiakat a piachoz való hozzáférésben, így a dekolonizáció az első pillanattól alapérdekké vált. Az így kibontakozó amerikai jelenlét szabályozott nemzetközi rendet kívánt. Ennek megteremtésére állandó nemzetközi intézményeket állítottak volna.<sup>26</sup>

A második világháború új, erős a biztonságpolitikához kötődő érdekérvényesítő csoportot hozott létre. A csendes-óceáni partvidék és a korábbi agrár Dél egy részét iparosította a háború alatt idetelepülő high tech katonai elektronika, hajóépítés és a légierő. Érdekeik összefonódtak az Ázsia felé orientálódó nyugati parti csoportok érdekeivel. A csoport hadiiparhoz kötődő része a háború után a katonai kiadások visszafogására számíthatott, a polgári iparhoz kötődő rész a dekolonizáció során destabilizálódó ázsiai piacok miatt megfeneklő exporttal nézett szembe. Az ázsiai kötődés és a megfeneklő export a Szovjetunió visszaszorítását – a szovjeteknél jobban csak 1949 után a Kínai Népköztársaságot kívánták visszaszorítani – és az elszánt antikommunizmust helyezte érdekei középpontjába. Mindkettő a katonai kiadások növelését kívánta meg, az új nemzetközi rend konfliktusos jellegét erősítve. A nyugati parti érdekeket az új biztonságpolitikai adminisztráció testesítette meg.<sup>27</sup>

*A konvergáló érdekek – kompromisszum a külkapcsolatok természetéről.* 1944 után a három csoport konvergáló érdekei mentén világgazdasági és biztonsági kérdésekben megszülettek a kompromisszumok. A külpolitika tartalma és iránya továbbra is konfliktusos volt, de ahol az érdekek közeledtek egymáshoz, ott konzisztens politikát lehetett folytatni.

A nagyobb nemzetközi szerepvállalást mindhárom csoport támogatta, a vita annak mikéntjéről folyt. A három csoport érdekközeledése nem drága, unilaterális politika mentén jött létre, hanem olyan multilaterális keretet támogattak, amelyekben az országok együttműködése egyúttal azt is garantálná, hogy a nemzetközi rend fenntartását nem egyedül az Egyesült Államoknak kell állnia. Az intézmények felállítása úgy biztosította az amerikai globális jelenlétet, hogy annak terheit részben más államokra is áthárította.

A külpolitika természetét az antikommunizmus határozta meg. Mindhárom csoport – bár eltérő mértékben – de érdekelt volt a Szovjetunió és a kommunizmus feltartóztatásában. Az „internacionalisták” Realpolitik-ja azonban alul maradt a másik két csoport által támogatott ideológiai hadviseléssel szemben. Kína 1949 utáni elismerését főként a harmadik csoport akadályozta. A Kuomintang rezsimhez (akik most Tajvanon voltak) fűződő régi kötelekeik gátolták a kommunista Kína

---

<sup>26</sup> Ikenberry, J.G. [1992]: A world economy restored: expert consensus and the Anglo-American postwar settlement. *International Organization*, Vol.46. No.1., p.295. letöltés helye: <http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Ikenberry%20A%20world%20economy%20restored.pdf>

<sup>27</sup> Katznelson-Pietryowski [1991]: *Rebuilding the American State: Evidence from the 1940s*. *Studies in American Political Development*, Vol.5. pp.321-322

elismerését. A katonai kapacitások fejlesztésében szintúgy az „izolacionisták” és a harmadik csoport prioritásai kerültek előtérbe: a flotta, a légierő és a nukleáris fegyverek előnyt élveztek az „internacionalisták” favorizálta univerzális katonai kiképzéssel szemben.

*Konvergáló érdekek – a makrogazdasági stabilizáció külpolitikai imperatívusza.* A II. világháború után tömegtermelés gazdasági és társadalmi következményei a külpolitikai orientációra is hatottak. Az „amerikai modell” a tömegtermelés és a fogyasztói társadalom alapjait ötvözte.

A tömegtermelés gazdasági racionalitása három problémát termelt ki. Először is, a kereslet stabilitása került a gazdaságpolitika középpontjába. A tömegtermeléshez szükséges állóeszközök – pl. a futószalag – beruházás igényes termékek voltak. A befektetés csak akkor térülhetett meg, ha a gépsorok folyamatosan, teljes kapacitáson üzemeltek. Az instabil kereslet a nyereséget veszélyeztette, azaz a kapacitás kihasználatlanság a megtérülési ráta csökkentésével csökkentette a nyereséget. A tömegtermelés output/munkaegység/órában mérve hiába volt minden más termelési rendszernél termelékenyebb, a nyereség nagyrészt a vállalatirányításon kívül eső tényezőkön múlt. A túlkínálat réme korlátozta a tömegtermelésbe való beruházásokat, a tömegtermelés gazdasági racionalitása a kínálat merevségének rabja volt. Mivel a kínálathoz a magas beruházási költségek miatt nem lehetett nyúlni, ezért a keresletet kellett stabilizálni. Az első kísérletek, amelyek unilaterális módon a piac monopolizációjával, kartellek létrehozásával az outputot korlátozták, nem voltak sikeresek. Ahogy a tömegtermelő vállalatok a gazdaság egyre több szektorában jelentek meg, úgy függtek egyre jobban egymástól. Egy-egy vállalat rossz döntéseit mindannyian megszenvedhették. Az Egyesült Államokban éppen ezért keresletorientált gazdaságpolitika jött létre.<sup>28</sup>

Másodszor, a kereslet stabilizálása önmagában nem oldotta meg a problémát. A kínálatnak fel kellett zárkóznia a kereslethez, hogy a tömegtermelés nyereséges legyen. A gyártás teljes kapacitáskihasználtságára a legnagyobb veszélyt a sztrájkok jelentették. A munkások egy-egy gyártósort érintő sztrájkja az egész termelést megbéníthatta. 1935-ben az *United Autoworkers Union* (UAW) vezetésével az amerikai munkásság létrehozta saját intézményi innovációját, az ülősztrájkot. Az ülősztrájkjal a szakszervezetek elismeréséért, a magasabb bérekért és a munka méltóságáért harcoltak. A bérek a futószalagot bevezető szektorokban önmagában nem voltak alacsonyak. Az 1910-es és 1920-as években az Egyesült Államokban számos tömegtermelő vállalat emelte a béreket – ld. Ford híres 5 dolláros napibére – hogy stabilizálja a munkásságot.<sup>29</sup>

Az ülősztrájkok hatékonynak bizonyultak és két, egymással szorosan összefüggő problémát is megoldottak. Az egyik maga a sztrájk. 1935-ben a gazdaság kezdett kimászni a válságból, ugyanakkor az autóiparban a 28 milliő munkás/munkanapból a sztrájkok miatt elveszett napok száma megközelítette a

---

<sup>28</sup> Keynes, J.M. [1986]: *The New Industrial State*. New York-Scarborough, Houghton Mifflin Co. pp.152-163

<sup>29</sup> Ferguson, Th. [1984]: *From Normalcy to New Deal*. International organization, Vol.38. pp.56-64

háború előtti szintet. A válság miatt a kereslet is zuhant. Míg 1929-ben 4,6 millió autót adtak el évente, 1932-ben kevesebb, mint 1,5 milliót. 1935 és 1937 között a kereslet az évi 3 milliós szintre állt vissza. A vállalatok nem kockáztattak több sztrájkot, és kiegyeztek a munkássággal. A Kongresszus 1935-ben elfogadta a *National Labor Relations* (Wagner) törvényt, amely törvényessé tette a szakszervezetesedést és kijelölte a kollektív bértárgyalások kereteit. 1938-ban ezt az irányvonalat erősítette meg a *Fair Labor Standard* törvény, amely bevezette a minimálbért és 40 órás munkahetet. A szakszervezeti mozgalom megerősödött, 1945-re az ipari munkásság 70%-a volt szakszervezeti tag, és a vállalatok a nem szakszervezeti tagoknak is egyenlő fizetést ajánlottak, hogy megelőzzék a szakszervezetesedést.<sup>30</sup>

A kínálat felzárkóztatásában az sztrájkok termelés bénító problémája megoldódott. Az ülősztrájkok azonban egy másik, makrogazdasági problémát is megoldottak. A tömegtermeléssel megnövekedett a termékek száma, de a fogyasztás jóval elmaradt a termelékenység mögött. A szakszervezetekkel való kiegyezés, a bérkövetelése teljesítése az aggregát kereslet növekedését eredményezte. A kollektív szerződés, az egészségügyi juttatások és a munkanélküli segély hatására megszűnt az autó- és házvásárlásból következő eladósodás kockázata, stabilizálódott a kereslet. A bérnövekedést közvetlenül a termelékenység növekedéshez kötötték, ezzel – ha nem is stabil, de – egyensúlyt teremtettek a kereslet és a kínálat között.

A keresletorientált gazdaságpolitika és a fogyasztói társadalmat megalapozó új, amerikai modellt az Egyesült Államok a háború után Európában is hirdette. Az új modell a tömegtermelés gazdasági racionalitásának harmadik problémáját is megoldotta, viszonylag jól viselte a kínálati oldalról történő rendszeresebb beavatkozást. Nyugat-Európában és Japánban az 1950-es évektől az 1980-as évek elejéig aktívan koordinálták a befektetéseket. Franciaországban 1980-ban az állam eszközölte a befektetések 40%-át, Japánban a bruttó tőkeképződés 20%-át.<sup>31</sup> Az állam megnövekedett szerepe miatt gyorsan átvették az új szervezési és gyártási technológiákat. A szabályozás (és az államosítások) a szolgáltató szektorban is hasonló szerepet játszottak. Az állami vállalatok a közlekedés, az energiaszolgáltatás és a telekommunikáció területén hosszú távú beruházásokat eszközöltek, az államilag támogatott hazai kisbeszállítóktól vásároltak. A makrogazdasági stabilizáció hatására a gazdaság a világpiactól védve, kiszámítható ütemben növekedett, szintén kiszámíthatóan növekvő bérek és stabil adóalapot jelentő munkahelyek millióit teremtve meg.

---

<sup>30</sup> Keynes, J.M. [1986]: *The New Industrial State*. New York-Scarborough, Houghton Mifflin Co. p.250

<sup>31</sup> Keynes, J.M. [1986]: *The New Industrial State*. New York-Scarborough, Houghton Mifflin Co. p.221

## **Társadalmi prioritások érvényesülése az új nemzetközi gazdasági rend megteremtésében**

A brit hegemóniától eltérően az új világgazdasági rend norma- és szabályrendszerét kormányközi intézmények biztosították. Míg a „Pax Britannica” komplementer szerkezete alapvetően a brit gazdaság nyereségének éhsége generálta keresletre, és az erre válaszoló beszállítói övezetek piaci szabályozó rendszerére épült, az Egyesült Államok intézményeken keresztül határozta meg a világrendet.

A második világháború utáni nemzetközi rend óriási paradoxont tükrözött. 1945 után az Egyesült Államoknak olyan gazdasági, morális és katonai fölénye volt, mint még soha senkinek, jóval meghaladta a napóleoni háborúk utáni brit hatalom mértékét. Ennek ellenére a britek unilaterális hegemóniája helyett az amerikaiak nemzetközi intézményeken keresztül tartották fenn a nemzetközi rendet. A nemzetközi intézményekben az Egyesült Államok elsősége, de nem a dominanciája volt biztosítva. A paradoxon feloldása jól magyarázza az USA világhatalmi szerepvállalással kapcsolatos dilemmáit.

Az új intézmények kormányközi intézmények voltak, amelyek alapvetően a nemzeti kormányok prioritásait tükrözték.<sup>32</sup> A prioritások meghatározták az amerikai hegemónia formáját és tartalmát, a makrogazdasági stabilitás preferenciáját szem előtt tartva kívántak liberális világrendet létrehozni. A kettő azonban ellentmondott egymásnak. A liberális nemzetközi gazdasági rend preferenciáját és a makrogazdasági stabilitás, a teljes foglalkoztatottság és a tőkeáramlás szabályozásának nemzetgazdasági preferenciáit nem lehetett egyszerre megvalósítani. A multilaterális kormányközi intézmények alapszabályai az ellentmondás feloldására létrejött kompromisszumokat tükrözték.

A nemzetközi gazdasági rend jellegéről szóló viták a nagy gazdasági világválságról levont ellentétes tanulságokat tükrözték.<sup>33</sup> Mindenki egyetértett abban, hogy az 1930-as években a szabályozatlan piaci viszonyok, az össze nem hangolt állami reakciók szétilálták a világpiacot, fokozva a világgazdasági recessziót. A háború után az intézményeknek lényegében olyan szabályozó rendszereknek kellett lenniük, amely ha megakadályozni nem is tudja a világválságok kitörését, de tompítja a következményüket. A szabályozás jellegéről azonban más tanulságok születtek nemzeti és más nemzetközi szinten.

A nemzetállamok politikai és gazdasági okokból is korlátozni akarták az esetleges világgazdasági fluktuációk hatását a nemzetgazdaságban. A világválság okozta recesszióknak nem csak a gazdasági, de a társadalmi költségei is hatalmasak voltak. A munkanélküliség táptalajt adott az 1930-as évek szélsőséges társadalmi ideológiáinak, a fasiszmus és a kommunizmus vonzereje megnövekedett. A II. világháború után így nem volt olyan párt, amely a piaci erők szabad, állami

---

<sup>32</sup> Rodrik, D. [2014]: A globalizáció paradoxona – Demokrácia és a világgazdaság jövője. Corvina Kiadó, Budapest. p.159

<sup>33</sup> Ikenberry, J.G. [1992]: A world economy restored: expert consensus and the Anglo-American postwar settlement. International Organization, Vol.46. No.1., p.213. letöltés helye: <http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Ikenberry%20A%20world%20economy%20restored.pdf>

beavatkozástól mentes szerepét támogatta volna. A háború és a válság a legtöbb állam számára azt sugallta, hogy a makrogazdasági stabilitás és a teljes foglalkoztatottság előfeltétele a világgazdasági erők kizárása, a zárt piac. Míg az I. világháború előtt az állami gazdaságpolitikák nem igazán tudták ellenőrizni a hazai pénzkínálatot, a II. világháború mindehhez motivációt és eszközt is biztosított.

Ugyanakkor a nemzetközi tanulságok homlokegyenest eltérőek voltak. Keynes így foglalta össze: a nemzetközi egyensúly fenntartásához a lehető leghabzóabb, tarifális és nem tarifális akadályoktól mentes nemzetközi kereskedelemre van szükség. A liberális alapelvektől való eltérés újfent versengő leértékelésekhez és protekcionizmushoz vezethet, ami recessziós spirálba vezetheti a világgazdaságot.<sup>34</sup>

A nemzetközi intézmények kormányközi jellegük révén egyszerre testesítették meg a nemzetállami prioritásokat és szolgáltak a liberális nemzetközi rend fenntartására. Az államok úgy akarták megőrizni nemzetgazdasági prioritásaikat, hogy közben a nyitott nemzetközi gazdasági rend előnyeit is élvezzék. A kettő nyilvánvaló ellentmondását tükrözi a Polányi nyomán John Ruggie elnevezte „beágyazott liberalizmus.”<sup>35</sup> A liberális nemzetközi monetáris és kereskedelmi rend olyan intézményekbe „ágyazódott be”, amelyek a nemzetgazdasági stabilitás fenntartását részesítették előnyben.

A világgazdasági válságból levont egymással ellentétes nemzetközi és nemzetgazdasági tanulságok, az államok eltérő érdekei és az Egyesült Államok társadalmi csoportjainak kompromisszuma tükröződik a nemzetközi gazdasági rendet fenntartó intézmények célkitűzéseiben és feladataiban. Az intézmények tartalmáról és formájáról a viták már 1941 augusztusában a legelső, a háború utáni világgazdasági kérdéseit tárgyaló Placentia-öbölbeli brit-amerikai találkozóon megkezdődtek. A nemzetközi monetáris rendet az 1944-ben tartott bretton-woods-i konferencia formalizálta. A nemzetközi kereskedelmi rend nehezebb dió volt. Az első megállapodás, az ITO halva született, majd az aláírt szerződés újratárgyalásával 1948-ban létrejött a GATT.

A szövevényes kompromisszumrendszer miatt az intézmények működőképessége, nemzetközi rend fenntartó ereje azon múlt, hogy az Egyesült Államok képes-e a legnagyobb importpiaccal rendelkező hatalomként más államok exportját felszívni, illetve a dollár el tudja-e a világpénz szerepét játszani. Az intézmények a nemzetközi gazdasági rend különböző aspektusait szabályozták. Az IBRD vagy Világbank (később lényegében az OECD is) a II. világháború utáni újjáépítést vezényelte le, lerövidítve a kereskedelem és a tőkeáramlás ellenőrzésének időszakát. A nemzetközi monetáris rend fenntartásáért felelő IMF lett a végső nagy hitelező, felügyelve és támogatva a rögzített árfolyamrendszert. A nemzetközi kereskedelmi rendet felügyelő GATT a halvaszületett ITO utóda volt, a tarifális akadályok leépítésével segítette a világkereskedelem egy szűk szegmensének nyitottságát.

---

<sup>34</sup> Szokolczai, Gy. [2012]: Bretton Woods előtt: A Keynes-terv alapváltozata, valamint White ellenjavaslata és a legfontosabb tanulságok. Köz-Gazdaság, Vol.7. No.3.

<sup>35</sup> Greskovits, B. [2007]: A transznacionális kapitalizmus változatai Kelet-Közép-Európában. Politikatudományi Szemle, Vol.16. No.2. p.9.

*Kompromisszumok a nemzetközi monetáris rendről – az IMF*

Az IMF küldetése az 1920-as évek és a nagy gazdasági világválság nemzetközi tanulságait tükrözte: a világnak stabil, rögzített és realisztikus árfolyamokra van szüksége. Az eredeti elképzelés közel állt az 1914 előtti intézményesített rendhez. A valuták legyenek szabadon átválthatóak, és kössék értéküket az aranyalaphoz. Teljes volt az egyetértés abban, hogy az árfolyamokat rögzíteni kell, hogy elkerüljék az 1930-as évek versengő leértékeléseit. Az IMF feladata szerint a nagyarányú leértékeléseket kellett elkerülnie, azaz, ha az államoknak fizetési mérleg hiánnyal küzdöttek, leértékelés helyett az IMF hitelezett volna.

Az 1944-es bretton woods-i konferencia két főszereplője, az Egyesült Államok és Nagy-Britannia különböző politikai nézeteket vallott a feladatról. Rögzített árfolyam esetén – és ebben nem volt vita közöttük – a kérdés az volt, hogy hogyan hozzák egyensúlyba a nemzetközi kereskedelmi mérleget. Az 1930-as évek állami gyakorlatát, a közvetlen importkontrollt mindkét fél elutasította, így két út állt előttük. A külkereskedelmi mérleg egyensúlytalansága esetén (azaz ha egy állam ország többet fogyaszt, többet importál, mint amit termel, amit exportál) deflációs vagy reflációs eszközökkel lehet egyensúlyba hozni a hazai fogyasztást a termeléssel. Vagy a gazdaság visszafogásával ösztönzik a recessziót, így csökkentik az import iránti keresletet. Vagy a gazdaság élénkítésével növelik a hazai kínálatot, így növelik az exportot vagy az importhelyettesítést. A két állami gazdaságpolitikai út a nemzetközi egyensúly helyreállításának költségeit különbözőképpen osztotta meg. A kérdés tehát az volt, ki viselje a kiigazítás költségeit. A választás politikai döntést kívánt. Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia ebben nem értett egyet. A New Hampshire-beli Bretton Woods-ban, a „Mount Washington” hotelben folyó tárgyalásokon az IMF kapcsán három főbb ellentét bontakozott ki a britek és az amerikaiak között. Az aranytartalékok szerepéről, a keresztárfolyamok stabilitásáról, és a leendő Stabilizációs Alap alaptökéjéről.<sup>36</sup>

A brit delegációt a 20. század elejének legnagyobb közgazdásza, John Maynard Keynes vezette. Keynes számára a makrogazdasági stabilitás és a teljes foglalkoztatottság előnyt élvezett, a nemzetközi kereskedelmi és fizetési rendnek kellett a két prioritáshoz alkalmazkodnia.<sup>37</sup> Az IMF szerepét a nemzetközi egyensúly megteremtésében – az európai államokkal összhangban – egyfajta globális jegybankként látta. Az IMF fedezet nélküli pénzt teremtett volna (ez lett volna a Nemzetközi Klíringunió keretén belül a *bancor*), amely segítségével a nehézségekkel küzdő államok árfolyamukat stabilizálhatták volna. Az országok a fizetési mérleg egyensúlytalanságaitól kölcsönös lehívási és hitelezői kötelezettségek révén szabadulhattak volna meg. Keynes elképzelése szerint a deficités kereskedelmi mérlegű államok *bancor*-hitelt vehettek volna fel, hogy ne kelljen visszafogniuk a gazdaságukat és a szufficités országoknak *bancor*val fizettek volna az exportért. Így a kereskedelmi többlettel rendelkező államoknak, akik

<sup>36</sup> Báger G.–Szabó-Pelsöczy M. [1998]: A Marshall-tervtől az új egyensúlyi helyzetek felé. *Közgazdasági Szemle*, Vol.45. p.85.

<sup>37</sup> Gilincsek, E. [2003]: A Bretton Woods-i pénzügyi rendszer születése. *Múltunk*, Vol.No.1., pp.132-138



elfogadták volna a bancor-t nem kellett volna inflációs politikát folytatniuk a gazdaság ösztönzése érdekében. Az IMF kényszeríthette volna a szufficites államokat valutájuk újraértékelésére, ezzel fogva vissza exportképességüket. Keynes a nemzetközi külkereskedelmi egyensúly kiigazításának terheit a hitelező országokra rakta volna. A háborúk előtti aranystandard teljesen más elven működött, az az arany szabad áramlása és a deficites országok kereskedelme automatikusan kikényszerítette a deflációt.<sup>38</sup>

Az Egyesült Államoknak mint a háború utáni egyetlen, hatalmas exportkapacitásokkal bíró államnak, más elképzelései voltak a nemzetközi egyensúly megteremtéséről. A Harry Dexter White vezette amerikai delegáció álláspontja a társadalmi csoportok versengő érdekeinek kompromisszumát tükrözte.

Az „izolacionisták” szkeptikusak voltak az IMF-fel szemben. Eszük ágában sem volt fedezetlen nemzetközi papírpénz kibocsátását finanszírozni, sem a deficites országok helyett állni az egyensúly megteremtésének minden költségét. A nemzetközi szerepvállalásban érdekelt társadalmi csoport erősebb IMF-et akart, mivel közvetlenül a háború után egy ideig az Egyesült Államok volt a világ legnagyobb és egyetlen kereskedelmi többlettel rendelkező országa. Az amerikaiak, továbbá hatalmas aranytartalékokkal rendelkeztek. A Fort Knox-i tartalékoknak köszönhetően korlátlan hitel-kihelyezési képességük volt. A White-terv nem akart szigorú hitelezési előírásokat, hogy az a későbbiekben megkösse az Egyesült Államok kezét.<sup>39</sup>

A világpiacon és világrend fenntartásában érdekelt amerikai csoport sem akarta azonban, hogy más államok az amerikai erőforrásokat úgy vegyék igénybe, ahogy Keynes akarta. Alapvető érdekeikkel ellenkezett, hogy az egyensúly kiigazításának költségeit az export visszafogásával viseljék. Elképzelésük szerint a kereskedelmi deficittel rendelkező államok használjanak nem monetáris eszközöket, azaz ösztönözzék a recessziót a fogyasztás visszafogása érdekében, hogy nemzetközi fizetési képességüket egyensúlyba hozzák, esetleg kisebb hiteleket felvehetnek az IMF-től.

A háború után kialakult gazdasági helyzetben az újjáépítés előtt álló európai államok nem tudták álláspontjukat keresztülvinni. Nagy-Britannia számára világos volt, hogy az amerikai pénzügyi segítség részben a tárgyalások kimenetelétől függ. A kompromisszum jól ismert. A bretton-woods-i konferencia minden tárgyaló fél teljes megelégedésére rögzített árfolyamot hozott létre. Hogy a rögzített árfolyam globális mértékű, és nem a gyarmatbirodalmak által preferált regionális rendszer lesz, az már 1944 előtt eldőlt.<sup>40</sup> A rögzített árfolyamrendszerben is minden 1% alatti

---

<sup>38</sup> Ruggie, J.G. [1992]: Multilateralism: the anatomy of an institution. International Organization, Vol. 46. No.3., pp.561-565

<sup>39</sup> Ikenberry, J.G. [1992]: A world economy restored: expert consensus and the Anglo-American postwar settlement. International Organization, Vol.46. No.1., pp.297-299

letöltés helye:

<http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Ikenberry%20A%20world%20economy%20restored.pdf>

<sup>40</sup> Gilincsek, E. [2003]: A Bretton Woods-i pénzügyi rendszer születése. Múltunk, Vol.No.1., p.135

kiigazítást szabadon el lehetett végezni, az ettől nagyobb mértékhez kellett az IMF engedélye. Nem minden állam tartotta be a megállapodást, Franciaország például hatalmas vitákat generálva többször is leértékelte az IMF engedélye nélkül.<sup>41</sup>

A deficitese kereskedelmi mérleggel rendelkező országok a defláción keresztül viselték az egyensúly helyreállításának költségeit. Az IMF 8,8 milliárd dollár alaptőkével indult útnak. A Stabilizációs Alap így is több volt, mint az amerikaiak által előirányzott 5 milliárd dollár, de jóval kevesebb volt, mint az Keynes által felvázolt 26 milliárd dollár. Az IMF ekkora alaptőkével nem tudta a pénzügyi irányító szerepet felvállalni, nem tudta a globális likviditást biztosítani.

Az IMF nem kényszeríthette a többlettel rendelkező országokat árfolyamuk kiigazítására, és a hitelfelvétel sem volt automatikus. Az államok kezdeti befizetésük felének értékében kaphattak hitelt. Az Egyesült Államok számára kulcsfontosságú volt, hogy az új intézmény úgy csökkentse az amerikai vállalatok eladásait, hogy ne gyakoroljon nyomást az Egyesült Államok importjának növelésére.

### *Kompromisszumok a nemzetközi kereskedelmi rendről – az ITO*

A Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet szintén az 1930-as évek tanulságaiból született. A válságra reagálva az államok exportjövödelmeik növelése érdekében versengő leértékelésbe kezdtek. Bilaterális egyezményeket kötöttek, mennyiségi korlátozásokkal, magas vámokkal fogták vissza importvolumenüket. Az 1934-es amerikai külgazdasági orientációváltás az egyéni megoldások helyett az egyeztetéseket preferálta. A Kereskedelmi Megállapodások Törvénye (*Reciprocal Trade Agreements Act*) nyomán Cordell Hull az 1930-as években több mint húsz egyezményt tárgyalt le, ami megközelítőleg az Egyesült Államok külkereskedelmének felét érintette. Az 1932-es mélypontról kiindulva a háborúig az amerikaiak majdnem duplájára növelték exportjukat, megmutatva, hogy a kölcsönös alkalmazkodás mindenki számára növelheti az exportot.<sup>42</sup>

A nemzetközi kereskedelmi rend intézményi, multilaterális szabályzását minden érintett fél támogatta. A vita a szabályozás mikéntjéről szólt. Mindenki egyetértett egyrészt abban, hogy a mezőgazdaságot kivéve a mennyiségi korlátozásokat tiltani kell (kivéve szélsőséges problémák esetén). Másrészt célként az export volumenének növelését határozták meg, hiszen a növekvő export növekvő bevételeket, több munkahelyet jelent. A kereskedelem nyitásához pedig a tarifális akadályok lebontására volt szükség.

A konfliktusok itt is az Egyesült Államok és Nagy-Britannia között konvergáltak. Az Egyesült Államok fő célja a piacok megnyitása volt, főleg a francia és a brit gyarmati rendszer által lezártaké. A gyarmati piacok felnyitásának legegyszerűbb eszköze az általános érvényű, minden államra egyformán vonatkozó

---

<sup>41</sup> Ruggie, J.G. [1982]: *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*. International Organisation, Vol.47. No.1. p.384

<sup>42</sup> Mansfield E.D. [1992]: *The Concentration of Capabilities and International Trade*. International Organization, Vol. 46. No.3., pp.731-764

szabályozás volt, így az Egyesült Államok a legnagyobb kereskedelmi kedvezmény elvét támogatta. Az elv azt fogalmazta meg, hogy ha egy állam egy másik állammal szemben csökkenti adott vámtételét, akkor az adott tételt minden, vele kereskedelmi viszonyban álló állammal csökkentenie kell. A legnagyobb kereskedelmi kedvezmény elve eltörölte volna a gyarmati preferenciális rendszert, és hasznát a versenyképes amerikai vállalatok látták volna.

Nagy-Britannia célja az 1932-es ottawai egyezmény által létrehozott birodalmi preferenciális rendszer megtartása volt. A preferenciális övezet a birodalmon kívülről érkező árukat magasabb vámmal sújtotta, így a gyarmati termelőknek komparatív előnyt biztosított. Egyes esetekben speciális kvótát vetettek ki a nem gyarmati importra. A preferenciák kisebb akadályt képeztek a kereskedelem előtt, mint az 1930-as abszolút magas Smoot-Hawley vámtörvény által megállapított tételek. A britek számára a tét nem pusztán a kereskedelmi mutatók romlása volt. A brit vállalatok nem tudtak versenyezni az amerikaiakkal harmadik államok piacain, a brit kormány attól tartott, hogy a sterling gyors eróziója rontani fogja a font-sterling övezet sterlingben tartalékoló államainak a britekkel fennálló kereskedelmi mérlegét.<sup>43</sup>

Az ITO tárgyalások kétségesebbek voltak, mint az IMF. Egyrészt a monetáris politika hatásai diffúzabbak voltak, ám a kereskedelmi akadályok változását a szereplők azonnal megérezték. Másrészt az IMF alatti kompromisszumok még a háború alatt kötettek, amikor az intézmény felállításából származó potenciális veszteségek és nyereségek kiszámítása nehéz volt. Az ITO nem alakult meg a háború alatt, csak mikor a világkereskedelem kezdett újjáéledni, így a költség-haszon számítások is pontosabbak voltak.<sup>44</sup>

Az ITO tárgyalásokon patthelyzet alakult ki. A kompromisszum a nyitott kereskedelmi rend felvizezése körül alakult ki. Nagy-Britannia vállalatai egyre versenyképtelenebbek lettek, a tengerentúli exportot is egyre nehezebben tudta fenntartani. A kereskedelmi mérleg egyensúlya miatt az export még fontosabbá vált számára. Az Egyesült Államokban 1946-ban hatalmi átrendeződés történt, a választásokat a republikánusok nyerték, így az „izolacionista” csoport került többségbe a Kongresszusban.<sup>45</sup> Az ITO-ban letárgyalt vámcsökkentések a Kongresszus elé kerültek. Az amerikai ipart veszélyeztető vámcsökkentéseknél záradékot csatoltak, és az amerikai vámok teljes erővel folytatódtak. Az ITO a Kongresszus előjogait a kereskedelemben, de jobban a mezőgazdasági politikában korlátozta volna, ami a középnyugat gazdák ezreinek, illetve az őket fekaroló Republikánus Pártnak is elfogadhatatlan volt.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Mckeown, T. [1991]: A Liberal Trade Order? The Long Run Pattern of Imports to the Advanced Capitalist States. *International Studies Quarterly*, No.35. p.167

<sup>44</sup> Ikenberry, J.G. [1992]: A world economy restored: expert consensus and the Anglo-American postwar settlement. *International Organization*, Vol.46. No.1., p.313. letöltés helye: <http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Ikenberry%20A%20world%20economy%20restored.pdf>

<sup>45</sup> Kissinger, H. [1996]: *Diplomácia*. Budapest, Panem-McGraw-Hill-Grafo. p.408

<sup>46</sup> Mansfield E.D. [1992]: The Concentration of Capabilities and International Trade. *International Organization*, Vol. 46. No.3., p.759

1947-ben ugyan egy *face-saving* kompromisszum lehetővé tette, hogy lezárják az ITO Alapokmányát, így 1948-ban Havannában 50 ország írta alá. A Kongresszus azonban – ahogy várható volt – nem hagyta jóvá. Mivel átfogó egyezmény nem született, a kereskedelmi akadályokról szóló tárgyalások az ITO Alapokmánya mentén folytatódtak. A GATT ennek eredményeként született. Bár a Kongresszus szintén nem hagyta jóvá, a GATT tartósabbnak – ha korlátozottabbnak is – bizonyult. Mindaz, amit a GATT-ból kivettek (nem tarifális akadályok, mezőgazdaság, szolgáltatások és beruházások) a mai kereskedelmi tárgyalások központjában állnak.

## **Konklúzió**

Az amerikai gyámkodással felállt nemzetközi intézmények az amerikai belpolitika jellegzetességeit és a tömegtermelés imperatívuszát tükrözték. Az Egyesült Államok gazdasági érdekei az egyes belpolitikai csoportok tengerentúli kapcsolatainak növekedésével a világgazdaság újraélesztését és működtetését kívánták meg. Az amerikai hegemonia unilateralizmus helyett konszenzussal, intézményeken keresztül működött. Az intézmények azonban a „beágyazott liberalizmus” ellentmondásával ellentétes célokat követtek. Feladatuk a liberális gazdasági rend fenntartásával az újabb világválság megakadályozása volt, de mindez nem mehetett a teljes foglalkoztatottság és a belgazdasági növekedés rovására.

# A közel-keleti hatalmi egyensúly átalakulása az iráni nukleáris megállapodás fényében

CSICSMANN LÁSZLÓ

Miközben politikai körökben a 2015. július 14-én Bécsben a P5+1 hatalom által Iránnal aláírt ún. nukleáris megállapodás apró részleteiről vitatkoznak<sup>1</sup>, kevés szó esik arról a kérdéstről, hogy miként érinti a közel-keleti stratégiai erőviszonyokat Iránnak a térség legitim szereplőjévé való válása. Irán jelenleg jelentős szerepet tölt be az Iszlám Állammal szembeni hadműveletekben különösen Irak területén, de meghatározó a súlya a szíriai politikai rendezésben is, amelynek jó kifejezője, hogy az Obama-adminisztráció bevonta Iránt a Szíriával kapcsolatos 2015 őszén indult ún. bécsi folyamatba. Ebben az értelemben kulcsfontosságú azzal a kérdéssel is foglalkozni, hogy Irán rövid- és középtávú külpolitikai elképzelései hogyan illeszkednek egyrészt a térséget meghatározó külső szereplők – mindenekelőtt az Egyesült Államok és Oroszország, másrészt a regionális hatalmak – mindenekelőtt Törökország, Szaúd-Arábia és Izrael céljaihoz.

A tanulmány így mind a történelmi kontextus kapcsán, mind a jelenlegi átalakulás elemzésekor két koncentrikus körre fókuszál, éspedig a regionális folyamatokra, valamint a térség külső, globális meghatározottságára. Jelen írás arra tesz kísérletet, hogy a térségben az elmúlt években és jelenleg is zajló átalakulást a stratégiai erőviszonyok<sup>2</sup> és a hatalmi egyensúly függvényében vizsgálja, különös tekintettel Irán pozíciójának potenciális változásával, illetve a megállapodás aláírását megelőző hatalmi egyensúlyi rendszer potenciális felbomlásával kapcsolatban.

## Elméleti alapvetések

Benjamin Miller a közel-keleti hatalmi egyensúly kapcsán írt tanulmányában megállapítja, hogy a térségben a globális hatalmak az olaj- és földgázkészletek

---

<sup>1</sup> A megállapodás teljes szövege elérhető *Joint Comprehensive Plan of Action*. 14 July 2015. Vienna. <http://apps.washingtonpost.com/g/documents/world/full-text-of-the-iran-nuclear-deal/1651/> (2016.03.25.)

<sup>2</sup> Habár a tanulmány stratégiai erőviszonyokról beszél, ugyanakkor mégis abból a feltételezésből indul ki, hogy az egyes regionális és globális szereplők katonai képességeiben nem következik be változás. A témáról részletes elemzést ad Anthony Cordesman: *The Gulf Military Balance. Volume I.: The Conventional and Asymmetric Dimensions*. Centre for Strategic and International Studies, CSIS, 2014 és Anthony Cordesman: *The Gulf Military Balance. Volume II.: The Missile and Nuclear Dimensions*. Centre for Strategic and International Studies, CSIS, 2014

jelenléte miatt különösen érdekeltek a politikai és gazdasági folyamatok befolyásolásában. A nagyhatalmak egymással versengő hatalmi egyensúlyban érdekeltek (*competitive balancing*), és mindent elkövetnek, hogy megelőzzék a regionális hemegónia kialakulását. A nagyhatalmak éppen ezért egymással rivalizáló módon beavatkoznak (*competitive intervention*) a régióban zajló folyamatokba. A regionális hatalmi egyensúly kialakulása szempontjából a közel-keleti államok két nagy csoportba sorolhatók: a status quo pártiak és a revizionisták. A status quo támogató államok igazodnak (*bandwagoning*) a nagyhatalom elképzeléséhez, amelynek legfőbb célja a revizionista államok marginalizálása.<sup>3</sup>

Miller gondolatai nyomán továbbhaladva megállapíthatjuk, hogy a közel-keleti hatalmi egyensúlyban az ezredfordulóig főként az Egyesült Államok töltötte be a külső nagyhatalmi szereplő státusát (*Pax Americana?*), amelynek fő célja a revizionista Irán regionális hegemon ambícióinak megfékezése. A közel-keleti hatalmi egyensúly amerikai értelmezése szerint az iráni katonai célú nukleáris program megakadályozása az a stratégiai cél, amely megelőzheti a hatalmi egyensúly felborulását. Az Irán által életrehívott revizionista tömb az ún. „ellenállás frontja” Szíriával, a libanoni Hezbollahnal és esetenként a szunnita Hamással kiegészülve egy olyan „tengelyt” alkot, amelynek célja az ún. mérsékelt szunnita államok marginalizálása. A revizionista tömböt a globális aktorok közül elsősorban Oroszország támogatja, ugyanakkor közel-keleti súlya az 1990-es években nem volt összemérhető az Egyesült Államok befolyásával. Jelen írás fő kérdése, hogy a P5+1 hatalom által 2015 júliusában aláírt nukleáris megállapodás, amellyel Washington a revizionista tömb vezetőjének számító teheráni rezsimmel egyezett meg, vajon felborítja-e a fentiekben kifejtett status quo-t.

#### 1. számú táblázat

A közel-keleti regionális egyensúlyi rendszer a nukleáris megállapodás előtt

Államok	Revizionista államok „Ellenállás frontja”	Status quo-párti államok „mérsékelt szunnita államok”
Regionális hemegón	Irán	Szaúd-Arábia
A szövetség tagállamai/nem állami szereplők	Szíria, Hamász, Hezbollah	Egyiptom, Izrael, Jordánia, Katar
Fő külső támogató	Oroszország	Egyesült Államok

### A közel-keleti hatalmi egyensúly kérdése történelmi dimenzióban

A bipoláris világrend az amerikai-szovjet vetélkedés szempontjából sajátos hatalmi egyensúlyt teremtett a térségben. A Közel-Kelet stratégiai szempontból meghatározó regionális játékosaként tarthatjuk számon Irakot és Iránt, amely két állam között mind történelmi, mind politikai szempontból rivalizálás, majd 1979

<sup>3</sup> Benjamin Miller: The International System and Regional Balance in the Middle East. In T. V. Paul – James J. Wirtz – Michel Fortmann (eds.): *Balance of Power. Theory and Practice in the 21<sup>st</sup> Century*. Stanford University Press, Stanford, California, 2004, pp. 239-266.

után pedig ellenséges viszony alakult ki. Irak az 1958-as fordulat előtt még a nyugati szövetségi rendszer egyik alappilléreként funkcionált, majd a baáthista fordulat az 1963-os évektől kezdve egyértelművé tette a szovjet elköteleződést. Eközben Mohamed Reza Pahlavi Iránja a nyugati tömb egyik stabil szereplője lett 1979-ig. Az 1979-es iráni iszlám forradalom, majd az 1980-ban kirobbanó iraki-iráni háború következményei jelentős mértékben érintették a status quo-t. Míg 1980 előtt a két állam közötti rivalizálás az eltérő méretek és mennyiségi mutatók ellenére egyfajta regionális hatalmi egyensúlyt teremtettek, addig az iraki-iráni háború folyamányaként kibillent a hatalmi egyensúly. Az 1988-ban lezáruló iraki-iráni háborúban egyik fél sem tekinthető egyértelmű győztesnek, ugyanakkor a hatalmi egyensúly vonatkozásában Irak javára fordították a mérleget. Irak a Közel-Kelet egyik legjelentősebb fegyverállományaival, jelentős hadsereggel, óriási olajtartalékkal és egy meghatározó ideológiával (baáthizmus) a Perzsa-öböl meghatározó államává vált. A hatalmi egyensúly Irak javára történő felborulásának egyenes következménye az 1990-ben kirobbant Öböl-válság, majd az 1991-es ún. második Öböl-háború.

A második Öböl-háborút követően az Egyesült Államok hivatalos külpolitikai irányává válik az ún. kettős feltartóztatás politika amelynek értelmében Washington egyszerre két, az amerikai külpolitikával szembenálló államot kíván feltartóztatni, Irakot és Iránt.<sup>4</sup> Az amerikai döntéshozók felismerték, hogy az 1980-as években még meglévő hatalmi egyensúly bármilyen irányú felborulásának súlyos, általában háborús következményei vannak. A kettős feltartóztatás doktrínája eredményeként az Irakkal szemben fenntartott multilaterális szankciós rendszer jelentős mértékben háttérbe szorította a korábban regionális ambíciókkal rendelkező iraki vezetés elképzeléseit.<sup>5</sup> A bipoláris világrend felbomlását követően a közel-keleti stratégiai erőviszonyok vonatkozásában egy sajátos regionális nemzetközi alrendszer alakult ki.<sup>6</sup> Ennek három nem arab ország, Irán, Izrael és Törökország alkotta a legfőbb pillérét. Az arab államok regionális súlya az 1990-es évekre különféle okok miatt háttérbe szorult. A Mubárak-féle Egyiptom például nem volt képes – az izraeli-palesztín kérdésben betöltött közvetítő szerepe ellenére a regionális folyamatokat erőteljesen befolyásoló aktorként viselkedni, amelyben különösen nagy szerepet játszott az országon belül zajló belpolitikai és gazdasági folyamatok. Egyiptom regionális pozícióit jelentős mértékben gyengítette az az elszigetelődés, amely az 1979-ben aláírt izraeli-egyiptomi békeszerződés következtében alakult ki, amelyen az 1991-ben megindult közel-keleti békefolyamat sem segített érdemben. A más potenciális arab regionális hatalmak közül egyedül a pániszlámizmus eszméjét előtérbe állító Szaúd-Arábia emelhető ki, amely azonban az 1990-es évek elején az alacsony olajárak és a vélt iraki fenyegetés következtében defenzív politikára kényszerült. Szaúd-Arábia

<sup>4</sup> F. Gregory Gause III: The Illogic of Dual Containment. *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, pp. 56-66.

<sup>5</sup> Keyhan Barzegar: Balance of Power in the Persian Gulf: an Iranian View. *Middle East Policy*, Volume XVII. Issue 3, Fall 2010, pp. 74-87.

<sup>6</sup> Gawdat Bahgat – Robert Sharp: Prospects for a New US Strategic Orientation in the Middle East. *Mediterranean Quarterly*, Vol. 25, No. 3, Summer 2014, pp. 27-39.

ugyanakkor jelentős szerepet tölt be az 1990-es évektől kezdve a Közel-Kelet peremvidékén lejátszódó konfliktusokban (pl. Afganisztán, délszláv háborúk), ahol a *vahábbizmus* eszmerendszerének terjesztésével jelentős destabilizáló szerepet töltött be.

Az 1990-es években Irán a Közel-Kelet egyik meghatározó regionális szereplője. A Khomeini ajatolláh halálát követően, 1989-ben lezajlott politikai átmenet során nem kérdőjeleződött meg az siita iszlám és a nyugati elvek egyvelegére épülő hibrid politikai rendszer. Irán a térség egyik legnépesebb államaként, a világ negyedik legjelentősebb olajkészletével és a világ második legnagyobb földgázkészletével rendelkező közel-keleti államként – az Egyesült Államok által bevezetett bilaterális szankciós rendszer ellenére is – meghatározó pozíciót foglalt el a régióban. Irán szoros kapcsolatokat épített ki elsősorban pragmatikus, másodsorban ideológiai alapon a térség számos államával és szervezetével. Az iráni külpolitika legfőbb pilléreiként a szíriai Aszad-rezsimet és a libanoni Hezbollahot tarthatjuk számon. Irán azonban térségbeli ambíciói és a Khomeini-féle ideológiára épülő víziók (forradalom exportja) eredményeként számos ellenséget is magáénak tudhat, így mindenekelőtt Szaúd-Arábiát és az Iránnal szomszédos afganisztáni tálib mozgalmat, illetve 1997-es hatalomra kerülésüket követően, a tálib rezsimet.<sup>7</sup>

Törökország az 1990-es évek elején ugyan gazdaságilag komoly reformok előtt állt, és a kurd kérdés vonatkozásában is súlyos biztonságpolitikai kihívásokkal nézett szembe, ugyanakkor a nyugati szövetségi rendszerhez való tartozása és az Izrael Állammal fennálló katonai és gazdasági kapcsolatai nem kérdőjelezték meg meglévő regionális súlyát. Habár a török-iráni kapcsolatok a vizsgált időszak egészében pozitívnak mondhatók, mégis Törökország egyértelműen – miként azt 1952-es NATO csatlakozása is bizonyítja – a Washington által vezetett szövetségi rendszer mellett tette le a voksát. Törökország az új világrend hajnalán nem ápolt kiemelt kapcsolatokat az arab világgal, az arab államok többnyire a kemalista alapokon nyugvó modern török államot az oszmán múlttal azonosították. Miután az arab világot nem lehet politikai értelemben egységesként kezelni, így nyilván azt fontos aláhúzni, hogy ennek ellenére Törökország néhány arab állammal – mint például Egyiptom – kifejezetten jó kapcsolatokat ápolt.<sup>8</sup>

A térség harmadik nem arab regionális hatalmának Izrael Államot tarthatjuk számon, amelyet egyrészt a high-techre épülő gazdasági fejlettsége, másrészt pedig a nem deklarált katonai célú nukleáris programja kiemeli a térség aktorai közül. Izrael kapcsán megjegyzendő, hogy a másik két regionális hatalom közül Törökországgal az 1990-es évek folyamán rendkívül pozitív kapcsolatokat ápolt, addig Iránnal valójában semmilyen formális viszonyal nem rendelkezett. Izrael Államnak az 1990-es években elindított madridi, majd a későbbi ún. oslói folyamat sajátos súlyt adott, ugyanis a palesztín kérdés rendezése a közel-keleti politikát

---

<sup>7</sup> Anoushirvan Ehteshami - Raymond A. Hinnebusch *Syria and Iran: Middle Powers in a Penetrated Regional System*. Routledge, New York, 1997.

<sup>8</sup> Lásd Aylin Gürzel: Turkey's Role as a Regional and Global Player and its Power Capacity: Turkey's Engagement with Other Emerging States. *Revista de Sociologia et Política*, Vol. 22, No. 50, pp. 95-105, June 2014.



alapvetően tematizáló kérdésként vonult be. Izrael azon lépése, amellyel elismerte a Palesztín Felszabadítási Szervezetet és Oslóban hozzájárult a palesztín autonómia megteremtéséhez csökkentette az arab világon belüli marginalizáltságát (annak ellenére, hogy békeszerződése máig csak Egyiptommal és Jordániával van).

Az 1990-es évek Közel-Keleten tehát egy sajátos regionális egyensúly alakult ki, amelyben a három nem arab állam vezető pozícióra tett szert. A poszt-bipoláris Közel-Keletre rányomja a bélyegét a hidegháború öröksége: az 1990-es évek a *Pax Americana* korszakaként vonulnak be az elemzésekbe. Washington képes és hajlandó volt a közel-keleti erőviszonyokat a maga érdekei és értékei mentén alakítani, és egyben a térség főbb eseményeit tematizálni. Az Egyesült Államok számára ebben az értelemben alapvető érdekként jelenik meg a török-izraeli együttműködés, és nem mellesleg a kettős felartóztatás doktrína értelmében Iraknak és Iránnak az egyidejűleg való elszigetelése. Az amerikai Közel-Kelet politika főbb alappilléreinek az ún. Djerejian Meridian House-i beszédében a következő elemeket tekinthetjük: 1. A Perzsa-öböl biztonságának szavatolása 2. Izrael Állam biztonságának garantálása 3. Terrorizmus-ellenes fellépés, az emberi jogok és demokrácia terjesztése. Az Egyesült Államok mégis – főként Clinton elnöksége alatt – a harmadik pontban foglalt demokratizációs kérdéskört háttérbe szorította az iszlámizmus veszélyére hivatkozva.<sup>9</sup> A sajátos egyensúlyon alapuló közel-keleti alrend-szer azonban a 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően fokozatosan felbomlott.

### **A hatalmi egyensúly a Közel-Keleten 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően**

A 2001. szeptember 11-ei terrortámadás alapvetően érintette az Egyesült Államok Közel-Kelet-politikáját, amelyben elsőszámú célkitűzésként jelent meg a terrorizmus-ellenes háború (*Global War on Terror*) meghirdetése. A George W. Bush által meghirdetett Közel-Kelet politika magában foglalta a katonai beavatkozást a térség két államában (Afganisztán, Irak), a szankciós rendszer kiszélesítését és diplomáciai nyomásgyakorlást (pl. Irán vonatkozásában), illetve a demokrácia-terjesztésének ideáját többek között. A stratégiai erőviszonyokra különös tekintettel a 2001-ben megindított afganisztáni és a 2003-ban a Szaddám-rezsim megdöntésére irányuló iraki háború gyakorolta a legjelentősebb hatást.

A 2001 utáni közel-keleti hatalmi egyensúly vonatkozásában a térség regionális és külső feltételrendszere is fokozatosan átalakuláson ment (megy) keresztül. A külső aktorok tekintetében a 2001 utáni közel-keleti erőviszonyoknak továbbra is meghatározó szereplője az Egyesült Államok. Washington az általa tágabb Közel-Keletként definiált – Afganisztánt és Pakisztánt is magában foglaló – térségben hirdette meg a globális terrorizmus-ellenes háborút, amely 2001 decemberében a tálib rezsim bukásához, illetve az afganisztáni államépítés kezdetéhez vezetett. Az afganisztáni tálib rezsim, amely szorosan összefonódott a

---

<sup>9</sup> Fawaz A. Gerges: *America and Political Islam. Clash of Cultures or Clash of Interests?* pp. 78-83. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

szunnita – globális dzsihádot hirdető – szervezettel, az al-Káidával, az iráni rezsim egyik legfőbb ellenlábásának tekinthető az 1990-es években. Irán a 2001-től kezdődő afganisztáni újjáépítésnek politikailag és gazdaságilag is meghatározó tényezőjévé vált, amennyiben Herát városában és környékén jelentős befolyással rendelkezik, elsősorban a síita hazarákon keresztül.

Irán nyugati határainál az Egyesült Államok vezette koalíció pedig rezsimváltást hajtott végre egy olyan vezetővel szemben, aki Iránt 1980-ban megtámadta. Az iraki háború több szempontból is jelentős hatással volt a szomszédos Iránra, és ezen keresztül a közel-keleti erőviszonyokra. A Szaddám-rezsim megdöntésével nemcsak egy ellenséges állam politikai vezetésében történt változás, hanem az Egyesült Államok által „erőltetett” demokratikus elvek eredményeként a politikailag eddig marginalizált, de a lakosság többségét alkotó síita arab közösség meghatározó pozícióba került. A Núri al-Málíki vezette iraki kormányra, miként más síita csoportokra is a mindenkori iráni vezetés jelentős befolyást tudott gyakorolni.

Az iraki és az afganisztáni háborúk azonban mégis Irán számára ellentmondásos helyzetet eredményeztek a stratégiai erőviszonyokat figyelembe véve. Miközben Irán két ellenséges szomszédjában történt meg a rezsimváltás, addig Irán a perzsa állam elleni előkészítő háborúként fogta fel a terrorizmus-ellenes háború első két állomását. A terrortámadást követő amerikai retorika megerősítette Teherán percepcióját, hiszen George W. Bush amerikai elnök 2002 januárjában a Kongresszus előtt tartott beszédében Irak és Észak-Korea mellett Iránt is a gonosz tengelyéhez sorolta.

A 2001. szeptember 11-ei terrortámadás más formában is érintette a stratégiai erőviszonyokat a térségben. Washington a Tágabb Közel-Kelet Kezdeményezésével a térség demokratikus átalakítását hirdette meg, amely a Clinton-éra alatt kialakult status quo felborításának igényével párosult. A status quo mindenekelőtt azon alapult, hogy az Egyesült Államok némiképpen háttérbe szorította a külpolitika értékalapú megközelítését, a demokráciának és az emberi jogok térségbe való exportálásának igényét, így behúnyta szemét amellyel, hogy fontos szövetségesei mint Szaúd-Arábia és Egyiptom a stabilitás fenntartása érdekében szembefordultak a demokratikus törekvésekkel.<sup>10</sup>

A 2001. utáni amerikai Közel-Kelet politika Irán vonatkozásában abban az értelemben nem változott azonban, hogy Washington továbbra is az Iráni Iszlám Köztársaság feltartóztatását és elszigetelését állította középpontba a fegyveres beavatkozással szemben. Irán elszigetelésében Washington igen jelentős számú közel-keleti partnerre számíthatott. A mérsékelt arab államnak számító Jordánia uralkodója 2004-ben fogalmazta meg, hogy Irán előretörése a régióban, az ún. síita félhold kialakulása nagymértékben veszélyezteti a szunnita arab államokat. A síita félhoddal kapcsolatos nézetek az iráni veszély jelentős felnagyításán és eltorzításán alapultak, éppen azért, hogy az amerikai diplomácia a reálpolitikai megfontolásokat helyezze a demokráciateremtés elé. Az Öböl-menti Együttműködés Tanácsa élén

---

<sup>10</sup> Marina Ottaway et al.: *The New Middle East*. Carnegie Endowment for International Peace, 2008. [http://carnegieendowment.org/files/new\\_middle\\_east\\_final1.pdf](http://carnegieendowment.org/files/new_middle_east_final1.pdf) (Letöltve: 2016.03.25.)

Szaúd-Arábiával kifejezetten Irán-ellenes álláspontot foglalt el, ugyanakkor az Irán-ellenes koalíció tagjai között megtaláljuk Egyiptomot, Jordániát és Izrael Államot is.

Az Iránnal kapcsolatos amerikai és közel-keleti nézeteknek különös hangsúlyt adott a 2002-ben induló nukleáris válság, amelynek keretében a Teheránnal szembehelyezkedő államok azzal a feltételezéssel éltek, amely szerint Irán katonai célú nukleáris programmal rendelkezik. 2005-ben Ahmedinezsád elnökké válását követően az iráni retorikában – mind az Egyesült Államokkal, mind Izraellel kapcsolatosan – egy a korábbiakénél keményvonalasabb álláspont került előtérbe, amely Washingtont a Teheránnal szembeni fellépés megerősítésére kényszerítette.

2005-től kezdődően az Egyesült Államok élére állt a multilaterális szankciórendszer kiterjesztésének, amelynek keretében Iránt gazdaságilag fokozatosan elszigetelték. Az Irán elleni politikai és gazdasági szankciók jelentős mértékben fogták vissza a jelentős potenciállal rendelkező iráni gazdaság fejlődését. Az iráni rezsím képességeit az Irán elleni szövetségi rendszer tagjai tudatosan felülértékelik.

Az amerikai Közel-Kelet politika különösen 2006-2007 után fokozatosan háttérbe szorította a demokráciateremtés prioritását, és jobban előtérbe kerül a biztonság és a kiszámíthatóság kérdése. Ebben nagy szerepet játszott a palesztín Hamász választási sikere a palesztín autonómia területén rendezett parlamenti választásokon, amely valós veszélyként hívta fel a figyelmet az iszlamista kihívásra.

Irán számára a közel-keleti szövetségi rendszert az ún. ellenállás frontja alkotta, amely a szíriai Aszad-rezsimből, a libanoni Hezbollahból és a palesztín Hamászból tevődött össze. Az ellenállás frontja elsősorban az Izrael-ellenes törekvések összehangolását jelentette a két állam, illetve a két szervezet között. Az ellenállás frontja alapvetően reálpolitikai, pragmatikus alapokon szerveződő együttműködés, semmint ideológiai alapon működő szövetség. A 2006-os második libanoni háború a fenti törésvonalak egyik megjelenésének tarthatjuk, amelyben Izrael Állam szembeszállt az iráni rezsimtől támogatást kapó síita radikális szervezettel, a Hezbollahnal.

Irán eközben a nagyhatalmak közül főként Oroszországra és Kínára számíthatott az Egyesült Államok Közel-Kelet politikájával szemben. Oroszország számos kétoldalú megállapodást kötött Teheránnal, elsősorban a polgári célú nukleáris program, az energiaszektor, illetve katonai területen. Oroszország – habár az ENSZ keretében konstruktív diplomáciát folytatott – az iráni nukleáris megállapodás kapcsán, mégis csekély reálpolitikai érdeke fűződött az amerikai-iráni enyhüléshez, és a tárgyalások előrehaladásához. Oroszország ebben az értelemben a status quo híve volt, amelynek keretében mind diplomáciai kezdeményezőkészséget, mind gazdasági érdekeit szem előtt tudta tartani.<sup>11</sup> Kína Oroszországhoz hasonlóan sokáig ellenezte a szigorúbb szanckók bevezetését

---

<sup>11</sup> Clément Therme: The Iran-Russia Entente: Marriage of Convenience or Strategic Partnership? p. 100 In: *Iran After the Deal: The Road Ahead*. Edited by Paolo Magri and Annalisa Perteghella. pp. 95-115. ISPI, Milano, 2015.

Íránnal szemben, hiszen Peking egyre jelentősebb szereplője az iráni energiaszektorban. Kína azonban Oroszországhoz hasonlóan konstruktív partnerként kívánt feltűnni az Iránnal kapcsolatos tárgyalásokon, nem alábecsülve a nyugati aggodalmakat az iráni nukleáris programmal kapcsolatban.<sup>12</sup>

## **Az arab tavasz és a poszt-amerikai Közel-Kelet**

A 2011 tavaszán kezdődő eseménysorozat, amelyet a közvélemény „arab tavaszként” nevezett több szempontból is érintette a korábbiakban kialakult „egyensúlyi helyzetet”, amelyben Washington és szövetségesei az Irán által koordinált ellenállás frontjának elszigetelésére törekedtek. Egyrészt a Washington által támogatott regionális egyensúly átalakulóban van az arab világ „reneszánsza” következtében, miképpen a térség külső feltételrendszerében is változás következett be.

Az arab tavasz eredményeként olyan vezetők távoztak a hatalomból, akik kifejezetten Irán-ellenes politikát folytattak. A Közel-Keleten lejátszódó mérsékelt iszlamista mozgalmak előretörése pedig úgy tűnt Teherán számára, hogy az az iszlám forradalmak egy újabb hullámát indítják el. A teheráni döntéshozók úgy vélték, hogy a Khomeini ajatollah által megalapozott ún. iráni modell mintaként szolgálhat a felkelések által érintett arab államokban. Iránnak azonban hamarosan fel kellett ismerni, hogy a mérsékelt iszlamista pártok választási sikerei nem állnak semmilyen összefüggésben az iráni törekvésekkel.<sup>13</sup>

Az arab tavasz eredményeként egyes szerzők az arab világ reneszánszáról értekeznek, amely szükségképpen érint a térség stratégiai erőviszonyait is. Az arab világon belül (legalább) három állam rendelkezik regionális ambíciókkal, így Egyiptom, Szaúd-Arábia és Katar.<sup>14</sup> Egyiptom az elmúlt években sajátos belpolitikai átalakuláson ment keresztül, amelynek során 2012 és 2013 között a Muszlim Testvériség szerezte meg a hatalmat, majd 2013 nyarától kezdve a hadsereg átvette a hatalmat Szísi tábornok vezetésével. Az egyiptomi-iráni kapcsolatokban némi normalizálódás állt be Ahmedinezsád elnök 2013-as egyiptomi, illetve Mohamed Morszi elnök 2012-es iráni látogatása nyomán. Így kerülhetett sor arra az Egyesült Államok és Izrael Állam által biztonsági fenyegetésként felfogott eseményre, amikor iráni hadihajók keresztülhaladtak a Szezi-csatornán 2012 folyamán. Azonban az egyiptomi Muszlim Testvériség, miként az egyiptomi fegyveres erők sem tekintettek Iránra mint lehetséges stratégiai partnerre a térségben. Egyiptom pedig a jelentős belpolitikai kihívásai miatt, a látszólagos stabilizálódás ellenére sem tekinthető jelenleg regionális tényezőnek.

---

<sup>12</sup> Moritz Pieper: Dragon Dance or Panda Trot? China's Position Towards the Iranian Nuclear Programme and Its Perception of EU Unilateral Iran Sanctions. *European Journal of East Asian Studies*, 2013, Vol 12, Issue 2, pp. 295-316.

<sup>13</sup> Peter Jones: Hope and Disappointment: Iran and the Arab Spring. *Survival*, Aug/Sep 2013, Vol. 55, Issue 4, pp. 73-84.

<sup>14</sup> Rostoványi Zsolt: Az „arab tavasz” hatása a Közel-Kelet geopolitikai térképének átrendeződésére. *Külügyi Szemle*, XI. évfolyam, 2012/1. szám, pp. 44-71.

Szaúd-Arábia és Katar egymással is rivalizáló regionális aktorok, ugyanakkor közös fenyegetésként tekintenek Irán potenciális megerősödésére, és mindeneelőtt a nukleáris programra. Az arab tavasz okozta regionális kihívások következtében Izrael Állam titkosan együttműködött/együttműködik az érintett államokkal Irán izolálásban, illetve Washington meggyőzésében.<sup>15</sup> A két állam közül mégis a jelentősebb súllyal bíró Szaúd-Arábia pozícióira nézve veszélyesebb maga az iráni nukleáris program kibontakozása, illetve az amerikai-iráni kiegyezés is. Szaúd-Arábia ugyanis 2001 szeptembere óta kettős céllal túlértékeli az iráni nukleáris program veszélyét. Egyrészt Rijád számára fontos, hogy a Perzsa-öböl államainak belpolitikai folyamataira minél kisebb külső figyelem, illetve nyomás nehezedjen. Miközben Szaúd-Arábia és általában a GCC tagállamok felszólalnak a humanitárius szempontokért Szíriában az Aszad-rezsim ellenében, addig 2011 tavaszán közös erővel verték le a bahreini felkelést. Szaúd-Arábiában és a térség többi állama számára nem elfogadható a Bush által 2001 után meghirdetett demokratizációs, illetve politikai liberalizációs elképzelések. A rezsim stabilitás érdekében alapvető célként jelenik meg az iráni nukleáris fenyegetés felnagyítása. Másrészt Rijád azért sem érdekelt az amerikai-iráni kiegyezésben, hiszen az a szaúdiak szerint vélelmezhetően átértékelné az amerikai-szaúdi kapcsolatokat is. Washington számára elsődleges fontosságú a térségben a hatalmi egyensúly fenntartása, amelyben Rijádnak meghatározó szerepe van.

Izrael vonatkozásában az arab tavasz időszaka általánosságban negatív biztonságpolitikai folyamatokat jelentett. Izrael Állam fő célja a meglévő egyensúlyi rendszer fenntartása, ugyanis annak lassú jelenlegi változása a Zsidó Állam regionális pozícióit hátrányosan érintik. Izraelnek jelenleg csökkenő szerepe van a regionális játszmában. Törökország ezzel ellentétben egy lehetőséget látott az arab tavasz eseményeiben, amennyiben élére állt az arab országokban bekövetkező változásoknak, és az arab politikát tematizálni kezdte. Törökország mind a hard, mind a soft power (pl. török modell) eszközeit megkísérelte felhasználni arra, hogy regionális ambícióit artikulálja. Törökország éppen ezért megkísérelte kívül helyezni magát a revizionista versus mérsékelt tömbökön, és önálló egyensúlyi rendszer kísérelt meg építeni.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Joshua Teitelbaum: Saudi-Israeli Relations: Balancing Legitimacy and Security. The Begin-Sadat Center for Strategic Studies. *BESA Center Perspectives Paper* No. 228, December 17, 2013. Online: [besacenter.org/wp-content/uploads/2013/12/perspectives228.pdf](http://besacenter.org/wp-content/uploads/2013/12/perspectives228.pdf)

<sup>16</sup> Lásd Ahmet Davutoğlu: *Stratégiai mélység. Törökország nemzetközi helyzete*. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2016.

2. számú táblázat

A regionális ambíciókkal rendelkező közel-keleti államok főbb paraméterei

Állam	Terület (km <sup>2</sup> )	Lakosság (millió fő)	Katonai kiadás a GDP százalékában	GDP volumene (PPP, trilliárd dollár)
Egyiptom	1.001.450	88,5	1,7	1.048
Irán	1.648.195	81,8	n.a.	1.371
Izrael	20.770	8,0	5,6	0,282
Katar	11.586	2,2	n.a.	0,320
Szaúd-Arábia	2.149.690	27,8	8,0	1.683
Törökország	783.562	79,4	2,3	1.589

Az adatok forrása a CIA Factbook adatai alapján. ([www.cia.gov/factbook](http://www.cia.gov/factbook))

A regionális szint mellett szólni kell a Közel-Kelet külső, globális feltételrendszerének átalakulásáról is. A szakértők már az arab tavasz előtti időkben is az ún. *poszt-amerikai Közel-Kelet* fogalmáról beszélnek.<sup>17</sup> Obama elnöknek az Ázsia felé való fordulást meghirdető külpolitikája számos tekintetben csökkentette az Egyesült Államok érdeklődését a közel-keleti ügyek iránt. Washington számára az új típusú energiaforrások felfedezésének következtében (palagáz) a Közel-Keletről importált kőolaj aránya fokozatosan csökken. Washington közel-keleti stratégiai érdekei azonban mindennek hatására kevésbé változtak, ahogy George Friedman, a Stratfor vezérigazgatója *A következő évtized* című könyvében megfogalmazta: „... az Egyesült Államoknak itt három dolog áll érdekében: a regionális hatalmi egyensúly fenntartása, az olaj zavartalan áramlásának biztosítása, illetve az Egyesült Államokra veszélyt jelentő iszlamista csoportok felszámolása.”<sup>18</sup> Az Egyesült Államok a Közel-Keleten olyan állammá vált, amely a korábbi szerepéhez képest nem képes egyedül alakítani és befolyásolni a stratégiai folyamatokat.

A *Pax Americana* korszaka ebben az értelemben lezárult, és átadta a helyét egy olyan multipoláris rendszernek, amelyben számos hatalom megjelenik a térségben. Mindenekelőtt az ún. BRICS államok szerepét érdemes megemlíteni, azon belül is Oroszország és Kína növekvő befolyását a térségben. Kína az elmúlt időszakban az arab-izraeli kérdéstől kezdve az iráni nukleáris programig bezáróan hallatja hangját a Közel-Keletet érintő stratégiai kérdésekben. Számos tanulmány megjegyzi azonban, hogy Washington érdekeinek és lehetőségeinek az

<sup>17</sup> Yoel Guzansky: The End of the American Era in the Middle East? *Strategic Assessment, The Institute for National Security Studies*, Volume 15, No. 4, January 2013.

<sup>18</sup> George Friedman: *A következő évtized. Birodalom és köztársaság egy változó világban*. Pallas Athéné Geopolitikai Alapítvány, Budapest, 2015. p.129. V.ö. Edward Djerejian *Meridian House Address*. Edward Djerejian: The US and the Middle East in a Changing World. June 2, 1992, Washington, Meridian House. Online: [www.disam.dsca.mil/pubs/Vol%2014\\_4/Djerejian.pdf](http://www.disam.dsca.mil/pubs/Vol%2014_4/Djerejian.pdf) (Letöltve: 2016.03.25.)

átalakulásával Kína nincs abban a helyzetben, hogy átvegye az Egyesült Államok közel-keleti pozícióit.<sup>19</sup>

A szi Csin-ping elnök 2013-ban meghirdetett OBOR kezdeményezés (*One Belt One Road Initiative*) értelemszerűen kiemelten kezeli a közel-keleti térséget elsősorban a gazdasági kapcsolatok szempontjából. Kína a 2014-es adatok szerint az olajimportjának 51 százalékát fedezi a tágabb Közel-Keletről, amely az energiabiztonság szempontjából kiemelt térséggé emeli a kínai külpolitikai megfontolásokban a térséget.<sup>20</sup> Az olajimport szempontjából különösen kiemelkedik Szaúd-Arábia, Irán, Omán és az elmúlt időszakban Irak is. Kína tehát egyszerre próbál meg jó kapcsolatokat ápolni a két közel-keleti riválissal, Szaúd-Arábiával és Iránnal is. Kína kiemelten érdekelt a jelenlegi fegyveres vagy politikai konfliktusok megoldásában, és – Oroszországgal ellentétben - nem kíván katonailag elköteleződni egyik oldalon sem. Kína Közel-Kelet politikájának egyik alappillére a stratégiai egyensúlyozás, amelynek keretében az ázsiai óriás egyaránt jó kapcsolatokra törekszik Iránnal, Szaúd-Arábiával és az elmúlt időszakban Izraellel is. Kína a fenti elméleti modellt figyelembe véve a közel-keleti hatalmi egyensúly kérdését elsősorban gazdasági kérdéseknek rendeli alá. Ebben az értelemben az iráni nukleáris megállapodás aláírása összhangban áll a kínai gazdasági érdekekkel, amennyiben hozzájárulhat a térség politikai stabilitásának elősegítéséhez. Kína magatartása az iráni nukleáris programmal kapcsolatban igen sokat változott a 2000-es években. Míg kezdetben Kína inkább elfogadó volt az iráni érvekkel kapcsolatban, 2010-től azonban fokozatosan nem ellenezte az Iránnal szembeni szankciók kibővítését. Mindez nem hozott érdemi változást az kínai-iráni gazdasági kapcsolatokban. A gazdasági kérdések mellett Kína számára másik fontos kérdésként a terrorizmus-ellenes fellépés célja jelenik meg. A kínai értelemzésben az elmúlt időszak Iszlám Állammal kapcsolatos kihívásai a Közel-Keleten hasonlítanak az újgur kisebbséggel kapcsolatos problémákhoz. Tegyük hozzá, hogy ez utóbbi kérdés, az újgur kisebbség kezelése azonban rendre okozott feszültséget számos közel-keleti állammal, mindenekelőtt Törökországgal.

Figyelemre méltó, hogy 2016 januárjában Kína először publikálta az arab világgal kapcsolatos stratégiai elképzeléseit. Kína arab politikájának középpontjában nem nagy meglepetésre az energiabiztonság kérdése áll. Kína a konfliktusok békés megoldását hangsúlyozza a közel-keleti problémák vonatkozásában. Az ún. *Arab Policy Paper* publikálása egybeesett Hszi Csin-ping három közel-keleti államot felölelő útjával.<sup>21</sup> A kínai vezető a térség három kiemelkedően fontos államában, Szaúd-Arábiában, Egyiptomban és Iránban tett

---

<sup>19</sup> David Rothkopf: The Middle East's Pivot to Asia. April 24, 2015. *Foreign Policy*, Voice. <http://foreignpolicy.com/2015/04/24/the-middle-east-pivot-to-asia-china/> (Letöltve: 2016.03.25.)

<sup>20</sup> Cesar Castilla: China's Evolving Middle East Role. Policy Brief, No. 193, March 18 2016, *Institute for Security and Development Policy*, <http://isdpeu/publication/chinas-evolving-middle-east-role/> (Letöltve: 2016.03.25.)

<sup>21</sup> *Full Text of China's Arab Policy Paper*, January 2016, Xinhuanet, [http://news.xinhuanet.com/english/china/2016-01/13/c\\_135006619.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2016-01/13/c_135006619.htm) (Letöltve: 2016.03.25.)



látogatást, ahol több a gazdasági együttműködéssel kapcsolatos szerződést írtak alá, hangsúlyozván az Új selyemút projekt jelentőségét. A közel-keleti egymással rivalizáló hatalmak pedig elsősorban szintén gazdasági megfontolásokból elfogadják, legalább is nyíltan nem ellenzik Kínának a stratégiai egyensúlyozással kapcsolatos közel-keleti politikáját. Nevezetesen a GCC államok míg Washington felé felnagyítják az iráni veszélyt, ugyanezt nem teszik Kína vonatkozásában.<sup>22</sup> Kína mindaddig ameddig ki tudja használni az egyensúlyozásból származó gazdasági előnyöket, érdemben nem fogja alakítani a közel-keleti hatalmi egyensúly kérdését.

Oroszország mint külső szereplő a közel-keleti térségben elsődlegesnek tartja, hogy megőrizze vagy akár növelje befolyását a nyugati államokkal szemben. A putyini diplomáciában a Közel-Kelet az egyik, hanem a legfontosabb része az amerikai-orosz rivalizálásnak, amely értelmében Moszkva egy zéróösszegű játékként fogja fel a közel-keleti eseményeket.<sup>23</sup> Oroszország közel-keleti politikája a nyugati hatalmak viszonyrendszerében egyaránt magában foglalja az együttműködést és a konfrontációt. Moszkva számos ponton – nemzeti érdekeinek megfelelően – együttműködött közel-keleti kérdésekben Washingtonnal. Például az iráni nukleáris program megítélése és későbbi szankcionálása kapcsán Oroszország meglehetősen következetes állásponton volt. Oroszország Kínához hasonlóan a 2010-től szélesedő szankciórendszert nem ellenezte, ugyanakkor mindvégig fenntartotta politikai, gazdasági és katonai kapcsolatait az iráni rezsimmel. Sőt Oroszország, amennyiben szerepet kap a tárgyalásokon nem ellenezte az iráni nukleáris megállapodást sem. Líbia vonatkozásában a putyini diplomácia, habár a NATO beavatkozás motívumaival nem értett egyet, ugyanakkor nem vétózta meg az ezzel kapcsolatos Biztonsági Tanácsi határozatokat. A legkényesebb kérdés vonatkozásában, hogy mi a motivációja Moszkva katonai beavatkozásának az Iszlám Állammal szemben 2015 őszén, rövid válaszként megfogalmazható, hogy mert az orosz nemzeti érdekekkel összhangban áll az intervenció. Oroszország tágabb összefüggésrendszerben látja a közel-keleti kérdéseket, mint számos elemző. Oroszországra egyre erőteljesebb nemzetközi nyomás nehezedett az ukrajnai konfliktus miatt, így a nyugati államokkal való látszólagos együttműködés a terrorista szervezetekkel szemben segítheti Moszkva pozícióit. Ugyancsak fontos összefüggés, hogy az Iránnal aláírt nukleáris megállapodás éppen hogy elősegítette Moszkva szíriai ambícióit. Putyin úgy látta, hogy miután az Egyesült Államok kiegyezett Iránnal, így nem fogja ellenezni a két állam közötti együttműködést Szíria vonatkozásában.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Theodore Karasik: The GCC's New Affair with China. *MEI Policy Focus*, 2016-6, Middle East Institute, Policy Focus Series, February 2016.

<sup>23</sup> Anna Borschevskaya – Philip Gordon: Putin's Middle East Policy: Causes and Consequences. *The Washington Institute for Near East Policy, Policywatch* 2593, March 23, 2016. <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/putins-middle-east-policy-causes-and-consequences> (Letöltve: 2016.03.25.)

<sup>24</sup> Jiri Valenta – Leni Friedman Valenta: Why Putin Wants Syria? *Middle East Quarterly*, Spring 2016.



Mindebből az következik a bevezető elméleti gondolatokat figyelembe véve, hogy Oroszországnak érdeke megbontani az Egyesült Államok vezette hatalmi egyensúlyi rendszert. Az Iránnal kötött nukleáris megállapodás orosz értelmezésben képes a revizionista tömb vezető államát beemelni a hatalmi egyensúlyi rendszerbe, amelyben Teherán növekvő befolyásán keresztül Moszkva is jobban tudja nemzeti érdekeit artikulálni, vagyis Moszkva is részesévé válik a hatalmi egyensúlyi rendszernek. A nukleáris megállapodás aláírása, amelyben Oroszországnak mindenképpen fontos szerepe volt, a putyini diplomácia számára egyfajta politikai győzelmet is jelent, és annak a biztosítékát, hogy a későbbi – szíriai vagy más – konfliktusok rendezéséből nem lehet egyoldalúan kihagyni. Számos elemzés felhívja a figyelmet azonban Oroszországnak az iráni nukleáris megállapodáshoz fűződő gazdasági érdekeire és ellenérdekeire. Egyrészt a nukleáris megállapodás eredményeként Moszkva azt várja az iráni rezsimtől, hogy például tudjon fizetni az S300-as orosz védelmi rendszerért. Másrészt azonban Iránnak a nemzetközi rendszerben betöltött pária szerepét egyre inkább éppen Oroszország veszi át, ami kedvezőtlen a külföldi működőtőke befektetések szempontjából. Egy elemzés megjegyzi, hogy a nukleáris megállapodás következtében Irán és Oroszország kvázi riválissá válhatnak az FDI szemszögéből, amely versenyben az iráni rezsimnek jobbak az esélyei.<sup>25</sup>

### **Az iráni nukleáris megállapodás regionális következményei**

A hatalmi egyensúlyban meghatározó szerepet játszó mérsékelt szunnita arab államok többsége a térségben betöltött politikai pozíciójuk veszélyeztetése következtében többnyire nem érdekeltek az iráni nukleáris megállapodás aláírásában. Különösen azért sem, hiszen a revizionista tömb vezetőjeként Irán kvázi legitim szereplővé válik a térségben. A hatalmi egyensúly elemzésekor fontos figyelembe venni, hogy mind a térség szereplői, mind a külső aktorok alapvetően egy sajátos lencsén keresztül, csak és kizárólag a biztonsági (realista, neorealista) szempontokat figyelembe véve szemlélik az eseményeket. Mindez nem a stabilitás, hanem a fegyverkezési verseny irányába hat.<sup>26</sup> A nemzetközi kapcsolatokban nem mindig a valós félelmek, hanem néhány esetben a percepció, a vélelmek alapján hoznak döntéseket. Miután a közel-keleti térségben az egyes államok retorikájában különösen meghatározó az offenzív, számos esetben agresszív kommunikáció, így annak értelmezése különösen elmérgesíti az amúgy sem túl békés viszonyokat.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Clément Therme: The Iran-Russia *Entente*: Marriage of Convenience or Strategic Partnership? In: Paolo Magri – Annalisa Perteghella (eds.): *Iran after the Deal: The Road Ahead*. pp. 95-116. ISPI, Milano, 2015.

<sup>26</sup> F. Gregory Gause III – Ian S. Lustick: America and the Regional Powers in a Transforming Middle East. *Middle East Policy*, Vol. XIX., No. 2, Summer 2012

<sup>27</sup> Elegendő példaként gondolni Irán és Izrael közötti kapcsolatokra. Elhíresült Ahmedinezsád egykori iráni elnöknek a Zsidó Állam „térképről való eltörlésével” kapcsolatos kijelentése, amelyet sokan sokféleképpen értelmeztek. Az értelmezési kerettől függetlenül azonban vitán felül áll a kommunikáció agresszív jellege. A másik aktor, Izrael

A 2015 júliusában aláírt iráni nukleáris megállapodás egyik legkézenfekvőbb következménye az iráni-szaúdi viszony elmérgesedése, amely jelenséget F. Gregory Gause III. egy olyan új típusú közel-keleti hidegháborúként jellemez, amelyben az államok számos esetben nem állami szereplőket (pl. Hamász, Hezbollah stb.) és más, gyengébb államokat használnak fel az érdekeik érvényesítéséhez. A tanulmány szerint – és ez a kérdés egybecseng jelen tanulmány elméleti kérdésével is – a regionális aktorok megpróbálják a hidegháborús időszakhoz hasonlóan maguk alakítani az erőviszonyokat, és ehhez felhasználni külső szövetségeseiket. Az utóbbiak – a külső aktorok azonban inkább szemlélői, semmint tudatos alakítói az új Közel-Kelet hatalmi egyensúlyának.<sup>28</sup> A szerző véleményével nagyrészt egyetérthetünk, hiszen valóban az új Közel-Keleten a nem állami szereplők is jelen vannak, illetve a regionális hegemon szerepet ambicionáló hatalmak felhasználják a külső aktorokat céljaik megvalósításához. A hidegháborús hasonlat azonban csak annyiban állja meg a helyét, amennyiben arra utal, hogy a regionális hatalmak nem kívánnak közvetlen fegyveres konfliktusba kerülni egymással, azonban nem megfelelő a párhuzam, amennyiben a bipoláris világrendre mint történelmi korszakra utal. Ez utóbbi egy lényegesen koherensebb rendszerként funkcionált, amelyben a közel-keleti regionális szereplők értelmezték magukat a hidegháborús konfliktus prizmáján keresztül. Azonban a jelenlegi átalakulás lényegesen komplexebb, sőt ahogy láthattuk a fentiekben a külső aktorok maguk is átértelmezik közel-keleti szerepüket<sup>29</sup>, így a rendszer semmiképpen sem ad egy koherens egészet. Az általunk felvázolt elméleti keretnél maradva a regionális ambícióval rendelkező közel-keleti szereplők közül – ideszámítva Izraelt, Törökországot, Egyiptomot, Szaúd-Arábiát, Katart és Iránt – egyedül az utóbbinak áll kifejezett érdekében a *status quo* megváltoztatása, a mérsékelt arab államok és az Egyesült Államok közötti stratégiai partnerségen alapuló egyensúlyi rendszer felbomlaltatása. Meg kell azonban jegyezni, hogy paradox módon Izrael kivételével valamennyi állam – így még 2015 folyamán – a szaúdi vezetés is retorikailag áldását adta az Obama-adminisztrációnak az Iránnal való békülést szorgalmazó politikájára, a nukleáris megállapodás aláírására, amennyiben megkapják Washington garanciáját egy esetleges iráni fenyegetéssel szemben.<sup>30</sup>

---

hasonlóképpen nem egy alkalommal fenyegette meg az iráni rezsimek katonai támadással. Mindkét állam önvédelemre, és az állampolgárainak a biztonságára hivatkozik a retorikájában.

<sup>28</sup> F. Gregory Gause III: *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*. *Brookings Doha Center, Analysis Paper*, Number 11, July 2014.

<sup>29</sup> Értelmezési keretünk szerint Oroszország és paradox módon maga az Egyesült Államok is az iráni nukleáris megállapodás támogatásával a jelenlegi hatalmi egyensúlyi rendszer átalakítása mellett tette le a voksát. Kína ebből a szempontból, ahogy láthattuk semleges politikát folytat, érdemben nem vesz részt a hatalmi egyensúlyi rendszer átalakításában, de a *status quo*-t sem favorizálja nyíltan.

<sup>30</sup> Lásd J. Matthew McInnis: *Iran's Strategy towards the Gulf Cooperation Council: A look after the Camp David Summit*. July 9, 2015. *American Enterprise Institute for Public Policy Research*.

A szakirodalom és az elemzések a közel-keleti hatalmi egyensúlyért vívott harcot főként Irán és Szaúd-Arábia egymás közötti versengésére egyszerűsíti le. Diplomáciai szinten – különösen a 2016 januárjában bekövetkezett nyílt politikai feszültségeket figyelembe véve reális megközelítésnek tűnik az iráni-szaúdi feszültséget középpontba állítani. Azonban figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy elsősorban Szaúd-Arábia diplomáciai erőfeszítéseinek eredménye az iráni-szaúdi törésvonal felnagyítása.

Az iráni-szaúdi vetélkedés a Közel-Kelet modernkori történelmében visszavezethető az iráni iszlám forradalom győzelmére, amelynek eredményeként Irán ideológiailag és politikailag is egyre jelentősebb befolyásra tett szert a térségben. A rivalizálás újabb hulláma a 2003-as harmadik Öböl-háború eredményeként bontakozott ki, amikor is Szaddám Huszein eltávolítását követően a létrejövő síita dominanciájú Máliki-kormány erőteljes iráni befolyás alá került. Éppen a 2003-as Öböl-háború hatására figyelmeztette a nemzetközi közösséget II. Abdalláh, jordán király az Irán vezette, és a mérsékelt arab államokra veszélyt hordozó síita félhold potenciális létrejöttével. Ahogy fentiekben – a történeti visszatekintésnél is láthattuk – az iráni-szaúdi viszony szempontjából a 2001 és 2003 után megnövekedett iráni befolyás Szaúd-Arábiát meghatározó félelemmel töltötte el. A 2005-ös iráni választást követően, Ahmedinezsád elnök retorikája, a nukleáris tárgyalások megszakítása kiélezte Irán és a nemzetközi közösség viszonyát. 2010-től az Irán elleni szankciók kiszélesítését Szaúd-Arábia ugyancsak üdvözölte, hiszen mindez illeszkedett a fenti elméleti logikába, a mérsékelt szunnita arab államok és a revizionista tömb közötti szembenállás elméletébe. Az egésznek szektáriánus kicsengése is volt, amennyiben Irán a síita állammodellt, addig Szaúd-Arábia a vahábbita iszlám ideológiát propagálta. Ahogy – helyesen – több tanulmány is megjegyzi valójában nem a szektáriánus különbségek következtében áll szemben a két állam, hanem a fentiekben kifejtett reálpolitikai megfontolások alapján.<sup>31</sup>

Az iráni-szaúdi kapcsolatok megromlásában jelentős szerepet játszott Rijád azon valós félelme, hogy a nukleáris megállapodás aláírásával az Egyesült Államok és a mérsékelt szunnita arab államok szövetségén nyugvó hatalmi egyensúlyi rendszer felbomlik. Hozzá tartozik a teljes képhez, hogy az amerikai-szaúdi kapcsolatokban is negatív változás következett be. Washingtoni politikai körökben különféle kritikák fogalmazódnak meg egyrészt Szaúd-Arábiával kapcsolatban, másrészt az Obama-adminisztráció szaúdi politikájával kapcsolatban. Az utóbbi kapcsán a fő problémát Szaúd-Arábia antidemokratikus és az emberi jogokat eltipró politikai berendezkedése jelentkezik kritikaként. Míg az előbbi esetben Szaúd-Arábia és a terrorizmus-ellenes háborúban való elkötelezettség mértéke fogalmazódik meg. Nevezetesen egyes amerikai vélemények szerint Szaúd-Arábia

---

<sup>31</sup> N. Rózsa Erzsébet – Szalai Máté: Az iráni-szaúdi hidegháborús konfliktus értelmezése. KKI Tanulmányok, T-2016/1. Külügyi és Külgazdasági Intézet.  
[http://kki.gov.hu/download/9/15/41000/1\\_KKI-tanulmany\\_IRI\\_SYR\\_N%20Rozsa-Szalai.pdf](http://kki.gov.hu/download/9/15/41000/1_KKI-tanulmany_IRI_SYR_N%20Rozsa-Szalai.pdf) (Letöltve: 2016.03.25.)

ideológiai szempontból támogat bizonyos radikális iszlámista csoportokat.<sup>32</sup> Szaúd-Arábia attól is tart, hogy az Egyesült Államok szorosabbra fűzi viszonyát Iránnal, és kvázi magára hagyja Rijádot. Ez utóbbiról tegyük hozzá, hogy semmiképpen sincs szó.

Washington szempontjából az iráni nukleáris megállapodás aláírása pusztán veszélyes konfliktushelyzetnek a tárgyalásos megoldását jelenti, ugyanakkor korántsem beszélhetünk amerikai-iráni szövetségi rendszerről. Tény azonban, hogy Washington számít Teheránra néhány regionális konfliktusban, mint az Iszlám Állam elleni harcban vagy a szíriai rendezésben. Az amerikai-iráni kapcsolatokat továbbra is komoly feszültségek jellemzik, amit mi sem jelez jobban, mint Ali Khameneinek 2016 áprilisában tett kijelentése, amely szerint a közel-keleti regionális kérdések vonatkozásában fő ellenségnek továbbra is az Egyesült Államokat nevezte meg, míg másodikként a „cionista rezsime”, vagyis Izrael Államot.<sup>33</sup> Az Egyesült Államoknak a fő célja, hogy egyensúlyozzon a két állam között.

Az iráni-szaúdi viszonyban az elhidegülés csúcspontját a diplomáciai kapcsolatokat újbóli megszakítása jelentette 2016 januárjában, amelynek előzményét Nimr sejk kivégzése jelentette Szaúd-Arábiában. Nimr síita sejket 45 emberrel együtt január 2-án végezték ki hazaárulás és egyéb vétségek miatt Szaúd-Arábiában. Nimr sejk a halála előtti években igen kritikusan állt a szaúdi királyi családhoz, az arab tavasz kezdetekor demokratikus reformokat sürgetett hazájában. Habár Nimr sejk is ugyanazt a tizenkét imámos síitizmust követi, mint Irán, ugyanakkor nem vádolható azzal, hogy a teheráni rezsime szószólója lenne. Irán politikai okokból mégis a rezsime elleni támadásként értelmezte a síita vallási vezető kivégzését, Teheránban tüntetések robbantak ki, és támadás érte Szaúd-Arábia teheráni követségét is. Ez utóbbit a teheráni vezetés élesen elítélte. Szaúd-Arábia mégis utalva az 1979-es amerikai követséget ért támadásokra megfogalmazta, hogy az iráni vezetés felelős a követséget ért támadásért, és válaszul megszakította a diplomáciai kapcsolatokat Iránnal.<sup>34</sup> Bahrein és az Egyesült Arab Emírátságok – többek között – csatlakozva Szaúd-Arábiához megszakították diplomáciai kapcsolataikat Iránnal, míg Katar és Kuvait visszahívta a Teheránban állomásozó nagykövétét.

Ez utóbbi azt is mutatja, hogy a közhiedelemmel ellentétben nem egységes a GCC államoknak a szaúdi-iráni geopolitikai rivalizáláshoz való hozzáállása. Éppen Katar magatartását is inkább a lavírozás, semmint a szaúdi álláspont feltételek nélküli követése jellemzi. Omán pedig a GCC államoktól teljesen eltérő a kooperáción és nem a konfrontáción alapuló Irán-politikát folytat.<sup>35</sup> Szaúd-

---

<sup>32</sup> V.ö. F. Gregory Gause III: The Future of U.S.-Saudi Relations. The Kingdom and the Power. *Foreign Affairs*, July/August 2016, pp. 114-126.

<sup>33</sup> Khamenei: US is main enemy, 'Zionist regime' a close second. *Times of Israel*, 1 May 2016. <http://www.timesofisrael.com/khamenei-us-is-main-enemy-zionist-regime-a-close-second/> (Letöltve: 2016.05.10.)

<sup>34</sup> Ez sem tekinthető újdonságnak, hiszen 1988-ban Szaúd-Arábia az ún. háddzs incidenst követően megszakította diplomáciai kapcsolatait Iránnal.

<sup>35</sup> Geoffrey F. Gresh: Burgeoning Allies. *World Affairs*,

Arábiának tehát nem sikerült egy Irán-ellenes fronton kiépíteni a Közel-Keleten (*underbalancing*).<sup>36</sup> Mindez azt is jelenti, hogy ezen államok bizonyos szempontból megkérdőjelezzik Szaúd-Arábiának a mérsékelt szunnita arab államok között betöltött regionális hegemón szerepét. Az *underbalancing* tézisének némileg ellentmond Izraelnek a GCC államokkal formálódó kapcsolatai, amennyiben Izrael teljes mértékben támogatta a 2016 januári diplomáciai szakítást Szaúd-Arábia és Irán között. Furcsa módon az Izrael Állam és a GCC államok között kialakult *modus vivendi* az iráni nukleáris megállapodással együtt a közel-keleti stabilitás irányába hat. A palesztin kérdés vonatkozásában meglévő feszültségek – habár megvannak – de a vélt iráni fenyegetés háttérbe szorította az évtizedek óta megoldatlan kérdést.

Külön említésre méltó Törökország pozíciója az iráni-szaúdi geopolitikai szembenállás kapcsán. Törökország valójában igyekszik kívül maradni a két állam közvetlen szembenállásán, és nem elköteleződni a mérsékelt szunnita arab államok mellett sem. Törökország – véleményünk szerint – az arab tavaszban egyfajta lehetőséget látott, hogy az újfajta külpolitikájával – a zéró probléma a szomszédokkal alapelvvel – megbontsa a fennálló hatalmi egyensúlyi rendszert, és egy önálló szövetséget építsen ki. Törökországnak, habár gazdaságilag, politikailag és katonailag egyértelmű a térségben meglévő befolyása, ugyanakkor nem sikerült e pozíciót kivívni. Törökország jelenleg lavírozni próbál az iráni-szaúdi játszmában, ugyanis számára a teheráni rezsimmel korábban is fenntartott pozitív kapcsolatok kiemelkedő gazdasági és egyben politikai előnyöket is jelentettek. Megemlítendő, hogy regionális kérdések vonatkozásában (pl. a szíriai kérdés) Törökország inkább Szaúd-Arábiával ért(ett) egyet, ugyanakkor Ankara sohasem csatlakozott Rijád Teherán-ellenes diplomáciai kirohanásaihoz. Az elmúlt időszak török békülékenyebb külpolitikai hangneme Oroszország és Izrael irányába éppen értékelhető a fenti regionális ambíció kudarcának elismeréseként is. Az arab tavasz kezdetén többször mantraként hangoztatott „török modell” mára kikopott az arab világ politikai szótárából, és különösen a 2016. júliusi sikertelen puccskísérletet követő leszámolás eredményeként már Európában is pejoratív kicsengéssel bír.

### **A regionális konfliktusok és a hatalmi egyensúly kérdése**

A térség főbb regionális konfliktusai – mint az iraki, szíriai vagy a jemeni kérdés – önálló dinamikával bíró polgárháborúk, ugyanakkor éppen a fentiekben kifejtett hatalmi egyensúlyért folytatott versengés eredményeként beleilleszthetők a tágabb

---

<http://www.worldaffairsjournal.org/article/iran-and-oman-burgeoning-allies> (Letöltve: 2016.03.25.)

<sup>36</sup> F. Gregory Gause III: Ideologies, Alliances and Underbalancing in the New Middle East Cold War. Project on Middle East Political Science, POMEPS, <http://pomeps.org/2015/08/26/ideologies-alliances-and-underbalancing-in-the-new-middle-east-cold-war/> (Letöltve: 2016.03.25.)

összefüggésrendszerbe, így többek között ezeken keresztül modellezhető az iráni-szaúdi szembenállás logikája is.<sup>37</sup>

Ami Irakot illeti a 2003-at követő rendezés eredményeképpen Irán pozíciói kifejezetten megjavultak, amennyiben a Núri al-Málíki irányítása alatt álló bagdadi kormány(ok) Teherán erőteljes befolyása alá kerültek. Irán nemcsak a rezsimet, hanem különböző síita milíciákat is támogatott, amely összességében hozzájárult az észak-iraki szunnita arab közösség félelmeinek a növekedéséhez. Irak a 2010-es évekre az összeomlás szélére került, amely vákuumhelyzetet radikális csoportok, mindenekelőtt az Iszlám Állam kihasználta. Szaúd-Arábiának némiképpen az érdekeivel egybeesett a 2014-es iraki fordulat, az Iszlám Állam tevékenysége, hiszen radikális szunnita szervezetként céljai kifejezetten szembenálltak a síita dominanciájú bagdadi rezsimmel és Iránnal is. Miután azonban az Iszlám Állam jelentős területeket foglalt el Irak és Szíria területén már a szaúdi érdekeket is fenyegette az Iszlám Állam jelenléte. Ha nem is nyilvánosan, de a háttérben az Iszlám Állam elleni hadműveletek egy minimális együttműködésre kényszerítették Teheránt és Rijádot.

Irán az egyetlen olyan regionális hatalom, amely szárazföldi egységekkel Irak területén katonailag is fellép az Iszlám Állammal szemben. Kászim Szulejmáni iráni tábornokot több alkalommal is lencsevégre kapták miközben csapatai élén az Iszlám Állammal szemben harcol. Irán habár az elmúlt években – különösen az afgán határ mentén – szembenézett a radikális iszlámizmus kihívásával, azonban az Iszlám Állam előrenyomulása új keletű fenyegetést jelentett. Irán elsősorban azután köteleződött el szárazföldön is Irakban, miután attól tartott, hogy az Iszlám Állam akár Bagdadot is elfoglalhatja, és még inkább megközelítheti az iráni határt.<sup>38</sup> Az iráni közvetlen katonai fellépés elsősorban azt célozta meg, hogy egy adott sugarú körben megvédje az iráni határt. Irán katonailag képes lett volna az Iszlám Állam felszámolására, azonban ezt több okból sem tette meg. Egyrészt, Irán nem szeretette volna a meglévő szektáriánus különbségeket felerősíteni. Az Iszlám Állam által ellenőrzött területek javarészt szunnita muszlim csoportok lakta települések voltak. Az ottani lakosság részben éppen az Irán befolyása alatt álló bagdadi kormánnyal szembeni ellenérzése miatt támogatta az Iszlám Állam térnyerését kezdetben. Egy iráni katonák általi felszabadítás következménye az egységes Irak szempontjából beláthatatlan lett volna. Másrészt pedig egyes vélemények szerint az Iszlám Állam jelenléte felértékelheti Irán térségbeli szerepét az Egyesült Államok szemében. Irak vonatkozásában az Iszlám Állam elleni hadművelet összehozták a teheráni rezsimet Washingtonnal és Rijáddal, miközben a hosszú távú céljaik alapvetően eltérőek.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Jelen tanulmány kereteit messze meghaladja, hogy a három konfliktusról részletes, az eseménytörténetet is érintő áttekintést adjunk. Ehelyütt az elsődleges cél a konfliktus elhelyezése a regionális versengésben.

<sup>38</sup> Alireza Nader: Iran's Role in Iraq. Room for U.S.-Iran Cooperation? *Rand Corporation, Perspective*, No. 151, 2015, <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE151.html> (Letöltve: 2016.03.25.)

<sup>39</sup> Dina Esfandiary – Ariane Tabatabai: Iran's ISIS Policy. *International Affairs*, Vol. 91, No. 1, 2015, pp. 1-15.



Az Irak területén esetlegesen bekövetkező Irán általi politikai rendezés a nyugati államoknak nem áll érdekében, miként Szaúd-Arábiának sem.

Szíriában Iraktól eltérően a regionális szembenállás kérdése jobban meghatározó. Irán nemcsak, hogy az Aszad rezsim oldalán elkötelezett, hanem még Moszkva álláspontjánál is merevebben ragaszkodik Bassár al-Aszad személyéhez az elnöki székben. Irán jelentős mértékben hozzájárult az Aszad-rezsim katonai utánpótlásához, illetve titkosszolgálati valamint katonai tanácsadók révén próbálta elősegíteni a felkelők elleni fellépést. Iráni értelmezésben ugyanis az Aszad-rezsim megdöntésének kísérlete a hatalmi egyensúlyban meghatározó Szaúd-Arábia, illetve az Egyesült Államok politikája eredményeként egy olyan proxy-háború, amelynek tétje a revizionista tömb megszüntetése. A 2011 utáni Szíria tipikusan reprodukálja a fentiekben kifejtett mérsékelt szunnita arab államok versus revizionista tömb logikát. Különösen amennyiben számba vesszük a külső aktorok tevékenységét megállapíthatjuk, hogy Oroszország egyértelműen kiállt az Irán-Szíria-Hezbollah tengely oldalán, míg Szaúd-Arábia és az Öböl-menti államok céljai mögött az Egyesült Államok állt. Törökország ugyan önálló célokkal jelenik meg a konfliktusban, ugyanakkor mégis erőteljes koordináció jellemzi a török-GCC kapcsolatokat 2011 után. A Kalifátus 2014. júniusi kikiáltása némiképpen közelítette az álláspontokat, amennyiben közös célként fogalmazódik meg az Iszlám Állam elleni harc. Az Obama-adminisztráció azonban éppen ennek hatására értékeli át Irán szerepét a térségben. Az iráni nukleáris megállapodás aláírása egyet jelentett azzal, hogy Washington jobban be akarja vonni Teheránt a regionális megállapodás érdekében. Mindezt szolgálta a 2015 novemberében Oroszország és az Egyesült Államok által útjára indított ún. bécsi folyamat, ahol a revizionista tömb részéről Irán, a mérsékelt szunnita arab államok részéről Szaúd-Arábia versengett a számukra elfogadható politikai rendezésért. Szaúd-Arábia számára természetesen elfogadhatatlan volt, hogy az Obama-adminisztráció Iránt a tárgyalóasztalhoz ültette, és mindent megpróbált elkövetni, hogy Rijád kezébe ragadja a kezdeményezést. Különösen azért, mert Oroszország 2015 ősze és 2016 eleje között egy a korábbiaknál szélesebb katonai offenzívába kezdett Szíria területén, amely hivatalos magyarázat szerint az Iszlám Állam megtörését célozta. Oroszország részvétele és az Iszlám Állam fokozatos visszaszorulása azonban katonailag az Aszad-rezsim céljait segítette elő, amely nem utolsósorban hozzájárult ahhoz, hogy 2016 elején a politikai rendezésre irányuló bécsi folyamat összeomlott. Rijád igen aktív szerepet játszott abban, hogy a szíriai ellenzékot megszervezze 2015 decemberében. Szaúd-Arábia a számára kedvező szíriai csoportok összehangolásával Teherán befolyását kívánta háttérbe szorítani. Ennek a folyamatnak a csúcspontja a 2016. januári iráni-szaúdi szakítás, amely az addig meglévő alacsony szintű kapcsolatokat is ellehetetlenítette.

A szíriai események összességében nem Szaúd-Arábia elképzelései szerint alakulnak. Szaúd-Arábia éppen ezért 2015 decemberében bejelentette egy terrorizmus-ellenes elsősorban szunnita országokat tömörítő iszlám katonai szövetség létrejöttét. A szövetség hivatalos célja, hogy Rijád vezetése alatt teremtse meg a radikális iszlámista szervezetek – mindenekelőtt az Iszlám Állam - elleni szövetségi rendszert. A katonai együttműködésnek jelenleg 39 állam a tagja. A

katonai szövetség ki nem mondott célja a revizionista tömb, mindenekelőtt Irán regionális súlyának háttérbe szorítása, és nem utolsósorban az Egyesült Államok szélesebb politikai támogatásának a megnyerése.

Az iraki és szíriai konfliktusok az iráni-szaúdi hidegháborúban inkább Teherán lehetőségeit növelték. Éppen ez értékelte fel a jemeni polgárháború jelentőségét, amelynek során a szaúdi uralkodóház meggyőződött arról, hogy a zajdita síitizmust követő hűti felkelés háttérében Irán regionális ambíciói állnak. Geopolitikai szempontból Jemen a Báb al-Mandeb, a Vörös-tenger bejáratánál fekszik, amelynek esetleges hűti(-iráni) ellenőrzését sem Szaúd-Arábia, sem Egyiptom nem támogatná.<sup>40</sup> Éppen emiatt döntött 2015 tavaszán Szaúd-Arábia a katonai beavatkozás mellett, amely egy „megnyerhetetlen” háborúba sodorta az olajmonarchiát. Jemen vonatkozásában külön kell hangsúlyozni, hogy a hűti felkelők esetleges iráni támogatása inkább vélt, mint valós szaúdi félelem. Irán számára azonban nyilvánvalóan kedvező fordulatot jelentett az a pillanat, amikor a hűti felkelők távozásra bírták az országból a hivatalosan megválasztott Hádi elnököt.

## **Konklúzió**

A tanulmány célja a jelenleg is zajló regionális átalakulás áttekintése, elemzése volt. Megállapíthatjuk, hogy a hidegháborút követően a Washington vezetése alatt kialakult hatalmi egyensúlyi rendszert az elmúlt néhány évben számos kihívás érte. A kérdés elemzése azért sem egyszerű, mert mind a térség külső feltételrendszerében, mind a regionális szinten, mind a belpolitikai szinten párhuzamos változások zajlanak, amelyek kimenetét nehéz előre megjósolni. Az iráni nukleáris megállapodás önmagában nem érintette Irán katonai és politikai képességeit.<sup>41</sup> Számos elemzés rámutat, hogy hajlamosak vagyunk szélsőséges következtetéseket levonni Irán szerepével kapcsolatban. Irán regionális potenciáljának fenyegetésként való felnagyítása kifejezetten a pozícióit veszélyben látó Szaúd-Arábiának a diplomáciai célja.

Ugyanakkor a fenti elemzés arra is rámutatott, hogy egyrészt Irán rendelkezik regionális ambíciókkal, másrészt pedig 2001-et követően regionális súlya fokozatosan növekedett az afganisztáni és iraki beavatkozás eredményeként. A 2011-et követő politikai folyamatok kiélezték a regionális versengést, amelynek tétje Irán és bizonyos szempontból Törökország részéről is egy új hatalmi egyensúly kialakítása volt. Szaúd-Arábia fő célja pedig az Egyesült Államok támogatására épülő hatalmi egyensúly, és mindenekelőtt a szaúdi monarchia vezető

---

<sup>40</sup> Peter Salisbury: Yemen and the Saudi-Iranian „Cold War”. *Chatham House, Research Paper*, 2015.

[https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field\\_document/20150218YemenIranSaudi.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150218YemenIranSaudi.pdf) (Letöltve: 2016.03.25.)

<sup>41</sup> V.ö. Rouzbeh Parsi: The Middle East and the Deal: In Search of a New Balance. In Paolo Magri – Annalisa Perthegeella (eds.): *Iran After the Deal: The Road Ahead*. pp. 61-76. ISPI, Milano, 2015



szerepének fenntartása. A fenti sorok alapján megállapíthatjuk, hogy a Washington és a mérsékelt szunnita országok szövetségére épült hatalmi egyensúlyi rendszer fokozatos átalakulás alatt van. Ez az átalakulás azonban nem jelenti azt, hogy az Egyesült Államok és Szaúd-Arábia közötti évtizedes kapcsolatok megszűnének, vagy éppen leértékelődjenek.<sup>42</sup> A létező feszültségek mellett az amerikai-szaúdi viszonyban markáns változás nem várható. Az átalakuló hatalmi egyensúlyi rendszerben a regionális aktorok mellett a külső szereplők is hallatják hangjukat. Az új hatalmi egyensúlyi rendszer egyik sarokköve, egy új regionális biztonsági architektúra formálódása, amelynek alapjai egyelőre nem látszanak.

Az amerikai-iráni viszonyrendszerben pedig a kooperáció és konfrontáció jegyei továbbra is jelen lesznek. Washington egyre inkább igyekszik regionális megoldást találni a szíriai vagy iraki konfliktus rendezésére, ugyanakkor az is világosan látható, hogy mindez csak korlátozott lehet. Az egyes szereplők érdekei és középtávú céljai eltérő irányban mutatnak. Az Egyesült Államok számára fontos az Iszlám Állam elleni együttműködés Iránnal, ugyanakkor a perzsa állam által vizionált iraki politikai rendezés a nyugati államoknak nem érdeke. Az esetenkénti együttműködés és a konfliktusok fogják meghatározni a regionális aktorok egymáshoz fűződő viszonyát, amelyben meghatározó a külső aktorok véleménye, súlya és befolyása is. Hogy milyen lesz a hatalmi egyensúly 5-10 éven belül, arra jelen tanulmány keretei alapján sem tudnánk érdemben válaszokat megfogalmazni.

A hatalmi egyensúly alapvetően két fő tényezőn múlik. Egyrészt a regionális aktorok egymáshoz viszonyított relatív hatalmi pozícióján, amelyben a fő kérdés továbbra is Irán gazdasági és politikai szerepének változása. Másrészt azonban legalább annyira befolyásolja a hatalmi egyensúlyt a külső szereplők közötti kapcsolatok is. Vajon hogyan alakulnak az amerikai-orosz kapcsolatok és abban mennyiben lesz meghatározó a Közel-Kelet? Továbbá alapvető kérdés, hogy az Egyesült Államok és Oroszország külön-külön milyen Közel-Kelet politikát formálnak. A megannyi megválaszolatlan kérdés vonatkozásában csak arra vállalkozhattunk, hogy a jelenlegi átalakulást próbáltuk meg elemezni.

---

<sup>42</sup> F. Gregory Gause III.: The Future of U.S.-Saudi Relations. The Kingdom and the Power. *Foreign Affairs*, July/August 2016, pp. 114-126.

# Új úton az Iráni Iszlám Köztársaság? A Parlament és a Szakértők Gyűlése a 2016-os választása után

BARATI ANDRÁS–N. RÓZSA ERZSÉBET

Az 1979-ben győztes iráni iszlám forradalom eredményeként létrejött Iráni Iszlám Köztársaság<sup>1</sup> berendezkedésének alapja a Ruhollah Khomeini ajatollah által kidolgozott iszlám kormányzás modellje, a *velájat-e faqih*.<sup>2</sup> Az 1979 márciusában rendezett népszavazáson a választók elsöprő többsége döntött az iszlám kormányzás mellett,<sup>3</sup> majd még ugyanazon év decemberében – szintén óriási többséggel – elfogadták az új alkotmányt is.<sup>4</sup> Ez utóbbi értelmében az Iráni Iszlám Köztársaságban a legfőbb hatalom Istené.<sup>5</sup> Az állam alapja az a hit és meggyőződés, hogy egy Isten van, és az ő kizárólagos joga az irányítás, az ember kötelessége pedig magát az isteni parancsoknak alárendelni.

Az isteni kinyilatkoztatásnak alapvető szerepe van a törvények megalkotásában. Az alkotmány szerint az Isten igazságtételébe, a teremtésbe és az isteni törvényhozásba, folyamatos irányításba és állandó útmutatásba vetett hitnek alapvető feladata van az iszlám forradalom megszakíthatatlan folyamatában. Az emberi méltóságban és értékekben, az embernek az Isten előtti felelősséggel tartozással párosuló szabadságában való hit szintén ugyanilyen jelentőséggel bír. Mindezt a megfelelő tudással rendelkező vallásjogtudósok folyamatos *idzstihádja*<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> A fejezet egyes részeinek alapja: N. Rózsa Erzsébet: „Evolúció és revolúció az Iráni Iszlám Köztársaság külpolitikájában”. In: *Nemzeti identitás és külpolitika a Közel-Keleten és Kelet-Ázsiában* (szerk. N. Rózsa Erzsébet). Budapest: TLA, 2005. 111–145. o.

<sup>2</sup> A tanulmány a perzsa nevek, szavak átírásában a magyarhoz legközelebb álló kiejtést igyekszik visszaadni

<sup>3</sup> Az iráni alkotmány 1. cikke szerint „Irán államformája iszlám köztársaság, amit Irán népe ... 1979. március 29-én és 30-án népszavazáson hagyott jóvá, a választók 98,2%-os többségével. „The Constitution of Islamic Republic of Iran”. *Iran Chamber Society*, [http://www.iranchamber.com/government/laws/constitution\\_ch01.php](http://www.iranchamber.com/government/laws/constitution_ch01.php).: 2016. július 6.

<sup>4</sup> Az új alkotmányról rendezett népszavazáson (1979. december 2–3.) 71,6 százalékos részvételi arány mellett a választók 99,5 százaléka szavazott igennel. Dieter Nohlen, Florian Grotz és Christof Hartmann: *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook*. Volume I: Middle East, Central Asia, and South Asia. Oxford: Oxford University Press, 2001. 72. o.

<sup>5</sup> „Az Iszlám Köztársaság egy olyan rendszer, amely az egy Istenbe és az ő kizárólagos szuverenitásába, valamint az ő törvényhozási jogába vetett hiten ... alapszik ...” Az iráni alkotmány 2. cikke. „The Constitution of Islamic Republic of Iran”.

<sup>6</sup> A *sariát* illető kérdésekben saját jogi vélemény megformálása a *saría* alapvető törvényeinek interpretálásával. *Encyclopaedia of Islam*. Leiden: E. J. Brill, 1986–2004. VII:295b.

biztosítja, melyet a Korán és a szentek *szunnái*, hagyományai alapján gyakorolnak.<sup>7</sup> Az isteni akarat közvetítésére hivatott „imám távollétében a vallásos közösség vezetése az igazságos és istenfélő vallástudósra hárul, aki tisztában van kora körülményeivel”.<sup>8</sup> A Khomeini ajatollah által kidolgozott modell éppen ettől a jellemzőtől jellegzetesen síita, hiszen a rendszer középpontjában – a fentieknek megfelelően – a vallástudós áll, aki a rejtőzködő imám távollétében a vallás letéteményese. Azonban Khomeini ajatollah iszlámkormányzás-modellje egy politikai, nem pedig vallásjogi tézis, és a síita vallástudósok nagy része nem ismeri el.

Az alkotmány arról is rendelkezik, hogy az Iráni Iszlám Köztársaságban az ország ügyeit a közvélemény alapján kell intézni, azaz a szavazók akarata közvetlen választásokon keresztül jelenik meg. Így választják a köztársasági elnököt, a Parlament (*madzslesz*) képviselőit, valamint a Szakértők Gyűlésének tagjait.<sup>9</sup> Az Iráni Iszlám Köztársaság politikai rendszere ennek következtében egy olyan kettős struktúra, melyben a jellegzetesen síita ideológia mellett az európai modernizáció hatása is érvényesül (alkotmány, köztársasági forma, parlament, szétválasztott hatalmi ágak).

Iránnak tehát egy meglehetősen komplex – a vallási szféra által dominált, de bizonyos fokig a választók által irányított – politikai rendszere van, mely sajátos keveréke az „iszlám államnak” és egy „modern” államszervezetnek. Ezt a kettősséget mutatja az is, hogy noha a politikai struktúra három különböző szegmensét (Parlament,<sup>10</sup> köztársasági elnök, Szakértők Gyűlése) három – általában eltérő időpontban, de 2016-ban közülük kettőt egyszerre tartott – választáson, közvetlenül választják meg, az alkotmányosság felett „örkődő”, ún. Örök Tanácsának<sup>11</sup> joga van a jelöltek előéletének az iszlám törvények alapján történő átvilágítására, azaz az előzetes szelektálásra. Ennek megfelelően hivatalos jelöltté csak az válhat, akit a regisztráció után az Örök Tanácsa a választott pozíció (parlamentari képviselő, köztársasági elnök vagy a Szakértők Gyűlésének tagja) betöltésére alkalmasnak minősített.

### **Az Iráni Iszlám Köztársaság közvetlenül választott szervei**

A *madzslesz* (az iszlám konzultatív gyűlés) 290 képviselőt számláló, egykamarás parlament. Az európai törvényhozó testülethez képest fontos különbség, hogy Iránban a parlament nem a hatalom kizárólagos birtokosa, bár a törvényhozásban játszott szerepe jelentős. A kormány által beterjesztett törvényeket a Parlamentnek kell elfogadnia, azonban azok csak az Örök Tanácsának jóváhagyása (alkotmányossági vizsgálata) után emelkednek jogerőre. (Az Iráni Iszlám

<sup>7</sup> Az iráni alkotmány 2. cikke. „The Constitution of Islamic Republic of Iran”.

<sup>8</sup> Az iráni alkotmány 5. cikke. Uo.

<sup>9</sup> Az iráni alkotmány 6–7. cikke. Uo.

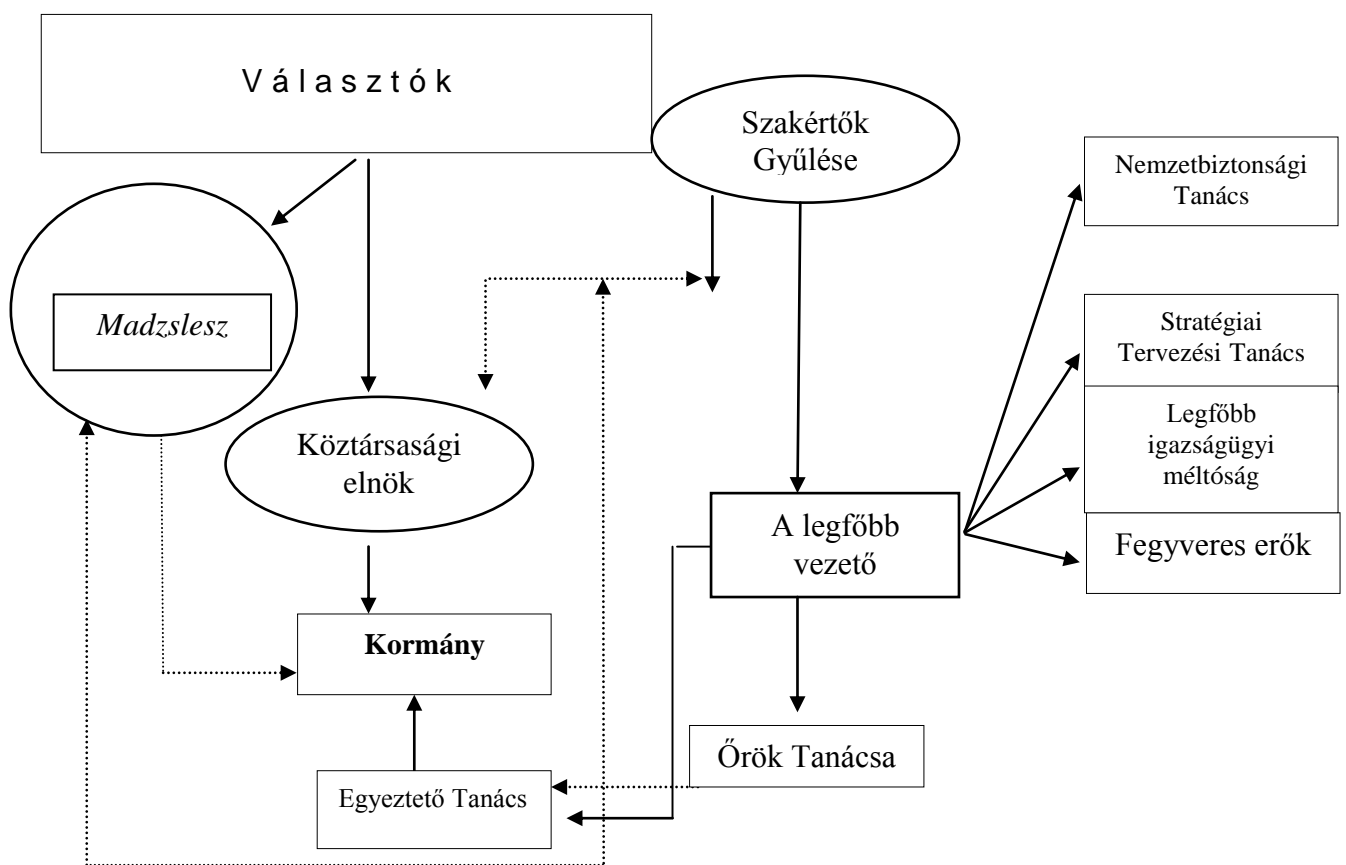
<sup>10</sup> Az iráni alkotmány 7. cikke – két Korán-versre hivatkozva (42:38 és 3:159) – megállapítja, hogy az iszlám konzultatív gyűlés, azaz a parlament (és a tanácsok) az ország törvényhozó és végrehajtó szervei.

<sup>11</sup> 12 tagú testület, akik közül 6 jogtudóst (*faqih*) a Legfőbb Vezető, 6 jogászt (*hoquqdán*) a parlament nevez ki, az iráni igazságszolgáltatás feje által előterjesztett listából.

Köztársaságban a legfőbb vezetőnek vannak olyan jogosultságai, amelyekkel másutt a parlament rendelkezik.)<sup>12</sup> Továbbá a Parlamentnek kell jóváhagynia a kormány tagjainak a kinevezését – ennek érdekében (gyakran órákon át) meghallgatják és kikérdezik a kinevezésre váró miniszterjelölteket.<sup>13</sup>

Minden 18. életévét betöltött iráni állampolgár választó és választható, amennyiben az Örök Tanácsa őt a jelöltségre alkalmasnak találta. Az iráni alkotmány értelmében a vallási kisebbségek alanyi jogon küldhetnek képviselőket a *madzslesz*-be:<sup>14</sup> a zoroasztriánusok és a zsidók egy-egy, az asszír és a káldeus keresztények összesen egy, míg a számban jelentősebb örmény keresztények két képviselővel rendelkeznek.<sup>15</sup>

1. ábra  
Az Iráni Iszlám Köztársaság politikai rendszerének modellje



<sup>12</sup> Ennek legfontosabb oka a már említett meggyőződés, hogy a törvények alapvetően az isteni kinyilatkoztatáson alapulnak. Az isteni akarat és törvények értelmezésében pedig a Legfőbb Vezető, valamint az általa delegált Örök Tanácsa hivatott véleményt nyilvánítani.

<sup>13</sup> Különösen kirívó eset volt a jelenlegi külügyminiszter, Mohamed Dzsavád Zarif meghallgatása, amely több órát vett igénybe. Mivel Zarif évtizedeket töltött külföldön, elsősorban az Egyesült Államokban, a konzervatív képviselők egy része nagy gyanakvással fogadta. Végül a legemelkedettebb stílusban elmondott, arab nyelvű Korán-idézetekkel sűrűn megtűzdelt beszéde biztosította számára a külügyminiszteri tárcát.

<sup>14</sup> Az iráni alkotmány 64. cikke. „The Constitution of Islamic Republic of Iran”.

<sup>15</sup> Az egyik a délen, a másik az északon élő örményeket képviseli.

A végrehajtó hatalmat a közvetlenül választott köztársasági elnök – 2013 óta Haszan Rouháni – gyakorolja. Az elnököt négy évre választják, maximum két, egymást követő időszakra.<sup>16</sup> Megválasztásának feltétele, hogy iráni szülők iráni állampolgárságú gyermeke, az ország hivatalos vallásának, az ún. tizenkettes *dzsa'farita síának* a követője legyen, és közigazgatási gyakorlattal rendelkezzen. Az elnök nevezi meg a minisztereit, akiket azonban a Parlamentnek jóvá kell hagynia. Ő írja alá a nemzetközi egyezményeket, a *madzslesz* által elfogadott törvényeket, és felügyeli azok végrehajtását. Ily módon funkciója inkább az európai miniszterelnöki feladatkörhöz hasonlít.

A harmadik közvetlenül választott intézmény az immár 88 tagú Szakértők Gyűlése, melynek legfontosabb feladata a legfőbb vezető megválasztása (és adott esetben akár a visszahívása is).<sup>17</sup> A feladatot először Khomeini ajatollah utódlásának rendezése érdekében ruházták a szervezetre. (Az első, akkor hetven főt számláló Szakértők Gyűlését közvetlenül a forradalom után hozták létre abból a célból, hogy az Iráni Iszlám Köztársaság alkotmányát kidolgozza. Azt követően a testületet feloszlatták.) Khomeini halála (1989) után a Szakértők Gyűlése Ali Khameneit választotta meg az Iráni Iszlám Köztársaság legfőbb vezetőjének, és bár a vallási képzettségét illetően számtalan kérdőjel merült fel, azóta is ő tölti be ezt a hivatalt. Mivel az immár 77 éves Khamenei az utóbbi időben egyre többet betegeskedik, így a 2016-os választás tétje, hogy a nyolc évre megválasztott gyűlésnek minden valószínűség szerint döntenie kell majd a következő legfőbb vezető személyéről is.

2016 februárjában tehát kettős választásokat tartottak Iránban: egyrészt a Parlament, másrészt a Szakértők Gyűlése tagjait választották meg. Az alábbiakban a két voksolás részleteit, eredményeit és jelentőségét elemezzük.

## Regisztráció és felülvizsgálat

Az iráni választási rendszer szabályainak megfelelően a 2015. december 17. és 23. közötti regisztrációs időszakban – az iráni belügyminisztérium adatai szerint – 12.123 személy regisztrált a parlamenti választásokra, megdöntve ezzel az eddigi – 1996-os – rekordot (8.365 fő).<sup>18</sup> A Szakértők Gyűlése tagjelöltségére 801 fő regisztrált, 62 százalékkal többen, mint a legutóbbi, 2006-os választáson.<sup>19</sup> A nagy megmérettetési szándék egyértelműen azt mutatta, hogy az előző, 2012-es parlamenti választásokkal szembeni, jelentős méreteket öltő bojkott – amely a

<sup>16</sup> Elvileg később, kihagyás után újraválasztható, azonban ez eddig nem fordult elő.

<sup>17</sup> Erre az iszlám köztársaság életében eddig nem volt példa, részben a rendszer legitimitációjának érdekében sem.

<sup>18</sup> „ámár-e námneviszi-je madzslesz, 42 nafar be azá-je har korszi”. *Jamejam Online*, <http://jamejamonline.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>19</sup> „szabt-e nám-e 801 nafar dar entekhábat-e pandzsomin dore-je khobregán-e rahbari”. *Iranian Students' News Agency*, <http://isna.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

2009-es elnökválasztást<sup>20</sup> követően kezdődött a nagyvárosokban – nem ismétlődött meg; sőt, az iráni választók élni akartak az alkotmányos jogaikkal, és reális lehetőséget láttak arra, hogy akaratukat érvényesítsék.

A jelöltek átvilágítása és a választások lebonyolítása a belügyminisztérium és az Örök Tanácsának a feladata. Az Iráni Iszlám Köztársaság alkotmányának 99-es cikke kimondja, hogy az Örök Tanácsa „felelős a Szakértők Gyűlése, az elnök és a Parlament megválasztásának ellenőrzéséért”.<sup>21</sup> Ezt a passzust a testület 1991 óta a törvény által kötelezővé tett, a választási folyamat bármely lépcsőfokán – például a jelöltek megszűrésére is – alkalmazható felülvizsgálatként (*nezárat-e eszteszvábi*) értelmezi.<sup>22</sup> Az átvilágítási folyamat – ily módon – kétlépcsős. Az első körben a belügyminisztérium dönt: visszautasít mindenkit, aki nem felel meg a választási törvényben foglalt alapvető követelményeknek.<sup>23</sup> Január közepén a belügyminisztérium bejelentette, hogy 10.954 (parlamentari képviselőre pályázó) jelölt indulását hagyta jóvá.<sup>24</sup>

A belügyminisztériumi szűrést követi az Örök Tanácsának az inkább ideológiai szempontú szelektálása. A testület idén a szokásosnál is szigorúbb volt, hiszen mind a konzervatív, mind a reformista és centrista politikusok, valamint a jelenlegi képviselők közül is nagy számban zárt ki jelölteket. A parlamenti választásokon a regisztráltak kevesebb mint a fele (48,6 százalék), 5.891 fő indulhatott csak a január 17-én nyilvánosságra hozott lista szerint,<sup>25</sup> a Szakértők Gyűlésének 801 jelöltjéből pedig mindössze 166 kapott engedélyt a megmérettetésre.<sup>26</sup> Tehát mindkét testület tagságára rekordmennyiségben regisztráltak, de a megszürték száma és aránya is rekordot döntött.

---

<sup>20</sup> Emlékeztet, hogy a 2009-es elnökválasztás – az azt megelőző, kifejezetten a nyugati demokráciákra emlékeztető választási kampány után – hatalmas tömegtüntetésekbe és az államhatalom átmeneti megingásába torkollt. Bár azóta is vita folyik arról, hogy a második elnöki ciklusát kezdő Mahmud Ahmadinezsád jogosan folytatta-e az elnöki tevékenységét, szakértők valószínűnek tartják, hogy valóban ő nyerte a választást. A tüntetésekre válaszul azonban sokakat letartóztattak, közöttük a rezsim belső ellenzékeként fellépő ún. Zöld Mozgalom vezetőit, akik máig háziőrizetben vannak.

<sup>21</sup> Az Iráni Iszlám Köztársaság alkotmánya. *Divan edalat.ir*, <http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=base>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>22</sup> „mabná va tahlil-e hoquqi-je nezarat-e eszteszvábi-je surá-ye negahbán”. *Farda News*, <http://www.fardanews.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>23</sup> 3. fejezet, 28-as cikke: „qánun-e entekhabát-e madzslesz-e surá-je eszlámi bá ákharin eszláhát”. *Guardian Council*, <http://www.shora-gc.ir/Portal/File/ShowFile.aspx?ID=ada0d12a-7c76-4155-afb3-5da871739af3>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>24</sup> „10.954 tajjid va 814 nafar radd-e szaláhijat sodand”. *TABNAK*, <http://www.tabnak.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>25</sup> „ta’jrid-e szaláhijat-e 40 dar szad-e dávtalabán-e entekhabát-e madzslesz dar haj’áthá-je nezarat”. *FARS News Agency*, <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13941027001473>, 2016. január 17.

<sup>26</sup> „natájedzs-e barreszi-je szaláhijat-e dávtalabán-e khobregán”. *Aftab News*, <http://aftabnews.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

A regisztrációs és az átvilágítási időszakban a legnagyobb érdeklődés a 43 éves Szajjed Haszan Khomeini ajatollahot, az Iráni Iszlám Köztársaság alapítójának, Ruhollah Khomeini ajatollahnak az egyik unokáját övezte. Khomeini politikai orientációja 2009-ben vált egyértelművé, amikor is nyíltan a reformista elnökjelöltet, Mir Hoszein Muszavit támogatta, majd később az ismert reformista politikusokkal, Alireza Behestivel és Mohammadreza Dzsálájpúrral is találkozott azok szabadon engedése után.<sup>27</sup> Azt, hogy indul a Szakértők Gyűlésének választásán, szintén egy reformista gyűlésen jelentette be, tavaly augusztusban.<sup>28</sup> Döntését a mérsékelt konzervatívok és a reformisták örömmel fogadták.

Azonban a Mahmud Ahmadinezsád elnöksége alatt tett kritikus megjegyzései és az Akbar Hássemi Rafszandzsáni ajatollahal ápolt jó kapcsolata miatt a radikális konzervatív politikusok körében nem örvend népszerűségnek. Hoszein Sariatmadari, a keményvonalas *Kayhan* napilap főszerkesztője azt írta, hogy „Szajjed Haszan Khomeini nevét és pozícióját arra használják, hogy a vizzályt okozó csoportok – amelyek a külföldi [kormányzatokhoz] kötődnek – ... elrejtsek a terveiket”. Majd így folytatta: „Az olyan emberek, mint Sajkh Nimr al-Nimr és Sajkh Ibrahim Zakzaki, Khomeini imám valódi unokái.”<sup>29</sup> Hoszein Dzsáláli, a keményvonalas Mohammad Táqi Meszbáh Jazdi ajatollah irodájának a vezetője azt nyilatkozta, hogy „Rafszandzsáni Khomeini imám a családjával próbál új zendülést [a 2009-es, vitatott kimenetelű elnökválasztást követő zavargásokra használt kifejezés] indítani”.<sup>30</sup> Meg kell jegyezni, hogy Haszan Khomeini még a regisztrálás napján bejelentette, hogy függetlenként kíván indulni.<sup>31</sup> Egyesek pedig azzal érveltek az indulása ellen, hogy Khomeini imám megtiltotta, hogy a családja politikai pályára lépjen. Mohammad Mahdi Abdkhodái, a néhai legfőbb vezető egyik bizalmasa ezt azzal cáfolta, hogy Haszan Khomeini édesapja, Ahmad Khomeini is a Szakértők Gyűlésének a tagja volt.<sup>32</sup>

A Szakértők Gyűlése 1991 júliusában döntött arról, hogy a jelöltaspiránsoknak vizsgán kell számot adniuk a teológiai ismereteikről, amelyet az Örök Tanácsa bonyolít le. A 2016. január 5-én megrendezett írásbeli vizsgán azonban Khomeini nem jelent meg. Azt állította, hogy nem kapott róla értesítést, de

---

<sup>27</sup> „szajjed alireza hoszeini behesti ázád sod/didár-e szajjed haszan khomeini va dzsam’i az a’záje bejt-e hezrat-e emám bá doktor behesti”. *Kaleme.com*, <http://kaleme.com/1388/06/22/klm-351/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>28</sup> „hássemi:omidváram szajjed haszan khomejni kándidá-je khobregán savad”. *Khabar Online*, <http://www.khabaronline.ir/detail/443256/Politics/election>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>29</sup> „váknes-e adzsib-e kejhán be e’lám-e kándidáturi-je ájatolláh-e szajjed haszan khomeini”. *Tadbir Khabar*, [http://www.tadbirkhabar.com/political/87485\\_94/ázár/22](http://www.tadbirkhabar.com/political/87485_94/ázár/22). Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>30</sup> „tuhin be szajjed haszan khomeini”. *Magiran.com*, <http://www.magiran.com/npview.asp?ID=3286216>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>31</sup> „Cím?”. *Alef.ir*, <http://alef.ir/vdcdoj0snyt0ff6.2a2y.html?318149>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>32</sup> „szokhanán-e montaszeb be szardár-e mosaffaq dar moured-e „haszan khomeini” dorugh-e bozorgiszt”. *Entekhab.ir*, <http://www.entekhab.ir/fa/news/242897>. Letöltés ideje: 2016. július 6.



az Örök Tanácsa szerint ők mindenkit tájékoztattak. Khomeini ezt követően fellebbezést nyújtott be, de a Tanács őt „az elvárt tudás hiányában” kizárta<sup>33</sup> – annak ellenére, hogy Khomeini a *darsz-e kháredzs*, a legmagasabb iszlám jogtudományi szinten tanít Qomban. Emellett teológiai tudását több *mardzsza*<sup>34</sup> is jóváhagyta,<sup>35</sup> köztük Dzsa’far Karimi, a legfőbb vezető *Eszteftá’át* hivatalának<sup>36</sup> az elnöke, aki azt mondta, hogy Khomeini „ismereteit tekintve, kompetens”.<sup>37</sup> Ezzel szemben a fiatal, 24 éves, qomi Mejszam Duszt-Mohammadi indulását az Örök Tanácsa engedélyezte.<sup>38</sup>

A Khomeinit ért hátrányos döntéssel szemben olyan *mardzsá’k* fogalmaztak meg kritikát, mint Abbász Mahfuzi vagy a nagy tekintéllyel rendelkező Lotfollah Szafi Golpájegáni.<sup>39</sup> Mindazonáltal Rafszandzsáni ajatollahnak, a Rendszer Érdekét Meghatározó Tanács<sup>40</sup> elnökének február 1-jei nyilatkozata fogalmazta meg a legerősebb kritikát az Örök Tanácsával szemben:

„Kizárták Khomeini imám unokáját, aki a leghasonlatosabb személy a nagyapjához. ... Ki döntött arról, hogy megítélhettek másokat? Ki adott jogot Nektek arra, hogy a Tietek legyen minden fegyver, minden pénteki ima és az állami televízió? Khomeini imám nélkül ... egyikük sem létezne.”<sup>41</sup>

Meg kell jegyezni, hogy a jelöltek megszűrése kezdettől fogva része volt a forradalmi rendszernek, de Khomeini halála óta az Örök Tanácsa sokkal szigorúbban ellenőrizte a jelöltaspiránsokat. Rafszandzsáni az elnöksége (1989–1997) alatt annak reményében támogatta ezt a váltást, hogy a Parlament baloldali tagjainak a befolyását ezzel megszüntetheti. A sors iróniája, hogy húsz év elteltével

<sup>33</sup> „szaláhijat-e nave-je bonjángo-zár-e enqeláb radd sod”. *Aftab News*, <http://aftabnews.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>34</sup> A *mardzsza’ al-taqlid* a 12-es síita iszlámban a legmagasabb teológiai rang.

<sup>35</sup> Hoszein Vahd Khorászáni, Musza Szobejri Zandzsáni, Abdul Karim Muszavi Ardabili, Abbász Mahfuzi. „mohr-e tajjid-e jek mardzsza’-e taqlid bar edzstehád-e szajjed haszan”. *Gozar News*, [http://gozarnews.ir](http://gozarnews.ir/). Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>36</sup> A Legfőbb Vezetőnek címzett vallási kérdéseket kezeli.

<sup>37</sup> „entekhá: ájatolláh szajjed dzsa’far karimi: szajjed haszan khomeini hame sarájet-e elmi, szijászi va e’teqádi bará-je khobregánrá dárád”. *Hasan Khomeini Official Website*, <http://www.hasankhomeini.ir/?persian=content&categoryID=455&nodeID=3068>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>38</sup> „in rouháni-je 24 szále dzsavántarin kándidá-je tajjid-e szaláhijat sode-je entekhábat-e khobregán aszt”. *Entekhab.ir*, <http://www.entekhab.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>39</sup> „hozur-e ájatolláh al-ozma mahfuzi dar bejt-e jádgár-e emám”. *Jamaran.ir*, <http://jamaran.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.; „didár-e ájatolláh szafi va szajjed haszan khomejni”. *TABNAK*, <http://www.tabnak.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>40</sup> *Madzsma’-e Taskhisz-e Maszlahat-e Nezám*, amelyet a parlament és az Örök Tanácsa közti viták megoldására alapítottak 1998-ban. Jogkörét azóta kiterjesztették a mindhárom hatalmi ág feletti ellenőrző funkcióval, valamint 2005 óta ez a szerv a Legfőbb Vezető legfontosabb tanácsadó testülete is. Tagjai a kormányzat három ágának vezetői és az Örök Tanácsának vallásjogásza.

<sup>41</sup> „szokhanán-e tond-e hásemi rafszandzsáni darbáre-ye radd-e szaláhijathá”. *Khabarche.ir*, <http://khabarche.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.



éppen ő lett az, akit 2013-ban az Örök Tanácsa kizárt az elnökjelöltek közül. Rafszandzsáni leginkább a bel- és külpolitikai ügyekről alkotott pragmatikus nézeteiről ismert, amelyekért a radikális konzervatívok azzal vádolják, hogy elfordult a forradalom elveitől.

A tömeges méretű diszkvalifikáció ellen Rouhání elnök is felszólalt:

*„ahogy arra az Iszlám Forradalom legfőbb vezetője utalt és el is rendelte: mindenki az alkotmány szerint cselekedjen, ne pedig politikai szája íze szerint. Ezért sürgősen arra kérem a belügyminisztert és a hírszerzési minisztert, hogy e tekintetben működjenek együtt és konzultáljanak a választásokat felügyelő Örök Tanácsával.”<sup>42</sup>*

Az Örök Tanácsa végül egyes jelöltek kizárásának a felülvizsgálata után 1500 fő indulását mégis engedélyezte,<sup>43</sup> így „csak” a jelentkezők 49 százaléka nem indulhatott a választáson.<sup>44</sup>

Az iráni politikai életet gyakran a reformisták és a konzervatívok harcaként ábrázolják. Mivel intézményesített politikai pártok nincsenek az országban, ez a nézet leegyszerűsített és pontatlan. Bár különböző politikai szervezetek és frakciók aktívak, és regisztráltak is őket, azok inkább „politikai áramlatoknak” írhatóak le, mintsem a nyugati értelemben vett politikai pártoknak. Míg a pártoknak általában van szervezeti felépítése és programja, amely többé-kevésbé következetes, ezek a „politikai áramlatok” többnyire a közös politikai és ideológiai célokért, gazdasági érdekekért létrejött szövetségek. Mivel nincsenek hivatalos pártok, prominens politikusok és mozgalmak gyakran adnak ki – egyfajta ajánlásként - jelöltlistákat, melyek olyan személyek nevét tartalmazzák, akik hasonló véleményen vannak, mint ők maguk. A jelöltekkel nem feltétlenül konzultálnak előre a listára kerülésükről és ugyanaz a jelölt több listán is szerepelhet. A választó viszont egyénre szavaz, nem listára, mint más parlamentáris rendszerekben.

### *A konzervatív tábor*

A konzervatív (vagy ahogy az – angol nyelvű – iráni média hívja őket: *principalista*)<sup>45</sup> erők a választások előtt nehezen egyeztek meg a közös listájukról, és elsődlegesen a – mérsékelt konzervatív szervezetektől a radikálisokig terjedő – belső egység létrehozása lett a cél, amit a *Principalista Koalíció Tanácsának (sura-je e'teláf-e oszulgaraján)* ernyője alatt kívántak megvalósítani. Aszadollah

---

<sup>42</sup> „szokhanán-e tand-e rouhání dar taz'if-e surá-je negahbán”. *Raja News*, <http://www.rajanews.com/news/232430>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>43</sup> „ákhárin akhbár az natájedzs-e naháji-je barreszi-ye szaláhijat-e kándidáhá-je entekhabát-e madzslesz”. *Entekhab.ir*, <http://www.entekhab.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>44</sup> Ennél csak a legelső, 1980-as parlamenti választáson volt nagyobb a kizárás aránya (51,7 százalék), amikor a forradalmi koalíció különböző csoportjai között nyílt hatalmi harc folyt.

<sup>45</sup> Az angol *principle* szóból, jelentése „az alapelvhez hű”, azaz konzervatív.

Badamcsijá, az Iszlám Koalíció Pártjának (*hezb-e motalefe-je eszlámi*) a tagja ezt meg is erősítette:

„Sok tanácskozást tartottunk azért, hogy egy hármas koalíciót hozzunk létre az Állhatatosság Frontja (*dzsebhe-je pájdári*), az Elkötelezettek (*iszárgarán*) és az Iszlám Koalíció között, hogy egy egységes konzervatív mozgalom induljon a parlamenti választásokon.”<sup>46</sup>

Ennek megfelelően a választásokat megelőző hónapokban a keményvonalas konzervatív tábor három vezetője, Mohammad Reza Mahdavi Kermáni ajatollah, a Harcos Klerikusok Társaságának (*dzsame'e-je rouhánijat-e mobárez*) feje, Mohammad Jazdi ajatollah, a Qomi Teológiai Oktatók Társaságának (*dzsame'e-je modarreszín-e houze-je 'elmije-je qom*) elnöke és Mohammad Táqi Meszbáh Jazdi, az Állhatatosság Frontjának szellemi vezetője egy közös választási stratégia kidolgozására törekedett.<sup>47</sup> Természetesen felkérték Ali Laridzsánit, a Parlament elnökét és a vezetése alatt álló Velájat Követői (*rahrován-e velájat*) frakciót – amely a jelenlegi parlament legerősebb csoportja –, hogy csatlakozzanak, de Laridzsáni visszautasította ezt,<sup>48</sup> és bejelentette, hogy függetlenként indul.<sup>49</sup>

Laridzsáni lépése nem volt váratlan, mert beleilleszkedik abba a dominanciáért folytatott küzdelembe, amely a konzervatív táboron belül a mérsékelték és a keményvonalasok között zajlik. A mérsékelt konzervatívok vezetői, mint Rafszandzsáni vagy Ali Akbar Náteq-Nuri<sup>50</sup> Ahmadinezsád 2005-ös győzelme után Mohammad-Táqi Meszbáh Jazdi lépései következtében marginalizálódtak. Ezt követően a mérsékelt principalisták vezetője az utóbbi időkig Laridzsáni maradt, de Ahmadinezsád második ciklusa alatt ő is állandó támadások célpontja lett. Rouháni 2013. júniusi győzelme óta Laridzsáni a Parlament elnökeként<sup>51</sup> a végrehajtói és a törvényhozói hatalmi ág közötti kapcsolat javítására törekedett, ami szöges ellentéte az Ahmadinezsád alatti politikájának. Az elmúlt időszakban az olyan kérdésekben és ügyekben, mint például Rouháni technológiaügyi miniszterének a felelősségre vonása vagy a nukleáris tárgyalások, folyamatosan a kormányzat mellett állt. Laridzsáni Rouhánihoz való közeledése a nukleáris egyezmény ratifikálásában csúcsosodott ki, amikor is kemény kézzel

<sup>46</sup> „moszallasz nevest: moudzs-e dovvom-e e'teláf: edáfe sodan-e velájati, láredzsáni, qálibáf va dzsalil be hamgarái-je oszulgaráján”. *Akharin Khabar*,

<http://akharinkhabar.com/Pages/News.aspx?id=2332438>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>47</sup> „omidvári-je taqavvi be bargozári-je dzsalasze-je sze-dzsánebe-je meszbáh, jazdi va mováhedi”. *Iranian Students' News Agency*, <http://isna.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>48</sup> „namájande-je láridzsáni dar e'teláf-e oszulgaráján hozur nadárad”. *TABNAK*, <http://www.tabnak.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.; „taszmim-e frákszijun-e rahrován-e velájat-e madzslesz bará-je hozur-e mosztaqall dar entekhábát-e ájande”. *Tasnim News*, <http://www.tasnimnews.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>49</sup> Laridzsáni támogatói között volt például a Forradalmi Gárda Qodsz egységének parancsnoka, Qászem Szolejmáni is. „szardár szolejmáni: ali láredzsáni az afrád-e moasszer dar tahavvolát-e manteqe aszt”. *Khabar Online*, <http://www.khabaronline.ir/detail/513140/Politics/parties>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>50</sup> A Legfőbb Vezető Ellenőrzési Hivatalának (*daftar-e bázreszi-je rahbar-e irán*) a feje.

<sup>51</sup> 2016 májusában ismét megválasztották ebbe a pozícióba.

elhallgattatta az egyezmény ellenzőit.<sup>52</sup> Érthető, hogy mind Rouháni, mind Mohamed Dzsavád Zarif köszönetet mondott neki a nukleáris egyezmény jóváhagyása után.<sup>53</sup> Egyértelműen ő a Rouháni-kormányzathoz legközelebb álló principalista politikus.

Laridzsáni esete azonban nem az egyetlen. Az iráni sajtóban talán legtöbbet szereplő parlamenti képviselő, az Iráni Iszlám Köztársaság egyik fő teoretikusának, Morteza Motahhari ajatollahnak a fia, Ali Motahhari is elhagyta a konzervatív tábor. Politikai nézetei rendkívül sajátosak: a Zöld Mozgalom vezetői házi őrizetben tartásának a legnagyobb kritikusa, illetve a Forradalmi Gárda<sup>54</sup> és a Baszidsz ellen is gyakran szót emel,<sup>55</sup> de társadalmi és kulturális ügyekben rendkívül konzervatív álláspontot képvisel. Az Örök Tanácsa az első körben kizárta őt a parlamenti választásokból,<sup>56</sup> de a döntést később módosították.<sup>57</sup> Motahhari véleménye szerint a principalisták nem helyeznek elég hangsúlyt a szólásszabadságra, a reformisták pedig nem fordítanak elegendő figyelmet a kulturális ügyekre,<sup>58</sup> ezért több más mérsékelt konzervatív politikussal A Nemzet Hangja (*szadá-je mellat*) néven saját listát indított.<sup>59</sup> Megfigyelhető tehát, hogy azok a mérsékelt konzervatívok, akik a principalista tábortól elszakadtak, nem reformistaként indultak, hanem vagy függetlenként, vagy igyekeztek magukat középre pozícionálni.

A keményvonalasok és a megmaradt mérsékelt konzervatívok végül február 7-én előálltak egy listával,<sup>60</sup> amelynek neve a Principalisták Nagy Koalíciója (*e'teláf-e bozorg-e oszulgaráján*) volt, az alábbi jelszóval: „Megélhetés, biztonság és haladás” (*ma'isat, amnijat, pisraft*). Teheráni listájukat a legfőbb vezető, Ali Khamenei ajatollah egyik tanácsadója, Gholám Ali Haddád Ádel vezette, aki 2000 óta a Parlament tagja, és annak első nem klerikus elnöke is volt (2004–2008). A listán olyan keményvonalasok szerepeltek, mint Morteza Ághátehráni Hodzsat al-Eszlám, Ahmadinezsád etikai tanácsadója és az Állhatatosság Frontjának titkára,

<sup>52</sup> „dar demokratiktarin rukn-e nezá-m-e a'mál diktaturi kardand”. *Raja News*, <http://www.rajanews.com/news/225453>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>53</sup> „tasakkor-e vizse-je rouháni az lárídzsáni darbáre-je fardzsám-e bardzsám”. *Basij News*, <http://basijnews.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>54</sup> „dasztgírhá-je akhir cse erdebáti bá szepáh dárád?”. *Ghariv.ir*, <http://ghariv.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>55</sup> „motahhari dar mokhálefát bá jek tarh: hozur-e baszidsz dar sahrakhá-je maszkuni hálat-e amnijati va nezámi dárád”. *TELEGRAM.ME/ILNAIR*, <http://www.ilna.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>56</sup> „gozáres az radd-eszaláhíjjat-e hadd-e akszari”. *Tik.ir*, <http://tik.ir/fa/news/115980>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>57</sup> „szaláhíjjat-e 'ali motahhari tajjid sod”. *Mashregh News*, <http://www.mashreghnews.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>58</sup> „'ali motahhari: eszláhtalabán be arzeshá e'teqád nadárand va oszulgaráján be ázádi-je baján”. *Shafaf.ir*, <http://shafaf.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>59</sup> „liszt-e entekhábiti-je szadá-je mellat naháji sod”. *Tasnim News*, <http://www.tasnimnews.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>60</sup> „e'lám-e liszt-e naháji-je e'teláf-e oszulgaráján dar tehrán”. *ASR-e Iran*, <http://www.asriran.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

illetve Eszmá'íl Kouszari, a Nemzetbiztonsági és Külügyi Bizottság befolyásos tagja.<sup>61</sup> A lista a konzervatív körökben hatalmas felháborodást váltott ki,<sup>62</sup> ugyanis mindössze három mérsékelt konzervatív szerepelt rajta, a többséget a Meszbáh Jazdihoz közeli radikálisok alkották.<sup>63</sup> Miután a keményvonalasok évekig próbálták a mérsékelteteket kitűrni a principalista tábor vezetéséből, Ádel listája egyértelműen azt mutatta, hogy ezt sikerült is megvalósítaniuk.

### *A reformista és a centralista tábor*

A reformistákat összefogó Reformisták Politikai Irányvonalának Legfőbb Tanácsa (*surá-je 'áli-je szijászatgozári-je eszláhtalabán*) hamar megegyezésre jutott a közös listájukkal kapcsolatban.<sup>64</sup> Ebben Rouháni elnöknek és Rafszandzsáinak is központi szerepe volt, akik egy hármasszövetség létrehozására törekedtek a reformisták, a centralisták és a mérsékelt konzervatívok között. Ezt prominens reformista személyek is teljes hátszélességgel támogatták. Mosztafa Tádzszáde, a korábbi elnök (1997–2005), Mohammad Khatami belügyminiszter-helyettese – aki 2009 óta börtönben van – reformista társait egy üzenetben arra ösztönözte, lépjenek szövetségre a mérsékelt konzervatívokkal, hogy megakadályozzák a „háborúra uszító jelöltek győzelmét, akik semmissé akarják tenni a nukleáris egyezményt”.<sup>65</sup>

A legismertebb és a legnagyobb tekintéllyel rendelkező reformista személy az országban Mohammad Khatami. Bár a második elnöki ciklusa végére a támogatói nyíltan kifejezésre juttatták a hivatali idejével és az egész reformista mozgalommal kapcsolatos elégedetlenségüket, azóta már visszaszerezte a népszerűségét – elsősorban Mir Hoszein Muszavi és Mehdi Karrubi, a Zöld Mozgalom vezetőinek 2009-es támogatása miatt. Rouháni 2013-as győzelmében Khatami támogatásának meghatározó szerepe volt. Az iráni igazságügy viszont 2015 februárjában bejelentette, hogy médiatilalmat rendel el Khatami ellen, vagyis bármilyen médiumban tilos a nevét vagy a képét megjeleníteni.

A választások előtt ezért Khatami videóüzenetben buzdította az irániakat a részvételre: arra kérte őket, a reformisták listáján szereplő jelöltekre szavazzanak, hogy azzal segítsék az elnököt a politikai, kulturális és gazdasági tervei

<sup>61</sup> A lista további prominens tagja Mehrdád Bazrpás, Ahmadinezsád korábbi tanácsadója és a keményvonalas *Vatan-e Emruz* napilap főszerkesztője, valamint Szajjed Mohammad Nabavián, az Állhatatosság Frontjának tagja. „liszt-e naháji-je oszulgaráján va eszláhtalabán bará-je madzslesz”. *TABNAK*, <http://www.tabnak.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>62</sup> „entesár-e liszt-e oszulgaráján-e qom bedun-e láredzsáni”. *Khabar Farsi*, <http://khabarfarsi.com/ext/15784062>. Letöltés ideje: 2016. július 6.; „pandzs nafar bistar az in liszt raj nemiávarand”. *Fararu.com*, <http://fararu.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>63</sup> „szahm-e 46 dar szadi-je taskilát montaszeb be ájatolláh meszbáh dar liszt-e oszulgaráján”. *Fararu.com*, <http://fararu.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>64</sup> „azá-je surá-je 'áli-je szijászatgozári-je eszláhtalabán”. *TABNAK*, <http://www.tabnak.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>65</sup> „dzsabhe-je szolh va demokrási bájad dar entekhábát-e eszfand piruz savad!”. *Pyknet.net*, <http://www.pyknet.net/1394/03dey/09/page/tajzadeh.php>. Letöltés ideje: 2016. július 6.



megvalósításában. Mint mondta: „a tapasztalat az mutatta, minél több ember, minél több különböző véleménnyel vesz részt a szavazáson szenvedéllyel és izgalommal, a választási eredmény annál közelebb kerül a nép akaratához és az ország javához”.<sup>66</sup> A videót egyetlen nap alatt több mint 3 millióan látták.

A kormánypárti lista neve a Reformisták Átfogó Koalíciója (*e'teláf-e farágir-e eszláhtalabán*) lett hivatalosan, de Khatami videója után rendszerint a Remény Listájaként (*liszt-e omid*) hivatkoztak rá. A teheráni szelvény vezetője Mohammad Reza Áref lett, aki 1997 és 2000 között technológiaügyi miniszter, majd Khatami második ciklusa alatt alelnök volt. Khatami kérésére a 2013-as elnökválasztáson visszalépett Rouháni javára. Később sokakat meglepett, hogy ennek ellenére sem került be Rouháni kabinetjébe.

A listán szereplő személyek jól tükrözik a kialakult hármas szövetséget. Vegyesen vannak benne reformisták, az elnök centralista támogatói és olyan mérsékelt konzervatívok, mint a már említett Motahhari vagy Kázem Dzsáláli, a Velájat Követői frakció második embere Laridzsáni után, illetve Behruz Ne'mati – ez utóbbiak a 2009-es tüntetések legnagyobb hangú kritikusai voltak. Dzsáláli például 2011-ben a lehető legsúlyosabb büntetést kérte Muszavi és Karrubi ellen.<sup>67</sup>

Logójukon a „Második lépés” (*gám-e dovvom*) felirat szerepelt, amely Rouháni 2013-as győzelme utáni következő lépésre, vagyis a parlamenti választásokon való győzelemre mozgósított. A plakátokon gyakran szerepelt Khatami keze, amely a jellegzetes gyűrűjéről volt felismerhető mindenki számára. A Khatami elleni médiatilalmat illetően véleménykülönbség figyelhető meg. Míg Rouháni szerint a Legfőbb Nemzetbiztonsági Tanács (*surá-je 'áli-je amnijat-e melli*) nem hozott ilyen határozatot,<sup>68</sup> addig az iráni igazságügy ezzel ellentétes állásponton van.<sup>69</sup> Mindenesetre a választások alatt újra nyilvánvalóvá vált, milyen rendkívül nagy befolyással bír Khatami a tömegekre.<sup>70</sup>

### A Szakértők Gyűlése

A Szakértők Gyűlése választásán indulókat nem lehet reformista, mérsékelt vagy konzervatív jelöltekre bontani, ők inkább két nem hivatalos frakciót alkotnak, mivel a jelöltek elsősorban két személy köré tömörültek: az egyikük Rafszandzsáni ajatollah, a másik a keményvonalas Ahmad Dzsannati ajatollah.

<sup>66</sup> „entekhábat 94: hame bá-ham az liszt-e omid hemájat konim”. *You Tube*, <https://www.youtube.com/watch?v=psMgpk33A60&feature=youtu.be&app=desktop>.

Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>67</sup> „madzslesz kháhán-e asadd modzsázát baráje muszavi va karrubi”. *Hamshahri Online*, <http://hamshahrionline.ir/details/128348/iran/estate>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>68</sup> Rouháni: mamnu' ol-taszviri-je Khátami be sukhi sabih aszt. *Alef.ir*, <http://alef.ir/vdcauine49neo1.k5k4.html?336920>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>69</sup> „ájá rouháni mansá'-e qánuni-je mamnu' ol-taszviri-je ra'isz dzsomhur-e aszbaq rá nemidánad?!”. *Raja News*, <http://www.rajanews.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>70</sup> „motahhari: ra'isz-e mamnu' ol-taszvir-e dolat-e eszláhát dar entekhábat ta'szirgozár bud”. *Aftab News*, <http://aftabnews.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

Az előbbi táborában – a Nép Szakértői (*khobregán-e mardom*) nevű listán – volt Rouhání elnök, valamint a hírszerzési miniszter, Mahmúd 'Alavi, illetve Ibráhím Amini ajatollah.<sup>71</sup> A listának azonban volt egy nagy hátránya: szerepelt közte néhány rendkívül negatív múlttal rendelkező személy. Rafszandzsáni listáján olyan nevek voltak, mint Ghorbán Ali Dorri-Nadzsafábádi, Mohammad Rejsahri<sup>72</sup> vagy Ali Falláhiján.<sup>73</sup> Az e korábbi hírszerzési miniszterek idején értelmiségiek ellen elkövetett merényleteket a minisztérium 1999-ben beismerte.<sup>74</sup> Ugyanakkor meg kell említeni, hogy ezek az események a 80-as, 90-es években történtek, amikor még Muszavi, Rafszandzsáni, de Khatami politikai tevékenysége és nézetei is közel álltak a felsorolt miniszterekéhez.

Rafszandzsáni a saját listáját összekötötte a Remény Listájával, s a szavazókat arra ösztönözte, hogy mindkét listára voksoljanak. Teheránban a kampány idején kitett posztereken ezért sokszor volt látható a „30+16” felirat, amely a teheráni Remény Lista 30 és a Nép Szakértői lista 16 jelöltjére utalt. Rafszandzsáni többször is arra kérte az irániakat, hogy ne csak rá vagy Ádelre, hanem az egész listákra szavazzanak<sup>75</sup> – lényegében vakon, ugyanis csak a listavezetők neve volt közismert, a többi jelölt viszonylag ismeretlen volt. Más szóval: meg kellett győzni a szavazókat arról, hogy a kisebb rosszat válasszák a nagyobbval szemben. Ahogy Haszan Khomeini fogalmazott: „azokra kell szavaznunk, akik nem hunynak szemet az elnyomás felett”.<sup>76</sup> Annak ellenére, hogy Khomeinit kizárták a választáson való indulásból, támogatásáról biztosította mindkét listát, és a posztereken ott szerepelt Rafszandzsáni és Rouhání oldalán.

A Szakértők Gyűlése választásának másik listáját Dzsannati ajatollah vezette. Ő az Örök Tanácsának a feje 1992 óta, továbbá a teheráni pénteki ima ideiglenes vezetője, 30 éve a Szakértők Gyűlésének oszlopos tagja és Rouhání külügyi és kulturális politikájának az egyik legnagyobb kritikusa.<sup>77</sup> Listája legprominensebb személyei közé tartozik Mohammad Taqi Meszbáh Jazdi ajatollah, az Állhatatosság Frontjának szellemi vezére és sokak szerint a radikális konzervatívok vezetője, valamint Mohammad Jazdi ajatollah, a Szakértők Gyűlésének jelenlegi elnöke, aki korábban már az Iráni Iszlám Köztársaság több

<sup>71</sup> „fihriszt-e „khobregán-e mardom”, moured-e hemájat-e ájatolláh-e hásemi montaser sod”. *Entekhab.ir*, <http://www.entekhab.ir/fa/news/252192>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>72</sup> 1979 után a Katonai Forradalmi Törvényszék főbírója volt, amely több ezer politikai disszidens ügyét tárgyalta és ítélte őket halálra. Ugyanennek az intézménynek volt a bírója Ali Rázini, Hamedán tartományból, aki ugyancsak a listán szerepelt, de nem választották meg.

<sup>73</sup> Nem választották meg.

<sup>74</sup> Muhammad Sahimi: „The Chain Murders: Killing Dissidents and Intellectuals, 1988–1998”. *PBS*, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2011/01/the-chain-murders-killing-dissidents-and-intellectuals-1988-1998.html>, 2011. január 5.

<sup>75</sup> „toszije-je entekhabáti-je ájatolláh hásemi be mardom: be lizthá be tor-e kámel raj dahid”. *Nameh News*, <http://namehnews.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>76</sup> „szajjed haszan khomejni: qahr bá szanduq-e raj ráh-e hall niszt”. *Fararu.com*, <http://fararu.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>77</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a Rouhání-kormány kultúrügyi minisztere Ali Dzsannati, Ahmad Dzsannati ajatollah fia.

fontos hivatalának magas pozícióját is betöltötte.<sup>78</sup> A listán szerepel még<sup>79</sup> a teheráni pénteki ima ideiglenes vezetője, Ahmad Khatami ajatollah, aki a szavazások előtt azt mondta: „biztos vagyok benne, hogy [Rafszandzsáni] listája nem fog sok szavazatot nyerni, mivel [az emberek] a zendülés támogatóinak tartják őket, és annyira gyűlöltek, mint a sah”<sup>80</sup>.

A Szakértők Gyűlésének tagságára aspirálók között mindössze egy világi személy indult, az Örök Tanácsának egy jogásza, Mohszen Eszmá'ili, aki be is került a testületbe. A parlamenttel ellentétben nők, illetve vallási kisebbségek képviselői csak elméletileg indulhatnak a Szakértők Gyűlése választásán, mert arra az Örök Tanácsa még egyszer sem adott engedélyt.

Az iráni vezetés számára a magas részvételi arány kritikus fontosságú, mert az az Iráni Iszlám Köztársaság legitimációját és támogatottságát bizonyítja. A szavazás állampolgári kötelességnek számít, amely az 1979-es forradalom és annak értékei iránti elkötelezettséget mutatja. Ebből fakadóan Irán teljes politikai spektrumából arra buzdították a vezetők a lakosságot, hogy menjenek szavazni. A legfőbb vezető, Ali Khamenei január óta folyamatosan arra buzdította az irániakat, hogy még azok is vegyenek részt a választásokon, akik nem ismerik el az Iráni Iszlám Köztársaságot. „Talán vannak olyanok, akik nem fogadnak engem el, de ők is vegyenek részt a választásokon.”<sup>81</sup> Miután az Örök Tanácsa kihirdette a jóváhagyott jelöltek listáját, Khamenei a nyilatkozatát annyiban módosította, hogy „azok, akik nem hisznek a rendszerben, csak szavazzanak, de ne induljanak a választásokon”.<sup>82</sup> Vagyis jóváhagyta az Örök Tanácsának ítéletét. Majd később hozzátette, hogy „aki üres szavazólapot nyújt be, az árt az országnak”.<sup>83</sup> Az érvénytelen szavazat ugyanis a jelöltekkel vagy a kormánnyal szembeni tiltakozásnak egy formája.

A konzervatívok teheráni listájának vezetője, Ádel is arra bátorította a lakosságot, hogy menjenek el szavazni, nehogy az eredmény ugyanaz legyen, mint a hatodik parlamentnél, 2000-ben,<sup>84</sup> amikor is a reformisták kerültek többségbe.

---

<sup>78</sup> Az Örök Tanácsából Dzsannatin és Jazdin kívül még három jogtudós indult: Teheránból Szajjed Mohammad Reza Modarreszi Jazdi (nem választották meg), Qomból Mohammad Momen, illetve Khorászán-e Razavi tartományból Szajjed Mahmud Hássemi Sáhroudi.

<sup>79</sup> Például az igazságügy feje, Szádeq Laridzsáni vagy a mashadi pénteki ima vezetője, Ahmad 'Álamolhodá ajatollah.

<sup>80</sup> „hamle-je tond-e ahmad khátami be fehreszt-e hásemi dar khobregán: liszt-e má raj miávarad na liszt-e somá”. *ASR-e Iran*, <http://www.asriran.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>81</sup> „bajánát dar didár-e mardom-e qom”. *Khamenei.ir*, <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=31906>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>82</sup> „bajánát dar didár-e daszt-andarkarán-e bargozári-je entekhabát”. *Khamenei.ir*, <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=32040>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>83</sup> „labbajka mellat-e irán be farákháne nezám-e eszlámi”. <http://farsi.khamenei.ir/package?id=31893>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>84</sup> „nabájad madzslesz-e sesom-e digarí tekrár savad”. *Mehr News Agency*, <http://www.mehrnews.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

Szavazásra lelkesített a választások napján SMS formájában Rouhání elnök is: „Irán népe! Az országnak szüksége van a szavazatokra. Eszfand 7-e [február 26.] péntek Irán reményteljes jövőjének meghatározója.”

A voksolásra nemcsak politikusok buzdították a lakosságot, de több ismert qomi *mardzsa'* is,<sup>85</sup> mint például Hoszein Nuri Hamedáni, aki azt mondta: „a választásokon részt venni vallási kötelesség”. Nászer Makárem Sirázi szerint pedig „aki az ország néhány intézményével elégedetlen, annak sem szabad bojkottálni a szavazást”.<sup>86</sup>

## A parlamenti választások első és második fordulója

### *Az első forduló*

A választási kampány Iránban mindig nagyon rövid ideig tart: 2016-ban a parlamenti jelöltek számára mindössze egy hét (február 18–25.), a Szakértők Gyűlése jelöltjeinek két hét állt rendelkezésükre. Vagyis az új vagy kevésbé ismerteknek nagyon kevés idejük volt a magas szavazatszámhoz szükséges kellő ismertség megszerzése.

A végső visszalépések után a parlamenti választások napjára 4.844 induló maradt,<sup>87</sup> akik közül a legnagyobb választókerületben, Teheránban 1.121 fő versenyzett a 30 helyért.<sup>88</sup> A Szakértők Gyűlése választásán végül 159-en maradtak,<sup>89</sup> ezért hat tartományban – Hormozgánban, Szemnánban, Észak-Khorászában, Busehrben, Nyugat-Azerbajdzsánban és Ardabilben – pontosan annyi jelölt volt, mint amennyi hely az ottani testületekben. Loresztánban, Golesztánban, Kohgilu-je Bojer-Ahmadban, Qázvinban, Szisztánban és Beludzsisztánban, Khuzesztánban, Dél-Khorászában, Ilámban és Kelet-Azerbajdzsánban pedig mindössze eggyel több induló volt, mint mandátum.<sup>90</sup>

A belügyminiszter, Abdolreza Rahmání Fazli szerint a szavazásra jogosult 55 millió fő 62 százaléka vett részt a voksolásokon, Teheránban viszont csak 50

---

<sup>85</sup> Dzsá'fari Szobháni, Dzsavádi Ámoli, Szajjed Mohammad Ali Alavi Gorgáni.

<sup>86</sup> „da'vat-e marádzse'-e taqlid az mellat-e irán bará-je hozur-e bá sokuh dar entekhábát”. *Mehr News Agency*, <http://www.mehrnews.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>87</sup> „ágáz-e rekábat 4 hezár va 844 kándidáje madzslesz dar entekhábát az 8 szobh fardá”. *FARS News Agency*, <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13941206000131>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>88</sup> „aszámi-je 1.121 námzad-e entekhábát-e madzslesz-e tehrán hamráh ba kod-e entekhábátí”. *Mehr News Agency*, <http://www.mehrnews.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>89</sup> A 166 jóváhagyott jelöltből végül heten visszaléptek. „e'lám-e páján-e zamán-e tablighát-e qánuni-je námzadhá va havádárán”. *IRIB News Agency*, <http://www.iribnews.ir>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>90</sup> „Iran Election Results – Parliament”. *Dar Sahn*, <http://www.darsahn.org/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.



százalékos volt a részvételi arány.<sup>91</sup> Mindenesetre a résztvevők nagy aránya azt mutatja, hogy 2012 óta ismét helyreállt a választási folyamat integritása az Iráni Iszlám Köztársaság lakossága körében.

A Remény Listája Teheránban volt a legsikeresebb: jelöltjei mind a 30 helyet elnyerték.<sup>92</sup> A lista javarészt a nagyvárosokban számított sikeresnek, de vidéken már nem volt olyan népszerű: Alborz, Kermánsáh, Hamedán, Szemnán és Dél-Khorászán tartományban érték el a leggyengébb, Busehr, Jazd és Kermán tartományban pedig a legjobb eredményt,<sup>93</sup> ami regionális szinten rendkívül vegyes képet jelent. Vidéken a konzervatívok nagyon jól teljesítettek, ennek köszönhetően az IRNA (*Islamic Republic News Agency*) szerint 78 helyet (27 százalék) szereztek; a Remény Lista 83 helyet (29 százalék) kaptak, a függetlenek pedig 60 helyet (21 százalék).<sup>94</sup> A parlamenti választások első körének eredményét az Örök Tanácsa április 13-án megerősítette,<sup>95</sup> azonban a szavazókerületek több mint 15 százalékában második fordulót rendeltek el, mivel senki sem szerezte meg a szavazatok 25 százalékát.<sup>96</sup>

Tehát ellentétben a néhány nyugati sajtótermék szalagcímében megjelent értékeléssel,<sup>97</sup> a választás eredménye nem lett reformista győzelem. Talán csak annyiban lehet annak tekinteni, ahogy a reformisták is tették: a kisebb és a nagyobb rossz között választottak. Lényegében ezt fogalmazta meg Rouhání február 7-én, az Örök Tanácsa nagyarányú diszkvalifikációja után: „a körülmények ellenére részt kell vennünk a választásokon ... tudjuk, hogy ha részt veszünk, keveset nyerünk, de ha nem veszünk részt, biztosan veszítünk. Tehát választanunk kell a kis győzelem és a nagy veszteség között.”<sup>98</sup> A reformisták célja tehát a keményvonalas konzervatívok győzelmének megakadályozása volt, illetve a centralisták és a mérsékelt konzervatívok bejuttatása a Parlamentbe.

---

<sup>91</sup> „mosáraket dar tehrán 50 va dar kesvar 62 dar szad bud”. *FARS News Agency*, <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13941210000900>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>92</sup> „dzsadicarin ámár-e somáres-e ár-je entekhábát-e madzslesz dar tehrán”. *Tasnim News*, <http://www.tasnimnews.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>93</sup> „ákhari matáleb”. *Dar Sahn*, <http://www.darsahn.org/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>94</sup> „árzu-je entekhábáti-je raisz-e dzsomhur mohaaqqaq sod”. *Farda News*, <http://www.fardanews.com/fa/print/497780>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>95</sup> „entekhábát-e hics hoze-i ebtál nasod”. *Mehr News Agency*, <http://www.mehrnews.com/news/3598747>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>96</sup> „dzsoz’iját-e dzsadicidi az entekhábát”. *Aftab News*, <http://aftabnews.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>97</sup> „Iran Election: Reformists Win All 30 Tehran Seats”. *BBC News*, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35681250>, 2016. február 28.; „»Teheran Is Now Free«: Iranians Celebrate Reformist Victory Online”. *The Guardian*, <http://www.theguardian.com/world/iran-blog/2016/feb/29/teheran-is-now-free-iranians-celebrate-elections-online>, 2016. február 29.; Frederik Pleitgen – Madison Park: Reformists Win in Tehran Province as Iran Awaits Election Results”. *CNN*, <http://edition.cnn.com/2016/02/29/world/iran-election-results/>, 2016. március 1.

<sup>98</sup> -Szokhanráni-je doktor Rouhání dar hamájes-e zanán, e'tedál va tosze'e. *Aparat*, <http://www.aparat.com/v/bwSF5/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

## A második forduló

A választások második fordulóját április 29-én tartották, amit egyhetes kampányidőszak előzött meg. A még betöltendő 68 helyért 136 jelölt indult,<sup>99</sup> akik megmérettetése többnyire kisebb városokban történt, de Tabrizban és Sirázban is volt második forduló.

A végső, összesített eredményt nehéz pontosan megmondani, mert mind az iráni, mind a külföldi sajtó meglehetősen eltérő adatokat közölt. A Remény Listájáról bekerültek száma 96 és 126 között, a principalistáké 83 és 126, a függetleneké 42 és 82 között mozog.<sup>100</sup> E bizonytalanság legfőbb oka abban keresendő, hogy a megválasztott képviselők politikai hovatartozása nem világos. Mindazonáltal sem a principalisták, sem a mérsékelt konzervatívok nem szerezték meg a többséget (146 hely) a testületben. Míg az előző parlamentet leginkább a

---

<sup>99</sup> „ágáz-e tablighát 136 námzad dar 21 osztán/námzadhá az takhrib-e jekdigar khoddári konand”. *FARS News Agency*, <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13950202000207>. Letöltés ideje: 2016. július 6.

<sup>100</sup> A *Sharq* szerint 126 reformista, 80 konzervatív („piruzi-je omid”. *Shargh Daily*, <http://sharghdaily.ir/News/91747/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.); a *Fars* szerint 126 konzervatív, 112 reformista, 42 független és 9 kormánypárti („madzslesz-e dahom dar „ránd”-e dovvom takmil sod/oszulgaráján va eszláhtalabán csand kurszi dar madzslesz-e ájande dáránd? + dzsadval”. *FARS News Agency*, <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13950211000552>. Letöltés ideje: 2016. július 6.); a *Tasnim* és a *Kayhan* szerint 118 konzervatív, 96 reformista, 55 független és 20 kormánypárti („hozur-e csahár dzserján-e szijászi dar madzslesz-e dahom”. *Tasnim News*, <http://www.tasnimnews.com/fa/news/1395/02/11/1062572/>. Letöltés ideje: 2016. július 6.); „parvande-je entekhábat-e madzslesz-e dahom baszte sod”. *Kayhan*, <http://kayhan.ir/fa/news/73799/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.); az *E'temad* szerint 121 reformista, 83 konzervatív és 81 független („a'dád-e mohemm-e medzslesz-e dahom”. *E'temad Newspaper*, [http://www.etemadnewspaper.ir/Default.aspx?NPN\\_Id=420&pageno=3](http://www.etemadnewspaper.ir/Default.aspx?NPN_Id=420&pageno=3). Letöltés ideje: 2016. július 7.); az *ISNA* szerint 120 reformista, 83 konzervatív és 81 független („namudár-e tarkib-e szijászi-je ráhjáftegán be madzslesz-e dahom”. *Iranian Students' News Agency*, <http://isna.ir/fa/news/95021106467/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.); az *Iran* szerint 72 konzervatív, 82 független, 117 reformista és 14 *szadá-je mellat* (Szimá-je dzsadid-e madzslesz. *Iran Newspaper*, <http://iran-newspaper.com/newspaper/page/6202/1/128119/0>. Letöltés ideje: 2016. július 7.); az *Associated Press* szerint 143 reformista, 86 keményvonalas, 61 független („Iran President Welcomes Parliamentary Results”. *AP*, <http://www.bigstory.ap.org/article/742a48ed05e34b18a1275bb3044e7528/iran-president-welcomes-parliamentary-results>, 2016. május 1.); a *New York Times* szerint 122 reformista, 84 keményvonalas („Rouhani Backers Gain Iran Parliamentary Seats, but Not Majority”. *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2016/05/01/world/middleeast/rouhani-backers-gain-iran-parliamentary-seats-but-not-majority.html?ref=topics&r=1>, 2016. április 30.).

mérsékelt és a radikális konzervatívok uralták,<sup>101</sup> most úgy néz ki, hogy a mérsékelt konzervatívok, a radikális konzervatívok és a függetlenek között egyenlően oszlik meg az erő. Ebből következik, hogy a *madzslesz* független képviselői meghatározó szerepet fognak játszani a tizedik parlamentben.

A törvényhozásban a nők rekordszámban lesznek jelen, 17 fővel, akik mind reformisták, illetve mérsékelt konzervatívok.<sup>102</sup> Minu Kháleqit, Iszfahán öt frissen megválasztott képviselőjének egyikét az Örök Tanácsa március 22-én diszkvalifikálta.<sup>103</sup> A döntés még június elején sem volt végleges ugyan, de Khamenei megvédte azt.<sup>104</sup> Hivatalos indoklást nem közölt a testület, de minden bizonnyal annak a fotónak következménye, amelyen az asszony *hedzsáb* nélkül fogott kezét egy férfival, ami kétszeresen is – mind a *hedzsáb* nélküli nyilvános megjelenés, mind a férfi–női kézfogás – törvényellenes. Kháleqi helyére a 2017-es félidős választások során fognak megválasztani valakit, de nagy valószínűséggel a kerület hatodik helyezettje, Ali Reza Ádzsodáni fogja betölteni a megüresedett pozíciót.<sup>105</sup>

A Parlamentbe kerülő vallási személyek száma radikálisan lecsökkent az első parlamenti választások (1980) óta, amikor is 61 százalék volt az arányuk. A tizedik *madzslesz*ben ugyanis mindössze 6 százalékkal vannak jelen, vagyis 16 fővel – ami egyben azt is jelenti, hogy most először magasabb a női képviselők száma, mint a vallásiaké.

Mindazonáltal nem szabad eltúlozni Rouháni és szövetségesei győzelmét. A Remény Listája frakció első ülésén mindössze 105 képviselő jelent meg,<sup>106</sup> ami sokkal kevesebb a becsült 120-160 főnél. Ezzel szemben a principalista koalíció első ülésén 131 képviselő volt jelen.<sup>107</sup>

Mindemellett érdemes megjegyezni, hogy ha a Remény Listája többséget szerzett volna a Parlamentben, az sem vont volna maga után jelentős változásokat. Khatami első ciklusa alatt mind a törvényhozói, mind a végrehajtói ág a szövetségesei kezében volt, de a reformokat az Örök Tanácsa folyamatosan megvétózta. Tehát nem szabad megfeledkezni arról, hogy a jelentősebb hatalmi

---

<sup>101</sup> „madzslesz-e dahom 3 zol'-i aszt”. *Mehr News Agency*, <http://www.mehrnews.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>102</sup> „szahm-e zanán-e irán az advár-e na gáne-je madzslesz”. *Seratnews.ir*, <http://www.seratnews.ir/fa/news/109614/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>103</sup> Radd-e szaláhijat-e Minu Kháleqi montakhab-e mardom-e eszfahán az szu-je surá-je negahbán. *Alef.ir*, <http://alef.ir/vdcep78xwjh8ewi.b9bj.html?340262>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>104</sup> „rahbari nazar-e naháji dar báre-je minu kháleqi rá e'lám kardand”. *ILNAIR*, <http://www.ilna.ir/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>105</sup> „alireza ádzsodáni be dzsáj-e minu kháleqi be madzslesz miravad”. *Ion.ir*, <http://www.ion.ir/News/67110.html>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>106</sup> „'áref: tamám montakhabán-e liszt-e omid bájad be frákszijun-e omid vafádár básand”. *Tasnim News*, <http://www.tasnimnews.com/fa/news/1395/02/30/1079491/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>107</sup> „hozur-e 131 montakhab-e madzslesz dar nesaszt-e frákszijun-e oszulgaráján”. *Iruni.ir*, <http://iruni.ir/search/?q>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

központok (igazságszolgáltatás, Örök Tanácsa, Szakértők Gyűlése, állami televízió stb.) a principalisták kezében vannak.

A Parlament elnökének személyére május 31-én kellett szavazni: Laridzsáni újraválasztását azonban nem fenyegette a reformista Áref indulása.<sup>108</sup> Ennek oka egyrészt abban keresendő, hogy a keményvonalasok láthatóan könnyen félre tudják tenni a belső ellentéteiket és egyesíteni az erőiket, ha a reformistákat kell megakadályozni abban, hogy fontosabb intézményekben döntéshozatali pozícióhoz jussanak. Másrészt Áref – többek szerint – sosem volt jelentős politikai személy (karizmatikusnak sem mondható), hivatalait inkább csak a Khatamival való barátságának köszönhette. Pályafutása során nem ért el látványos sikereket, és Khatami második ciklusa alatt a leggyengébb alelnöknek számított. Éppen ezért a 2013-as elnökválasztáson Khatami arra kérte, lépjen vissza Rouháni javára. A korábbi parlamenti elnök, Laridzsáni Khamenei bizalmasa több mint 30 éve, és az iráni politikai élet egyik legbefolyásosabb politikusa, aki mind a konzervatívok, mind Rouháni támogatói között népszerűségnek örvend.<sup>109</sup> Mindezek alapján nem meglepő, hogy 173 szavazattal őt választották meg a Parlament elnökének.<sup>110</sup> A reformista Mosztafa Kavákabián képviselő állítása szerint a Remény Listájának 50 tagja is Laridzsánira adta le a voksát.<sup>111</sup>

## A Szakértők Gyűlésének megválasztása

Rafszandzsáninak a Nép Szakértői listája Teheránban egy mandátum kivételével – amely Dzsannati ajatollahhoz került – az összes helyet elnyerte,<sup>112</sup> országos szinten pedig a 88-ból 52 helyet szerzett.<sup>113</sup> A keményvonalas konzervatívok triumvirátusának másik két tagja, Jazdi és Meszbáh Jazdi ajatollah azonban nem jutott be a Szakértők Gyűlésébe. A legtöbb szavazatot kapott Rafszandzsáni<sup>114</sup> az eredmény kihirdetése után kijelentette: „Senki nem állhat

<sup>108</sup> „’áref: qat’an námzad-e rijászat-e madzslesz-e dahom misavam”. *Tasnim News*, <http://www.tasnimnews.com/fa/news/1395/02/30/1079567/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>109</sup> Nem is beszélve a fivéreiről, akik nagyon jelentős pozíciókat töltenek be. Szádeq a legfőbb igazságügyi méltóság, Mohammad-Dzsavád Khamenei egyik külügyi tanácsadója, Báqer pedig az állam Egészségügyi Képzési Központjának miniszterhelyettese.

<sup>110</sup> „gozáres-e fárszi az entekháb-e haj’át-e ra’isze-je movakkat-e medzslesz-e dahom”. *FARS News Agency*, <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13950309000215>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>111</sup> „nafar az liszt-e omid be láridzsáni raj dádand”. *Tasnim News*, [http://www.tasnimnews.com/fa/news/1395/03/09/1087306/50\\_50](http://www.tasnimnews.com/fa/news/1395/03/09/1087306/50_50). Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>112</sup> „Szát-e gozáres 08:40”. *Vezárat-e Kesvar*, <http://www.moi.ir/portal/File/ShowFile.aspx?ID=049e670b-89d8-40c2-a384-6a4b23c6bf60>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>113</sup> „natájedzse-e somáres-e ár-je entekhábát-e madzslesz va khobregán + dzsadval”. *Entekhab.ir*, <http://entekhab.ir/fa/news/254895>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>114</sup> „ár-je hásemi rafszandzsáni dar csahár dore-je gozaste-je madzslesz-e khobregán”. *ASR-e Iran*, <http://www.asriran.com/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

szemben az emberek többségének akaratával. És akit nem akarnak az emberek, annak félre kell állnia.”<sup>115</sup>

Tekintve, hogy a teheráni listán egyetlen jelöltet sem lehet reformistának nevezni, a Szakértők Gyűlése összetételében nem történt nagymértékű változás. Khamenei az ötödik Szakértők Gyűlésének utolsó ülésén tartott beszédében Jazdi és Meszbáh Jazdi kiesését veszteségnek (*kheszárat*) nevezte.<sup>116</sup> E megjegyzése pedig előrevetítette a május 24-i eseményeket, amikor is 51 szavazattal Dzsannati ajatollahot szavazták meg a testület elnökének.<sup>117</sup> A voksok három ajatollah, Dzsannati, Ebráhim Amini és Mahmud Hássemi Sáhroudi között oszlottak meg. Rafszandzsáni nem indult a választáson – ezt május 19-én jelentette be –,<sup>118</sup> hiszen ő maga is tisztában volt azzal, hogy a testület összetétele nem változott, ezért a tavalyi elnökválasztás óta nem nőhettek a győzelmi esélyei. A köztiszteletnek örvendő Amini azonban az ő jelöltje volt. Bár az ajatollah először idős korára (91 éves) hivatkozva visszautasította, hogy jelöltesse magát, de néhány nappal a választás előtt mégis megtette azt. A választás napjáig ő is tűnt a legesélyesebb indulónak,<sup>119</sup> de ahogy az a Parlament esetében is történt, az utolsó pillanatban a konzervatívok mozgósították erőiket.

## Konklúzió

Az új Parlament és az új Szakértők Gyűlése nem jelent változást az Iráni Iszlám Köztársaság politikai irányvonalában, azonban a reformista, centralista és mérsékelt konzervatív koalíció kialakulásával egy új, kormánypárti erő jelent meg az iráni politikai színtéren. Az új koalíció előtt álló legelső kihívás az lesz, hogy együtt tudnak-e majd működni a Parlamentben. A Remény Listájának tagjai közötti politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális érdekellentétek és részrehajlások hatalmasak, a tagok a politikai spektrum széles skáláját ölelik fel, hiszen például vannak a koalícióban olyanok, akik az ellenzéki vezetők szabadon engedését követelik, és olyanok is, akik a kivégzésüket.

Emellett nem szabad elfelejteni, hogy a függetlenek legalább 20 százalékkal fogják magukat képviseltetni, azaz elég nagy súllyal ahhoz, hogy a kormánypárti

---

<sup>115</sup> „hásemi dar twitter: hics kasz járá-je moqávamat dar moqábel-e khászt-e akszarijjat-e mardomrá nadárad”. *Azad News Agency*, <http://www.ana.ir/news/87673>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>116</sup> „didár-e ra’isz va a’zá-je madzslesz-e khobregán-e rahbari”. <http://leader.ir/>, illetve „Ayatollah Khamenei Meeting with New Members of the Assembly of Experts”. *The Office of the Supreme Leader, Grand Ayatollah Sayyid Ali Hosseini Khamenei*, <http://leader.ir/en/media/play/17782>, 2016. május 26.

<sup>117</sup> „ajatolláh ahmad dzsannati ra’isz-e madzslesz-e khobregán-e rahbari sod”. *Tasnim News*, <http://www.tasnimnews.com/fa/news/1395/03/04/1082856/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>118</sup> „ajatolláh hásemi: kándidá-je rijászat-e khobregán nemisavam”. *Lahze News*, <http://lahzenews.ir/fa/news/32977/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>119</sup> „mohtamaltarin gozine-je rijászat-e khobregán”. *Shargh Daily*, <http://www.sharghdaily.ir/News/93586/>. Letöltés ideje: 2016. július 7.



koalícióhoz vagy a principalistákhoz csatlakozva bármely ügyben többséget jelentsenek, így ők alkotják a mérleg nyelvét. Ugyanakkor nagyon változó háttérrel rendelkeznek, ezért nehéz meghatározni vagy akár megjósolni, hogy milyen álláspontot fognak képviselni egy-egy kérdésben.

Ezenfelül a választások rávilágítottak a Rouháni megválasztása óta egyre inkább szembetűnő jelenségre: az ideológiai különbségek mind nehezebb felismerhetősége és a régi politikai kategóriák irrelevanciája miatt az ország egyes (keményvonalas, konzervatív, principalista, mérsékelt, reformista) frakciói közötti hagyományos megkülönböztetés nehezen alkalmazható. A rivális személyek és csoportok nézetei közötti határok egyre elmosódottabbak. Nem lehet többé olyan könnyen különbséget tenni az ideológia vagy a politikai célok alapján. Ennek legszembetűnőbb példája a nukleáris tárgyalások folyamata és a megállapodás, amely zavart és széthúzást okozott a konzervatív táborban, nagyrészt Khamenei kétértelmű állásfoglalásai miatt. A legfőbb vezető egyik fő belpolitikai törekvése az volt, hogy a frakciók ne legyenek képesek konzisztens, erős politikai identitást kialakítani, miközben hol az egyik, hol a másik álláspontot képviselők felé tett – verbális és retorikai – gesztusokat.<sup>120</sup>

Mindazonáltal, a Khatami-érából és a 2009-es eseményekből tanulva, Rouháni bel- és külpolitikájának sarokköve továbbra is a változtatások fokozatos bevezetése és az iráni vezetés különböző csoportjain átívelő konszenzus építése lesz, mint azt a nukleáris tárgyalások alatt is láthattuk. Ezt azonban csak akkor tudja folytatni, ha sikerül megszereznie a Parlament támogatását. Viszont Laridzsáni megválasztása azt sugallja, hogy az elnök saját támogatói sem képesek fenntartható – és kiszámítható – politikai identitás kialakítására, miközben Rouháninak mind Khameneivel, mind pedig a Forradalmi Gárda magas rangú tisztjeivel fenn kell tartania az erős, bizalmi kapcsolatot – amire Khamenei március 20-i újévi beszéde kevés reményt kelt.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> A szavazás előtt, február 24-én Nadzsafában Khamenei arról beszélt, hogy a „radikális” és a „mérsékelt” elnevezés helytelen. A radikális (*tondro*) az, aki az Iszlám Forradalomhoz, az Iráni Iszlám Köztársaság alapítójának elveihez kötődik, a mérsékelt (*mijánero*) pedig az, aki a külföldiekkel megalkuszik, és megadja magát nekik. E fogalmak ellen kelt ki Khamenei, mert szerinte „az iszlámban nincs ilyen különbségtétel, és a mérsékeltség azt jelenti, hogy egyenes út [*ráh-e mosztaqim*]. Vagyis a mérsékeltség ellentéte nem a radikalizmus, hanem az egyenes útról való letérés ... . Az egyenes úton pedig egyesek gyorsabban [*tondtar*] haladnak, mások lassabban [*konddar*].” „bajánát dar didár-e mardom-e nadzsafábád”. *Khamenei.ir*, <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=32414>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

<sup>121</sup> „bajánát dar edzstemá’-e zá’erán va modzsáverán-e haram-e razavi”. *Khamenei.ir*, <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=32695>. Letöltés ideje: 2016. július 7.

# Ahmet Davutoğlu: Stratégiai mélység – Törökország nemzetközi helyzete (Antall József Tudásközpont, Budapest, 2016)

## SZÁLKAI KINGA

A *Stratégiai mélység* magyar kiadása éppen abban az időszakban jelent meg, amikor Ahmet Davutoğlu török miniszterelnök és Recep Tayyip Erdoğan köztársasági elnök ellentétei jelentősen elmélyültek. Nézeteik különbsége miatt Davutoğlu úgy döntött, hogy gyakorlatilag minden állami tisztségéről lemond, visszavonul a miniszterelnöki pozíciójából, és a kormányzó Igazság és Fejlődés Pártja (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP) pártelnökségéről is leköszön. Davutoğlu, a „török Kissinger” személyében a legnagyobb formátumú stratégiáját vesztette el a török állami vezetés, éppen olyankor, amikor Törökországnak az egyre romló belpolitikai és nemzetközi helyzetéből fakadóan a legnagyobb szüksége lenne a stratégiai szemléletre.

Az AKP 2015-ben elvesztette a parlamenti többségét, és koalícióképtelensége miatt csak új választások kiírásával tudta megszilárdítani a támogatottságát. A kurdkérdés egyre súlyosbodik, az elmúlt hónapokban pedig több, nagy médiavisszhangot is kiváltó, számos áldozatot követelő merényletet is elkövettek az ország területén. Bár Erdoğan a 2016. július 15-e éjjelén lezajlott puccskísérlet következményeképpen rövid távon képes lehet megerősíteni a hatalmát, a belső feszültségek a megtorlás következtében bizonyára nem csökkennek majd. Gazdasági szempontból is hanyatló tendenciákról beszélhetünk, különösen a korábbi, figyelemreméltó növekedéssel összehasonlítva.

A külpolitikai helyzetet illetően a „nulla probléma a szomszédokkal” davutoğlui elv az elmúlt években látványos kudarcot vallott. Jelenleg leginkább a szíriai válság és az Iszlám Állam (*Islamic State*, IS) kérdése a meghatározó, mellettük pedig az Európai Unióval való kapcsolatok, amelyek alakulását nagymértékben átírta a menekültválság. Bár Törökország a menekültek első célpontjaként, közvetítő szerepéből adódóan előnyt tud kovácsolni a helyzetből, a Szíriából érkező menekültek, akiknek a száma már meghaladta a 2,5 milliót, nagy terhet jelentenek az állam számára – a szomszédos országban zajló válság és az Iszlám Állam ellen folytatott háború következményeiről nem is beszélve. Törökország szélesebben értelmezett nemzetközi környezetében pedig nem váltak valóra az „arab tavasz” mozgalmait övező, a demokratikus átalakulásokról szőtt elképzelések, amelyekben Ankara a minta szerepét tölthette volna be, illetve a befolyása megerősödésére számított – a megfigyelhető tendenciák inkább éppen ezzel ellentétesen alakultak.

Az Iszlám Állam elleni küzdelemben megjelent érdekellentétek ugyanakkor jelentősen megviselték a török–amerikai kapcsolatokat. Ankara határozottan

ellenzi, hogy Washington támogatja a szíriai kurd Demokratikus Egyesülés Pártját (*Partiya Yekîtiya Demokrat*, PYD) és a Népi Védelmi Egységeket (*Yekîneyên Parastina Gel*, YPG), miközben nagy teherterelt jelent a két állam viszonyában az a tény, hogy Törökország az al-Káida feltételezett fiókszervezetének és az al-Nuszra Front szövetségesének, az Ahrár al-Sám nevű szervezetnek nyújt segítséget. Az Oroszországgal való kapcsolatok még ennél is komolyabb mélypontot éltek át a szíriai válság kapcsán 2015 novemberében „tévedésből” lelőtt orosz F-16-os vadászgép miatt, amit Moszkva részéről jelentős szankciók követték. Bár 2016 júniusában megindult a közeledés a két állam között, számos akadályt kell még felszámolniuk ahhoz, hogy helyreálljon az incidens előtti kapcsolat. Ankara közvetlenül a puccskísérlet előtt kezdte meg a külpolitikai kapcsolatai rendezését Izraellel is. Ebben a relációban szintén komoly feszültségek vannak a két állam között, melyeket fel kell számolni a viszony normalizálása érdekében. Törökország nemzetközi kapcsolatai terén tehát összességében egy elhúzódó újrendeződési folyamattal számolhatunk a közeljövőben, azonban a kiindulási feltételek nem feltétlen kedvezőek az ország számára.

Ebben a feszültségekkel terhes kül- és belpolitikai helyzetben kritikus jelentőséggel bír egy megfelelően átfogó és koherens stratégia megléte, mely stabil iránymutatást jelenthet az állam vezetése számára, felmérve és egyeztetve a célokat, lehetőségeket és eszközöket. Ahmet Davutoğlu *Stratégiai mélység* című kötete éppen erre irányul. Annak ellenére, hogy a maitól eltért a történeti háttére a keletkezésének, és főként az 1990-es évek török külpolitikájára igyekszik választ és kritikát megfogalmazni, kellően távolról szemléli Törökország adottságait és nemzetközi környezetét ahhoz, hogy napjainkban is értékes kordokumentumként tarthassuk számon.

A *Stratégiai mélység* első kiadása *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu* címen, az isztambuli Küre Yayınları kiadónál jelent meg, 2001-ben, tehát éppen az AKP megalakulásának évében. Ebben a kontextusban nem meglepő, hogy a kötet a '90-es években folytatott külpolitikával szemben határozza meg a török állam új célkitűzéseit a nemzetközi közösségen belül. Törökország a hidegháborúban a NATO és ezzel együtt a nyugati blokk előretolt hídfőállásaként fontos szerepet töltött be, a keleti blokk felbomlásával azonban hirtelen jelentősen lecsökkent a geostratégiai helyzetének a jelentősége. Az így perifériára szorult ország az évtized során passzív, a *status quo* megőrzésére irányuló külpolitikát folytatott, melyben – amint azt Davutoğlu rendszeresen kiemeli könyvében – nem ismerhetőek fel a határozott, hosszú távú stratégiai gondolkodás jelei.

Davutoğlu szerint Törökország geostratégiai helyzete a környező hatalmak politikájától eltekintve, önmagában is jelentős szerepet biztosít az ország számára. Az ugyanis kontinensek és régiók metszéspontjában fekszik, összekötve Európát és Ázsiát, a Balkánt, a Kaukázust, a Közel-Keletet, illetve a Fekete- és a Földközi-tenger térségét. Ezek az adottságok azonban csak egy átgondolt külpolitikai stratégia mentén jelenthetnek valódi pozitívumot az állam számára. Bár sokan „hídszerepről” beszélnek Törökországgal kapcsolatban, Davutoğlu a könyvében meghaladja ezt a koncepciót, és az egyszerű összekötő szerepén túllépve,



Törökország érdekérvényesítésének a fő irányaiaként határozza meg a szomszédos régiókat. Az állam ennek értelmében bármelyik régió részeseként viselkedhet, illetve – ha érdekei úgy kívánják – távol is maradhat bizonyos kérdésektől. Mindezek révén Ankara megerősítheti a globális és regionális hatalmi pozícióját. Ennek azonban több feltétele is van, melyek közül a legjelentősebb a szomszédos térségek stabilitása, továbbá a velük való jó kapcsolat fenntartása, amit Davutoğlu a „nulla probléma a szomszédokkal” koncepcióban fogalmazott meg.

A kötet címét is adó „stratégiai mélység” fogalma szorosan kapcsolódik ehhez a geostratégiai helyzethez és annak kihasználásához. Davutoğlu amellett érvel, hogy a civilizációs, a földrajzi és a történelmi dimenziót, vagyis az ő szóhasználatában „mélységet” egyszerre kell figyelembe venni ahhoz, hogy egy működő, átfogó és koherens állami stratégia jöjjön létre. A „stratégiai mélység” ennek értelmében tehát Törökország geopolitikai, geoökonómiai és geokulturális helyzete a földrajz és a történelem metszéspontjában és mélységében (485. o.). A már tárgyalt földrajzi dimenzió mellett tehát a történelem is igen fontos szerepet tölt be Davutoğlu véleménye szerint Törökország nemzetközi politikai pozíciójának alakulásában. Ezen belül is különösen az egykori Oszmán Birodalom történelmi kapcsolataira helyezi a hangsúlyt, kiemelve annak szükségességét, hogy Ankara megújítsa és elmélyítse azokat.

Ezen irányvonal miatt Davutoğlút és stratégiáját gyakran éri a neooszmanizmus vádja. A fogalom már a '90-es években megjelent, és Davutoğlu külügyminiszteri szerepvállalásával újra és újra előtérbe került. A neooszmanizmus tartalma meglehetősen vitatott: a Nyugattól a Kelet felé való fordulástól az egykori birodalmi kulturális gyökerek megerősítésén és ápolásán keresztül a politikai befolyás erőszakos növeléséig számos értelmezése van a fogalomnak. Davutoğlu maga határozottan és következetesen visszautasítja ezt a jelzőt a saját külpolitikájára vonatkozóan,<sup>1</sup> könyvében pedig – a Tanzimát-korszakbeli oszmanizmussal egybevetve – sajátos értelmezést ad a fogalomnak:

(i) az állam szerkezetének a nemzetközi konjunktúrával összhangban történő átalakítása, (ii) az állam egységét fenyegető módon felemelkedő nacionalista áramlatok hatását is szem előtt tartva, új politikai identitás és kultúra kialakítására való törekvés; (iii) ezen új politikai kultúra útkeresése közben a nyugati és a hagyományos értékek között összhangot teremteni igyekvő eklektikus viselkedés elsajátítása... (90. o.)

Davutoğlu továbbá amellett érvel a neooszmanizmust a török befolyás birodalmi/erőszakos kiterjesztésének tartók álláspontjával szemben, hogy az ő politikája a legkevésbé sem birodalmi, hanem a modern diplomácia követelményeinek tesz eleget azzal, hogy átgondolt szomszédsgpolitikára törekszik. A volt külügyminiszter elképzeléseiben emellett a militarizmus és a „hard power” fogalmi helyett a többdimenziós befolyásgyakorlás és a „soft power” kerül előtérbe a török külpolitika legfőbb eszközeként.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Egeresi Zoltán: „Törökország és a Balkán”. *Külügyi Szemle*, Vol. 12. No. 1. (2013). 46. o.

<sup>2</sup> L. Csicsmann László – N. Rózsa Erzsébet: „A Török Köztársaság az átalakuló Közel-Keleten”. *Külügyi Szemle*, Vol. 12. No. 1. (2013). 61. o.; C. Akca Atac: „Now You See It.

Davutoğlu könyve azonban nemcsak elméleti mű: a „stratégiai mélység” fogalmán alapuló fő elméleti irányvonala mellett nagy hangsúlyt fektet annak gyakorlati alkalmazására, illetve az elmélet és a gyakorlat közötti kapcsolatra és kölcsönhatásokra is. A kötet három fő szerkezeti egységből épül fel, melyek közül csak az első rész (Fogalmi és történeti keret) első fejezetei foglalkoznak a fogalmi kerettel, azon belül is a hatalmi paraméterekkel, a stratégiai tervezéssel, illetve az utóbbi hiányosságainak a következményeivel. A szerző ezeket az elméleti részeket is folyamatosan példákkal illusztrálja, így már az első két fejezetben megismerheti az olvasó Törökország hatalmi paramétereit, illetve a török stratégiai tervezés hiányosságainak a gyökereit és következményeit. A harmadik fejezet már az országnak a történelem során elfoglalt nemzetközi helyzetére reflektál – az 1648-as vesztfáliai békétől az 1990-es évek végéig –, illetve bemutatja az állam történelmét formáló, napjainkban is nagy szerepet játszó politikai irányzatokat.

A második rész (Elméleti háttér: lépcsőzetes stratégia és térségi politika) szintén egy, a gyakorlati példákra sokban építő elméleti fejezettel indul, melyben a geopolitikai gondolkodás alapvetései mellett a hidegháború utáni Törökországnak és térségének a geopolitikai struktúráját is megismerheti az olvasó. Az ezt követő fejezetek – a bemutatott struktúrának megfelelően – geopolitikai szempontból „környező szárazföldi” (Balkán, Közel-Kelet, Kaukázus), „környező tengeri” (Fekete-tenger, Földközi-tenger, Perzsa-öböl, Kaszpi-tenger) és „környező kontinentális” (Európa, Észak-Afrika, Dél-Ázsia, Közép- és Kelet-Ázsia) térségekre bontva mutatják be az országot övező régiókat. E fejezetekben még nem mélyül el a szerző e térségek államainak a bemutatásába: ezt a harmadik részben teszi meg, mely az „Alkalmazási területek: stratégiai eszközök és regionális politikák” címet kapta. Ennek az egységnek a fő célja, hogy sorra vegye Törökország stratégiai kapcsolatait – legyen szó nemzetközi szervezetekről és együttműködésekről (NATO, EBESZ, OIC, ECO, BSEC, D-8, G-20 és az EU) vagy térségekről és államokról (Balkán, Közel-Kelet, Izrael, Irán, Irak és Közép-Ázsia). A kötet befejezése ismét az átfogó elméleti elképzelések és a török gyakorlat összefonódásán alapul: egyszerre szól a nemzetközi kapcsolatok és a geopolitika iránt érdeklődő olvasóhoz és a szerző hazájának a döntéshozóihoz, stratégiaalkotóihoz.

A kötetet a magyar külpolitika két ismert alakjának írásai foglalják keretbe. Martonyi János volt külügyminiszter bevezetője személyes emlékeket is felidézve mutatja be Davutoğlu alakját és munkásságának jelentőségét, kitérve a magyar–török kapcsolatok néhány kulcskérdésére is. Hóvári János volt ankarai nagykövet utószava szintén tárgyalja ezeket a kérdéseket, de emellett több, külső szemlélőként megtapasztalt részletet is ismertet a hidegháború utáni török politikai élet és az AKP története kapcsán. Ezek az emlékek közelebb viszik az olvasót a kötet politikai-gazdasági-társadalmi kontextusához, és ezáltal annak jobb megértéséhez is. Mind Martonyi, mind Hóvári kiemeli Davutoğlu tudományos teljesítményét: nemcsak politikusként, hanem professzorként is elismerik a szerző kvalitásait.

Davutoğlu művének fő erőssége éppen ezekhez a professzori kvalitásokhoz kapcsolódik. Már az első oldalaktól kezdve nyilvánvaló, hogy a szerző képes a

nyugati szakértők tág tudományos látókörét, elméleti felkészültségét és szakmai szókincsét a Keletről való saját, széles körű ismereteivel, a régió jellegzetes értékeivel és a gyakran csak a résztvevők számára teljesen világos térségbeli nézetekkel szintetizálni. Davutoğlu képes arra, hogy valóban „török Kissingerként” foglalja össze a nyugati világ számára mindazt, amit az elmúlt két évtized Törökországának a megértéséhez szükséges lehet tudni – méghozzá egy olyan nyelvezet és elemzési keret segítségével, amelyek révén a nyugati világ valós tudást szerezhet a térségről. A volt külügyminiszter és miniszterelnök a széles körű politikai és diplomáciai tapasztalatai révén kiválóan átlátja a nemzetközi rendszer kulcsfontosságú folyamatainak alakulását, illetve azok összefüggéseit az egyes területek, régiók geopolitikai-geostratégiai adottságaival, amelyeket a történelmi és földrajzi mélység fogalmai segítségével kapcsol össze.

A kötet leggyengébb pontjának talán az mondható, hogy nem született még rá válasz a török ellenzéki pártok oldaláról – hiszen akármilyen jó összegzés is a *Stratégiai mélység*, nyilvánvalóan nem jelenítheti meg a sokszínű török politikai élet és társadalom minden szegmensének a véleményét. A másik probléma, ami miatt a kötet már a megjelenésekor is csak egy olyan kordokumentumnak volt tekinthető, amely egy reményteli korszak törekvéseit foglalja össze, az az, hogy a volt török külügyminiszter elképzeléseinek a gyakorlatba történő átültetése a bel- és külpolitikai válságban lévő Törökországban jelenleg egyre kevésbé tűnik valószínűnek (a helyzet pedig az elvetélt puccskísérlet miatt – egyelőre beláthatatlan mértékben – mindenképp tovább súlyosbodik).

Davutoğlu a könyve zárófejezetében Törökországot egy fához hasonlítja, amelyet különböző ágakkal oltottak be, és amely egymástól nagyon különböző termőföldfajtákból álló talajon próbál gyökeret verni, cseperedni, megmaradni. Ha a fa minden termőföldtípusból, amelyből táplálkozik, képes a különböző oltványokhoz illő tápláló forrásokat biztosítani, akkor ez minden szempontból növeli a fa gazdagságát és terebélyességét... (487. o.)

Ha azonban ez nem sikerül, akkor „az e talajok és oltványok közötti különbség szülte diszharmónia ahhoz vezet, hogy a fa feléli a saját forrásait, és a kölcsönös ellentmondások miatt összeroskad” (487. o.). E lehetőségnek napjaink Törökországa tekintetében nem kevés a valószínűsége. A régiók metszéspontjában fekvő, mindeddig a stabilitásával kiemelkedő állam „összeroskadása” beláthatatlan következményekkel járna a szomszédos térségek és a nemzetközi közösség számára is. A „kölcsönös ellentmondások” feloldására azonban a jelen helyzetben már nem ad megfelelő eligazítást Davutoğlu *Stratégiai mélysége*; a szomszédos térségek instabilitása, illetve a velük való kapcsolatok hullámzó, de napjainkban inkább negatív irányba tendáló természete pedig határozottan nem kedvez a kötetben megfogalmazott külpolitikai célok valóra váltásának. A könyv egyik fő üzenete azonban mindig aktuális marad, nemcsak Törökország, hanem bármely állam számára: hosszú távú elméleti stratégia nélkül, a célok és eszközök egyeztetésének elmulasztása esetén nemcsak a hatékony külpolitika folytatása lehetetlenül el, hanem az állam általános jövőképe is elhomályosulhat.