

FERGE ZSUZSA

Miért szokatlanul nagyok a magyarországi egyenlőtlenségek?¹

A tanulmány kiindulásként felidézi, hogy Magyarországon nem egy-két egyenlőtlenség kirívóan nagy, hanem az ország szinte minden, a fizikai és társadalmi életesélyek szempontjából fontos területen az európai egyenlőtlenségek rangsorának valahol a végén áll. Vagyis „rendszerűen” nagyok, és az utóbbi években is nőnek az egyenlőtlenségek. A jelenség olyan markáns, hogy érdemes a miértekre rákérdezni. A cikk három – valamilyen magyarázatot kínáló – tényezőt említ. E tényezőket nem bizonyítható, számszerűsíthető állításként fogalmazza meg, hanem sok oldalról illusztrálható sejtésekként. Mind-egyik korábbi lefojtottságokra, alkalmasint tabukra adott válasz, ám sajátos magyar színezettel. Az egyik a megosztó nacionalizmus, amelynek kísérteties a történeti folytonossága. A polgárok felosztása a „nemzeti oldalra” és a „többiekre” elfedi az ennél mélyebb társadalmi tartalmakat, és ezzel kezelhetlenné teszi az egyenlőtlenség egész kérdéskörét. A másik tényező a magyar önkormányzatiság, amely a településeknek szinte korlátlan szabadságot ad parciális – többnyire természetesen erősebb – érdekek érvényesítésére. A harmadik a magyar (neo)liberalizmus sajátos ereje, neo-konzervatív merevsége, és a szociáldemokrata gondolat gyengesége.

(A „helyzet”) Ma Magyarországon a társadalom legégetőbb problémájának az egyenlőtlenségek minden területet átfogó, parttalan növekedését látom. Egyenlőtlenségek mindig voltak, és az eloszlások sosem voltak folytonosak, azaz mindig felsejlett két szakadás „alul” és „felül”. Ma legalább két új vonása van az eloszlásoknak. Az egyik a szakadások szakadékká növekedése: a korábbinál sokkal nagyobb gazdagság, és a korábbinál sokkal mélyebb, reménytelenebb szegénység, a „társadalom alatti osztály” markáns megjelenése. A másik a középrétegek megoszlása munkaerő-piaci helyzetük biztonsága-bizonytalansága szerint, azaz egy, a szegénységgel, lecsúszással fenyegetett széles réteg kialakulása.

1 Köszönöm Kovárik Erzsébet figyelmes segítségét.

Messze nemcsak a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek növekedéséről van szó. A fizikai és társadalmi életesélyeket (hogy mennyi, és mennyire egészséges élet adatik nekünk, és hogy ezt az életet mire-hogyan tudjuk felhasználni, minél teljesebbé tenni) számtalan tényező határozza meg. Szinte nincs olyan, amelynél ne lennének károsan nagyok és növekvőek az egyenlőtlenségek. Minthogy ezekről magam is gyakran írtam már, itt csak néhány példát említek, és a dokumentációt is elhagyom. A születéskor várható élettartam az ország átlagát tekintve nő, ám a javulás csak a jobb helyzetűekre korlátozódik: a szegényebbek élete rövidül. Miközben az iskolázottság átlagos mutatói javulnak, rohamosan nő az iskolák közötti és az iskolákon belüli szegregálódás. Ilyen jellegű társadalmi elkülönülésre a kutatók szerint Magyarországon kívül csak egy-két országban látunk példát. Az iskolák eredményességét mérő nemzetközi vizsgálatok szerint a gyerekek társadalmi indulás szerinti teljesítménykülönbségei is szokatlanul nagyok nálunk. Mindez a korábnál nagyobb mértékben rontja a roma gyerekek és minden szegényebb gyerekek társadalmi, munkaerő-piaci esélyeit, emberibb élethez való jogát. A továbbtanulási arányok az utolsó 15 évben ugrásszerűen javultak, de a legrosszabb helyzetű 20–30 százaléknál a javulás a 8 osztály elvégzésénél gyakorlatilag megállt – a középiskolát, felsőfokot sikeresen megszerzők száma alig emelkedik. A lakáshelyzet egészében javulóban van, de itt is érezhető a távolságok növekedése. A víz-fürdőszoba nélküli lakások 8 százalékos körüli aránya évek óta nem változik. A szegény harmadnál ez az arány 20 százalékos körüli. Az UNICEF jelentései szerint folytatódik egyfelől az egyes régiók, kis térségek, zsákfaluk leszakadása, másfelől a településeken belüli lakóhelyi szegregáció, gettósodás. A szegénységet hosszú éveken át a városok a romló helyzetű falvakba szorították vissza. A végképp reménytelen helyzetbe került falusi munkanélküliek viszont elkezdtek visszaáramlani egy-egy csökkenő lakosságú városba vagy városrészbe. Az újonnan érkező szegények többnyire jogcím nélkül beszállásznak a lepusztult és elhagyott településrészekbe, és ezzel egyelőre a lefelé futó spirál végpontjára jutnak.²

Egy 2001-et és 2006-ot összehasonlító szegénységvizsgálatunk számokkal alátámasztva azt mutatja, hogy a szegénységet okozó fő tényezőkben – iskolázás, foglalkoztatás, lakás – két ellentétes tendencia érvényesült, és nemcsak az elmúlt másfél évtizedben, hanem az utolsó, 2001 és 2006 közötti öt évben is.³ Érzékelhetően, gyakran látványosan javult az iskolázás, a lakáshelyzet, sőt, a magasabb képzettségűek foglalkoztatási feltételei is jobbak lettek. *A javulás azonban szinte minden esetben a viszonylag jobb helyzetűekre korlátozódott. A tanulatlan, szegény népességnél, a kis településeken az utolsó 5 évben sem javult a lakáshelyzet, és valamennyire tovább romlott a foglalkoztatási és iskolázási hátrány.*

A szegénység és az egyenlőtlenségek mélyen összefüggnek. Minél

² Mintegy 4000 körüli lehetett 2008 elején a Miskolc melletti Lyukóra, egy bezárt bánya hétvégi házas körzetébe beszállgott lakosok száma, akik közigazgatásilag, illetve a közszolgáltatások szempontjából alig léteznek. A beszállgás folytatódik – a város forráshiányos és meglehetősen eszköztelen.

³ Bass László, Darvas Ágnes, Dögei Ilona, Ferge Zsuzsa, Tausz Katalin (2007): Szegénység és kirekesztés változása 2001–2006. NKFP Kutatási jelentés.

szélsőséesebbek az egyenlőtlenségek, annál mélyebb és reménytelenebb a szegénység. A szegénység egyes jelei néha olyan elviselhetetlenek, hogy a közfigyelmet is sikerül ideig-óráig felkelteniük. Általánosabb azonban a közöny és a távolságtartás. A közönség belefáradt abba, hogy folyton szembesüljön a társadalom kudarcaival, a kolduló, hajléktalan emberroncsokkal, a megélhetési (vagy reménytelenségi?) bűnözés terjedésével, amely egyre fiatalabb gyerekeket is magával sodor. A „befáradás” folyamatot jelez. A koldulás és hajléktalanság a kilencvenes évek eleje óta látványosan létezik, de a jog csak a kilencvenes évek végétől kezdett reagálni erre. Országos érvényű jogszabály mindmáig csak a koldulás „két szabálysértési alakzatát nevesíti: a gyermekkel koldulást és a zaklató jellegű koldulást”. (Gazsi 2005, 76. o.) Az elsőt, a gyermekkel koldulást, „mint tiltott magatartást, a szabálysértési törvény tárgyalja, és a gyermek veszélyeztetése esetén bűncselekmény is megvalósulhat”. A zaklató koldulásról az „egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet tartalmaz szabályt”. (Uo.) Vagyis a koldulás önmagában hosszú ideig nem volt jogellenes. Pontosabban és jogászai megközelítésben az a kérdés, hogy a rendért felelős önkormányzatok a koldulást szabálysértési (bűnmegelőzési) kérdésnek, szociális kérdésnek, esetleg mindkettőnek tekintik-e?

Megoldást találni a mai helyzetben iszonyú nehéz, bár van példa a sikeres civil és önkormányzati együttműködéssel elért eredményekre. Az eltüntetés azonban gyorsabb kiutat kínál. Nagyjából 2000 óta Budapest „jobb” körzeteiben is, a vidéki városokban is egyre hajlamosabbak helyi rendelettel kitiltani a jobb közterületekről, vagy minden közterületről a koldusokat és hajléktalanokat, illetve minden olyan magatartást, amely hozzájuk kapcsolható.

„Aki törvényben meghatározott helyen koldul, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható” – írja egy fővárosi javaslat. Noha korábban csak a gyermekkel koldulást és a zaklató koldulást büntették, sok helyen szigorítottak: 2003-ban „X város jobb megítélése érdekében indokolt a város idegenforgalmi, illetőleg közbiztonsági szempontból frekventált területeiről koldulás kiszorítása, ezért szükséges a jelzett területeken a koldulás, mint tevékenység megtiltása”. „Meddig leszünk toleránsak a hajléktalanokkal? Meddig tart a demokrácia? Itt a tavasz, előbújtak a hajléktalanok, koldusok” – írja 2007 tavaszán Y város iróniára hajló képviselője, kitiltó szabályzatot követelve. A települések sorra hozzák helyi rendeleteiket a közterületen való dohányzás és alkoholfogyasztás ellen, amely intézkedések a hajléktalanokon kívül mindenekelőtt azokat sújtják, akiknek kocsmára sincs elég pénzük, vagy a hajlékuk nem otthon. A probléma láthatatlanná tételének az a nagy előnye, hogy minden felelőst⁴ felment a megoldáskezesítés kényszerétől.

Érdemes – vagy épp muszáj – elmerengeni azon, hogy *miért* lett Magyarország ilyen kirívóan egyenlőtlen, miért kerülünk egész sor, az egyenlőtlenségekkel összefüggő területen a 40–50 fejlettebb ország sorában a legrosszabb helyek egyikére. Hátra sorol minket a rendkívül alacsony foglalkoztatási arány, amely a társadalom rosszabbul képzett felé-

⁴ Gazsi Adrienn (2005): A koldulás korlátozása jogi és szociális szempontú megközelítésben. *Esély*, 2005/3, 71–99. old.

nél áll a mélyponton. Emellett az alacsony várható élettartam és a magas csecsemőhalandóság a szegényebb rétegeknél; a kirívóan magas alkoholfogyasztás és dohányzás, amely ugyan nem korlátozódik a szegényekre, de náluk különösen kártékony (a lakosság legkisebb jövedelmű 10 százalékánál, az alsó jövedelmi tizedben a jövedelem 6 százalékát emészt fel, szemben a leggazdagabb tized 2 százalékával, ráadásul a szegények rosszkor és rossz minőségű szesszel, cigarettával élnek). Ugyanígy hátraveti az országot, hogy a vezetők és az alacsony beosztásúak keresetei között európai mércével szokatlanul nagy a szakadék; vagy épp a magyar iskolarendszer, amely a világon az egyik legszegregáltabb, és amelyben az iskolai kimenetelt kivételes erővel befolyásolja a gyerekek társadalmi indulása. Szinte nincs nap, hogy ne olvashatnánk ilyesfajta, száraz híreket: „Több mint ötven OECD-ország (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) közül hazánkban a legerősebb a tanulók társadalmi-gazdasági háttere és a felsőfokú képesítés megszerzése közötti kapcsolat”. (Sajtótájékoztató az OECD új jelentéséről, 2007. szeptember 19.)

(Van-e speciális oka a rossz magyar helyzetnek?) Kétségtelen, hogy a korábban lefojtott társadalmi erők szinte minden rendszerváltó országban megannyi szellemként szabadultak ki a palackból. A kiáramló erők lehetnek jótékonyan kreatívak, de lehetnek pusztítók is. Az egyenlőtlenségek növekedése a szabadság problematikus ára. Itt csak ezzel, a szabadság visszajával foglalkozom. Ennek számtalan megnyilvánulása, a gátlástalan individuális előnyserzés, a másikat megsemmisülésig kiszorító verseny, miként az erősödő rasszizmus és (proto? pseudo?) náciizmus nemcsak Magyarországra jellemzőek a kelet-európai régióban. Ám a lefojtottság erre nem elég magyarázat, hiszen az államszocializmus utolsó 30 évében *Magyarországon volt a legkisebb a lefojtottság, mégis különös erővel törnek fel az új szabadságokkal visszaélő erők.* Nem nyújtanak magyarázatot a *kivételességre* az olyan kézenfekvő és óriási erejű tényezők sem, mint a globalizáció, vagy a történelmi demokrácia-hiány, amelyek a régió szinte minden országát érintik. Olyan tényezőket kellene keresni, amelyek csak Magyarországra érvényesek.

Három ilyen tényezőt látok. Mindegyik korábbi lefojtottságokra, alkalmasint tabukra adott válasz, ám sajátos magyar színezettel. Az egyik a megosztó nacionalizmus, amelynek kísérteties a történelmi folytonossága. A másik a magyar önkormányzatiság, amely a településeknek szinte korlátlan szabadságot ad parciális érdekek érvényesítésére. A harmadik a magyar (neo)liberalizmus ugyancsak sajátos ereje. Nem vagyok biztos az igazamban, inkább sejtések ezek, mint egzakt módon bizonyítható, hatásukban számszerűsíthető tényezők. Épp ezért nem állításokat fogalmazok meg, amelyeket bizonyítok, hanem sejtéseket, amelyeket illusztrálok.

Az első sajátos – nem globális, hanem hazai – tényező a zsákutcás magyar fejlődés második világháború előtti öröksége, amely ma a nemzet politikai megosztásában ölt testet. Igaz, a nacionalizmus egész Kelet-Európában

(és olykor Nyugaton is) pusztító. A mai magyar nacionalizmus sajátja, hogy nem a „magyarokat” állítja szembe valamilyen más nemzetiségű kisebbséggel, hanem a – nemzetiség és állampolgárság szerinti – magyarokat osztja meg, igaz vagy nem igaz magyarokra. A polgárok felosztása a „nemzeti oldalra” és a „többiekre”⁵ elfedi az ennél mélyebb társadalmi tartalmakat, az egyenlőtlenség egész kérdéskörét. *Ez a megosztás kioltja az egyenlőtlenségek elleni kollektív fellépés lehetőségét.* Ahogy ezt máshol megírtam⁶, azt az illúziót kelti, mintha megosztottságunk alapja az lenne, hogy kinek erősebb, kizárólagosabb a nemzet-tudata. Ez a felosztás keresztbemetszi a modernitás szokásos ideológiai tömbjeit. Igaz, a parlamenti ülésrendhez többé-kevésbé igazodik, de csak részlegesen függ össze a hagyományos bal- és jobboldalisággal. A parlamenti jobboldalt (főleg ennek nagyobbik pártját) nem elsősorban a hagyományos konzervatív értékek dominanciája jellemzi, hanem a túlfűtött, lelki-érzelmi töltésű „nemzet-eszme”. Az érzelmi töltés miatt emlékeztetnek a mai történészek kísértetiesen a háború előtti helyzetre.

A nemzet-eszmét ki-vagy felhasználó jobboldal most is, mint a harmincas évek második felében, *„olyan társadalmi réteghez fordul, mely elhelyezkedése és érzése szerint jobboldali, de olyan tartalmi követelésekkel, melyek jórészt baloldaliak”*⁷. A baloldali követelések ebben az esetben általában a jólét növelésére irányulnak, alkalmasint gazdagellenes, vagy épp egyenlősítő retorikával, de a jobboldali társadalmi bázis nem teszi lehetővé e követelések univerzális, mindenkit átfogó tartalmát. Ez már csak az érzelmi töltésű, kirekesztő jellegű osztályozási elv miatt sem lehetséges. A jobboldali retorika a közösség egyik részét pozitív módon, a „nemzethez tartozásukkal” definiálja, a másik oldalhoz azonban nem tud ezzel egyenértékű pozitív tartalmat rendelni. A „nem-nemzetiek” számára csak a nemleges meghatározás marad, amely eleve a „rossz” oldalhoz tartozást, az alsóbbrendűséget sugallja. Ez alapjában tér el a modern (formális, jogállami berendezkedésre épülő) demokráciák azon hagyományától, amely minden ideológiai tömbösödés – republikánus és demokrata, vagy liberális, szocialista és konzervatív, Whig és Tory stb. – esetében fogalmilag is érzékelteti a felek egyenrangúságát. A nemzeti-nem nemzeti, érzelmi alapú felosztás a demokráciát is lelki vagy érzelmi elvek alapján szabályozná. Az érzelmi demokrácia „irtózik attól, hogy formális legyen, s egyképpen mérjen mindenkinek”, hiszen eleve abból indul ki, hogy a nemzeti oldal az „igaz”, a másik oldal tehát nem lehet az.

A nemzet-megosztó politika azért is gátja a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésének, mert a történelem tanúsága szerint „minden kirekesztőleges demokrácia a gyakorlatban a gyöngék, a szociálisan alullevők ellen fordul”. Ennek elsődleges oka ma az lehet, hogy az érzelmi

⁵ A megosztás szótára meglehetősen gazdag a háború előtti „mélymagyar és hígmagyar” kettősségtől a mai „magyar és idegenszívűekig”.

⁶ ...mindig más történik. A jóléti állam lehetséges jövőképei Magyarországon 2015-ig. In: Tausz Katalin (szerk.): A társadalmi kohézió erősítése. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006. 54–67. old.

⁷ A bekezdés idézeteinek forrása Kecskeméti György 1937-ben írt tanulmánya, a „Mai magyar szellem”, amely az akkori magyar harmadik utas ideológiát elemezte. (Kecskeméti 2002)

TANULMÁNYOK

alapú politizálás legfontosabb társadalmi bázisát valószínűleg két nagy társadalmi csoport alkotja. Az egyik a háború előtti „keresztény középosztály” és gazdag parasztság megmaradt, és itthon maradt leszármazottaiból verbuválódik. Az ő konzervativizmusuk és nemzettudatuk részben áthagyományozott, részben az államszocialista diktatúrával való szembenállásukból táplálkozik. Az ő esetükben a szegényellenesség nem szükségszerű, a rasszizmus ellen azonban nem védettek. Az áthagyományozott antiszemizmushoz könnyen társul a mai cigányellenesség, és ezzel a szolidaritás megtagadása is, épp a társadalom legkirekesztettebb csoportjával. A másik társadalmi bázist azok az „alsó középrétegek” alkotják, amelyek tagjai még éppen meg tudnak kapaszkodni, de ehhez hihetetlen erőfeszítéseket kell tenniük, és biztonságuk állandó veszélyben van a szegényebbek tömegei miatt. Mindezért határozottan elutasítják a szegényekkel való bármilyen azonosulást, a hatékony segítséget, amely a források egy részének a szegények javára való átcsoportosítását jelentené. Más szavakkal: az önmagát egyedül „nemzetinek” tartó jobboldal számára a legfontosabb cél negatív, nevezetesen a fő ellenség ellehetetlenítése. Ez az ellenség pedig a nemzetnek az a fele, amelyik nem hozzá tartozik. Minden más társadalmi problémával szemben szükségképpen érzéketlen – legföljebb retorikai szinten nem az.

Második magyar sajátosságnak a helyi önkormányzatok, ezen belül a 3200 települési önkormányzat nagyon jelentős önállóságát tartom, amely az önkormányzatok közötti nagy egyenlőtlenségekkel párosul. Az 1990-ben, a rendszerváltás legelső időszakában született önkormányzati törvény is a lefojtottságra, adott esetben a túlzott centralizációra, az erőszakos és ugyancsak egyenlőtlen körzetesítésre, a tanács nélküli települések teljes jogfosztására adott válasz volt. „A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.” A váltás forradalmi, és ezért elkapkodott is volt. Nem hagyott időt arra – miként ez mondjuk Norvégiában történt –, hogy a központi állam először fokozatosan biztosítsa a települések egyenlőbb körülményeit és esélyeit, és ezt követően adja át a központi állam jogosítványait.

A települési önkormányzatok önállósága óriási felhajtóerőt jelent. A települések gazdátlansága és sodródása megszűn(het)t. (Korábban a 3200 település 1700 tanácshoz tartozott – azaz 1500-nak szinte semmi fejlődési esélye nem volt.) A helyi fejlődés sokhelyütt látványos. Az anyagi forrásokat az esetek túlnyomó részében külföldi tőkebeáramlás, kisebb részében sikeres pályázatok biztosítják. Döntő szerepük mégis a polgármestereknek, az önkormányzatnak és a helyi civileknek van. A felhajtóerő azonban nem mindenütt működik, és ahol működik, ott sem éri el szükségképpen a helyi közösség egészét. Én itt a helyi önállóság ezen árnyoldalaira koncentrálok.

Az önkormányzatok önállóan intézendő közügyeinek köre tág. Igaz, a mai 700 feladat eredetileg sokkal kevesebb volt – időközben a központi

kormányzat belelendült a feladat áthárításba. Kissé hosszasan idézve a törvény mai variánsát:

„8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadék-víz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és települéztisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.”

A feladatkör széles. A települési önkormányzat azonban „maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, hogy mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el”. Az egészséges ivóvízellátás biztosítható a lakástól 200 méterre lévő közkúttal, a helyi közút lehet földút is. Biztosítani kell óvodai nevelést, de a férőhelyek száma (kivált a 3–4 éveseknél) lehet kevesebb, mint a gyerekek száma. A feladatok többsége nem is kötelező: például a foglalkoztatás biztosítása, vagy a sport támogatása csak a helyi döntéseken múlik. A lakásgazdálkodás nyilvánvalóan nem jelenti a lakhatás biztosítását, hiszen ilyen jogot az Alkotmány sem ismer.

Kötelező feladat a fentiekben belül viszonylag kevés: „A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.” Am még a kötelezés sem teljesen egyértelmű. Az önkormányzatnak „gondoskodnia kell” néhány szolgáltatás meglétéről, de a törvény nem rendelkezik arról, hogy ezeket *milyen szinten kell biztosítani, és elérhetővé kell-e tennie mindenki számára.*

Az önkormányzatok önállóságát kétféle ellenőrzés korlátozza. A helyi rendeletek alkotmányosságát a közigazgatási hivatal bejelentésére az Alkotmánybíróság, gazdasági ügyeit a Számvevőszék vizsgálhatja. A megengedő szerkezettel arra utalok, hogy mindez lehetőség, ám nem mindig végrehajtott kötelezettség. A Számvevőszék vizsgálatai ha ritkák is, de rendszeresek. A közigazgatási hivatalok munkája nem követhető. Elvileg gyűjtik a helyi rendeleteket és egyéb iratokat. Ám ezek nehezen vagy nem hozzáférhetőek (Tausz Katalin kutatásaiból származó információ), ellenőrzésük kiszámíthatatlan. Ilyen formán esetleges, hogy belebotlanak-e valamilyen alkotmányosértésbe, vagy sem. Ha mégis ez történik és bejelentik a problémát, akkor akár évtizedekig eltarthat, mire megszületik az Alkotmánybíróság döntése. Azaz a helyi alkotmányosértés ritkán derül ki, és még ritkábban szankcionált. A – kötelező vagy nem kötelező – feladatok teljesítésének módja, minősége, teljessége tehát szakmailag

és igazgatásilag szinte kontrollálhatatlan. Valóságos ellenőrzést csak a civilség, a választópolgárok helyi közössége gyakorolhatja, ám minél kisebb a település, annál kiszolgáltatottabb az ő helyzetük.

Szakmai felügyeletet vagy ellenőrzést a törvény nem ír elő. Ezt nem is lenne ildomos tennie. A központi kormányzat pontosan tudja, hogy a színvonalas, teljes körű és szakszerű ellátások nem követelhetők meg az önkormányzatoktól. Miközben fokozatosan bővítette a decentralizált feladatokat, egyre több forrást vont el, és egyre kevesebb központi forrást adott át. Jellemzővé és egyre szorítóbbá vált az önkormányzati forráshiány. A települések harmada évek óta „önhiki”, azaz önhibáján kívül hátrányos helyzetű, noha e minősítés feltételei egyre szigorúbbak. Az „önhiki” súlyos, elsősorban központilag előidézett forráshiányt jelez.

Az önkormányzatok nagy helyi önállósága gátja az egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló erőfeszítéseknek, legyen szó a települések közötti vagy a településeken belüli egyenlőtlenségekről. A települések közötti gazdasági verseny és érdekérvényesítési harc folyik a központi és az egyéb források elnyeréséért. A külföldi tőke vonzásához eleve jó helyzetűnek kell lenni, illetve más források segítségével kell e vonzerőt növelni. A központi források növelésében a „lobbyszás” fontos eszköz. Nem véletlen, hogy Gyurcsány Ferenc 2007. szeptemberi „tisztasági csomagjában” az egyik legnagyobb ellenállást az a javaslat váltotta ki, amely összeférhetetlennek tartaná a polgármesteri posztot a parlamenti képviselőséggel. A külső források között nő a szerepe a pályázati pénzeknek, ezen belül az uniós forrásoknak. A jobb helyzetű települések a pályázatoknál több okból eleve jobb helyzetben vannak. (Több az információjuk, jobb pályázó szakembert tudnak megfizetni stb.) Behozhatatlan előnyük, hogy a legtöbb pályázathoz önrész kell – ez pedig a szegény településeknek nincsen. Ha a pályázati feltételek változatlanul maradnának, automatikusan garantálnák a települési egyenlőtlenségek további növekedését. Van némi esély arra, hogy ez ne egészen így történjen: az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében rendszerszerűen előnyt kap legalább az a kijelölt, 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség, amelyekben összesen 1 millió ember él. Ezek a tudatos (és üdvözlendő) döntések a semminél többek ugyan, de csak a települések közti egyenlőtlenség-felhajtó erő egy kisebb részét semlegesítik.

Az önálló és önérdekű települési önkormányzati rendszer különös gátja az olyan fejlesztéseknek, amelyek nagyobb területi egységekhez – kistérséghez, megyéhez, régióhoz – kapcsolódnának. A kistérségi társulások nehézkesen ugyan, de formálódnak, már csak azért is, mert sok központi és EU-s forrás ösztönzi őket e felé. Ugyanakkor kistérségi közigazgatási rendszer nincs, és egyelőre nincsenek olyan ellensúlyok, amelyek meggátolnák, hogy a kistérségben a legerősebb település(ek) sajátítsák ki a társulás számos előnyét, a társuláshoz kerülő források aránytalanul nagy részét. A hagyományos nagyobb egység, a megye közigazgatási felelősségei és önkormányzati jogosítványai meglehetősen kiürültek, ráadásul ez a szint nem „EU-konform”, azaz nem jut uniós fejlesztési forrásokhoz. A települési egyenlőtlenségek stratégiai jellegű csökkentése a régiókhoz kapcsolódna, ám ezek az alacsonyabb szintek fejlettebb struktúrája és ehhez kapcsolódó jobb érdekérvényesítése miatt nehezen

jutnak funkcióhoz.⁸ Az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében hoz-
zánk kerülő források hatékony felhasználásának egyik kulcskérdése az,
hogy sikerül-e néhány éven belül rendezni a különböző területi szintek-
hez tartozó intézmények közötti káoszt, kialakítani egy ésszerű munka-
megosztást a fejlesztési döntésekkel, forrásszerzéssel, forrásfelhasználás-
sal kapcsolatban. E nélkül a települési lejtő meredekségének enyhítése
illuzórikus.

A településeken *belül* az egyenlőtlenségek korlátozásának lehetnek
központi és helyi eszközei. A központi akarat érvényesítése roppant ne-
héz. Az eleve feszült viszony a központi kormányzat és a település között
a központi cél nyílt vagy burkolt elutasításához vezet, ha forrásigényes,
ha ellentétes a fontosnak számító választópolgárok érdekeivel, vagy ha
ütközni látszik a települési önkormányzat önállósági jogaival. Hiába
akarna például a központi kormányzat törvényt hozni a területi szegre-
gáció, vagy gyerekes családok kilakoltatása ellen. Az ilyen jogszabályok
az önkormányzatok jogaiba ütköznek, és betartathatatlanok.

Nagyobb valószínűsége lenne a sikernek, ha a helyi közösség maga
döntene valamilyen egyenlőtlenség korlátozása mellett. A kérdés csak
az, hogy erre van-e esély. Egyelőre, az eddigi tapasztalatok szerint kevés.
A polgármester újraválasztása azon múlik, hogy mennyire sikerül meg-
nyernie a polgárok jóindulatát, pontosabban azon polgárokét, akik tény-
leg választanak, illetve akiknek másokra befolyásuk van. Ha egy intéz-
kedés, vagy valamilyen bevett gyakorlat az ő érdekeikkel, vagy épp ér-
tekeikkel ellentétes, akkor nem fogadják el az intézkedést, a gyakorlat
nehezen változtatható. A szegény- és roma ügyek helyi kezelése termé-
szetesen ide tartozik. Ezekkel szemben könnyű konszenzust kialakítani,
amint ezt a fentebb idézett „koldus-törvények” illusztrálták. A szegény-
és cigányellenes előítéletek rejtettebben is működnek. A segélyek eseté-
ben például kimutatható, hogy a legszegényebbeknél a leggyakoribb a
(magánéletet sértő, megalázó) környezettanulmány alkalmazása, és va-
lószerűsíthető, hogy a romák segélykérését gyakrabban utasítják el, mint
a többségiekét. Jogszabályi formát nem öltöttek, de ismertek az etnikai
tisztogatás olyan esetei, amikor például városi önkormányzatok a zavaró
családok számára kis zsákfalvakban vettek olcsó házat. Ezzel a kirekesz-
tés folyamatát felerősítették. A helyi előítéletesség működésének (szegé-
nyek és cigányok kirekesztésének) legismertebb és egyik legveszélyesebb
formája az iskolai szegregáció túrése-elősegítése. Az ez elleni központi
fellépés valamennyi eddigi tiltó vagy ösztönző eszköze hatástalan maradt
a helyi erőviszonyokkal szemben. Mindig sikerült megtalálni a szegre-
gációt fenntartó kikapukat. 2006-ban a kormányzat az eddiginél radiká-
lisabb beavatkozásra, a szabad választás korlátozására szánta el magát
közvetítéssel, a szelekció tiltásával. Meglepődnék, ha az adminisztratív
beavatkozás jelentős változást hozna. Ha más nem, a drága magániskola
lesz a kiút.

A (neoliberális) szakértő ezt csak átmeneti helyzetnek látja: „Érdemi
változáshoz előbb az angolszász szemléletnek kellene meggyökereznie

⁸ Kovách Imre, Nagy Kalamász Ildikó (2006): Társadalmi és területi egyenlőtlenségek.
In: Kovách Imre: (szerk.) *Társadalmi metszetek*. Budapest. Napvilág Kiadó. 161–176. o.

TANULMÁNYOK

nálunk, miszerint az iskolai évekre a szülők már a gyerek születésekor elkezdik gyűjteni a pénzt.”⁹ Vagyis számára törvényszerű, hogy az iskolák között van különbség, a jobbat meg kell fizetni. Más szakemberek, akiknek véleményét osztom, úgy vélik, hogy a központi megkötések előtt olyan feltételeket kell teremteni, hogy ne *kelljen* az iskolából elmenekülni, mert a körzeti iskola jó. Amíg a maihoz hasonlóak a különbségek az iskolák között a tanulás feltételeiben és a pedagógusok minőségében, addig az iskolatudatos és hatékony érdekérvényesítő rétegek *mindig* meg fogják találni a kikapukat, hogy nekik a jobb iskola, vagy azon belül a jobb osztály jusson.

Itt jutunk el az egyenlőtlenségek korlátozását gátló, *harmadik magyar sajátosság*hoz, a *magyar liberalizmus jellegéhez*. A magyar liberalizmus mai uralkodó szárnya, a liberális párt elnökével együtt nem a szó hagyományos értelmében vett liberális, hanem fundamentalista neoliberalis, amit Nyugaton neokonzervatívnek, neokonnak hívnak. A neoliberalizmus uralma (noha ezt sokan mind veszélyesebbnek látják) globális. A magyar neoliberalizmus (érzésem szerint) még a globálishoz képest is különlegesen és öntudatosan neoliberalis, továbbá különlegesen és öntudatosan artikulált. Mindkét vonás erősödik az utóbbi években, ami azért különös, mert a magyar neoliberalizmus legitimitását a rendszerváltás előtti évekből véli meríthetni. A magabiztosság alapja ugyanis az, hogy „ellenzéki tanként” jött létre a Kádár-korszakban. Ezzel a múlttal függ össze artikuláltsága is. A magyar gazdasági reform hivatalosan 1968-ban indult el. Korszakos dokumentuma, az akkor kifejezetten ellenzékinak minősített Fordulat és reform, 1986-ban készült el. A neoliberalizmus mai kulcsembereinek kisebb része a reform alapító atyái között is már ott volt, ennél sokkal többen vettek részt a Fordulat és reform megalkotásában. Ilyen értelemben van személyes folytonosság is, a legitimitás-igény szempontjából azonban nem ez a lényeges, hanem „az ellenállási mítosz”. 1968-ban vagy 1986-ban még érthető volt a piac jótéteményeinek (túl)hangsúlyozása. Az azóta eltelt húsz év tapasztalatai alapján ezt a hitet legalábbis árnyalni kellene. Tudomásul kellene venni például, hogy a piac lényegéhez tartozik, hogy a nem fizetőképes keresletet kirekeszti. Vannak szükségletek, amelyek esetében ez nem tragédia. Autó vagy francia parfüm nélkül lehet élni. A folyóvízből, lakásból, jó iskolából, jó egészségügyi ellátásból való kirekesztés azonban rombolja az életésélyeket, növeli az egyenlőtlenségeket, és mély meggyőződéseim szerint az ország versenyképességét is. (Európában a legkevésbé egyenlőtlen skandináv államok a leginkább versenyképesek között vannak.) Az állam képes lehet arra, hogy közpénzekből megoldja ezeket a problémákat (kötelező vízszolgáltatási minimummal, a rossz iskolák célzott és jelentős javításával, az egészségügyi ellátás lehető legjobb színvonalának garantálásával stb.). Ehhez azonban nagyon erős kormányzati akarat és az ed-

⁹ Körzetesítés – magániskolákban is. Népszabadság, Szalai Anna 2007. szeptember 24. A megkérdezett szakember Horn György, az Alapítványi és Magániskolák Egyesületének elnöke.

diginél sokkal több közpénz kell. Az eddigi tapasztalatok szerint az akarat hullámzó. A közpénz inkább csökken, mint növekszik az adócsökkentésre irányuló nyomás és az „öngondoskodásra áttérés” ideológiája miatt.

A neoliberalis fundamentalizmus (amely 2007 végén épp a versengő piacokkal működő egészségügyi finanszírozás magánosítását kezdeményezi) hatását a szocialisták ideológiai gyengesége és önbizalomhiánya felerősíti. A szocialisták ideológiai gyengesége bizonyosan összefügg a szociáldemokrácia világválságával, összezavarodottságával, azzal, hogy sokan közülük a neoliberalizmus lényegét magába olvasztó „harmadik utat” szocialistának vélik. A végeredmény mindenképpen az, hogy a harmadik ciklusban a kormányon és többségben lévő szocialista párt nagyon gyakran engedett neoliberalis (neokonzervatív) nyomásoknak, és nagyon keveset tett az egyenlőtlenségek csökkentéséért.

A közpolitika viszonya a szegénységhez és egyenlőtlenségekhez Magyarországon változó, gyakran ellentmondásos volt. A szegénység valamilyen szintű politikai „kezelése” 1989 óta minden kormányzat kötelező feladata lett volna. E kötelezettség legfontosabb dokumentuma a Szociális Törvény (1993), amely valóban csak kezelte a helyzetet, valamennyire szabályozta (majd 15 év alatt mintegy negyvenszer újraszabályozta) a szegények ellátását. A szegénység *csökkentése* azonban csak az uniós csatlakozással jelent meg a politikai napirenden. 2004 óta az országnak többéves terveket kell elkészítenie és (kellene) végrehajtania a szegénység és kirekesztés csökkentéséért, a társadalmi összetartozás erősítéséért. 2004 második felétől a korábbinál egyértelműbb a kormányzat ilyen irányú elkötelezettsége. Ennek eredménye a „Legyen jobb a gyermekeknek” országgyűlési határozat, a gyermekszegénység ellen tenni akaró hosszú távú stratégia. Jelentősek az erőfeszítések azért, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Terv milliárdjaiból a leszakadó rétegek, leszakadó térségek is részesüljenek. Készülnek a közoktatást formáló olyan javaslatok, amelyek az iskola-rendszert általában korszerűbbé és eredményesebbé akarnák alakítani, ezen belül a rossz helyzetből induló gyerekek esélyeit kívánnák javítani. (Rövidesen várható az e javaslatokat összefoglaló, az Oktatási Kerekasztal által készített Zöld Könyv megjelenése.) Rövidebb távon számos olyan rendelkezés jelent meg, amelyek kifejezetten a szegényekre „céloznak”, mint például a segélyezés gyerekszámhoz igazítása, cigánytelepek felszámolása, differenciált gázár-emelés, ingyenes iskolai étkezés a szegény gyerekek számára. 2005–2006 óta különösen nagy kormányzati erőfeszítéseket láthatunk az iskolai szegregáció csökkentéséért.

Az eddigi erőfeszítések eredményei azonban nem megnyugtatók. A szegénypolitikai lépések „hatásossága” (hogy a szegények mekkora részét érték el), és „hatékonysága” (hogy mennyit segítettek a szegénységükön) igencsak csekély volt. Ez voltaképpen a szegénypolitika majdnem szükségszerű sajátja. Az ennél szélesebb kört érintő törekvések sikere is kérdéses. A nagy egyenlőtlenségek ugyanis azt is jelentik, hogy az erősebb csoportoknak számtalan eszközük van az ő érdekeiket sértő kormányzati akarat kivédésére. (Például a közös, deszegregált iskola helyett bármilyen drága piaci megoldás választására.)

Ismétlem, nem tudom, igazam van-e abban, hogy az egyenlőtlenségek

TANULMÁNYOK

magyarországi elszabadulásának nemcsak globális vagy nemzetközileg széles körben ható, hanem sajátosan hazai okai is vannak, és abban sem, hogy jó helyen keresem-e a speciális magyar okokat. Csak abban vagyok biztos, hogy az okokat, amelyek az élet túl sok területén hozzák nemzetközi hátrányba Magyarországot, és túl sok hazai szenvedést és veszélyt hordoznak, meg kell keresnünk. A helyzet javításával foglalkozók az okokat és javítási eszközöket egyaránt főként a gazdasághoz kapcsolják. A foglalkoztatás növelése mellett (ami az itt vállalt szempontból is fontos) adócsökkentéssel és az állami feladatok szűkítésével kívánják nemzetközi helyzetünket javítani. A fenti meggondolások ezeknek a magyarázatoknak a kizárólagossága ellen szólnak. Nemzetközi rossz helyzetünknek komplex – gazdasági, társadalmi, politikai, pszichológiai – összetevői vannak. A változtatás eszközei is csak összetettek lehetnek. Egészséges gazdaság nehezen képzelhető el beteg társadalomban. A súlyos egyenlőtlenségek mellett pedig a társadalom nem lehet kiegyensúlyozott.