

5. Közpolitika az Európai Unióban és Magyarországon

Szekcióvezető: Pesti Sándor
(ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet)
pestisandor@ajk.elte.hu

5.1. panel
[P 17:00-18:30, V. tanterem]

1. Palócz Éva (Kopint-Tárki Konjunktúrakutató Intézet Zrt., eva.palocz@kopint-tarki.hu):
Fiskális politikai kérdések az EU-ban és Magyarországon

A közös költségvetési szabályok az Európai Unióban az euró bevezetésével kapcsolatban kerültek az előtérbe, de a válság után még nagyobb hangsúlyt kaptak. A válság ugyanis világossá tette, hogy a korábbi, ún. maastrichti kritériumok nem voltak elégségesek ahhoz, hogy a tagországok költségvetéseit kellőképpen ellenállóvá tegyék a válság hatásaival szemben. Ezért az elmúlt években újabb szabály-csomagok kerültek kidolgozásra, amelyek közül a legfontosabb az ún. „hatos csomag” (Six package), amely a prevencióra, az ellenőrzésre és a folyamatos konzultációra helyezi a hangsúlyt (európai szemeszter). Emellett a szabályrendszer része lett az (elemzésekben már korábban is használt) ún. strukturális hiány mutatója, amely eltekint az egyszeri és egyedi bevétel-kiesésekből és kiadás-növekedésekből fakadó költségvetési hatásoktól, és kifejezetten a kormányzati bevételek és kiadások között fennálló tartós, alapvető és rendszerszintű egyensúlytalanságokat veszi figyelembe. A magyar költségvetés az elmúlt években mindig ügyelt a 3%-os hiányplafon betartására (így tudott kikerülni a Túlzott Deficit Eljárás [EDP] alól), a strukturális hiány megítélésében azonban az elmúlt időszakban vitában áll az EU Bizottsággal. Más EU-országok is problémásnak ítélték (pl. az olasz vita), és a görög költségvetési válság sem tekinthető megoldottnak (a görög államadósság a görög gazdaság minden erőfeszítése és áldozata ellenére is tovább nő, 2018 végén elérte a GDP 180%-át). Az előadás az EU-költségvetési szabályozásának új elemeit mutatja be, valamint az EU-tagországok aktuális fiskális helyzetét elemzi (egyenlegek, államadósság), különös tekintettel a magyar fiskális helyzetre. Emellett kitér az EU ma még nehezen körvonalazható egységesített adópolitikai elképzeléseire, bemutatva a jelenlegi különbségeket az egyes tagországok adórendszerében.

2. Raskó György (ELTE ÁJK, mb. előadó, raskogeorge@upcmail.hu): Falurehabilitáció,
avagy a helyi gazdasági élet újjáélesztése ígérhet csak jövőt elnéptelenedő falvainknak

A rendszerváltozás óta eltelt negyedszázadban 800 ezer mezőgazdasági munkahely szűnt meg a magyar falvakban, amelynek következtében sok százezer család kényszerült lakóhelye elhagyására. Magyarországon az üresen álló falusi porták száma jelenleg 280 ezer körül van, ebből 150 ezer olyan kistelepülésen, melyeket a teljes elnéptelenedés veszélye fenyeget. Ma már mintegy 600 kistelepülésen nincs iskola, posta, élelmiszerbolt, nincs kőműves, ács, villanyszerelő, azaz a gazdasági élet is gyakorlatilag megszűnt. Sorvad a mezőgazdasági tevékenység is, a nem művelt kiskertek és zártkertek összes területe meghaladja a 70 ezer hektárt. Falvaink pusztulásának megállítására számos országos program készült, legutóbb a falusi CSOK, de eddig egyik sem hozott kézzelfogható eredményt. Valódi megoldást csak a teljes falurehabilitáció hozhat, mely a helyi gazdasági élet újjáélesztésére, vállalkozások létesítésére koncentrálna. Ehhez első lépés a faluszerkezet átalakítása, vállalkozások létesítéséhez szükséges "gazdasági terek" létrehozása céljából. A program megvalósításához több évtizedre, és mindenekelőtt ezermilliárd forintos nagyságrendű nemzeti- és uniós forrás elkülönítése és célzott felhasználása szükséges.

3. Sinkó Eszter (Egészségügyi Menedzserképző Központ, sinko@emk.sote.hu): A magyar egészségpolitikai döntéshozatal sajátosságai

A 2010 utáni magyar egészségpolitikai döntéshozatal vélhetően jelentősen eltér az uniós gyakorlattól: számos olyan döntés született, amely nem az illetékes tárca vezetőitől származott, hanem a kormányzat meghatározó vezetőitől. Álláspontom szerint a döntéshozatal logikájának változása jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy az egészségügyben permanens válság van jelen, állandósuló kórházi adóssággal, félrekezelte betegekkel, túlkoros orvosokkal, súlyos nővérhiánnyal.

4. Czibere Károly (KGRE Egyház és Társadalom Kutatóintézet, kczibere@gmail.com):
Családpolitika és felzárkózáspolitikai viszonya Magyarországon

2010 után az Orbán-kormányok társadalompolitikájának alapeleme lett a gyermekvállalás és a családok támogatása, a családtámogatási rendszer folyamatos fejlesztése. A kormányzat ugyanakkor a hátrányos helyzetű gyermekek esélyeinek növelésére 2011-től önálló stratégiát alkotott, ezzel kialakítva az ún. felzárkózáspolitikai kereteit. A felzárkózáspolitikai természetesen nem korlátozódik a gyermekkori hátrányok leküzdésére, másik fókusz a foglalkoztatási esélyek növelése úgy, hogy közben végig speciális figyelemmel van a romák felülreprezentáltságára a gyermekszegénységben és a munkanélküliségben. Az előadásban azt vizsgálom meg, hogy vannak-e érintkezési pontok a családpolitika és a felzárkózáspolitikai cél- és eszközrendszerében. Mivel mindkét szakpolitikában alapvető elem a családok támogatása, ezért adódik a kérdés, hogy mennyire vannak ezek részpolitikai, intézkedései összehangolva. Különösen érdemes ezt a kérdést vizsgálni a pénzügyi ellátások, a természetbeni ellátások és a közszolgáltatások vonatkozásában. Milyen módon és milyen szélesen vannak meghúzva az egyes támogatások jogosultsági határai? Mennyire célzottak ezek az ellátások? Mennyire érvényesül az univerzalitás elve és a státuszkonerválás elve? Milyen esetekben köti feltételhez a jogalkotó a juttatást (conditional transfers)? Milyen esetekben alkalmaz pozitív és milyen esetekben negatív ösztönzőt (pl. családi pótlék iskolalátogatáshoz kötése)? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásával végső soron arra keressük a választ, hogy a két közpolitika teljesen két különböző társadalmi csoportra céloz-e (alacsony jövedelmű családok ill. magasabb jövedelmű családok) és eszközrendszere ennek megfelelően teljesen elkülönül-e, vagy épp ellenkezőleg: vannak olyan területek, ahol illeszkednek egymáshoz, kiegészítik egymást, egymásra épülnek?

5.2. panel

[Sz 09:30-11:00, II. tanterem]

1. Bíró-Nagy András (MTA TK PTI, biro-nagy.andras@tk.mta.hu): Az uniós tagság hatása a magyar közpolitika-alkotásra, 2004-2018

E kutatás az európaizáció folyamatának közpolitikai aspektusát elemzi a magyar Országgyűlés törvényei alapján. A 2004 és 2018 közötti parlamenti ciklusok valamennyi törvényét az európaizáció szempontjából feldolgozva, a deskriptív statisztika eszközeivel azt mutatom be, hogy az európai szintű közpolitikai döntések és ajánlások milyen mértékben és mely területeken voltak hatással a magyar közpolitikára. A 2004-2010-es és a 2010-2018-as időszakokat összehasonlítva megállapítható, hogy az Európai Unióval kapcsolatos kormányzati attitűd változása szinte egyáltalán nem jelenik meg a parlamenti törvényalkotásban. Az Európai Unióhoz pozitívan viszonyuló szocialista kormányok és az euroszeptikus 2. Orbán-kormány között elhanyagolható a különbség az európai eredetű törvények tekintetében. Fontos továbbá, hogy a törvényalkotás európaizációja az Orbán-kormány alatt sem korlátozódott a kötelező érvényű uniós jogi aktusok átvételére: 2010-2018 között nem esett vissza a kormányzati proaktivitás eredményeként elfogadott európai eredetű törvények aránya. Ugyanehhez a trendhez illeszkedik, hogy az Európai Unió hatása azokon a közpolitikai területeken is végig kimutatható (és nem csökken) a vizsgált 14 év folyamán, amelyeken az EU-nak csak támogató hatásköre van. Összességében kijelenthető, hogy a magyar közpolitika európaizációja az Orbán-kormány alatt sem akadt el, és a kormányzat uniós attitűdjétől függetlenül az európai uniós kontextushoz való alkalmazkodás azokon a közpolitikai területeken is jelen van, amelyeken ez nem lenne kötelező.

2. Dobos Gábor (MTA TK PTI, NKE PÁK, dobos.gabor@tk.mta.hu); – Gyulai Attila (MTA TK PTI, NKE PÁK, gyulai.attila@tk.mta.hu) – Pócza Kálmán (MTA TK PTI, NKE PÁK, PPKE, pocza.kalman@tk.mta.hu): Szelektív korlátozás? Az Alkotmánybíróság közpolitikai területek szerinti aktivitása, 1990-2018

Az utóbbi évek parlamenti többségek és alkotmánybíróságok közötti konfrontációi Európa több országában (például Magyarországon vagy Lengyelországban) ráirányították a figyelmet a törvényhozás és alkotmánybíráskodás viszonyára. A politikai szereplők gyakran érvelnek úgy, hogy a bírói testületek a törvényhozás mozgásterének korlátozásával jelentős mértékben beleszólnak a politikai kérdések eldöntésébe, túlterjeszkedtek saját hatáskörükön. Előadásunk azt vizsgálja, hogy a magyar Alkotmánybíróság működésében vannak-e olyan közpolitikai területek, ahol a törvényhozás korlátozása gyakoribb és/vagy intenzívebb. Az elemzéshez a „Judicial Constraints on Legislation in Central Europe” (JUDICON) és a „Hungarian Comparative

Agendas Project” (CAP) adatait használjuk: a JUDICON módszertana segítségével mérjük az alkotmánybíróági döntések erősségét (a korlátozás mértékét); ezután azonosítjuk, hogy e korlátozások pontosan milyen törvényhozásokat és törvényeket érintettek; végül az azonosított törvényekre a CAP szakpolitikai besorolásait alkalmazzuk. Ezzel a módszerrel mintázatokat azonosíthatunk és megállapítható, hogy az egyes közpolitikai területeket hogyan érintették az Alkotmánybíróság döntései, vannak-e olyan területek, ahol a testület kifejezetten aktívnak bizonyult vagy amelyek esetében került a konfrontációt.

3. Hajnal György (BCE, MTA TK PTI, hajnal.gyorgy@tk.mta.hu) – Boda Zsolt (MTA TK PTI, ELTE ÁJK, boda.zsolt@tk.mta.hu): A központi kormányzati adminisztráció illiberális politikai változások idején

Az illiberális politika tanulmányozása elsősorban a demokráciaelméletek, a politikai rendszertipológiák és a politikai folyamatok (politics) szempontjai alapján történik, míg a közpolitikára vagy a kormányzati adminisztrációra gyakorolt hatása elhanyagolt területnek számít. A tanulmány ezt a hiányt igyekszik betölteni, és arra keresi a választ, hogy miként érinti a központi kormányzati adminisztrációt és annak a közpolitika formálásában betöltött szerepét a politikai illiberális fordulata. A feltáró jellegű kvalitatív kutatás a Magyarországon 2010 óta zajló, illiberális politikai változások hatását igyekszik rekonstruálni mintegy kéttucat, a központi adminisztrációban dolgozó *senior* tisztviselővel készült interjú alapján. Az interjúk a szakirodalom alapján megfogalmazott feltevésekre összpontosítottak többek között a szakértelem helyzetéről, a politikai patronázsról, a centralizációról, a politikai sajtó szerepéről, vagy a „szürke eminenciások” jelenlétéről. Az interjúk alapján az előzetes feltevéseink többségét megerősítve láttuk: kétségtelen, hogy 2010 óta mélyreható változások zajlottak a központi kormányzati adminisztráció működésében, amelynek kutatásunk a lehetséges specifikus magyarázatait és valószínűsíthető következményeit is megkísérli feltérképezni.

4. Pokornyi Zsanett (ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, pokornyi.zsanett@gmail.com): A miniszterelnöki beszédek és a magyar törvényhozás kapcsolatáról: egy összehasonlító elemzés

Jelen előadás célja a 2010 és 2018 közötti időszakra nézve a magyar közpolitikai napirendek közötti kapcsolat vizsgálata az egészségpolitika esetén keresztül. A Magyar Országgyűlés falain belül, valamint a parlamenten kívül elhangzott miniszterelnöki beszédek törvényhozásra gyakorolt hatásainak vizsgálata ideális elemzési felületet biztosíthat e kutatáshoz. Felvetésem szerint ugyanis, míg a kormányfő parlamentben elhangzott felszólalásaiban a törvényekbe és rendeletekbe foglalt szakpolitikai célokat deklarálja, a parlamenten kívül elmondott beszédeiben főként a közvélemény számára fontos közpolitikai témákat hangsúlyozza (melyek adott esetben megegyezhetnek, azonban eltéréseket is mutathatnak). Ebből adódóan, hipotézisem szerint a parlamenti felszólalások szakpolitikai tartalma, valamint a törvényhozási napirend között erősebb kapcsolat fedezhető fel, mint az egyéb fórumokon elhangzott beszédek és a hatályos jogszabályok között.

Jelen vizsgálatot az egészségpolitika esetében végzem. Az egészségpolitika minden társadalomban kiemelt kérdés, ezáltal ideális elemzési felületet biztosíthat kutatásaim során. Előadásomban amellet érvelek, hogy a teljes napirendek vizsgálata során (mely valamennyi szakpolitikai területet érint) kimutatott eredmények az egyes szakpolitikai területek esetében is kimutathatóak. Ezáltal célom kettős. Amellet, hogy az egészségpolitika magyar napirendekben betöltött szerepét igyekszem feltárni, a végrehajtó napirend és a törvényhozás kapcsolatát is vizsgálom. Jelen előadásban az MTA TK Politikatudományi Intézetében működő Comparative Agendas Project (CAP) kutatócsoportja által felépített “Miniszterelnöki parlamenti felszólalások (1990-2018)”, “Parlamenten kívül elhangzott miniszterelnöki beszédek (2010-2018)”, valamint “Törvények (1990-2018)” és “Rendeletek (1990-2018)” adatbázisokat használom fel. Az adatbázisokat a kutatócsoport a CAP projekt 21 szakpolitikai területet magában foglaló kódkönyve alapján kódolta.

Előzetes eredményeim alapján a vizsgált időszakban az egészségpolitika esetében is kimutatható, hogy a parlamenti felszólalások jelentősen képesek befolyásolni a törvényhozás napirendjét, míg az egyéb fórumokon elhangzott beszédek kapcsán ennél lazább kapcsolat mutatható ki. Jelen előadás esettanulmányi szintű elemzés, mely az első lépcsőfoka egy átfogó, két vagy több európai ország napirendjét érintő összehasonlító elemzésnek.