

vezzen, szigorú és ésszerű lépések lehetnek a további önkormányzati eladósodás megállítására, még a pénzügyi önállóság korlátozása árán is. Az új Ötv. további előnye az önkormányzatok belső kontrollrendszerének, valamint adósságrendezi eljárásának szabályozása.

A KÖZPONTI-HELYI KORMÁNYZATI VISZONYOK

A központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti viszony alakulásának legnagyobb kockázata az, hogy az önkormányzati gazdálkodás szabadságának korlátozása, illetve kiterjedt ellenőrzésének eszközei a központi befolyásolás más törvényi lehetőségeivel (a kötelező társulásoktól az önkormányzati hivatali létszám meghatározásáig) együtt az önkormányzatok feletti egyfajta állami gyámsággá válnak. Az egyre erősödő centralizációt továbbá nemcsak egyes alapvető helyi közügyek már említett állami kézbe vétele jelzi, hanem a törvényességi ellenőrzés felügyeletté erősödése és az érdekegyeztetés rendjének módosulása is. A felügyeleti eszköztár megerősítése (pl. bizonyos körülmények között felügyeleti bírság kiszabása vagy a jogalkotási a kötelezettség elmulasztása esetén a helyi rendelet pótlása) önmagában nem aggályos, csak azzal a korábbi változással együtt, amelynek során a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok (már mint kormányhivatalok) élére politikai kinevezetteket állítottak. Ez több korábbi kormányzatnak is dédelgetett terve volt, most azonban sajnos meg is valósult. Mivel az integrált területi kormányzati államigazgatási hatósági, illetve törvényességi felügyeleti feladatokat látják el, ez a lépés az államigazgatás erős (illetve az eddiginél is erősebb) átpolitizálódásának veszélyét hordozza magában.

Jól látható, hogy a kétharmados parlamenti többség, a politikai és szakmai konszenzuskényszer hiánya rendkívül negatív hatással van a kormány és az önkormányzatok közti konzultációs mechanizmusra; az egyeztetés új, 2010-ben létrehozott rendszere lényegében nem működik, az önkormányzati szövetségek intézményesített jogai pedig inkább csökkentek, ahelyett, hogy erősödtek volna.

A kormány és az önkormányzatok közti kapcsolatokat távolról sem a kiegyensúlyozottság és a partnerség jellemzi. Aligha a kölcsönös érdekeken alapuló együttműködést szimbolizálta, amikor 2011 őszén a megyei közgyűlési elnökök egy politikai szándéknyilatkozat aláírásával maguk járultak hozzá a megyei intézmények átadásához az államnak. A viszonyt inkább az a mód jelképezi, ahogyan az önkormányzati tulajdon államnak való ingyenes átadását még a régi alkotmány módosításával (majd e rendelkezés alkotmányosan erősen vitatható módon való érvényben tartásával) elérték.

Összességében az önkormányzati rendszer átalakításának hozadéka a törvényi szintű szabályozás inkább technikai jellegű racionalizálása. Fő iránya és lényege azonban a centralizáció, amely a források és a hatáskörök központosítását célozza. Egyes önkormányzati intézmények egyoldalú döntéssel állami fenntartásba vétele az állam szerepének növelését eredményezi az önkormányzati igazgatással szemben. Ugyanakkor az elmulasztott reformok törvényeként is tekinthetünk az új Ötv.-re, amelytől aligha várható akár a helyi demokrácia, akár a közszolgáltatások fejlesztése.

Külön szerencsétlenség, hogy az átalakítást az alkotmányos konszenzuskényszer hiányában egyoldalú politikai szándékok befolyásolták, és hogy arra gazdasági válság időszakában került sor, amikor a költségvetési megtakarítások, azaz a forráskivonás volt a legfontosabb, minden más érdeket felülíró szempont.

ÖNKORMÁNYZATI JOGVÉDELEM

Az alábbiakban először az Alaptörvény előtti időszak önkormányzati jogvédelméről fogalmazok meg néhány gondolatot, mivel véleményem szerint ennek hatása volt az alaptörvényi konstrukció megalkotására, majd ezt követően térek rá az Alaptörvény által létrehozott rendszer egyes elemeinek vázlatos bemutatására.

AZ ALKOTMÁNY

1.1. Az 1990-es megoldás erős, jogaiban bíróság által védett önkormányzati rendszert tételezett. Maga az Alkotmány tartalmazta, hogy az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az önkormányzati törvény pedig – amellet, hogy mindezt megismételte – akként rendelkezett, hogy az önkormányzat döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. Az önkormányzati jogokat (az Alkotmány szóhasználata szerint önkormányzati alapjogokat) tartalmazó alkotmányi rendelkezés széleskörű autonómiát rajzolt körül. A startvonalnál a helyi közösség olyan jogszabályi környezetben kezdhetett saját kezébe venni a helyi közügyek intézését, amely európai összehasonlításban is modernnek tekinthető (kritikák szerint az önkormányzati önállóságot inkább már túlhangsúlyozó rendszer jött létre). A kedvező startpozíció azonban nem hozta meg a várt eredményt. Ennek két okát látom. Egyrészt a mindenkori helyi politika nem kezelte helyén az önkormányzatiságot, mint értéket (ez lehet a fő ok), másrészt az önkormányzati jogok bírói (alkotmánybírósági) védelme sem az eredeti elképzelések szerint alakult. Az első ok elemzése nem ezen írás tárgya. Annyit azonban meg kell jegyezni, hogy az önkormányzatiság alakulására hatással volt, hogy 1994-től a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselői jogállás összeférhetetlensége megszűnt, a szabályozás alkotmányosnak minősült.¹ A látszólagos politikai előnyök (a polgármester jobban tudja képviselni a település érdekeit, ha országgyűlési képviselő, illetve ha sikeres a polgármester, egyéni választókerületben játszva megszerzi az országgyűlési képviselői mandátumot) hosszabb távon az önkormányzatiságnak nem kedveztek. Véleményem szerint az összeférhetőség eleve gátját képezte a központi hatalomtól független auto-

nóm helyi politika kialakulásának; a központi és a helyi érdekek ütközése esetén nyilvánvaló, hogy a helyi érdek feloldódik az ország ügyeinek egészéért is felelős országgyűlési képviselői tevékenységben. Az „önkormányzatiság mint érték”-megközelítés helyett az „önkormányzatiság mint eszköz”-megközelítés jelent meg.

1.2. Ami az önkormányzati jogok védelmét illeti, a következőket kell kiemelni. Az Alkotmánynak az önkormányzati jogok bírósági és alkotmánybírósági védelmét előíró szabályát az Alkotmánybíróság több ízben értelmezte. Kimondta, hogy ezek nem hatásköri szabályok, tehát csak annyiban szolgálhatnak alapul az Alkotmánybíróság eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezésekhez a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepített.² Ilyen törvényi megoldás azonban nem született. Az önkormányzati törvény jogvédelemről szóló szabályai tekintetében is úgy foglalt állást az Alkotmánybíróság, hogy: „Ugyanúgy, miként az Alkotmány idézett rendelkezéséből, ebből az alapelvből sem következik olyan eljárásjogi lehetőség, amely közvetlenül e törvényi szabály alapján az Alkotmánybíróság eljárását és határozathozatalát vonja maga után.”³ Mindezekből következően az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelme nem önállóan, hanem az Alkotmánybíróság meglévő hatáskörain – alapvetően az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörön – keresztül tölthetett volna meg tartalommal.

1.3. Az Alkotmány a rendeletalkotás jogát, a tulajdonnal való rendelkezés szabadságát, az önálló gazdálkodást, az adóztatást, a szervezetalakítási szabadságot, a kitüntetés és címadományozást, és a társuláshoz való jogot jelölte meg önkormányzati alapjogként azzal, hogy garanciális rendelkezésként bekerült az Alkotmányba – az alkotmányozás során nem kis erőfeszítés eredményeként –, hogy az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. Az Alkotmány egy elvont kezdeményezési jogot is tartalmazott, amely szerint az önkormányzat a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez. Vajon mennyire töltődtek meg e rendelkezések tartalommal?

lommal a húsz év során? Az Alkotmány által önkormányzati jogoknak (alapjogoknak) nevezett „listáról” az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alkotmányban meghatározott alapjogok valójában azok a hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a Kormányval szembeni – önállóságához elengedhetetlenek.⁴ Ezáltal az önkormányzati alapjogok, mint terminológia kikerült az alkotmányos fogalomrendszerből. Az egyes hatásköröket illetően – ha lehet így fogalmazni – az Alkotmánybíróság nem igazán folytatott „önkormányzatbarát” ítélezést. A tulajdoni kérdéseket illetően a rendszerváltás sajátosságai határozták meg az önkormányzati tulajdon alakulását. Az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati tulajdonnal összefüggésben is visszatérő megállapítása, hogy a tulajdonszerzésre senkinek nincs az Alkotmányon alapuló joga, az Alkotmány a már meglévő tulajdont védi. Azonban „az új tulajdoni rend kialakításával járó tulajdonszerzéseket összhangba kell hozni az átalakulás terheinek viselésével [...] A törvényhozó alkotmányosan jár el, ha [...] tekintettel van az ország anyagi teherbíró képességére, ha az átalakulás terheiből egy csoportot sem hagy ki, valamint ha a kedvezményezettekre is arányos terhet ró. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Kpt. alkotmányosan terhelhette meg a volt társadalmi tulajdonból ingyenesen tulajdont kapó [...] önkormányzatokat a kárpótlás bizonyos részével.”⁵ Az önkormányzati tulajdon kialakítása a társadalmi tulajdon lebontásába illeszkedett, annak terheivel, és korlátaival. Az önkormányzatok tulajdonát igazán védő határozatok nem sorjáznak, de határozottan ilyen volt pl. az ún. gázközművagyonnal összefüggésben meghozott döntés.⁶

A „múlt” kapcsán szólni kell arról az alkotmányi szabályról is, amely szerint az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. Ezt az alkotmányi garanciát az Alkotmánybíróság tulajdonképpen „ellebegtette”: „[A]z Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. [N]em vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást, a többletkiadás fedezeteként, célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni.”⁷ Ezáltal a feladatarányos állami támogatás alkotmányi garanciája leértékelődött.

1.4. Összességében azt mondhatjuk, hogy a nagy reménységgel indult önkormányzatiság folyamatosan

erodálódott. A bírói (alkotmánybírói) jogvédelem kiemelése az egykori szövegekben abból az elgondolásból táplálkozott, hogy a központi kormányzathoz képest megfogalmazott autonómia a bírói jogvédelemmel lesz teljes. Azonban ahogy a helyi politika, úgy – álláspontom szerint – a bírói jogvédelem sem figyelt fel kellőképpen az önkormányzatiságra, mint értékre.

AZ ALAPTÖRVÉNY

2.1. Az Alaptörvény nem beszél önkormányzati alapjogokról, a helyi közügyek intézése körében sorolja fel az önkormányzatok „hatáskörcsoportjait”. Tehát hatáskörcsoportok, ahogy korábban az alkotmánybírói értelmezés is nevezte. Nem szól az Alaptörvény az önkormányzati jogok alkotmánybírói védelméről sem. De amint láttuk, ez önmagában nem is volt hatásköri szabály. Kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság újonnan megállapított hatáskörei alkalmasak-e „önkormányzatbarát” ítélezésre, hiszen fő feladata immár az alapjogvédelem. De volt-e valós „önkormányzatbarát” jogvédelem? A legerősebb beavatkozás az önkormányzatiságba az önkormányzat feloszlásának mechanizmusa és garanciái, ami viszont az Alaptörvényben és az Alkotmányban ugyanaz.

Lényeges változás viszont, hogy az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (az új önkormányzati törvény) nem törvényességi ellenőrzésről, hanem törvényességi felügyeletről beszél. A megváltozott fogalmak mögött megváltozott tartalom húzódik meg. A felügyelet valóban felügyelet, de bírói garanciákkal. Jelentős változás, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata immár nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság hatáskörébe tartozik. Ezáltal az egyedi ügyek eldöntése mellett normakontroll feladatokat is kapott a bírói szervezet (amiben hosszabb távon benne foglaltatik az „igazi közigazgatási” bíráskodás kialakulásának elvi lehetősége is). Az önkormányzatokat érintő bírósági eljárásról az Alaptörvény két helyen is szól: a bíróságokról és a helyi önkormányzatokról szóló fejezetekben. Az Alaptörvény tartalmazza, hogy az önkormányzat rendeletét megküldi a kormányhivatalnak, a jogszabálysértőnek talált önkormányzati rendelet felülvizsgálatát a kormányhivatal pedig a bíróságtól kérheti. Szintén a bíróságnak van kompetenciája a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztásáról dönten. Ha az önkormányzat rendeletét e bírósági felhívás ellenére nem alkotja meg, a kormányhivatal ezt bírósági „enge-

dély” birtokában pótolhatja. Ezek az eljárások a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény alapján a Kúria – a Kúria Önkormányzati Tanácsa – hatáskörébe tartoznak. Az önkormányzatok irányába fennálló bírósági feladatokat az Alaptörvény mellett tehát két sarkalatos törvény is szabályozza.

2.2. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata az Alaptörvény (és a sarkalatos törvények) által megkettőződött. Az Alkotmánybíróságnak van hatásköre az alkotmányossági, a Kúriának a törvényességi vizsgálatra. Mindezek alapján adja magát a kérdés: ki bírálja el a vegyes indítványokat, kinek van hatásköre az alkotmány és törvénysértő rendeletek vizsgálatára? A szabályozás a hatáskör szempontjából világos, az indítványozói kör tekintetében azonban nem. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §-a értelmében az Alkotmánybíróság „az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet „más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.” Az Alkotmánybíróság így akkor jár el, ha a probléma kizárólag az Alaptörvénnyel való ellentét. E felosztás alapján a vegyes indítványok (alkotmány-és törvénysértés) vizsgálata is a Kúria hatáskörébe tartozik. Meg kell jegyezni, hogy a vegyes indítványok a Kúria törvényességi vizsgálata során valójában elbírálhatóak, hiszen szinte minden alkotmányos tételnek megvan a törvényi megfelelője (nem az arányos közteherviselés, vagy a vállalkozáshoz való jog, hanem a helyi adó törvénynek az adózók teherviselő-képességének figyelembevételét előíró szabálya, nem a gyülekezési jog, hanem a gyülekezési törvény közterület-használatról szóló szabályai, stb.). Következésképp a vegyes indítványok által felvetett kérdések nagy része bírói hatáskörben (az alkotmánybírósági értelmezést is figyelembe véve) eldönthető. A probléma az indítványozói kör tekintetében áll fenn. Míg az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt benyújthat az, aki az Alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett, addig a Kúria eljárásában nincs ún. törvényességi panasz, az eljárás kezdeményezésére jelenleg a bíró jogosult az előtte lévő ügyben való alkalmazhatóság tekintetében, illetve a kormányhivatal, ha a törvényességi felügyeleti eljárás során az önkormányzat a jelzett törvénysértést az önkormányzati rendeletben nem szüntette meg. Így az érintett polgár közvetlenül nem, hanem csak vagy a bírósági eljáráson keresztül (ha indul az ügyben per), vagy pedig a törvényességi felügyeleti eljárás útján érheti el az önkormányzati rendeletek vizsgá-

latát. A Kúria eljárásában az indítványozói kör bővítése oldana ezen a szabályozási hiányon: ez oldhatná meg a vegyes indítványok elbírálásának problémáját is. A szabályozás jelenlegi módja az állampolgári kezdeményezésre akként hat, hogy az önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett személy alkotmányossági problémába csomagolja az ügyét (akkor is, ha a probléma gyökere csupán törvényességi kérdés) mert így az Alkotmánybíróság előtt el tudja érni a vizsgálatot. A kormányhivatal irányába pedig akként, hogy a kormányhivatali kezdeményezés érthető módon „megáll” a törvényességi problémánál, hiszen a Kúria eljárását könnyen kezdeményezheti, az Alkotmánybíróság eljárását azonban csak a Kormány útján.⁸ Az önkormányzati rendeletek vizsgálatára irányuló érintettséghez kötött „törvényességi panasz” lehetővé tétele – vagy a kezdeményezési kör egyéb módon történő bővítése – ezt a problémát megoldaná. Meg kell azonban jegyezni, hogy ha bírói kezdeményezés esetén (azaz, ha a bíró az előtte lévő ügyben az önkormányzati rendeletet törvénysértőnek találja és) a Kúria megsemmisíti az önkormányzati rendeletet, akkor e rendelet nemcsak a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható, hanem valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben sem.⁹ Bírói kezdeményezés esetén tehát a Kúria döntése széles körben érvényesülhet folyamatban lévő egyedi ügyekben.

2.3. Szólni kell a rendeletpótlási eljárás lehetőségéről is. Ezt maga az Alaptörvény teremti meg a törvénysértő mulasztás nem teljesítésének folyamánként. A szabályok szerint, ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, akkor felhívja az önkormányzatot, hogy határidőn belül teljesítse azt. Ha az önkormányzat ennek nem tesz eleget, akkor a kormányhivatal egy másik eljárásban kezdeményezheti a Kúriánál, hogy rendelje el: a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg. Az ilyen megalkotott rendelet megfelelő nyilvánosságot kap, a Magyar Közlönyben és a helyben szokásos módon is ki kell hirdetni, az önkormányzat pedig az adott cikluson belül nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül. Értékelve mindezt: az önkormányzati rendeletalkotás az önkormányzat legfontosabb jogosítványa, legfőbb közhatalmi eszköze. A rendelet jogszabály, a helyi közösség életét leginkább meghatározó aktus. Más szervezet – különösen a központi kormányzathoz tartozó szerv – aktuspótlási hatásköre beavatkozás az önkormányzati autonómiába. Ugyanakkor figye-

lembe kell azt venni, hogy ez a beavatkozás nem előzmények nélküli. Két bírósági eljárás is megelőzi, amelyre az önkormányzat szabadon „válaszolhat”, és elkerülheti az aktuspótlási eljárást. Az első, amikor a Kúria határidő tűzésével felhívja a mulasztás pótlására. Ilyenre csak kormányhivatali kezdeményezésre és csak akkor kerülhet sor, ha a törvényekből kényszerítően következik, hogy az adott tárgyban az önkormányzatnak szabályozni kell (mert a helyi közösség életét szükségképpen rendezendő tárgykörrel van szó). Az önkormányzatnak a szabályok alapján tisztában kell lennie, azzal, hogy ha a bírósági „felhívásnak” nem tesz eleget, a kormányhivatalnak lehetősége van a bírósághoz fordulni és kérni, hogy a kormányhivatal vezetője a rendeletet alkossa meg. A második bírói „megnyilvánulás” már a rendeletpótlás alapját adja, azaz a Kúria felhatalmazza a kormányhivatal vezetőjét a rendelet megalkotására. A Kúriának az aktuspótlást elrendelő határozatában lehetősége van meghatározni a rendeletalkotás kereteit, lehetősége van előírni, hogy milyen garanciák beépítésével alkothatják meg az önkormányzati rendeletet. Az így megalkotott önkormányzati rendeletet a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, biztosítva ezzel a mindenki által történő megismerhetőséget. Mindezeket összevetve úgy vélem, hogy – bár az önkormányzati autonómiába történő mély beavatkozás, mégis – megfelelő garanciákkal körbebéstyázott a rendeletpótlási eljárás, amely mögött azt a célt mindig látni kell, hogy a helyi közösség életviszonyainak szükségképpen rendezéséről van szó, az önkormányzat mulasztásának következtében.

2.4. Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények által bevezetett törvényességi felügyeleti rendszer – álláspontom szerint – egy erős, széles hatáskörrel rendelkező önkormányzati rendszerhez illik, az 1990-ben tételezett önkormányzatiságra „ráültetve” kitűnő egyensúlyi helyzet állna elő. Azonban hatásköreiben gyengébb önkormányzati rendszer esetén is működőképes, hiszen az önkormányzatiságot érintő döntések végső soron a bíróságokhoz futnak ki. A „centralizáció-decentralizáció” hullámában az önkormányzati

hatáskörök esetleges későbbi bővítése esetén ez a bírósági kontroll rendelkezésre áll. Az önkormányzatok védelme most az Alkotmánybíróság és a bíróságok saját hatásköreinek gyakorlása útján valósulhat meg (ahogy egykor azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta). Ami hiányzik, az ennek kiemelése, azaz akár hatásköri szabályként való megfogalmazása, hogy az önkormányzatok az Alaptörvényben foglalt hatásköreik védelme érdekében bírósághoz fordulhatnak (tehát az a plusz szabály, amely az Alkotmányban szerepelt, de önálló hatáskörként történő alkalmazására nem került sor). Az igazságszolgáltatási rendszer reformja után adja magát a gondolat, hogy e hatáskör címzettje is a Kúria legyen, így az önkormányzati rendelet vizsgálatával együtt „igazi közigazgatási bíráskodás” valósulhatna meg.¹⁰

JEGYZETEK

1. 55/1994. (XI. 10.) AB határozat
2. 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 248–249.
3. Uo.
4. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68–73.
5. 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 117.
6. 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263.
7. Lásd: 2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 31.; 18/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 137, 139.; 3/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 38, 42–43.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 318.
8. Mötv. 136. § (1) bekezdés
9. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 56. § (5) bekezdése. Ilyen általános alkalmazási tilalmat az új Abtv. nem ír elő akkor, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre semmisít meg központi jogszabályt. Az önkormányzati rendeletek törvényellenessége esetén tehát a Bszi. szabálya szélesebb körű érvényesülést biztosít bírói kezdeményezés esetén.
10. Ahogy megvalósult a „valódi alkotmányjogi panasz” is az Alkotmánybíróságnál.

Vigvári András

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER (ADÓSSÁG)CSAPDÁBAN

A magyar önkormányzati rendszer a szó szakmai, de metaforikus értelmében is adósságcsapdában van. A szektor eladósodása logikus végkifejlete volt az 1990-es évek elején létrejött magyar önkormányzati modell gyorsuló eróziójának, és jól illeszkedett a 2000-es évek második felének szürreális, a társadalom dezintegrációját gyorsító gazdasági és politikai folyamatainak sorába. A magyar önkormányzatok számszerű többségének pénzügyi vergődését a folyamatosan megújuló likviditási hitelek és a szállítói tartozások növekvő állománya, az állam által folyósított kiegészítő támogatások iránti igény növekedése, összességében a látens fizetéseképtelenség elterjedése és az adósságrendezési eljárások növekvő, bár a tényleges pénzügyi helyzethez képest meglepően alacsony száma jelezte. Ezzel párhuzamosan jelentős volumenű, PPP-konstrukcióban megvalósított beruházások keretében vállalt hosszú távú kötelezettségek, és a zömmel devizaalapon, szintén hosszú futamidejű kötvények kibocsátásával a jobb pénzügyi helyzetű önkormányzatok körében elkezdődött a jövő felélése. A helyi politikusok új generációjának ambíciói minden veszélyérzetet háttérbe szorítottak, ráadásul a bankrendszer akkori forráshelyzete miatt az „ahogy lesz, úgy lesz” alapon történt eladósodást maguk a bankok is segítették. Eközben az amúgy a „fiskális alkoholizmus” utáni másnapossági élményét megélt állam kellő politikai felhatalmazás híján (nem volt esély a kérdésben kétharmados többséget összehozni) és az akkor regnáló kormány defenzívába szorítása miatt az eseményeket dermedten figyelte.

A 2010-es választásokon szerzett politikai felhatalmazás a jelenlegi kormányzó erőnek elvi lehetőséget adott az önkormányzati rendszer a közpolitikai céloknak megfelelő átalakítására (is). A parlamenti többség azonban nem a közpolitikai, hanem a politikai kormányzás oldaláról nyúlt ehhez a kérdéshez (is). Amit eddig láttunk, az az erős centralizáció szándéka, amelyet a hatalom birtokosainak beállítódása mellett nyilván erősített a szektor eladósodásában rejlő veszélyek most már kormányzati „üléspontból” történő gyors felismerése is. Az első pofon a vártnál magasabb 2010-es államháztartási hiány volt, amelyet döntően az önkormányzatok – éppen a kötvényekből rendelkezésre álló – szabad pénzeinek elköltése okozott. Ebben az írásban arra keresem a

választ, hogy közgazdasági és közpolitikai szempontból mennyire adekvát az önkormányzati rendszer válságának jelenleg kirajzolódni látszó keretek közötti kezelése. Ehhez előzetesen szükséges a téma szélesebb kontextusba helyezése.

A GLOBALIZÁCIÓ ÉS A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS

A globalizáció eredményeként átalakulóban van a vegyes gazdaság körülményei között kialakult jóléti államokban megszokott állami szerepvállalás. Ez az átalakulás az eddigi tapasztalatok alapján nem az állam „méretének” csökkenését, sokkal inkább a különféle funkciók közötti súlyponteltolódást, a feladatellátás új formáinak kialakulását, valamint új funkciók megjelenését¹ és – nem utolsósorban – az állami feladatok kormányzati szintek közötti új megoszlását is eredményezi. Új fejlemény, hogy megjelentek szupranacionális, sőt globális államfunkciók is.

Az 1980-as évek eleje óta az állami szerepvállalásban korszakos tendencia a közfeladatok decentralizálása. Olyan hagyományosan központosított ország is, mint Franciaország, jelentős decentralizációt hajtottak végre, a szintén központosított állambe rendezkedésű Spanyolországban pedig az utóbbi évtizedek talán legerőteljesebb regionalizációja ment végbe. A decentralizáció azonban nem volt és ma sem „egyirányú utca”. A központi szintről történő feladatleadással párhuzamosan az alsóbb kormányzati szintek közötti kooperáció és integráció is erősödött.

Mindezek a folyamatok szoros összefüggésben vannak a világgazdaság térszerkezetének átalakulásával, a városok szerepének növekedésével, és az állami szerepvállalás mérséklésére és racionalizálására irányuló, meg-megújuló törekvésekkel, és nem utolsósorban a viharos technológiai fejlődéssel. Az Európai Unióban létrejött és folyamatosan elmélyül a többszintű kormányzás gyakorlata. Ez nem egyszerűen az állami feladatok kormányzati szintek közötti megosztása, hanem kooperáción és a kölcsönös függőségen alapuló viszony. A globális világban – különösen a kis és közepes nagyságú országokban –

a nemzeti gazdaságpolitika egyre kevésbé alkalmazhatja hagyományos eszköztárát, a monetáris és a fiskális politikát, a közös valutát bevezető országok pedig az árfolyam-politikát is mellőzni kényszerülnek. Ez persze nem jelenti az állam gazdaság-szervező, gazdaságot fejlesztő funkcióinak kiüresedését. A pénz- és termelőtőkék mobilitásának fokozódásával azok a telephelyek versengenek a beruházóért, amelyek képzett munkaerőt, jó logisztikai és környezeti feltételeket és sok minden mást várnak el annak fejében, hogy beruházzanak. A tőkevonáshoz szükséges feltételeket pedig egyre inkább csak a nemzetálmami szint alatti kormányzatok képesek biztosítani. A gazdaságfejlesztési szerep vonatkozásában elégséges, ha a különféle versenyképességi rangsorok értékelési szempontjait megnézzük.² Ezek között jelentős részt képvisel az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások mennyisége és minősége.

Az állami szerepvállalás megváltozott körülményei között tehát a nemzetálmami szint feladatokat (pl. nemzetközi biztonság szavatolása, pénzügyi stabilitás garantálása vagy az európai közös piac szabályozása) ad át a szupranacionális és a szubnacionális szintnek. A helyi önkormányzatok EU-beli jelentőségét mutatja, hogy átlagosan a GDP 14%-ával gazdálkodnak, és a közberuházások 65%-át ezek valósítják meg. A globalizáció „káros mellékhatásai” közé tartozik a nemzetállamokon belüli gazdasági-, területi és jövedelemegyenlőtlenségek drámai növekedése. A globális vérkeringésből kiszorult gazdasági ágazatok, területek, települések, népességcsoportok leszakadásának mérséklésében, a foglalkoztatási lehetőségek biztosításában, a társadalmi konfliktusok kiéleződésének megakadályozásában a helyi kormányzati szint és a civil szféra együttműködése és szervezőereje jelenti az egyetlen esélyt. A működőképes önkormányzati rendszer tehát a gazdasági talpon maradásnak (is) kulcskérdése, hiszen a szubsidiaritás képes biztosítani az eredményes, hatékony és relatíve olcsó közfeladat ellátást, a közjót. A valódi decentralizáció, az önálló helyi forrásteremtés, kiadási politika és gazdálkodás kockázatokat is rejt magában. A közös valuta bevezetése során elképzelt fiskális fegyelem biztosítását az euróövezeti országok nemzeti stabilitási paktumai is segítették. Ezek lényege, hogy fiskális szabályokkal és megállapodásokkal biztosítják, hogy az államháztartás különböző szintjei és alrendszerei *együttesen* produkálják a fiskális fenntarthatóságot biztosító költségvetési pozíciót és adósságszintet. A pénzügyi válság közepete azonban az euróövezet országaiiban is kiéleződnek a kormányzati szintek közötti munkamegosztásból adódó feszültségek. Németországban a tartományok és a helyi önkormányzatok közötti jövedelemki-

egyenlítést éri egyre több kritika, de a spanyol fiskális adósságválság érinti a tartományi szintet is. Látható, hogy a nálunk fejlettebb országok is intézményeik megerősítésére kényszerülnek.

A magyar önkormányzati rendszer folyamatban lévő átalakítását részben a rendszerváltoztatáskor kialakult és az elmúlt több mint húsz esztendőben eltorzult modell korrekciójának szükségességéből, másfelől a társadalom és gazdaság előtt álló kihívások szempontjából érdemes értékelni. A kérdés az tehát, hogy a társadalmat hosszabb távon jobban szolgáló rendszer van-e kialakulóban.

AZ 1990-ES MODELL REFORMÉRETTSÉGE

A rendszerváltás idején az önkormányzati rendszer kialakításánál az akkori politikai erők és a szakértők kettős kihívással néztek szembe. Egyfelől el kellett végezniük a demokratikus államberendezkedés és a piacgazdaság intézményrendszerének kiépítését, másfelől biztosítaniuk kellett a rendszerváltoztatáshoz vezető gazdasági válság kezelését és a leváltott rendszerhez kapcsolódó állami szerepvállalás intézményi és pénzügyi korrekcióját. Az intézményrendszerbeli változásokhoz ugyanakkor számos irreális várakozás fűződött. Az akkor uralkodó hazai közgazdasági mainstream azt az illúziót táplálta, hogy a piacgazdaság intézményrendszerének kulisszáinak felépítése gyors gazdasági felzárkózáshoz vezethet. Sokan gondolták úgy, hogy az állami szerepvállalás kényszerű csökkentéséből adódó hatásokat az önkormányzathoz való jog biztosításából adódó szinergiák ellensúlyozni képesek. Ezek a vélekedések kevésbé számoltak a társadalmi, gazdasági és politikai realitásokkal.³ A rendszerváltoztatáshoz kapcsolódó illúziók az önkormányzati rendszer vonatkozásában ez a sajátos „magyar modell” kialakulásához vezettek. Mi jellemezte ezt?

Először is, a különböző társadalmi-politikai környezetben kialakult – többé-kevésbé koherens – önkormányzati modellek keveredése.⁴ A hatás- és feladat kör vonatkozásában a skandináv modell, az önkormányzati jogok településhez kötésében a mediterrán modell hatása tükröződött. Az önkormányzatok gazdálkodási szabadsága sok tekintetben az Európán kívüli angolszász modellre emlékeztet. Mindezek azonban egy meghatározott gazdasági és politikai konstellációban érvényesültek, és hatásaik magukban rejtették a modell ellehetetlenülésének jelentős kockázatát. Ezt felerősítette a rendszer intézményi fundamentumait rögzítő jogszabály kétharmados jellege, ezzel az intézményes önkorrekciónak, ha úgy

tetszik, a finomhangolás lehetőségének *de facto* kizárása. Ezt a veszélyt beigazolta a rendszerváltoztatás politikai elitjének együttműködési képtelensége.

A második fontos jellemvonás, hogy a településekhez rendelt önkormányzati jog egyben mereven meg szabta a feladatellátás elemi egységeit is. Az önkormányzati feladatok széles palettája (a közigazgatástól kezdve az oktatáson és egészségügyön át az ivóvízszolgáltatással bezáródóan) nagyon heterogén üzeme gazdasági (méretgazdaságossági, eredményességi) követelményeket eredményez. E sokféle „üzem” beszorítása az igen változatos méretű és adottságú települési keretekbe nyilvánvaló problémákhoz vezetett. Kezelésükre más modellekben az integráció intézményesült formáit alkalmazzák, úgymint a különböző (kötelező, vagy erősen ösztönözött önkéntes) önkormányzati társulásokat és a térségi feladatokat ellátó önkormányzati középszintet. A magyar modell ezeket az intézményes megoldásokat csak „szőrmentén” alkalmazta (önkéntes társulások, gyenge területi önkormányzat), és amíg a fejlett országokban végben ment decentralizáció együtt járt az integrációval, addig a hazai decentralizáció inkább a fragmentáltság irányába mutatott. Ezért is állítható, hogy a magyar önkormányzati rendszer sok tekintetben a szubszidiaritás nélküli decentralizációt valósította meg.

A harmadik jellegzetesség a nagyfokú gazdálkodási önállóság. Ez megmutatkozott az erős tulajdonosi jogosítványokban és az ún. egységes pénzalap intézményében. Az előbbi olyan helyzetet teremtett, hogy a települések bizonyos feladatokat úgy adhattak át a középszintnek, hogy az adott feladatellátást szolgáló vagyon tulajdonjoga az átadó helyhatóságnál maradt. Meglehetősen nagy szabadságot jelentett a folyó hiány tervezésének lehetősége és annak vagyoneértékesítésből vagy hitelfelvételből történő finanszírozása.

A negyedik sajátosságot az intézményesített „kollektív felelőtlenség” rendszerében lehet megragadni. Ennek lényege, hogy az állam olyan törvényeket alkotott az önkormányzatok vonatkozásában, amelyek betartását vagy maga sem vette komolyan, vagy nem teremtette meg hozzá a feltételeket. Az első esetre példa, hogy a központi állam különféle szakmai törvényekben olyan mennyiségű és minőségű feladat ellátását írta elő, ami messze elrugaskodott a hazai realitásoktól, és/vagy amelyekhez az önkormányzatoknak nem biztosított sem direkt (adóátengedés, állami támogatás), sem indirekt módon (megfelelő mennyiségű saját forrás) forrásokat. A második esetre jó példa, hogy volt ugyan hitelfelvételi korlát és önkormányzati csődtörvény, de ezek alkalmazásához, kikényszerítéséhez hiányoztak az intézményes feltételek. További példaként említhetjük az állam-

háztartási információs rendszer gyengeségeit és az ellenőrzési intézmények eszköztelenségét is. A szabályok így büntetlenül, az állam asszisztenciájával voltak megkerülhetők.

Az adott intézményi feltételek között egyetlen valódi korrekciós lehetőség maradt a mindenkori végrehajtó hatalom kezében, a fiskális restriktió. Ezen eszköz használatában a hazai pénzügyi kormányzatnak majd egy évszázados rutinja volt/van, ugyanakkor ez az eszköz jellemzően destruktív: ritkán vezet fenntartható és eredményes megoldásokhoz. A központi forrásszabályozás pedig egyre inkább a különféle ágazati minisztériumok eszközévé vált, a közjogi decentralizációt a fiskális centralizáció kísérte. Ezzel a forrásszabályozás eredeti logikája hamar megtört, a támogatási rendszer folyamatos változása pedig a legfontosabb bizonytalansági tényezővé vált a helyhatóságok gazdálkodásában. A helyi gazdálkodás időhorizontja a politikai ciklusnál is rövidebb lett. Az alkalmazott pénzügyi technikák, a támogatási rendszer kiszámíthatatlansága és átláthatatlansága nem ösztönöztek stratégiai gondolkodásra és prudens viselkedésre. A menetközben kialakult kimentési gyakorlatok pedig sok esetben a felelőtlenül gazdálkodókat „jutalmazták”.

A rendszer további jellemzője volt, hogy a vagyonyjuttatással és a forrásszabályozás állandóan változó rendszerével ráadásul maga gerjesztett egyre nagyobb jövedelemegyenlőtlenségeket a különböző típusú és földrajzi elhelyezkedésű helyhatóságok között. Sem a folyó működést, sem a beruházások finanszírozását biztosító pénzügyi technikák nem ösztönöztek a prudens önkormányzati gazdálkodásra. A már említett vagyoneértékesítési lehetőségek, a kölcsönforrás-bevonás laza szabályozása, az állami kimentés lehetőségei puhává tették az önkormányzatok költségvetési korlátját. A rendszer gyenge kontroll-elemeket tartalmazott mind a közfeladat ellátás, mind a gazdálkodás vonatkozásában.

A felsorolt jellemvonásokkal együtt a „magyar modell” működésének első felében jól teljesített, alkalmas volt számos tartalék mozgósítására, a településekhez tartozás tudata, az önkormányzás, a rendszerváltoztatás konkrét megvalósításából adódó negatív gazdasági és társadalmi hatások tompításában, időbeni szétterítésében, az átalakulás fájdalmainak – legalábbis időleges – enyhítésében komoly szerepet játszott. Ezzel a szereppel együtt az állami feladatok folyamatos decentralizációjával és az ehhez szükséges források „megspórolásával” – Offe kifejezésével élve – mondhatjuk, hogy egyre inkább a magyar önkormányzati rendszer vált az állami szerepvállalás átalakításának „konfliktus-konténerévé”. A modell inadekvát jellege az ország EU-s csatlakozása után

vált nyilvánvalóvá. Az adott modellben a szektor képtelennek bizonyult az európai uniós felzárkóztató forrásainak megfelelő abszorbeálására.⁵

A bevezetőben említett eladósodáshoz több tényező együttese vezetett. Az EU-s forrásokhoz szükséges önrész biztosítása⁶ mellett a folyamatosan felhalmozódott forráshiány „elrejtése”,⁷ és a 2007-től az egészségügyet és az önkormányzatokat sújtó fiskális kiigazítások terheitől való menekülés fontos mozgatórugó volt.

DECENTRALIZÁCIÓ HELYETT DEKONCENTRÁCIÓ?

A most kormányzó politikai erők előtti kihívás az, hogy sikerül-e egy legalább húsz évig működőképes önkormányzati rendszert létrehozniuk a bevezetőben már említett feltételek közepette. Meggyőződésem, hogy tisztán közgazdasági és közpolitikai szempontból is a hazai közszektor modernizálásában kulcskérdés volna a sikeres önkormányzati reform. Az alaptörvényből, az önkormányzati törvényből, a stabilitási törvényből, de még inkább a különféle kormányzati intézkedésekből összességében azonban a decentralizációval történő radikális szakítás látszik kirajzolódni. Ennek pregnáns példája, hogy az adósságtehertől történő megszabadítás ára a megyei önkormányzatok esetében azok *de facto* megszüntetése volt. A közpolitikai kudarcok korrigálása helyett a politikai kormányzás szempontjai erősödtek tovább.

Ahogy az 1990-ben létrehozott modell értékeléséből látszott, a decentralizáció nem önérték, így önmagában bizonyos centralizációs lépések sem ördögtől valók. A kérdés, hogy milyen területen és milyen mértékben centralizálunk. Az új Ötv.-nek mindenképpen pozitív vonása, hogy az egészségügyi feladatok jelentős részét centralizálta. Az már kevésbé jó, hogy az „üzemgazdaságilag” ide tartozó alapellátás továbbra is önkormányzati feladat marad. Hasonlóan helyesnek ítéltető a vagyon és feladat együttmozgása, ugyanakkor – különös tekintettel az eladósodottságra, a korábbi önkormányzati fejlesztések kapcsán vállalt kötelezettségekre – a vagyon újraelosztásánál körültekintően célszerű eljárni. A megyei intézményhálózat államosítása jól mutatja ennek elmulasztásának kockázatait. Helyesnek ítéltető a hitelfelvétel korlátozása és a folyó költségvetési hiány tervezésének 2013-tól bevezetett tilalma. A diszkrecionális engedélyhez kötött hitelfelvétel, illetve az EU-s projektek önrészét biztosító hitelek

ezen engedélyezés alóli kiemelése azonban erősen vitatható. A kormányhivatal nem a hitelképesség és a fenntarthatósági algoritmusok szerint fog dönteni;⁸ a jelenlegi tervezési gyakorlat mellett EU-s pénzek lehívásánál sem garantált a pénzügyi fenntarthatóság biztosíthatósága. De a legfurcsább az, hogy mindkét, önmagában helyes irányú szigorítást úgy kodifikálták, hogy nem voltak ismertek a finanszírozási rendszer jellemzői.⁹ A feladatfinanszírozás elvének hangsúlyozása véleményem szerint nem csökkenti a helyi önkormányzatok bizonytalanságérzetét, valamint továbbra sem fog prudens gazdálkodásra ösztönözni.

A közoktatási feladat ellátása körüli eddigi fordulatok is jelzik, hogy a jogalkotó mindenféle pénzügyi és szakmai hatásvizsgálat nélkül iktatta törvénybe centralizációs szándékát. Hasonló veszélyeket érzek a járások kialakításával kapcsolatos döntés esetében is. Mindkét esetben vagy többre fog kerülni az adott szolgáltatási színvonal megtartása az új intézményi keretek között, vagy a szolgáltatási színvonal fog romlani.

Ahol centralizációra a legnagyobb szükség lett volna – nem melleleg ezek az önkormányzatok költik a legtöbb pénzt –, azok a fővárosi önkormányzatok, a megyék és a megyei jogú városok. A globalizált világban egy ilyen szétaprózottan működő főváros sohasem lesz az ország versenyképességének motorja. A vidéki Magyarország felzárkóztatása, az ehhez szükséges közszolgáltatások és fejlesztések biztosítása pedig pénzügyileg és szervezési kapacitásait illetően erős középszintet feltételez, amelyet a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok erőforrásainak integrációjával lett volna megoldható. Ehelyett maradtak az enklávészerűen működő megyei jogú városok és az elaprózott magukra hagyott települések.

A formálódóban lévő helyhatósági rendszer, úgy tűnik, nélkülözni fogja a szubszidiaritás érvényesülését, a decentralizációban rejlő előnyök kihasználását. Kialakulóban lévő intézményei továbbra sem teszik világossá a központi és a helyi szint közötti feladatmegosztást. Az új struktúra kénytelen lesz a korábbi, amint láttuk, korántsem tökéletes rendszer erőnyeit nélkülözni, hiányosságait pedig még erősebben viselni. Körvonalai sem látszanak annak, hogy az EU következő középtávú pénzügyi tervezési időszakában rendelkezésre álló fejlesztési források eredményesebb felhasználási feltételei javulnának. Ami biztosra vehető, hogy működésüket még évekig bénítani fogja az előző évtized harmadik harmadában felhalmozott adósság.

JEGYZETEK

1. BÁGER Gusztáv – JÁNOSSY Dániel – KOVÁCS Richárd – PULAY Gyula – TÖKÖLI László – VIGVÁRI András: *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2009. www.asz.hu.
2. Ld. akár WEF, akár az IMD versenyképességi jelentéseit.
3. Erről ld. SEBŐK Miklós – VIGVÁRI András: Rendszerváltás és gazdaságpolitika, in *Magyar gazdaság*, szerk. ANDOR László, Pannonica, 2008. 191–243. és ANDOR László: *Eltévedt éllovas. Siker és kudarc a rendszerváltó gazdaságpolitikában*, Napvilág, 2010.
4. Ld. e problémáról Tamás M. HORVÁTH: 'Humpty Dumpty': Problems of Globalization Illustrated by Local Self-Government Development, *International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe*, 2007., 2–19.
5. BÁGER Gusztáv – KISS Daisy – KOVÁCS Richárd – VIGVÁRI András: *A nemzetgazdasági tervezés megújítása. Nemzeti igények, uniós követelmények*, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2010. <http://www.asz.hu/.../t336.pdf>
6. Elemzéseink azt mutatják, hogy nem ez tekinthető a legfontosabb oknak.
7. A hosszú távú kötvényforrások egy részéből az önkormányzatok rövid lejáratú hiteleiket és szállítói tartozásait törlesztették.
8. Nem is ez a feladata.
9. Az ún. feladatfinanszírozás rendszeréről a kézirat lezárásakor nem lehet még túl sokat tudni.

A 3200 KISKIRÁLYSÁGTÓL A SZIMULÁLT ESÉLYEGYENLŐSÉGI POLITIKÁIG

Az önkormányzati rendszer radikális átalakításon megy keresztül napjainkban: fontos közszolgáltatások kerülnek állami kézbe, jelentősen csökkenek azok a források, amiket a helyhatóságok többé-kevésbé szabadon felhasználhattak. Az állami kézbe kerülő közoktatás kapcsán éppen a legszegényebbeknek is járó minőségi oktatás garantálásával érvel a kormányzat. Az esélyegyenlőség kapcsán nehezen tehetők általános, egyes alapvető jogi természetű elvekből, például az önrendelkezésből lebontható kijelentések: a közszolgáltatások többségét fenntartó önkormányzatok és a források, például a fejlesztéspolitikai pénzek elosztását felügyelő kormányzat egyaránt és egyszerre felelős azért, hogy az esélyegyenlőség növekedjék egy országban. Ha általános kijelentések nem is, becslések azért megfogalmazhatóak az állami centralizálás és az esélyegyenlőségi, valamint a szegényekre vonatkozó politika átalakulását látva.

Az esélyegyenlőségi politikák szempontjából az önkormányzati rendszer átalakítása többféle megközelítést is megenged. Egyfelől igaz lehet, hogy az önigazgatáson, a helyi demokratikus versenyen és kontrollon alapuló hatalomgyakorlás elvileg a legszegényebbeknek is nagyobb beleszólást engedhet saját ügyeik intézésébe. Különösen így van ez Magyarországon és egyes kelet-európai országokban, ahol – a speciális, a kistélepléseket is érintő gettosodási folyamatok miatt – az esélyegyenlőség szempontjából egyik legsérülékenyebb csoport, a romák több településen már ma is többséget alkotnak. Ezen a településeken saját maguk által megválasztott képviselőik a helyi problémák és erőforrások ismeretében dönthetnének a rendelkezésre álló forrásokról, és hozhatnának döntéseket a helyi közszolgáltatások megszervezéséről, fejlesztéséről. Ez lehetővé tenné, hogy valóban a legégetőbb problémák orvoslására fordítsák a szabad forrásokat – és ki más tudhatná a legjobban, hogy mik a legégetőbb problémák, mint a helyiek saját maguk? Ez az elv még akkor is igaz lehet, ha ma azt látjuk, hogy sok helyütt, ahol jelentős többséget alkotnak a településen a romák, nem sikerül roma polgármestert választaniuk. Többnyire ez ma a helyzet.

Másfelől azonban tudjuk, hogy a forrásokért folyó verseny *helyben* nagyobb: a helyi képviselőtestületi ülések olykor a kizárás-kiszorítás fórumai is,

ahol ott ülnek adott esetben azoknak az intézményeknek a vezetői, akik tehetnének, de nem tesznek, vagy éppen károsat tesznek a kirekesztettek szempontjából. Bizonyos állami kontroll nélkül a helyi források, vagy éppen a szintén korlátozott kapacitású közszolgáltatások könnyen fognak aránytalan mértékben vagy kizárólag a gazdagabbak felé vándorolni. Jól láthatóak ezek a folyamatok, ha akár csak autóval végighajtunk bármely régió több településén: felújított főterek és rettenetes állapotú cigánysorok (amelyek bejáratánál garantáltan elfogy a bitumenes út), lepusztult cigányiskolák. Sűrített metaforája lehetne ennek az a tokaj-hegyaljai település, ahol a település melletti szőlősdomb tetejére egy 40, azaz negyven centiméteres kilátót terveztek és építettek uniós forrásból. Az első látásra abszurdnak tűnő ötlet azonban némi értelmet nyer, ha kiderül: a beruházás része volt a „kilátóhoz” vezető bitumenes út, amely a helyi gazdák – köztük sok „erős ember” – szőlője között kanyarog. Ehhez a történethez egyszerre kellett a helyi elitek önzése, de az állami pénzosztási mechanizmusok és az egyes pályázatokat elbírálók szakmai érdektelensége is.

De akár megtörténhet az is – ahogyan sok település esetében meg is történik –, hogy a helyi cigányok még erőteljesebb kirekesztését eredményező döntések születnek. Mindannyian emlékszünk Jászladányra, ahol a képviselőtestület – Huntingtonnak a kultúrák összeütkezéséről szóló elméletének bulvarizált változatáról elrugaskodva – a helyi iskola vagyonának jelentős részét egy alapítványi, tandíjas iskolába vitte át, hogy így szabaduljanak meg a középosztályi gyerekek a cigányoktól. Ma egymás után érkeznek a hírek a közmunka kirekesztő önkormányzati elosztásáról, ennek, vagy a segélyezési gyakorlatnak a helyi büntetőpolitikai jellegű használatáról.

Bogdán János, a Gandhi Gimnázium tragikusan fiatalon elhunyt alapító-igazgatója egyszer valahogy úgy fogalmazott: az állam a legnagyobb jogvédő szervezet, és egyszer el kell jönnie annak az időnek, amikor az állam a romákkal és a civilekkel összefogva kényszeríti az önkormányzatokat a kirekesztés felszámolására. Mindez akkor, a 90-es évek közepén, meglehetősen üde elképzelésnek tűnt – amely máig megvalósításra vár. Az, hogy a kisebbségi

ombudsmanhoz benyújtott panaszok nagy része éppen az önkormányzati eljárásokkal volt kapcsolatos (2010-ben például a szerveket érintő panaszok csaknem felében közvetlenül a helyi képviselőtestület vagy a jegyző döntéseit, további majdnem 10%-ában a helyi oktatási intézmény vagy gyámhivatal eljárását panaszolták be), azt mutatja, hogy az önkormányzatok, vagy hivatalaik működése közben bőségesen fordulhatnak elő jogsértések. (Még ha tudjuk is, hogy sok panasz nem áll meg, vagy éppen nem az esélyegyenlőséggel volt kapcsolatos.¹) Az állami intézkedések is pillanatok alatt megbukhatnak a helyi hatalmi centrumok ellenállásán vagy közönyén: ez még az állami tervutasításos, sem országos, sem helyi demokráciát nem biztosító szocializmusban is így volt. Emlékezzünk csak: a cigánytelepek újratelepedését elsősorban az okozta, hogy az államilag elrendelt és pénzzel is támogatott cigánytelep-felszámolási programokra a települések tömegével jelölték ki új házhelyeket egy tömbben, belvizes területeken. Semmi nem történt: egy fokkal jobb lakások épültek, sokszor ugyanúgy a település szélén, amelyek mára a belvíz miatt már leromlottak.

E pro és kontra történetek számomra azt mutatják, hogy egy viszonylag erős önkormányzati rendszer sem garantálja önmagában az esélyegyenlőségi beavatkozások iránti elköteleződést (sőt, a jelenlegi önkormányzati rendszer bőségesen termelte ki a visszaélések vagy éppen a kirekesztés történeteit), de az állami bürokraták elköteleződése sem biztosíték önmagában. Az esélyegyenlőtlenség dimenziói is különbözőek; eltérő beavatkozásokat, valamint a különböző szereplők eltérő elköteleződését igénylik. Ezért ahhoz, hogy az eredeti kérdéshez közelebb kerüljünk, szükséges lehet e dimenziók megvilágítása.

ESÉLYEGYENLŐSÉGI PROBLÉMÁK

A köz- és fejlesztéspolitika sokáig szinte kizárólag a *területi, regionális egyenlőtlenségekre* koncentrált. A kistelepülések, a válságövezetek hátrányai valóban nagyok, ezek elmaradottsága egyaránt megmutatkozik a közszolgáltatások gyengeségében és ezzel összefüggésben az ott élők életésélyeiben, a tanulástól a munkavállaláson át az orvosi ellátásáig. Utóbbi jól mutatja a humán erőforrások mozgását és a közszolgáltatások leromlási spirálját: a betöltetlen orvosi praxisok száma éppen ott, a válságövezetekben a legmagasabb, ahol a legnagyobb szükség lenne az orvosokra: ugyanis – más egyenlőtlenségek miatt is – itt a legrosszabb a lakosság egészségügyi állapota. A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben a várha-

tó élettartam a nők esetében az átlagnál 1-2 évvel, a férfiak esetében 3-4 évvel alacsonyabb.² Ezeket a területi-regionális egyenlőtlenségeket céltámogatásokkal enyhíthetik, és sok program, köztük az Európai Unió kohéziós támogatásai is ezen az elven alapulnak: azokat a régiókat támogatják nagyobb mértékben, ahol bizonyos mutatók a tagországok átlagánál rosszabbak. Ugyanakkor ez az elv nem minden szektorban, és nem minden körülmények között csökkenti az esélyegyenlőtlenséget. Több válságrégióban a helyi elitek például létrehozták és/vagy továbbfejlesztették e támogatásokból a saját elitiskoláikat (amelyek aztán rendre nyertek az újabb pályázatokon), és fenntartották a helyi szegények ennél jóval gyengébb színvonalú, szegregált iskoláit. Az ilyen esetek jól mutatják, hogy az egyenlőtlenségek nem kellő körültekintéssel történő kezelése akár azok növekedéséhez is vezethet: ezekben a körzetekben a helyi elitiskolákba járók még nagyobb előnnyel indultak például a továbbtanulási versenyben, mint a hátrányos helyzetű társaik. Hasonló következtetésre jutott Liskó Ilona és Fehérvári Anikó egy nagy ívű országos program, az Arany János Program hatásvizsgálata során.³

Másfelől, az esélyegyenlőségi problémák jelentős része hosszú időre, nem egyszer a szocializmus évtizedeire, vagy még *korábbra visszanyúló gyakorlatok* következménye, amit megörököltek a helyi önkormányzatok. Ilyenek például a lakhatási esélyegyenlőtlenség történetei. Ezeknek csak látványos részesei a különböző teleptörténetek. E telepek nem csak lakóikat zárják el, de gyakran a minőségi közszolgáltatások sem jutnak el ide; például e telepek szomszédságában sok helyütt felépült a külön óvoda, külön iskola, ahová néhány elkötelezetten kívül gyakran „maradékulva” kerültek a pedagógusok is. Ezek felszámolása költséges, és gyakran ütközik a többségi lakosság ellenállásába: nem véletlen, hogy a különböző telepfelszámolási programok esetében a nagy összegű elérhető támogatás ellenére is rendre gondot okozott, hogy kevés önkormányzat jelentkezett e programokra.

Más szektorokban, például az oktatásban a *jelenlegi* oktatásszervezési *gyakorlat*, az iskolai kultúra, az irányított és a spontán szegregációs gyakorlatok egyszerre vezetnek ahhoz, hogy az OECD országok közül Magyarország biztosítja a legkevesébé az esélyegyenlőséget. A nemzetközi összehasonlító PISA-elemzések azt mutatják, hogy a magyar iskolarendszer „bünteti” a leginkább a szülők alacsony iskolázottságát és alacsony jövedelmét: ezek a tényezők Magyarországon határozzák meg leginkább a gyerekek iskolai eredményességét.

FENNTARTHATÓSÁG ÉS SZEGREGÁCIÓ

Első látásra talán merész ötlet egy nevezőre hozni két, elkülönülő világ fogalmait: a fejlesztéspolitika egyik centrális fogalmát, a fenntarthatóságot, valamint a Magyarországon elsősorban az emberi jogi diskurzus által használt szegregációt; holott a szegregáló körülmények között óhatatlanul beinduló szolgáltatásleromlási dinamikák fejlesztéspolitikai és esélyegyenlőségi kérdésként is megfogalmazhatóak. Ez a leromlás egyebek mellett egy könnyen belátható modellt követ, amely a szakmai szolgáltatásoknak a könnyebb helyzetek felé való áramlását követi.⁴

Akik választhatnak (mert például jobb a szakmai képzésük), orvosként, családsegítőként, pedagógusként ugyanennyi pénzért (hacsak nem nagyon elkötelezettek) inkább fogják azokat az álláshelyeket választani, amelyek kisebb erőbefektetést igényelnek. A tanárok például inkább fogják választani azokat az iskolákat, ahol ugyanazért a bérért kisebb energiával lehet jó eredményt elérni. (Mert a szülői ház például nagyobb mértékben járul hozzá az iskolai oktatáshoz otthoni segítség vagy megfizetett magánórák révén.) Így a kirekesztettek elkülönített iskoláiba nagyobb eséllyel a kevésbé felkészült pedagógus-munkaerő fog áramolni. Ráadásul kutatások tömege bizonyítja, hogy a szegregált tanulók rosszabb oktatási környezete nem csak abból fakad, hogy a romák többsége Magyarországon válságövezetekben és forráshiányos kistérségeken él. A nagyobb és tehetősebb települések „cigányiskolaiban”, „cigányosztályokban” oktatott cigány gyermekek is gyengébb oktatást kapnak a helyben elérhetőnél: lepusztultabbak az épületeik, kevesebb a szemléltetőeszköz és kisebb a szaktanárok által megtartott órák aránya. (Ezért nincs igazuk azoknak, akik a szegregált iskolák és osztályokat szeretnék fejleszteni célzott támogatásokkal: e fejlesztések fenntarthatatlanok, és folyamatosan pluszforrást igényelnének, éppen a humán erőforrások mozgása miatt.)

Az eddigiek talán rávilágítottak arra, hogy esélyegyenlőség is sokféle van, és sokféle beavatkozást igényel – már csak ezért is nehéz általános modellt húzni az esélyegyenlőség kérdéseire, így például azt meghatározni, hogy milyen erős önkormányzatiság garantálhatná jobban az esélyegyenlőség érvényesülését. Az esélyegyenlőség előmozdítása kapcsán fontos teendők vannak az önkormányzatoknak: a közszolgáltatások jelentős részét ők tartják fent vagy szervezik meg, településfejlesztési kérdésekben döntenek, ők adják be és hajtják végre például a fejlesztési pályázatokat.

Az esélyegyenlőségi politika érvényesítéséhez az önkormányzatok elköteleződése, de az állam által kialakított pályázati és végrehajtási rendszer működése, valamint az esélyegyenlőséget legalább nem rontó kormányzati politika is kell. A különböző kormányzati döntések akár nem is szándékolt hatásokat is eredményezhetnek. Ha például külön normatívával kezdi támogatni a kormányzat azokat az iskolákat, ahová bejáró tanulók járnak, úgy a városi iskolák mindent el fognak követni, hogy a csökkenő gyereklétszámot a környező települések gyermekeivel kompenzálják. És ha válogathatnak, vajon milyen gyerekeket szeretnének majd beiskoláztatni? És vajon ki fogja inkább behordani ezeket az iskolákba a gyereket? Az, aki eleve ott dolgozik, van autója, és az utazási befektetés jövedelméhez képest alacsonyabb, vagy az, akinek ezt a szociális transzferekből kellene megoldania? És vajon a két iskola közül melyik lesz középtávon eredményesebb? Az, amelyik hozzá tud jutni pluszpénzekhez, vagy akár ezzel a normatívával, gondosan kiválogatja a tehetősebb, és ezért a másodlagos oktatási piacon is szolgáltatásokat (különórát, korrepetálást) kapó gyereket, vagy az, amelyik a településen maradó többieket oktatja?

Magyarországon 2006-tól egy olyan esélyegyenlőségelvű támogatás- és fejlesztéspolitika kezdett kibontakozni, amely az alábbi fontosabb alapelvekre épült: minden fejlesztés esetében érvényesíteni igyekezett a szegregációmentesség, illetve a szegregált struktúrák lebontásának elvét. Számot vetett azzal, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentése még nem jár automatikusan együtt a válságövezetekben élő kirekesztettek esélyegyenlőségének növekedésével – és azzal is, hogy a szegények, cigányok esélyegyenlőségének növelésére elkülönített speciális források eltörpülnek a településekre beáramló általános fejlesztési források mellett, amelyek akár növelhetik is az esélyegyenlőtlenségeket. Ezért az általános fejlesztési forrásokat úgy kell(ene) elkölteni, hogy a helyi fejlesztések legalább ne mélyítsék az egyenlőtlenségeket, (pl. garantálva legyen a kiemelt csoportok hozzáférése a fejlesztések eredményeihez), és mindez a helyi esélyegyenlőségi tervekhez illeszkedjen. E folyamat keretében a két kiemelt szektorban, az oktatásügy és a lakhatás területén önkormányzati rendeletben szabályozott esélyegyenlőségi tervek születtek, amelyek alapos helyzetelemzéseken, mérhető és számon kérhető indikátorokon, valamint a megvalósítás strukturális feltételeinek biztosításán alapultak. A tervezést független, központosított, biztositott, felkészített és folyamatosan ellenőrzött szakértők segítették, később az esélyegyenlőségi programok végrehajtását is mentorálták. E tervezés az általános

fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés feltétele is volt, és bizonyára lett volna olyan önkormányzat is, amely a támogatás elnyerése után megpróbálta volna visszavonni, elszabotálni saját tervének végrehajtását. Bőségesen voltak és vannak olyanok is, amelyek nyíltan, vagy rejtetten, de éppen a szegények és cigányok még erőteljesebb elkülönítésével gondolták a tehetősebb helyieknek a településről – vagy annak intézményeiből – való elvándorlását megállítani.

Egy ilyen rendszer beérési ideje sok-sok év. A rendszer addig jutott, hogy két kiemelt szektorban, az oktatás és a lakhatás területén az érintett önkormányzatok túlnyomó többsége elfogadta az esélyegyenlőségi terveket, és elkezdte a végrehajtásukat. A ciklus végére a komplex, több szektorra kiterjedő esélyegyenlőségi tervezés az önkormányzatok feladatává vált, az európai uniós tervezésben pedig (amely többször modellértékűnek nevezte az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikát⁵) előzetes feltételrendszer címén nagyon hasonló megfontolások alapján javasol változásokat az Európai Bizottság több, köztük a kohéziós támogatáspolitikai rendszerben.⁶ Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy már az előző ciklus végén gyengülni kezdett ez az esélyegyenlőségi politika: hatályba lépett ugyan egy jogszabály, de a forrásokhoz való hozzájutás feltételeinek meghatározása elmaradt, azt legfeljebb a pályázati kiírások tartalmazták. Az utóbbi időben ráadásul többször átdolgozták a teljes rendszert. Ez a bizonytalankodás persze nagy kárt okozott, és azoknak az önkormányzatoknak is kedvét szegte a végrehajtásban, amelyek elköteleződtek a kérdésben.

Azt az esélyegyenlőségi politikát, amely első éveiben néhány telepet is felszámolt, néhány szegregált iskolát is bezárt, ám további nagy számú település esetében komoly elköteleződésekért el hasonló akciók beindítására, egyszerre mozgatta az önkormányzatok lassan kialakuló elköteleződése és a kormányzati szándék.

MERRE MEGYÜNK?

A jelenlegi folyamatok megítélhetőek strukturális szempontból: a szolgáltatásszervezési döntések, különösen az oktatásügyben a kormányapparátushoz kerülnek; az iskolák új típusú központi finanszírozása várhatóan ellehetetleníti majd a hátránykompenzáló, esélykiegyenlítő programokat; vagy a helyi, lassan kialakult, és esélyegyenlőségi szempontból részben elköteleződött döntéseket is felülírja a megerősödő központi politika. Ám ugyanennyire fontosak azok a változások, amelyeket az esélyegyenlőségi politika kapcsán indított el a kormány.

Az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikát egyik kidolgozójaként könnyen érhet az a vád, hogy elfogult vagyok a jelenlegi folyamatok láttán. De nem kell ahhoz elfogultság, hogy belássuk: a független – és adott esetben a helyi önkormányzati vezetéssel is konfrontálódó – szakértők lecserélése önkormányzati alkalmazottakra (ahogyan ez az új rendeletben olvasható⁷) nem csak újra lehetővé teszi majd, hogy a helyi döntéshozók esélyegyenlőség címén saját korábbi forgatókönyveiket valósítsák meg (kérdés, hogy melyik önkormányzati alkalmazott fog ellene beszélni a munkáltatójának, a szegények, cigányok érdekében), de a minőség is látványosan zuhanni fog – ez ugyanis egy szakma.

A kormány, most, hogy eltörölni nem akarta, vagy nem merte az esélyegyenlőségi tervezést: kiszolgáltatott önkormányzati alkalmazottak kipipálandó feladatává tette, a tervezési szempontrendszert pedig oly mértékben lebutította, hogy azok alapján maximum gyenge esszék születnek majd. Épülnek a kamufflázs díszletek: az esélyegyenlőségi politika a forrásoktól és hatásköröktől radikálisan megfosztott önkormányzatiság *látszata*, és a telepprogram, amely a telepeket nem számolja fel, hanem kicsit kicsinósítja – és a majd csak a jövőben mérhető intézkedések, amelyek a szegények és a cigányok tömegeit hozhatják rosszabb helyzetbe, az Erzsébet-utalványok rendszerétől az oktatás átalakításáig, a Hídprogramoktól a lebutított szakmunkásképzés parkoló pályáig.

3200 kiskirályságnál, amely a helyi elitek kényekedve és kevés tudás birtokában, felelősség és kontroll nélkül dönt, talán már csak egy olyan erős állam rosszabb, amely bünteti és kriminalizálja a szegényeket, az esélyegyenlőség szempontjait pedig szimulakrummá teszi.

JEGYZETEK

1. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/205796771.pdf>
2. Ld. CSITE András – NÉMETH Nándor: A születéskor várható élettartam kistérségi egyenlőtlenségei az ezredforduló Magyarországon, *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2007/2, 257–289.
3. „*A program ugyan a hátrányos helyzetű diákoknak szól, de a hátrányok közül elsősorban a települési hátrányra koncentrált, és a tanulók kiválasztásánál szigorú feltételként szerepelt, hogy csak „tehetséges” tanulók vehetnek részt benne. (...) Az AJP programban résztvevő tanulókról tehát egyértelműen kijelenthető, hogy annak ellenére, hogy a gimnáziumok más tanulóhoz képest nyilvánvalóan hátrányosabb helyzetűnek számítanak, a szülők is*

- kolázottságát és foglalkozását tekintve többségük nem tartozik a leginkább hátrányos helyzetű társadalmi csoportokba. Inkább arról van szó, hogy ennek a programnak azokat a falusi középrétegekhez tartozó családokat sikerült elérnie.*” FEHÉRVÁRI Anikó – LISKÓ Ilona: Az Arany János Program tanulói, *Iskolakultúra*, 2006/7–8.
4. E modellt a magyar közoktatás területén tudtommal először KERTESI Gábor és KÉZDI Gábor írta le (köszönet érte): „A szegregáció és a leromlás dinamikája” címmel (in BERNÁTH Gábor: *Esélyegyenlőség, deszegregáció, integráló pedagógia – egy stratégia elemei*, Budapest, Educatio, 2008).
 5. Köztük *Vladimir Spidla* foglalkoztatásért, szociális ügyekért és *esélyegyenlőségért* felelős biztos és *Katarina Mathernova*, az Európai Bizottság regionális politikáért felelős igazgatóhelyettese. Ld. http://nol.hu/belfold/20091015-solyom_szerint_ertelmes_munka_kell_a_ciganysagnak
 6. Vö: az Európai Bizottság javaslata. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_hu.pdf, IV-es melléklet
 7. I. 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól.