

A fenntartható jövő, a befogadó társadalom és a megújuló demokrácia stratégiája

A Lehet Más a Politika választási programja
2010

Szerkesztette: Rauschenberger Péter.

Az egyes szakpolitikai területek programalkotását koordinálták:
Jávor Benedek, Pongrácz Gergely, Schiffer András, Szabó Tímea.

Írták a Lehet Más a Politika tagjai és szimpatizánsai.

Kiadta a Lehet Más a Politika 2010-ben.

<http://lehetmas.hu>
info@lehetmas.hu

Tartalom

Bevezetés	5
Értékválasztásaink és a mai Magyarország	6
A program szerkezete és vázlatos tartalma	19
I. A demokrácia megújítása	25
A) A hazai demokrácia megújítása	26
B) Átláthatóság és ellenőrizhetőség az Európai Unió politikai rendszerében. A globális kormányzás fejlesztése	37
II. A befogadó társadalom stratégiája	43
A) Foglalkoztatás	44
B) Igazságosság és esélyteremtés az oktatásban	58
C) A vidéken élők esélyegyenlősége	68
D) A cigányság társadalmi integrációja	75
E) Lakhatás és hajléktalanság	86
F) Nyugdíjrendszer	97
G) Az európai szociális vívmányok védelme, nemzetközi fejlesztéspolitika és migrációs politika	104
III. A fenntarthatóság stratégiája	117
A) A fenntartható társadalom gazdasága – zöld fordulat	118
B) Energiagazdálkodás és közlekedés	150
C) Egészség és környezet	163
D) Klímavédelem, természeti rendszerek védelme	195
Hivatkozások	220

Bevezetés

Az Olvasó az áprilisi választásra készült programunkat tartja a kezében. A program kettős célt szolgál:

Egyrészt szeretnénk, ha a választók megalapozottan döntenének arról, hogy a mi jelöltjeinket támogatják-e az előttünk álló választáson, és ehhez szeretnénk minden információt megadni, ami módunkban áll. Abból derül ki a legpontosabban, hogy kik vagyunk, és aki ránk szavaz, milyen politikai célokhoz adja a támogatását, ha leírjuk, hogy milyen stratégiát javasolunk Magyarország számára az előttünk álló évtizedre, és milyen eszközökkel gondoljuk ezt megvalósíthatónak.

Másrészt önmagáért, a most esedékes választástól függetlenül is fontosnak tartjuk, hogy letegyünk az asztalra egy részletesen kidolgozott jövőképet Magyarország számára, ami az értékválasztásainkból következik és megvalósítható. A politika nemcsak hatalmi versengés, hanem a közjó meghatározására irányuló közös erőfeszítés és vita is. Mi ennek a programnak a közreadásával is szeretnénk ehhez hozzájárulni.

Először azt mutatjuk be, hogy az LMP Alapító nyilatkozatában rögzített központi értékek – a fenntarthatóság, az igazságosság és a részvétel –, miért és hogyan szólnak az ország mai legégetőbb problémáiról; miért gondoljuk, hogy ma Magyarország számára olyan stratégiát kell kijelölni, amelynek fő irányai a demokrácia megújítása, a társadalmi befogadás és a fenntarthatóság.

Ezután a könnyebb áttekintés kedvéért bemutatjuk a program szerkezetét és az egyes szerkezeti egységek vázlatos tartalmát.

Végül következik maga a program.

Kedves Olvasó, köszönjük, hogy az érdeklődésével megtisztel minket.

Értékválasztásaink és a mai Magyarország

Miért gondoljuk, hogy ma Magyarországon
a fenntarthatóságot, az igazságosságot és a részvételt
középpontba állító programot kell hirdetni

Egy pártprogram állásfoglalás arról, hogy mit gondolunk a közjóról. Az egyes pártokat a közjóról alkotott, többé vagy kevésbé eltérő elképzeléseik kellene, hogy megkülönböztessék egymástól, melyeket a karakterüket meghatározó értékválasztásaik alapján alakították ki. Az LMP értékválasztásait az Alapító nyilatkozatunk rögzíti.¹ Ebben a *fenntarthatóságot, az igazságosságot és a részvételt* neveztük meg az LMP alapértékeiként.

Mit akarunk a fenntarthatósággal itt, Magyarországon?

Talán sokaknak úgy tűnik, hogy a fenntarthatóság túlságosan elvont, a magyar társadalom jelenlegi égető problémáitól távol eső érték, így aki ezt tűzi a zászlajára, elbeszél a problémák mellett.

Sokan valószínűleg arra gondolnak, hogy egy olyan országban, amelyben milliónyi ember él sokszor megalázó és megnyomorító szegénységben, a társadalmi integráció legfontosabb feltételéből, a munkából tartósan kiszorulva, a szerencsésebb többség számára magától értetődő közszolgáltatásoktól is megfosztva (holott az ország a térségbeli közvetlen versenytársainál több jövedelmet központosít), a fenntarthatóságot politikai programmá tenni luxus, irreális értelmiségi szépelgés.

Bizonyára vannak olyanok is, akik a demokráciánk állapota miatt gondolják elhibázott választásnak a fenntarthatóság középpontba állítását. A fenntarthatóság képviselői általában olyan közjavak védelmében lépnek fel, amelyek megóvása hosszú távon mindannyiunk érdekében áll, de rövidebb távon sok magán- és csoportérdeket sért. Magyarország pedig olyan országgá lett, ahol a közjót rendre lesöprik az asztalról a politikával korrupt módon összefonódott magánérdekek, maga a politika pedig, mint a közös problémáink megoldására szolgáló intézményrendszer, teljesen elvesztette a becsületét. A

¹ LMP 2008a (http://lehetmas.hu/upload/10/10/200812/Alapito_nyilatkozat.pdf).

nehézségek tömegével nap mint nap küszködő állampolgárok többségének érdeklődése rég elfordult a közügyektől, azt a kevés figyelmet pedig, amit még politikára szán, a korrupciós botrányok, a hatalmi intrikák, a jobb- és a baloldal közti kölcsönös félelem- és gyűlöletkeltés vonja magára, újabban pedig a gazdasági válság foglalkoztatási következményei, az antidemokratikus politikai tendenciák megerősödése, Magyarország szegényeinek etnikai alapú szembeállítás, és az ebből fakadó tragédiák.

Mit akarunk mi ilyen körülmények között a fenntarthatósággal?

Az orrunknál tovább

Mi azoknak szeretnénk politikai képviselet biztosítani, akik kicsit messzebbre is szeretnének látni.

Az emberiség ma az ökoszisztéma megújulóképességénél durván negyedével intenzívebben használja a Föld erőforrásait. Ez az életünk alapjául szolgáló természeti rendszerek gyors és nagyarányú leépülését, az állati és növényi életformák sokféleségének csökkenését, az éghajlat megváltozását, termőterületek visszaszorulását, minőségének romlását okozza. Ezen az áron ráadásul csupán a kisebbség kényelmét és pazarló jólétét biztosítjuk, miközben a többség, a fejlődő országok gyorsan gyarapodó szegény népeisége aligha fog lemondani arról, hogy a fogyasztásban felzárkózzon a fejlett országok népeihez.

Általában készek vagyunk adót fizetni azért, hogy más gyereke is járhasson iskolába, járulékot fizetni azért, hogy más is el tudjon menni orvoshoz, ha beteg. A szolidaritás azokkal, akikkel ma együtt élünk, magától értetődő, sőt az egyik legfontosabb eleme a politikának. Miért ne lehetne ugyanilyen természetes, hogy szolidárisak vagyunk azokkal, akik néhány nemzedékkel utánunk fognak ezen a bolygón élni, köztük a saját leszármazottainkkal? Miért ne lenne erkölcsi kötelességünk, hogy olyan politikát javasoljunk, amely törődik azzal, hogy ők is egy lakható bolygóra szülessenek, ahol emberhez méltó életet lehet élni? Nem hivatkozhatunk a tehetetlenségünkre. Minden bajával együtt Magyarország globális összehasonlításban a legszerencsésebb országok közé tartozik. Ma egy átlagos magyar jóval többet használ a Föld erőforrásaiból, mint amennyi fenntartható volna, ha mindenki ennyit használna. Tagállama vagyunk a világ vezető gazdasági hatalmának, az Európai Uniónak, ami számos lehetőséget kínál a cselekvésre.

Magyarország ráadásul Európában azok közé az országok közé tartozik, amelyeket a klímaváltozás az átlagnál érzékenyebben fog érinteni. A számítások szerint minket elsősorban a vízkörforgásban bekövetkező változások sújtanak majd – már a következő évtizedben. Az éves csapadékmennyiség csökkenni fog, a csapadék időbeli eloszlásának egyenetlenségei szélsőségesse válnak. Az Alföld talajvíz-utánpótlása romlik, a növekvő öntözési igényeket a várhatóan csökkenő vízhozamú folyóknak kellene kiszolgálniuk.

Mindez elsősorban a mezőgazdaság számára jelent majd problémát, de egyre nagyobb feladat lesz a biztonságos ivóvíz-ellátás is, mindeközben egyre veszélyesebbé és költségesebben kezelhetővé válnak a folyóinkon végigzúduló villámárvizek.

A globális ökológiai problémák jelentőségének felismerése, együtt a fosszilis energiahordozók drágulásával majd kimerülésével, technológiaváltást fog kikényszeríteni a gazdaság számos ágazatában, ez a folyamat már el is indult. Egész iparágak jelentéktelenednek el, mások pedig néhány évtized alatt óriási fellendülést fognak produkálni. Az, hogy Magyarország kicsi és rendkívül nyitott gazdaságának a következő évtizedekben milyen szerep jut a globális gazdaságban, azon is múlik, hogy mennyire gondolkodunk előre, mennyire készülünk fel ezekre a változásokra. Ma munkahelyteremtés címén a költségvetés évi százmilliárdokkal támogat alacsony foglalkoztatási hatású, hanyatló iparágakat. Ez biztos, hogy rossz stratégia. A közeli jövőben munkahelyek százezreinek sorsa múlhat azon, hogy elébe megyünk-e, vagy sereghajtói leszünk a gazdaságban előbb-utóbb mindenképpen bekövetkező zöld fordulatnak.

Ebből is látszik talán, hogy fenntarthatóság és az igazságosság nem rivális szempontok, hanem szorosan összefüggnek egymással.

Mit jelent az igazságosság ma Magyarországon?

Az „igazságosság” a politikában a leginkább elkoptatott, agyonhasznált, hitelét veszített kifejezések közé tartozik. Pedig ez a fogalom nélkülözhetetlen. A politikai kérdések többsége ugyanis erkölcsi kérdés: arról szól, hogy a közügyeket hogyan helyes intézni, a társadalmi együttműködés eredményeként létrejött javakat hogyan méltányos elosztani.

A mi értékítéletünk szerint a mai Magyarországon a társadalmi egyenlőtlenségek mértéke elfogadhatatlan.

A népesség csaknem egyötöde él szegénységben. Ez az Európai Unió többi 26 tagállamával összevetve nem kiemelkedően magas arány, azonban tudni kell, hogy a nemzetközi összehasonlító adatok a szegénységi küszöböt nem a megélhetési költségekhez, hanem az adott ország átlagjövedelméhez viszonyítva határozzák meg. Azoknak például, akik Luxemburgban élnek a szegénységi küszöb szintjén, ötször annyi a vásárlóerő-paritáson számolt jövedelmük, mint akik Magyarországon.

A hazai legfelső és a legalsó ötöd közötti öt és félszeres jövedelmi különbség az Unió átlagánál nagyobb, és különösen ahhoz képest nagyon magas, hogy a rendszerváltáskor eléggé kiegyenlített volt a jövedelem-eloszlás. A rendszerváltáskor hozzánk hasonló feltételekkel indult környező országokban (Szlovákiában, Csehországban vagy Szlovéni-

ában) ennél jóval kisebb a jövedelmi spektrum két vége közti különbség. A jövedelmi egyenlőtlenségeket a teljes jövedelem-eloszlást figyelembe véve kifejező Gini-index alapján is számottevően nagyobb nálunk az egyenlőtlenség, mint az Unióban átlagosan.²

Tovább romlik a kép, ha a jövedelmi szegénység struktúráját, és a szegénység nem jövedelmi vonatkozásait, tehát a lakhatási körülményeket és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférésben mutatkozó egyenlőtlenségeket is figyelembe vesszük.

A szegénység legfontosabb oka a rendszeres munkajövedelem hiánya. Nálunk nem a munkanélküliségi arány magas, hanem a munkanélküliek között a tartósan munkanélküliek aránya. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon a munkanélküliség jellemzően nem a gazdaság és a munkaerőpiac fluktuációival összefüggő időleges állapot, hanem egy strukturális okokra visszavezethető tartós élethelyzet.

A fent vázolt helyzetkép mögött az áll, hogy a rendszerváltást követő átalakulási válság társadalmi következményeire a politika még mindig nem talált megoldást.

A kilencvenes évek elején egyetlen rendszerváltó ország sem tudta elkerülni a gazdasága drámai visszaesését. A korábbi piacok elvesztése, sokszor maguknak a vállalatoknak a megszűnése, a vállalati struktúra több évig eltartó átrendeződése természetesen a foglalkoztatás visszaesését okozta. Három-négy év alatt több mint egymillió munkahelyet veszítettünk el. A visszaesés azonban közép-kelet-európai országokban nem volt tartós. Először a válságot korábban kezdő Lengyelország, majd Szlovénia és Csehország, és 1994-re már Magyarország és Szlovákia gazdasága is elkezdett növekedni. 1999-re a magyar GDP elérte az 1990-es szintet, és a növekedés egészen a mostani válság beköszöntéig folyamatos volt.

Ha azonban vetünk egy pillantást a foglalkoztatottak számának alakulására, az a megdöbbentő kép fogad minket, hogy Magyarországon a gazdasági növekedésnek gyakorlatilag semmilyen hatása nem volt a foglalkoztatásra. A foglalkoztatottak száma és a teljes munkaképes korú népességhez viszonyított aránya ugyanazon a szinten van, mint 1993-ban, amikor a GDP trendje megfordult. A foglalkoztatottak arányát tekintve majdnem a legutolsók vagyunk az egész Unióban, csak Máltát előzzük meg.

A képzetlenek tömegét tehát, akik a rendszerváltás utáni első néhány évben veszítették el a munkájukat, azóta sem sikerült visszahozni a munkaerőpiacra. Közel másfélmillió aktív korú magyar él úgy, hogy nincs munkája, és tartós állami ellátást sem szerzett. Ehhez képest a munkanélküliség kezelésére szolgáló aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai intézkedésekre az Európai Unió átlagánál sokkal kevesebbet költünk: GDP-arányosan durván harmadannyit, vásárlóerő-paritáson a negyedét-ötödét.³

A tartós munkanélküliség és inaktivitás szegénységhez és a szegénység generációs újratermelődéséhez vezet. Nem véletlen tehát, hogy Magyarországon a gyermekszegénység jóval nagyobb az európai átlagnál, és az sem, hogy a szegények között magas

2 Központi Statisztikai Hivatal 2008.

3 Uo.

a tartós szegénységben élők aránya,⁴ akik közül sokan mélyszegénységbe kerülnek, a legalapvetőbb javakból is hiányt szenvednek, éheznek, romos, életveszélyes, az egészséget súlyosan veszélyeztető vagy emberi lakhatásra alkalmatlan házakban, környezetben élnek. Ők legalább hétszázezren vannak, bő harmaduk roma. Elszigeteltségüket jellemzi, hogy a jogosultak harmada még a szociális segélyt sem veszi fel, ami járna neki.

Ha azt gondolnánk, hogy a képzetlenségből adódó alacsony foglalkoztatást és a tartós munkanélküliségből adódó társadalmi kirekesztettséget az új generációk iskoláztatása révén a magyar társadalom egyszerűen kinövi, hát, erről szó sincs. Míg harminc évvel ezelőtt a diákjaink természettudományos kompetenciáit tekintve voltunk a világ élvonalában, ma az oktatási egyenlőtlenségekben tűnünk ki világviszonylatban. Az adóinkból olyan oktatási rendszert tartunk fenn, amely az életesélyek öröklött egyenlőtlenségét, ahelyett, hogy csökkentené, tovább növeli. Az OECD összehasonlító tesztjei szerint a magyar iskolák között a többi tagországhoz viszonyítva nagyon nagyok a minőségi eltérések, ami összefügg a diákok etnikai és társadalmi helyzet szerinti szélsőséges elkülönítésével.⁵ Ezért magas azoknak az aránya, akik az oktatási rendszerből úgy kerülnek ki, hogy a munkaerőpiacon nélkülözhetetlen alapkészségekkel sem rendelkeznek, funkcionális analfabéták

A legszegényebbek jellemzően az aprófalvas, szociális, gazdasági, infrastrukturális és foglalkoztatási hátrányokkal sújtott, leszakadó kistérségekben koncentrálnak. Jövedelmi szegénységüket súlyosbítja, hogy azokhoz a közszolgáltatásokhoz sem férnek hozzá, amelyekért nem is kellene fizetniük. Miközben Magyarországon már ma több a lakás, mint a család, mégis 15-16 ezer ember él az utcán vagy hajléktalanszállón, másfélmillió családos vagy egyedülálló embernek nincs önálló rendelkezésű lakása, és még egyszer ennyien vannak, akiknek van ugyan, de a fizikai színvonala vagy laksűrűsége miatt nem alkalmas az elemi szükségletek kielégítésére sem. Az utóbbi tíz évben több mint kétszeresére növekedett a lakástámogatásokra fordított költségvetési kiadások GDP-hez viszonyított aránya, ezt azonban nem a rászoruló lakhatására, hanem döntően a felső jövedelmi ötödhez tartozók ingatlanszerzésének támogatására költjük.

A gazdasági és társadalmi kirekesztettség a rendszerváltás után a romákat érintette a legdrasztikusabban. Noha akkor is sok volt köztük a alacsonyan iskolázottak aránya, a cigány férfiak a nyolcvanas években a többséghez hasonló arányban dolgoztak, és csa-

4 OECD 2008.

5 A PISA-eredmények feldolgozásánál az OECD azt is vizsgálja, hogy a tanulók teljesítményeinek különbségei mennyire függenek össze a gazdasági-társadalmi státuszuk különbségeivel. A 2000-ben, a 2003-ban és a 2006-ban felvett adatok tanúsága szerint is azok között az országok között vagyunk, amelyekben a társadalmi státusz a legerősebben határozza meg a tanulói teljesítményeket, akár az olvasási-szövegértési, akár a matematikai, akár a természettudományos kompetenciák méréséről van szó. A matematikai kompetenciák egyenlőtlenségének társadalmi meghatározottságában mindhárom évben mi voltunk az OECD legrosszabbul teljesítő tagállama. 2006-ban a másik két mért kompetenciaterületen a második legrosszabbak voltunk, hajszállal az utolsó előtt. (<http://www.oecd.org/dataoecd/30/62/39704344.xls>). Lásd még: <http://www.oecd-pisa.hu/PISA2006Jelentes.pdf>

ládjaik életszínvonala sem maradt el lényegesen az átlagtól. A kilencvenes évek elején végbement, a képzetlenek munkaerejét leértékelő gazdasági változások következtében azonban tartósan kiszorultak a munkaerőpiacról.

Ma politikai karriert lehet csinálni azzal, ha az ember etnikai alapon szembeállítja egymással Magyarország szegényeit, és az alsó középrétegek egzisztenciális fenyegetettségéért a cigányságot kiáltja ki bűnbaknak. A szélsőjobbboldali propaganda szerint a cigányok a szociális ellátórendszer dologtalan haszonélvezői, akiknek az eltartása súlyos teher a magyar társadalom vállán. Ehhez képest az összes nem dolgozó aktív korú alig 10 százaléka roma. A gyermekek utáni, illetve munkanélkülieknek járó ellátások 10-12 százalékát, a nyugdíjak kevesebb, mint 1 százalékát kapják a romák. Az oktatási és egészségügyi költségvetésből a létszamarányos rész töredéke jut rájuk.⁶

Nekünk eszünk ágában sincs eleve reménytelenként lemondani a képzetlen munkanélküliekről. Eszünk ágában sincs beletörődni abba, hogy gyerekek százezrei menthetetlenül szegénynek és kirekesztettnek születnek, hogy a szegénység úgy adódik át egyik nemzedékről a másikra, hogy semmit nem teszünk ellene; mi szégyennek tartjuk az oktatási rendszerünk igazságtalanságát. Nem fogunk beállni azoknak a sorába, akik a politika húszévnyi teljes közönye után a legszegényebbekben, köztük a cigányokon akarják elverni a port a másfél éve beköszöntött gazdasági válság kellemetlen következményei miatt.⁷

A fenntarthatóság és az igazságosság közötti összefüggés

Az ökológiai gondolkodásban ma már közhely, hogy nincs értelme önmagában a környezeti fenntarthatóságra törekedni. Az ökoszisztéma és az emberi társadalom viszonya csak akkor lehet fenntartható, ha a társadalom belső viszonyai is fenntarthatóak. Egy igazságtalanságokkal súlyosan terhelt társadalom nem fenntartható.

Az ökológiai politika stratégiai célja azoknak a megnyerése, akiknek a politikai értékválasztásaiban fontos elem a szolidaritás, de a szolidaritásról ma még esetleg csak a kézenfekvő, térben és időben közeli szempontokat figyelembe véve gondolkodnak. Az ökológiai politika feladata a szolidaritás kiterjesztése a térben távol élőkre és a jövőben megszületendő nemzedékekre, sőt, a nem emberi lénytársakra is. Ehhez azonban hitelt csak az itt és most velünk élő szegények melletti kiállással szerezhet.

Az ökológiai és az igazságossági problémák közti összefüggés gyakran szembeötlő. Ma Magyarországon a leszakadó társadalmi csoportok gyakran az olyan elemi környe-

6 A roma családok nagyjából fele szegény (a statisztikai középpérték 60%-a alatti jövedelmet használva kritériumként), az összes szegény körülbelül egyötöde roma (Gábos–Szívós 2008).

7 A közvélekedéssel szemben a rendszeres szociális segélyben részesülők között az érdemtelenül segélyezett aránya nem magas, megfelel a hasonló rendszereket működtető európai országokban megfigyelt arányoknak (Firle–Szabó 2007).

zeti szolgáltatásoktól is meg vannak fosztva, mint az egészséges ivóvíz és a csatornázás. Az átlagnál jóval nagyobb mértékben ki vannak téve a környezeti terheknek is. A magas kockázatú vagy jelentős szennyezőanyag-kibocsátású ipari létesítmények, a hulladéklerakók, vagy éppen a radioaktív hulladékok tárolására szolgáló létesítmények, rendre szegény települések határában épülnek, az ott lakók nem engedhetik meg maguknak, hogy lemondjanak azokról a többnyire minimális jövedelmi, infrastrukturális, néha foglalkoztatási előnyökről, amelyeket ezeknek a létesítményeknek a befogadása jelent számukra. Sokuk lakóhelyén ezért, vagy az egyébként is rossz érdekérvényesítő képességük miatt, szennyezett a levegő és víz. A szegények emellett általában rosszabb minőségű élelmiszereket esznek. Ezek együttes hatására honfitársaink jelentős részét, köztük sok a romát, környezeti eredetű betegségek sújtják, várható élettartamuk, egészségben eltöltött éveik száma és más egészségügyi mutatóik alapján a helyzetük a harmadik világ országainak lakóihoz hasonlítható.

Vagy nézzük a mezőgazdaságot. A mezőgazdaságban rendelkezésre álló támogatási rendszerek, mindenekelőtt az Unió költségvetésének mintegy 45%-át kitevő Közös Agrárpolitika forrásai elsősorban a mezőgazdasági nagyüzemeket támogatják. A tulajdonosi szerkezetet a birtokonkoncentráció irányába tolják, és ösztönzik az iparszerű, monokultúras termelést. Ez ökológiai és foglalkoztatási szempontból is rossz. A monokultúrás, ipari mezőgazdaság élőhelyeket tesz tönkre, pusztítja a talajt, szennyezi a vizeket, és kevésbé alkalmas a magas minőségű, természetes és egészséges élelmiszerek előállítására. A vidéki társadalom sem sokat profitál belőle. A foglalkoztatási hatása töredéke annak, mintha kisebb birtokmérettel, kíméletes, a táji, ökológiai adottságokkal összhangban álló termelési módokkal, egészségesebb, természetesebb, értékesebb mezőgazdasági termékeket állítanánk elő.⁸ Ha a föld döntően helyben élő, a helyi társadalommal szoros kapcsolatban álló, életvitelszerűen gazdálkodó emberek kezében lenne, az segítené a helyi feldolgozási és értékesítési formák térnyerését is, aminek megint csak jó hatása lenne a vidéki foglalkoztatásra, és ökológiai szempontból is előnyös lenne, mert nem másodlagos frissességű, a fél világot beutazott élelmiszereket ennénk, azaz egészségesebbek lennénk, és kisebb lenne a feldolgozáshoz és a kereskedelemhez kötődő szállítás széndioxid-kibocsátása is. Az iparszerű mezőgazdasági termelés és a mezőgazdasági termékek globális szabadkereskedelme a fogyasztó számára kétségtelenül olcsóbbá teszi az alacsony minőségű élelmiszeripari tömegcikkeket, ezt azonban sokszorosan megfizetjük az egészségünknek és a környezetnek okozott károk költségében, a nagybirtokok támogatására fordított közpénzekben, a városok és a kisebb települések közötti társadalmi egyenlőtlenségek növekedésében és a vidék elnéptelenedésében, amiből városi szegénység lesz, és növekvő igény a szociális kiadásokra.

8 Ez a felismerés az ENSZ közpolitikai dokumentumaiban már hosszú ideje megjelenik. Az ENSZ fenntartható fogyasztásról szóló közpolitikai dokumentumai azt javasolják a kormányok számára, hogy a mezőgazdaságban azokat a gazdálkodási módokat támogassák, amelyek összhangban vannak a biológiai sokféleség, a talaj és a vízminőség védelmével, és világossá teszik, hogy ezek részben a hagyományos termelési módok, szemben a nagyüzemi gazdálkodással. Lásd pl. ENSZ 1999, 58. bekezdés.

Ugyanezt az összefüggést vehetjük észre, ha az utóbbi másfél évtized gazdasági fellendülésének társadalmi hasznát vesszük szemügyre. A világ újabb kori története során a gazdasági növekedésnek sokszor volt az emancipációt, a nyomortól való megszabadulást, az emberhez méltó életfeltételek általánossá válását, az emberi szabadságjogok kiteljesedését és a szélsőséges egyenlőtlenségek mérséklődését eredményező hatása. A jóléti államnak a második világháború után Európában kialakult klasszikus szociáldemokrata koncepciója éppen ezért az elvileg határtalannak vélt növekedés mindenkit felemelő hatásának feltételezésére alapult. Egyrészt azonban a növekedés emancipáló, egyenlősítő hatása korántsem törvényszerű, másrészt ma már mindenkinek tisztában kell lennie a földi ökoszisztéma véges megújuló képességéből adódó elvi korlátokkal. A mostani válság jelentkezése előtti másfél évtized magyar gazdasági növekedése kitűnő példa arra az esetre, amikor a növekedés úgy fokozza az ökológiai rendszerekre nehezedő terhelést, hogy alig hajt társadalmi hasznot. 1993 és 2007 között a gazdaság úgy növekedett, hogy nem nőtt a foglalkoztatás, nem csökkent a szegénység, a jövedelmi egyenlőtlenségek sem csökkentek, hanem az időszak nagy részében gyors ütemben nőttek, nem csökkent a jövő nemzedékeket is sújtó eladósodottság, és a közszolgáltatások és szociális ellátó rendszerek finanszírozása sem lett semmivel stabilabb. Mind az ökológiai, mind a társadalmi érdek az lenne, hogy a gazdaságot ne a növekvő alapanyag- és energiafelhasználás hajtja, hanem az emberi tőke fejlődése, a társadalmi tőke magas szintje, a kitűnő iskolákban magas szintű kompetenciákat szerzett munkavállalók által előállított magas hozzáadott érték, a munkaerőpiacról húsz éve kiszorult emberek visszatérésre a munkába, társadalmi integrációja, a szegénységből való kiemelkedése.

A szubjektív életminőséget vizsgáló nemzetközi kutatások egybehangzóan azt mutatják, hogy az életünk megélt minősége nem a javak és szolgáltatások bőségén múlik, hanem sokkal inkább az emberi kapcsolatok minőségén, a létbiztonságon, a kreativitás kibontakoztatásának lehetőségén, az egészségen, a javak méltányos elosztásán, a szélsőséges társadalmi különbségek felszámolásán, a kultúrához való hozzáféréseken és a környezet minőségén. A politikai teljesítmény fokmérőjének egyszerűen a gazdasági növekedést tekintő szemlélet fenntarthatósági és igazságossági szempontú kritikája tehát inkább egybeesik, mintsem riválizálna egymással.

Fenntarthatóság és demokrácia

Vannak, akik szerint a liberális demokráciák strukturális okokból képtelenek a világ sürgető ökológiai problémáira megfelelő megoldással szolgálni.

Az ökológiai problémák megoldása tipikusan olyan politikai döntéseket igényelhet, melyeknek pozitív hatása hosszú távon jelentkezik, miközben néhány éves távon esetleg megdrágítják, visszafogják a fogyasztást. Ugyanakkor a demokráciák politikusainak teljesítményét csak rövid távon, négy-öt éves választási ciklusok végén értékeli a választók, jutalmazták újráválasztással, vagy büntetik hivatalvesztéssel. Emiatt a politikai kérdésekre irányuló figyelem a néhány év alatt jelentkező előnyökre és hátrányokra összpontosul.

A demokráciák politikai rendszere térben éppolyan rövidlátó, mint időben.⁹ A nemzeti demokráciák felépítése azon a hagyományos feltevésen alapszik, hogy az államhatárok lehatárolják azoknak a körét, akik a nemzetállami demokratikus intézmények által meghozott döntések érinteni fognak, s ezért természetesen azoknak a körét is, akiknek a számára beleszólást, képviselést kell biztosítani. Az ökológiai következményekkel járó politikai döntések azonban drámaian befolyásolhatják a határokon kívül élők sorsát, és a nemzetállamok kormányainak nincs módjuk megvédeni az állampolgáraikat a máshol meghozott rossz döntések következményeitől. A politikai teljesítmények demokratikus értékelése viszont változatlanul csak a helyi következményeket veszi figyelembe, az országhatárokon kívül keletkező externáliákat nem.

További problémák adódnak abból, hogy a demokráciákban a közjó meghatározására irányuló vitával párhuzamosan a csoportérdekek közvetlen beszámítása is fontos tényezője a politikai döntéshozatalnak. A jól szervezett, pénzügyi erőforrásokban bővelkedő, a döntéshozókhoz és a közvélemény befolyásolásának eszközeihez is könnyen hozzáférő érdekcsoportok tevékenységének eredményeképpen az érdekbeszámítás túlsúlyba kerülhet, és megakadályozhatja a rövid távú részérdekeket sértő, ökológiai szempontú döntéseket, akkor is, ha a demokratikus közvélemény egyébként hajlandó lenne elfogadni őket.¹⁰

A demokratikus politika magas költségigénye miatt a politikai és a gazdasági elitek törvényszerűen bekövetkező, bár általában törvénytelen összefonódása gyakran azokat a gazdasági szereplőket teszi a leghatékonyabb érdekérvényesítőkké, akiknek érdekében áll a fenntarthatatlan gazdasági növekedést korlátozó, ökológiai indíttatású intézkedések elhalasztása vagy kilúgozása. Ezek a csoportok néha valósággal megszállják a politikai döntéshozatal számukra legfontosabb területeit.

⁹ Vö. Fairtlough 1999.

¹⁰ Vö. Held–Fane Hervey 2009.

Ehhez jönnek még a globalizáció egyenetlenségéből adódó problémák. A politikai globalizációnak a gazdasági globalizáció mögötti lemaradása miatt a közösségi önrendelkezés döntően nemzetállami intézményeinek képessége egy sor fontos kérdés meghatározására nagyon meggyengült. Nem csupán ökológiai jelentőségű kérdésekről van szó, hanem klasszikus igazságossági, például a tőke és a munka viszonyát szabályozó kérdésekről is. A globális kormányzás multilaterális kormányközi intézményei szétaprózottak és gyengék, és éppúgy megszállják őket a jól szervezett képviselőkkel rendelkező érdekcsoportok, ahogy teszik a nemzeti politikai intézményekkel.

A fentiek miatt sokan azon a véleményen vannak, hogy a demokrácia gyakorlatilag béna kacsza az ökológiai problémával szemben. Ahhoz, hogy alkalmassá váljon a probléma megoldására, olyan mélyreható kulturális változásokra lenne szükség, amelyeket, mint mondják, nincs időnk megvárni, mert mire azok végbemennének, addigra az ökológiai katasztrófát már nem lehet elhárítani. A hatvanas és hetvenes évek öko-autoritárius szerzői,¹¹ akik a demokrácia korlátozásában látták az egyetlen megoldást, kétes hírnevet szereztek az ökológiai politikának, s alighanem ennek a számlájára írható, hogy ma egyesek úgy viselkednek, mintha a klímaváltozás csak a szabadság ellenségeinek ravasz összeesküvése folytán került volna fel a nemzetközi politika napirendjére.

Mi nem tartunk az öko-autoritáriusokkal.

Egyrészt az eddigi tapasztalatok alapján a diktatúrák teljesítménye a környezeti ügyek kezelésében tipikusan nagyon gyenge, lényegesen gyengébb, mint a demokráciáé. A fenntarthatóság minden jel szerint egy rendkívül összetett feladat, amelynek megoldásához egyebek mellett rengeteg innovációra is szükség lesz. Az eddigi tapasztalatok szerint a demokráciák pluralizmusa és szellemi szabadsága a legalkalmasabb környezet a sokrétű, nagyszámú összefüggést és visszacsatolást tartalmazó, sokféle innovációt igénylő problémák megoldására.¹²

Másrészt a politikai szabadságjogok korlátozása aligha fenntartható. Ha a környezeti fenntarthatóság problémájára ez lenne a válaszunk, ez a válasz nem lehetne tartós.

Harmadrészt, és messze ez a legfontosabb, a nagy áldozatok árán kivívott politikai szabadságjogokról azt tartjuk, hogy azok végső soron az erkölcsi önrendelkezésünk eszközei, ez pedig az emberi személy sajátos méltóságának nélkülözhetetlen eleme. Mi nem szívesen élnénk egy olyan világban, amelyben a fenntartható fogyasztás ára a politikai szabadságjogok korlátozása.

A demokrácia és a szabadságjogok mellett elkötelezett zöld politika előtt nincs más út, mint megpróbálni a demokráciát mindinkább azzá fejleszteni, amire egyébként is való: a közösségi cselekvés racionális és lelkiismeretes irányításának képességévé.

Eszünk ágában sincs tehát szembefordulni az emberi személy morális autonómiájának kibontakozásához kereteket adó liberális demokráciával, hanem inkább fejleszteni

11 Hardin, Baden, Ehrlich, Ophuls, Heilbrunner és mások.

12 Fairtlough, 1999.

szeretnénk azt. A demokrácia és a piacgazdaság kombinációja ugyanis messze nem minden esetben áll a morális önrendelkezés szolgálatában. Sokszor egész egyszerűen az erősek és gazdagok érdekei szerint működik. Ezek az esetek a demokráciadeficit és a piaci kudarc esetei. A zöld politikának fel kell lépnie a demokráciadeficittel szemben, fejlesztenie kell a részvételi demokrácia eszközeit, nem szabad eltérnie a politikai részvételből való kirekesztettséget, és különösen a politika és a gazdaság összefonódásából adódó részvételi egyenlőtlenséget.

Mivel az ökológiai politika tipikusan olyan dolgokért áll ki, amelyek mindannyiunk érdekében állnak ugyan, de a versengő részérdekek érvényesítésért zajló küzdelemben nem reprezentálódnak; ezért nem elégedhet meg a demokrácia minimalista felfogásával, amely szerint a demokrácia lényege nem több a vezetők egyéni preferenciák összegzése útján történő kiválasztásánál, hanem e felfogás közösségelvű kritikusaihoz hasonlóan a közjó meghatározását és érvényesítését is a politika feladatának kell tekintenie. A zöld politika játékelméleti szempontból tipikusan a fogolydilemmával analóg helyzetek megoldására vállalkozik. Az ilyen helyzetekben a játékosok közti együttműködés olyan megoldást is lehetővé tesz, amelyik a szereplők számára kedvezőbb, mintha kommunikáció hiányában a játékosok a másik önző stratégiájával számolva optimalizálják a saját stratégiájukat. A zöld politikának ezért stratégiai célja a demokrácia deliberatív és részvételi jellegének erősítése.

Összegezve, szerintünk a fenntarthatóság szempontjából létkérdés a demokrácia fejlesztése. Vissza kell hódítani a demokratikus politikát a kompetens részvétel számára a sorsunkat alakító döntések meghozásában (a gazdasággal összefonódott, zárt oligarchiákat képviselő marketinggépezetek által kreált politikai termékek közötti passzív választás helyett). Csak a közügyekben felkészülten részt vevő állampolgárok közössége képes a képviseleti rendszer felett olyan ellenőrzést gyakorolni, amely szavatolja, hogy a nevünkben megszülető döntések valóban a közjót, ezen belül az igazságosságot és a fenntarthatóságot szolgálják.

Úgy látjuk, hogy ez a cél egybeesik a magyar demokrácia erkölcsi és bizalmi megújulásának égető szükségletével.

Demokráciánk hitelvesztése és remélt megújulása

A két évtizeddel ezelőtt létrehozott alkotmányos rend megteremtette a magánélet, a szólás és a lelkiismeret korábban sosem látott szabadságát. Jogállam van, a szabadságunkat és biztonságunkat stabilan működő intézmények védik. Vannak valódi politikai jogaink. Ha a közügyekről tájékozódni akarunk, a legtöbb esetben megtaláljuk hozzá a forrásokat, ha el akarjuk mondani a véleményünket, különösebb kockázat nélkül megtehetjük. A demokratikus intézményrendszer szilárd, közvetlen veszély nem fenyegeti.

Mindez nem kevés, sőt, nagyon is fontos. A többpártrendszerű képviseleti demokrácia sokak szemében azonban elveszítette az erkölcsi hitelességét, amellyel húsz évvel ez előtt elindult.

Ez a hitelvesztés három egymással összefüggő területen mutatkozó jelenségek együttes hatásaként következett be.

Az első és legnyilvánvalóbb a társadalmi szolidaritást és a jogállam iránti lojalitást pusztító *korruptió*, amely leértékelt a politikusi foglalkozást, és az állampolgárok nagy részét elfordította a részvételtől a közügyekben.

A második a politikában való részvétel kisajátítása a hatalom sáncain belül levők által, illetve a közösség nevében meghozott döntéseket befolyásoló előkészítő folyamatoknak a *klientúravilág* általi megszállása.

A harmadik pedig az a tény, hogy a demokráciától nemcsak szabadságot és önrendelkezést, hanem igazságosságot is vártunk, s ez a várakozásunk nem teljesült. A rendszerváltással meghirdetett egyéni és politikai szabadságjogok a gyakorlatban értelmezhetetlenek abban a társadalmi és gazdasági kirekesztettségben, amelyben legszegényebb honfitársaink milliós tömege él. A társadalmi *egyenlőtlenségek* azért is hozzájárulnak a demokrácia hitelvesztéséhez, mert a gazdaságot átszövő politikai klientúravviszonyok torzító hatása miatt gyakran nehezen hihető, hogy valódi teljesítménykülönbségeken alapulnának.

Az igazságossági problémáról már szoltunk. A közélet tisztaságával és az önrendelkezéssel kapcsolatos problémák közül a legsúlyosabbnak a kormányzati hatalom ellenőrzésére szolgáló intézmények viszonylagos gyengeségét, a pártrendszer befagyását és a politikai közösségtől való elidegenedését, a politika és a gazdaság törvénytelen összefonódását, az átláthatóság hiányosságait és a részvételi demokrácia gyengeségét látjuk.

A párt- és kampányfinanszírozás mintegy összesűríti magában a demokrácia erkölcsi hitelét érintő problémákat. Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet 2006-os elemzése szerint a nagy pártok mintegy tízszeresét költik kampányra a törvényes maximumnak, ami több, a demokrácia becsülete szempontjából releváns következménnyel jár. Egyrészt a joguralom durván sérül, hiszen ez illegális, mindannyian régóta tudjuk, mégsem történik soha semmi. Ha más okunk nem lenne rá, már ez is elég indok volna arra, hogy a politikai vezetők elszámoltathatóságában kételkedjünk. Sérülni látjuk továbbá azt a demokratikus alapelvet, hogy a közösség nevében meghozott játékszabályok a jogalkotókra is vonatkozzanak. Másrészt azok a gazdasági szereplők, akik a pénzt adják, elkerülhetetlenül befolyást szereznek a pártok által képviselendő álláspontok kialakítására, amittől az egyenlő részvétel elve sérül súlyosan. Harmadrészt, mivel nagy finanszírozási képességű klientúrája értelemszerűen csak a hatalomgyakorlásban már részt vevő pártnak lehet, új kihívók megjelenése a pártok versenyében szinte esélytelen, így a meglevő pártok pozíciója akkor is stabil lehet, ha nagyon rosszul funkcionálnak a politikai képviselet intézményeiként. Negyedrészt ez a gyakorlat bűncselekményeken alapszik, kriminalizálja a politikai elitet és politikai tényezővé tesz bűnözőket, és ez rombolóan hat a társadalom

minden szereplőjének jogkövetésére. Ötödrészt a pártok klientúrája szükségképpen olyan előnyökhöz jut, amelyek torzítják, igazságtalanná teszik a gazdasági versenyt. Hatodrészt a klientúra kiszolgálása a közpénzfelhasználásban pazarlást eredményez, ami joggal váltja ki mindannyiunk dühét, és érthetően váltja ki sokakban a közteherviseléshez való cinikus hozzáállást.¹³

Ilyen körülmények között nem meglepő, ha sokan úgy érzik, a népképviselet, a népképviselők felelőssége irántunk, a nyilvánosság és a törvény előtti elszámoltathatósága, a képviseleten keresztül megvalósuló közösségi önrendelkezés illúzió, a demokrácia díszlet csupán. Önrendelkezés, tisztességes piaci viszonyok és joguralom helyett egy zárt, oligarchikus és a jog felett álló elit politikai, gazdasági és médiauralma épül ki, egy olyan elité, amely kiszípolozza a társadalom erőforrásait, de cserébe nem nyújt olyan vezetési szolgáltatást, ami legalább a létbiztonságot és a társadalmi béke feltételeit biztosítaná. Szerintünk a most a parlamentbe jutás küszöbén álló, minden korábbinál agresszívebb szélsőjobboldali párt gyors felemelkedését leginkább annak az óriási csatlódásnak köszönheti, amit a regnáló politikai elit az országnak okozott.

A magyar demokráciának sürgős és gyökeres megújulásra van szüksége. Megújuláson nem a közjogi berendezkedés felforgatását értjük. Az 1989-90-es jogállami forradalom által létrehozott alkotmányos rendet alapvetően alkalmasnak tartjuk arra, hogy egy jól működő demokrácia keretétől szolgáljon. A megújulás mindenekelőtt a politikai kultúra megújulása kell, hogy legyen, amit közjogi, közpolitikai javaslatokkal legfeljebb elősegíteni lehet. Ezek azonban alkalmasak lehetnek a hatalom közjogi ellenőrzésének megerősítésére, a politikai mező felszabadítására, a kampányfinanszírozás rendbetételére és a korrupció többi csatornájának drasztikus leszűkítésére, az átláthatóság megerősítésére, a közérdekű döntésekben a társadalmi részvétel és a részvételi demokrácia intézményeinek fejlesztésére.

A magyar demokrácia megújulásának érdeke ezen a területen is egybeesik az ökológiai politika stratégiai törekvéseivel.

Az ökológiai politika stratégiája a mai Magyarországon

A fentiekből talán nyilvánvaló, hogy a fenntarthatóság stratégiája egyben a társadalmi integráció és a demokrácia fejlesztésének stratégiája is, különösen a mai Magyarországon. Ez a mi stratégiánk is. A következőkben ezt mutatjuk be.

13 Lásd még EKINT 2006.

A program szerkezete és vázlatos tartalma

A program a stratégiai irányok kijelölésének megfelelően tagolódik három fő részre. A demokrácia megújítása, a befogadó társadalom megteremtése és a fenntarthatóság azonban nem három logikailag független cél, hanem sokkal inkább egy egységes stratégiának három, egymással szorosan összefüggő aspektusa, ezért a három fő szövegrész is sok helyen utal egymásra.

I. A demokrácia megújítása

Az első fő rész két fejezetből áll. Az elsőben a magyarországi demokrácia megtisztulását és megújulását szolgáló javaslatainkat mutatjuk be, a másodikban az európai politikai együttműködés demokratizálásáról és a globális kormányzás fejlesztéséről szólunk.

A) A magyar demokrácia húsz év alatt gazdasági oligarchiák fogságába esett, felélte az erkölcsi hitelét, és elidegenítette magától az ország polgárait. Programunk egyik fő stratégiai iránya, hogy szeretnénk ezt a folyamatot megfordítani, visszaszerezni a politika becsületét, és megnyitni a politikai teret az állampolgári részvétel számára. Hogy sikerül-e, az messze nem csupán közjogi és közpolitikai lépéseken múlik, de azokon is.

A programban először a közjogi szerkezet alapvonalait nem érintő, de a hatalom ellenőrzésének hatékonyságán sokat javító közjogi javaslatokat teszünk, a rendszer két évtizedes működésének tapasztalatai alapján. Ezt követően arra teszünk javaslatot, hogy a befagyott politikai mezőt hogyan lehetne megnyitni, hogyan lehetne újjáéleszteni a pártrendszert, hogy ellássa alkotmányos funkcióját. Utána a kampányfinanszírozás törvényes és demokratikus keretek közé szorításának praktikus eszközeire, majd a korrupció más fontos csatornáinak leszűkítésére, mindenekelőtt a közbeszerzési rendszer megváltoztatására teszünk javaslatot. Majd a közérdekű adatok nyilvánossága és a titkosítási gyakorlat területén teszünk a hatalom és a közigazgatás működésének átláthatóságát szolgáló javaslatokat, valamint a társadalmi önszerveződéseknak a közügyekben születő döntésekhez elvezető folyamatokban való részvételét, illetve a részvételi demokrácia más intézményeinek fejlesztését szolgáló javaslatokat fogalmazunk meg. Végül a demokráciára nevelés fejlesztését javasoljuk.

B) Az Európai Unióban megvalósult politikai együttműködést komoly, megőrzendő értéknek tartjuk, és úgy látjuk, hogy olyan esélyt ad a társadalmi igazságosságot közép-pontba helyező, sajátosan európai gazdasági-társadalmi berendezkedés megőrzésére, a globális problémák érdemi kezelésére és az európai népek békés együttélésének garantálására, amely az Unió nélkül nem állna rendelkezésre. Az Unió azonban fejlődése során messze került polgáraitól, átláthatatlanná és nehezen ellenőrizhetővé vált, legitimitási és demokráciadeficittel küzd. Az első rész második fejezetében az uniós politikai intézményrendszer átláthatóságának és elszámoltathatóságának fejlesztésére teszünk néhány javaslatot.

Noha a globalizáció nagy lehetőség az univerzális emberi jogok és a kölcsönös megértésen, méltányosságon alapuló világtársadalom kialakulására, az elmúlt harminc év globális fejlődése nem csökkentette érdemben a szegénységet, hanem fokozta az egyenlőtlenségeket, és elmélyítette a környezeti válságot. Ez szerintünk elsősorban azért történt így, mert a közösségi önrendelkezésnek azok az intézményei, amelyek többek között arra is hivatottak, hogy a gazdaságot a közjó szolgálatába állítsák, miután továbbra is lényegében nemzetállami keretek között maradtak, meglehetősen eszköztelenek a globális piac kudarcainak korrigálására. Ezért szerintünk a globális kormányzás ma gyenge és széttagolt multilaterális intézményrendszerének fejlesztésére van szükség. Erről szól a második fejezet második fele.

II. A befogadó társadalom megvalósítása

Magyarországon az átalakulási válság végétől a mostani válság beköszöntéig tartó mintegy másfél évtized folyamatos gazdasági növekedése gyakorlatilag semmilyen mértékben nem járult hozzá annak a társadalmi sokknak a gyógyulásához, amit a rendszerváltást követő gazdasági összeomlás okozott. Magyarország ma egy rendkívül igazságtalan hely, ahol a társadalmi egyenlőtlenségek az elmúlt időszakban gyors ütemben nőttek, ahol a másfél-két évtizede a munkaerőpiacról kiszorult réteg tartós kirekesztettségben él, és ahol a fejlett világban példátlan módon tagadunk meg minden esélyt a szegények gyerekeitől, hogy felnőve változtathassanak a sorsukon. Az eddigi kormányok nagyobb-részt úgy tettek, mintha ezzel nem volna dolguk, nekünk viszont meggyőződésünk, hogy ezen a helyzeten jó kormányzással lehet változtatni. Programunk második fő stratégiai célkitűzése ez. Szeretnénk bemutatni, hogy szerintünk hogyan lehetne a gazdaságot a társadalom javára munkára fogni, úgy, hogy közben a környezeti fenntarthatóság irányába is nagyot lépjünk előre. A program második fő részében, amely terjedelmében a három közül a legnagyobb, hét, egymással összefüggő szempontból mutatjuk be programunk társadalmi integrációt szolgáló elemeit. Amelyek közül az utolsó a globális igazságosság szolgálatában álló nemzetközi fejlesztéspolitikai elképzeléseinket is vázolja.

A) Elsőként a társadalom életében való sikeres részvételhez elengedhetetlen foglalkoztatás szempontjából mutatjuk be stratégiánkat. A munkakereslet növelését szolgáló szabályozási és adózási javaslatokat, foglalkoztatási és fenntarthatósági célokat egyszerre szolgáló fejlesztési javaslatokat, és egy, a munkakínálat javítását szolgáló cselekvési tervet ismertetünk ebben a részben, végül kitérünk arra is, hogy a foglalkoztatás fejlesztésének milyen oktatásfejlesztési feltételeit látjuk.

B) Ezután, logikusan, a közoktatás megújítására vonatkozó javaslataink következnek. Magyarországon baj van a közoktatás rendszerével, ugyanakkor a közoktatás fejlesztése az egyik legfontosabb kitörési pont, hiszen a társadalmi kirekesztettség a leggyakrabban az alapkészségek hiányával függ össze. Ezért olyan befektetést javasunk közoktatásba, amely már néhány évtizedes távlatban megtérül. Ennek alappillérei a tanári szakma vonzóvá tétele a tehetséges pályakezdők számára, az alapkészségekre kivétel nélkül mindenkit megtanító iskola megteremtése és a szegény gyerekek iskolai elkülönítésének felszámolása.

C) A mai Magyarországon az igazságtalan társadalmi különbségek egyik legfontosabb dimenziója a földrajzi, azon belül elsősorban a városok és a kisebb települések között kialakult sokétű egyenlőtlenség. A legfontosabb stratégiai kérdések egyike, hogy a magyar vidék az ott élőknek jó életminőséget, elérhető, színvonalas közszolgáltatásokat, az aktív korúaknak munkát, a gyerekeknek valódi esélyegyenlőséget nyújtó iskolákat tudjon biztosítani. A harmadik szempont tehát, amelyből a társadalmi integrációt szolgáló programunkat bemutatjuk, a vidék szempontja.

D) Negyedikként egy speciális problémát, a magyarországi cigányság társadalmi integrációját, illetve a cigányság és a többségi társadalom együttélésének kérdését tárgyaljuk. Elítéljük azoknak a magatartását, akik a gazdasági válság közepette a cigányságból akarnak bűnbakot csinálni. Súlyos félreértés volna azonban a problémát a rasszisták és az antirasszisták szembenállására egyszerűsíteni. A romák és a többségi társadalom együttélésének megromlásában az egész társadalmat terhelő igazságtalanság és kilátástalanság, két évtized társadalompolitikájának a kudarcra ölt testet, amiért minden eddigi kormányt felelősség terhel. Éppen ezért a társadalmi integrációt elsősorban színvak esélyteremtő programokkal akarjuk megvalósítani, amelyek szorosan összefüggnek a foglalkoztatáspolitikai és oktatáspolitikai javaslatainkkal.

E) A szegénység és kirekesztettség egyik gyakori összetevője az egészséges, emberhez méltó lakhelytől való megfosztottság. Ahogy az előző fejezetben is utaltunk rá, Budapesten nyolcezer, vidéken körülbelül ugyanennyi a hajléktalanok száma, több mint százezren élnek szegregált, lakhatásra alig alkalmas telepeken, és mintegy másfélmillióan komfort nélküli, félkomfortos vagy szükséglakásban. Az állami lakástámogatási

rendszer ezekről a tényekről nagyon hosszú ideje nem vesz tudomást. A második rész ötödik fejezetében a szegények lakhatási feltételeinek javítása és a hajléktalanság elleni fellépés területére vonatkozó javaslatainkat mondjuk el.

F) Azt szeretnénk, ha az állami nyugdíjrendszer egyszerre szolgálná az időskori tisztas megélhetés biztonságát, és ösztönözné a munkaképes korban a legális munkavállalást, ezen keresztül a közszolgáltatások és szociális védelmi rendszerek fenntartásában való részvételt és a társadalmi integrációt. El akarjuk érni, hogy a későbbi nyugdíjjárandóság már a munkavállalási korban átlátható, nagy biztonsággal kalkulálható legyen, és garanciákat szeretnénk arra, hogy a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát ne lehessen aktuálpolitikai céllal kockára tenni. Bár Magyarországon ma az idős kor nem tartozik a szegénység kockázatát növelő tényezők közé, a garantált minimumjövedelemre vonatkozó javaslatunk kiterjesztésével a nyugdíjas korúakra a végletes időskori szegénységtől szeretnénk mindenkit megvédeni. Az erről szóló javaslatainkat tartalmazza a második rész hatodik fejezete.

G) A globalizáció körülményei között a szociális védelem, a közszolgáltatások és társadalombiztosítási szolgáltatások hagyományosan magas európai színvonalának megvédéséért szerintünk az Európai Uniónak is cselekednie kell. A második rész végén arról is szólnunk, hogy a globális igazságosság és a globális szegénység visszaszorítása érdekében milyen nemzetközi fejlesztéspolitikára lenne szükség, milyen fellépést várunk ennek érdekében az Uniótól, és mi lehet ebben Magyarország szerepe. A mi meggyőződésünk szerint Európában a migrációs politikának is a globális szolidaritás és felelősség kell, hogy a kiindulópontja legyen. A hetedik fejezet erre is kitér.

III. Fenntarthatóság

Meggyőződésünk, hogy lehetséges egy olyan gazdasági-társadalmi rend kialakítása, amely természeti környezetünk tönkretétele, a globális ökoszisztéma kirablása, a jövő generációk ellehetetlenítése nélkül képes a Föld minden emberi és nem emberi lakója számára a méltó életfeltételeket biztosítani. Úgy gondoljuk, hogy Magyarország azoknak az országoknak a sorába tartozik, amelyek helyzetüknél fogva viszonylag sokat tehetnek ezért. Abban azonban nem hiszünk, hogy ezek a célok egy elkülönült környezetpolitika révén megvalósíthatók lennének. A fenntarthatóság elveinek az emberi társadalom szerveződésének minden szegmensét át kell hatniuk. Nem lehet sikeres az a környezetpolitika, amely arra pazarol energiát és forrásokat, hogy más szektorokban kívánatosnak tekintett célok megvalósulását gátolja, vagy azok következményeit számolja fel.

Ahogy az előző fejezetben kifejtettük, a mi felfogásunk szerint a demokrácia fejlesztése és a társadalmi igazságosság a fenntarthatóság alapfeltételei. Éppen ezért a program első két fő tartalmi egysége a fenntarthatósági stratégiánk része is. Az, hogy külön állnak a harmadik, a fenntarthatóságnak szentelt résztől nem azt fejezi ki, hogy függetlenek tőle, csupán azt, hogy a demokrácia fejlesztése és a társadalmi igazságosság számunkra önmagukban is alapértéknek számítanak. A harmadik fő részben sem csupán környezetpolitikai javaslatok vannak.

A) A fenntarthatóság szempontjából döntő kérdés, hogy hogyan működik a gazdaság. A politika feladata, hogy a gazdaság számára olyan feltételeket teremtsen, amelyek között a gazdasági tevékenység mindannyiunk jól-létét szolgálja, és tiszteletben tartja az ennek során használt környezeti erőforrások megújuló képességének végességét. Az elmúlt két évtizedben Magyarországon a politika ezt a feladatát nagyon rosszul látta el. A harmadik rész első fejezetében azt mutatjuk be, hogy mi hogyan csinálnánk.

Túl kell lépni azon a gazdaságpolitikai szemléleten, ami a gazdasági növekedést öncélnak tekinti. A GDP-nek mind az erőforrás-használattal és környezetterheléssel, mind a jól-léttel laza az összefüggése. A jó kormányzás a gazdaságot nem célnak tekinti, hanem eszköznek arra, hogy az erőforrások fenntartható, tehát korlátozott használatából a társadalmi jól-lét maximumát hozzuk ki. Mi zöld fordulatot szeretnénk elérni a gazdaságban, ami azt jelenti, hogy nem a nagy alapanyag- és energiaigényű iparágakba történő tökebefektetéstől, hanem Magyarország szegényeinek a felemelésétől, a munkapiacra való visszatérésétől és az emberi tőke fejlesztésétől várjuk elsősorban a gazdasági teljesítmény növekedését, és egyben a gazdasági teljesítménynek a társadalom jól-létében való jobb hasznosulását. Ehhez változtatni kell a gazdasági szereplők motivációit és lehetőségeit alakító adózási és szabályozási rendszeren, a rendelkezésre álló korlátos gazdaságfejlesztési forrásokat nagyon céltudatosan kell felhasználni. Olyan ágazatokba kell befektetni, amelyek egyrészt nagy foglalkoztatási hatásúak, másrészt a tényerésükkel a gazdaság nagyot lép a környezeti fenntarthatóság irányába, harmadrészt perspektivikusak, azaz a fejlesztésükkel a gazdasági környezetnek, az egyes szektorok növekedési kilátásainak a hagyományos energiahordozók áremelkedése és kimerülése, illetve a klímaváltozás miatt bekövetkező átrendeződésére is felkészülünk. Ezek közül az ágazatok közül az egyik legfontosabb a táji és ökológiai rendszerekkel összhangban működő, magas minőségű, egészséges élelmiszereket előállító mezőgazdaság, amit Magyarország számára az egyik lehetséges kitörési pontnak látunk.

Erről szól a harmadik rész első fejezete.

B) A fenntarthatóság szempontjából kulcsfontosságú az üvegházhatású gázok kibocsátásért és a környezetszennyezésért nagy arányban felelős két ágazat, az energiagazdálkodás és a közlekedés fejlesztési stratégiája. A két ágazat szorosan összefügg egymással, mert az energiafelhasználás egynegyedét a közlekedés energiaigénye teszi ki, s ez az

egyik olyan terület, ahol az előttünk álló évtizedben komoly megtakarítást lehet elérni. A harmadik rész második fejezetében azt mondjuk el, hogy hogyan fejlesztenénk hazánk energiagazdálkodását és közlekedését, nemcsak a széndioxid- és szennyezőanyag-kibocsátás csökkentése, hanem az energiagazdálkodásban az importfüggőség és így a kiszolgáltatottság csökkentése, a közlekedésben pedig a jobb térszerkezet, és a vidék elérhetőségének fejlesztése érdekében.

C) A fenntarthatóság iránt elkötelezett politika számára az életminőség nem anyagi összetevőinek fejlesztése döntő jelentőségű. Életünk minőségét az elfogyasztható javak mennyiségénél lényegesen jobban meghatározza az egészségünk és a környezetünk állapota.

Az életkilátásainkat részben meghatározó egészségügyi rendszert ma a formális egyenlőség és szolidaritás mellett rendkívüli területi és informális egyenlőtlenségek, a források szűkössége mellett pazarlás és korrupció, megfelelő szakmai ellenőrzési rendszer nélkül a minőségbiztosítás és a hatékony fogyasztóvédelem hiánya jellemzik.

Egészségünk azonban sokkal jobban függ attól, hogy hogyan élünk, mint attól, hogy miként gyógyítanak minket, ha már megbetegedtünk.

Magyarország az egészségben eltöltött évek számát tekintve elmarad a hozzánk hasonló gazdasági fejlettségű országoktól, az elkerülhető halálokok tekintetében pedig húsz éve a világelső között vagyunk. Ebben a társadalmi egyenlőtlenségeken kívül az életmóddal, a környezettel és a táplálkozással összefüggő okok is fontos szerepet játszanak. A harmadik rész második fejezete tartalmazza az egészségpolitikai, illetve az egészséggel és az életminőséggel összefüggő környezetpolitikai javaslatainkat, amelyek jelentős részben szorosan összefüggnek egymással.

D) A harmadik rész, és egyben a program utolsó fejezete az életünk alapját adó természeti rendszerekről szól. Először a klímavédelemről, érintve a nemzetközi klímadiplomácia, a hazai kibocsátás-csökkentés és a klímaváltozás következményeire való felkészülés kéréseit is, majd a hazai természeti rendszerek, gyepek, erdők, az egyedülálló kárpát-medencei vízkincs, a védett területek állapotáról, védelméről, és a védelmüket szolgáló intézményrendszer állapotáról, fejlesztésének irányairól. Ennek a fejezetnek az utolsó szakaszában mutatjuk be a fenntarthatóságra nevelés fejlesztéséről szóló javaslatainkat is.

I. A demokrácia megújítása

A) A hazai demokrácia megújítása

Helyzetkép

Ahogy azt a bevezetőben jeleztük, az 1989-90-es jogállami forradalom által létrehozott alkotmányos rendet, annak közjogi szerkezetét alapvetően alkalmasnak tartjuk arra, hogy egy jól működő demokrácia keretétül szolgáljon. Nem leszünk partnerek az alkotmányos rend gyökeres megváltoztatására irányuló törekvésekben, például biztosan nem támogatjuk az elmozdulás gondolatát egy elnöki vagy fél-elnöki rendszer felé. Az elmúlt húsz év tapasztalatai alapján azonban szükség van közjogi rendszerünk karbantartására, kiigazítására.

Ahogy a bevezető fejezetben is említettük, a legnagyobb problémáknak a kormányzati hatalom ellenőrzésére szolgáló intézmények viszonylagos gyengeségét, a pártrendszer befagyását és elidegenedését a politikai közösségtől, a politika és a gazdaság törvénytelen összefonódását, illetve az átláthatóság hiányosságait és a részvételi demokrácia gyengeségét látjuk.

Közjogi szerkezet, a hatalom ellenőrzése

A rendszerváltó alkotmányozás a közjogi struktúrát a stabilitás szempontjából túlbiztosította. *A kormányzati hatalomnak nincsenek megfelelő ellensúlyai.* A hagyományos parlamentáris ellenőrző aktusoknak (interpelláció, bizottsági meghallgatás, vizsgálóbizottság), a jogalkotási eljárási szabályok megszegésének, a mulasztásos alkotmányértés alkotmánybírói megállapításának, a számvevőszéki jelentéseknek nincsen érdemi következményük. Az ombudsmani rendszer nem elég differenciált, és a kapacitása sem elegendő ahhoz, hogy a végrehajtó hatalmat hatékonyan ellenőrizze. A köztársasági elnöki intézmény csak nagyon mérsékelt ellensúlyt képez. Az önkormányzati rendszer az önkormányzatok pénzügyi kiszolgáltatottsága miatt nem ellensúly a központi kormányzattal szemben. Emellett 1998 óta felerősödött az a folyamat, hogy a közjogilag független, rendeltetésszerűen a pártpolitikától mentes közjogi tevékenységet folytató intézmények is rendre pártpolitikai területfoglalás áldozatául esnek.

Mozdulatlan elit, megújulásra kevésbé képes pártrendszer

A hazai *politikai mező befagyott*. Regionális összehasonlításban a politikai elit mozdulatlan, új pártok nehezen tudnak betörni a politikai térbe. A parlamenti pártok száma csökken, a megmaradók egyre inkább gazdasági oligarchák uralják. A pártokon belüli vitákat a kilencvenes években meghatározó elvi-ideológia törésvonalak eljelentéktelenedtek, helyüket a gazdasági érdekcsoportok küzdelme vette át. A kilencvenes évek pártjai belülről megújíthatatlannak tűnnek. Utánpótlásukat a kontraszelekció jellemzi, aminek egyik oka, hogy a politikusi pálya társadalmi megítélése szélsőségesen rossz. Így a pártrendszer egyre kevésbé tudja betölteni alkotmányos funkcióját: nem képes reprezentálni és a közhatalmi döntéshozatalba becsatornázni a politikai közösségben meglévő különböző morális meggyőződéseket, a közjóról alkotott különböző elképzeléseket.

A helyi önkormányzatok működését is, a kistélepléseket leszámítva, a *politikai zsák-mányszerzés logikája* hatja át. A jelenlegi népszavazási szabályozás (a kampányszabályok rendezetlensége, a relatíve magas kezdeményezői küszöb) a közvetlen demokrácia országos intézményeit is gyakorlatilag a pártok kezébe teszi le, miközben helyben a szigorú érvényességi és eredményességi feltétel indokolatlanul korlátozza az állampolgári kezdeményezések lehetőségeit.

A politika és a gazdaság törvénytelen és antidemokratikus kapcsolata

Ha máshonnan nem, a választási kampányokban elköltött milliárdokból nyilvánvaló a *politika és a gazdasági elit törvénytelen összefonódása*. A nagy pártok a törvényes határérték tízszeresét is elköltik egy-egy kampányra. Ezt a klientúrájuk finanszírozza, majd benyújtja a számlát, amit a hatalomba bekerült pártok a közpénzfelhasználásban és a közpolitikában nekik kedvező döntések révén egyenlítenek ki, a helyi önkormányzati szinttől egészen a kormányig. Ezáltal romlik a kormányzás minősége, hiszen nem a közjó, hanem a maguknak politikai befolyást vásároló csoportok érdekeit szolgálja, és sérül a demokrácia alapgondolata, az egyenlő részvétel elve, mivel aki nem rendelkezik gazdasági hatalommal, az nem tudja a politikai döntéseket ilyen eszközökkel befolyásolni. Szemben jó néhány nyugati demokráciával, Magyarországon eddig nem volt példa arra, hogy a nyomozhatóságok illegális pártfinanszírozás miatt nyomozást folytattak volna. A következmények nélküli politikai korrupció aláássa a demokratikus intézményrendszerbe vetett bizalmat.

*A részvételt korlátozó tényezők a döntés-előkészítésben,
az információszabadság hiányosságai*

A jogalkotás szabályozásának komoly hiányossága, hogy a társadalmi *nézetegyeztetési folyamatok elmulasztása* vagy gyakorlati ellehetetlenítése nem jár közjogi szankcióval. A mai jogalkotási eljárási gyakorlatot egyaránt jellemzi a tételes jog semmibe vétele, például a jogszabálytervezetek véleményeztetése során alkalmazandó határidőkre vonatkozó előírások rendszeres figyelmen kívül hagyása, illetve a sürgős véleményezés jogintézményével való tömeges visszaélés, és a megjelenő nem kormányzati vagy szakapparátusi vélemények figyelembe vételének teljes esetlegessége. Az 1987-es jogalkotási törvényt ráadásul 2010 végével az Alkotmánybíróság megsemmisítette, az új törvény elfogadása kétharmados többséget igényel. Egy 2006-ban elkészült törvénytervezet ugyanakkor előremutató rendelkezéseket tartalmaz a normaalkotást megelőző hatásvizsgálatokról, de az elfogadására mindeddig nem került sor.

Az *információszabadság* törvényi szabályozása elvileg magas színvonalon biztosítja a közérdekű adatokhoz való hozzáférést, a jogalkotás szabályozásának előbb említett hiányosságai miatt azonban ennek sokkal kevesebb a gyakorlati haszna, mint lehetne. Az adatvédelmi törvény a *közérdekből nyilvános adatok* fogalmának bevezetésével számos területen nyitott hozzáférést olyan adatokhoz, amelyek a közügyekről való véleményalkotáshoz, az államhatalom hatékony ellenőrzéséhez elengedhetetlenek. A törvényhozó azonban elmulasztotta ezekhez a szabályokhoz hozzáigazítani azokat a törvényeket, amelyek az ilyen adatok kezelését az egyes szektorokban szabályozzák. Az elektronikus információszabadságról szóló törvény a közérdekű adatok külön igénylés nélküli nyilvánosságra hozatalában igen fontos szabályokat vezetett be a jogrendszerbe, a törvény végrehajtása azonban nagyon alacsony szinten áll. Nincs ellenőrzési rendszer, amely a törvény végrehajtását nyomon követné, és a törvény nélkülöz mindenféle érdemi szankciót a közérdekű adatokat közzé nem tevő intézményekkel és tisztségviselőkkel szemben. A közhatalmi szervek rendre ki is bújnak az információszabadság törvényi előírásai alól. Az állami működés átláthatóságát gátolja a továbbra is a jogállam előtti időszak gondolkodásmódját tükröző új *titoktörvény*, valamint a hozzá kapcsolódó, a tényfeltáró újságírókat fenyegető, büntetőjogi szankciórendszer is.

A demokratikus hagyományok hiánya és a politika erkölcsi hitelvesztése miatt az állampolgárok döntő többsége nem motivált arra, hogy a közéletben részt vegyen. A részvételi kultúra megerősödésének legkézenfekvőbb terepe a helyi közügyekbe való bekapcsolódás lenne, a nyilvánosság hiánya, az információk visszatartása, a döntéshozatal centralizáltsága azonban helyi szinten is jelen van. A jogszabályok biztosította társadalmi részvételi lehetőségeket a gyakorlatban a különböző szintű döntéshozók, az

önkormányzatok, a vállalatok, de maguk az állampolgárok is sokszor kiüresítik, formálissá teszik, vagy trükkökkel manipulálják. Az állampolgári önszerveződések azonban, egyelőre főként lakóhelyi érdeksérelmek kapcsán, egyre gyakrabban adják bizonyítékát annak, hogy a részvételi demokrácia hatékony eszközei.

A demokráciára nevelés helyzete

A demokráciára nevelés legfontosabb színtere az iskola. A demokratikus magatartás elsősorban nem a családban, hanem abban a tágabb közösségben nyer értelmet, ahol a tanuló a mindennapjait tölti. Ezért az iskolának kiemelkedő szerepe lehetne a demokratikus attitűdökre és részvételre nevelésben. Az iskolák azonban ezt a szerepet jelenleg csak korlátozottan tudják betölteni.

Sok iskolában a tudásátadás hagyományos, frontális tanítással, hagyományos számonkérési formákkal jellemezhető formái élnek tovább, merev hierarchikus viszonyok jellemzik az iskolák működését, hiányoznak vagy formálisan működnek a demokratikus készségek elsajátítását segítő intézmények, ritkán készítetik a gyermekeket önálló feladatmegoldásra. Mindez nem kedvez annak, hogy a szűkebb vagy tágabb társadalmi közegét aktívan és felelősen formáló, a modern társadalom intézményrendszerének főbb működési elveit ismerő, és ismeretei önálló gyarapítására képes felnőttekké váljanak a mai diákok. Az iskolai demokrácia működése, amelynek jelenlegi intézményi formája az iskolaszék és diákönkormányzat, akadozik, esetleges, az iskolaszékek létrehozása például fakultatív.

Az iskolák nagy része jelenleg *nem szocializál megfelelő módon a demokratikus értékekre*, viselkedési módokra. Számos kutatás mutatott rá például a diákok körében tapasztalható előítéletességre, aminek legfőbb okozója nem az iskola, viszont a csökkentésében az iskolának nagy szerepe lehet. Az iskolák még a diákok alapvető jogtudatosságra nevelésével is igen rosszul állnak.¹⁴

Ahogy a fő értékválasztásainkat bemutató bevezetőben is említettük, a demokrácia hitelvesztésének kétségtelenül a társadalmi igazságtalanság is a legfőbb okai közé tartozik. Erről a második, a társadalmi integrációról szóló részében írunk.

Céljaink és javaslataink

1. Ellenőrizhetőség és ellensúlyok a közjogi rendszerben

A demokrácia működését illető jogos elégedetlenségre válaszul népszerűvé lett a közjogi rendszer gyökeres megváltoztatását ígérő populistá nagyotmondás – ilyen például a meghatározatlan tartalmú új alkotmány ígérete, a képviselői visszahívhatóság emlegetése, vagy a kisebb parlament népszerű, de a választójogi rendszer valóban bénító visszasságaiból semmit meg nem oldó követelésének ismételtetése. Mi úgy látjuk, hogy ezzel szemben arra van szükség, hogy azonosítsuk azokat a hatalmi központokat a közjogi rendszerben, amelyeknek az ellenőrzése, átláthatósága, számon kérhetősége gyenge, és ezen változtassunk a közjogi rendszerben egymás ellensúlyát képező különböző intézmények között szétozott jogosítványok kiigazításával.

Ahhoz, hogy az Országgyűlés hatékonyan tudja ellenőrizni az egyre összetettebb tevékenységet kifejtő végrehajtó hatalmat, szükséges az *ombudsmani rendszer differenciálása* és kapacitásainak bővítése, az *Állami Számvevőszék jogosítványainak megerősítése* (beleértve a szankciók megállapításának jogát is), és a kormányt érintő parlamenti *döntések közjogi következményeinek szigorítása*.

Ugyanakkor *nem szabad szankcionálatlanul hagyni* a jogalkotók, tehát a parlament mellett a kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok által elkövetett *mulasztásos alkotmányértéteket* sem. Az alkotmánybírósági eljárásokat pedig a döntések mögötti elvek és érvek jobb átláthatósága, ezáltal a deliberatív demokrácia fejlesztése érdekében kontradiktórikussá szeretnénk tenni.

Szerintünk arra is szükség van, hogy az alkotmányos funkciójuk szerint a pártpolitikától elvileg *független közhatalmi szerepeket betöltő vezetők*, így például az államfő, az alkotmánybírák, az ombudsmanok, a főügyész, a főbíró mentesüljenek a pártpolitika befolyásszerző ambícióinak nyomásától. Mivel őket a parlament választja, azaz praktikusán a mindenkor parlamenti többség, *megszüntetnénk az újraválaszthatóságukat*, hogy a hivatal megtartásának esetleges szándéka ne befolyásolhassa a függetlenségüket. Az államfő által jelölt tisztségek esetében a személyi kiválasztásban megerősítenénk az elnök hatáskörét.

2. Pártokrácia helyett az alkotmányos funkcióit ellátó, újraéledő pártrendszer

A pártrendszer megújulási képtelenségének okai közt két közjogi tényezőnek van döntő szerepe: a választási rendszer egyes sajátosságainak és a pártfinanszírozás rendezetlenségének.

A pártok belső megújulását két tényező akadályozza a legjobban. Az egyik a politikusi munka negatív társadalmi megítélése, ami kontraszelekcióhoz vezet. Ezen sajnos nem lehet közjogi eszközökkel segíteni. A másik a pártoknak az a sajátossága, hogy a mindenkori szűk párteltek számára könnyen uralhatóak, mert a személyi döntéseik meghatározzák a pártban hivatásszerűen politizálók egzisztenciális kilátásait. Például az országgyűlési képviselők egyéni állásfoglalásainak és teljesítményének választók általi értékelése alig játszik szerepet abban, hogy megőrizhetik-e a hivatalukat vagy sem, mert erről lényegében a párteltek döntenek. Hosszabb távon olyan *választási rendszer* kialakítására van szükség, amely a jelenleginél *arányosabban fejezi ki a választók akaratát*, és egyben növeli az állampolgárok lehetőségét arra, hogy a jelöltek személyével kapcsolatos preferenciáikat is érvényesíthessék. A pártrendszer megújuló-képességét javítaná az a javaslatunk is, hogy a különböző közjogi pozíciókban, tehát a többek között *képviselőként, polgármesterként egymás után eltölthető ciklusok* számát korlátoznánk.

A pártok közti versenyben az új kihívók megjelenésének legnagyobb akadálya a kampányra milliárdokat költő pártokkal folytatandó verseny költségigénye, és az az óriási logisztikai teher, amit a sikeres listás szerepléshez szükséges számú egyéni jelölt ajánlócéduláinak összegyűjtése jelent. Az utóbbiakkal – elsősorban a tőkeerős pártok – rendre vissza is élnek.¹⁵ Egy többfordulós választásnál a komolytalan jelöltek megjelenése sokkal kisebb kárt okoz, mint a verseny korlátozása és az említett visszaélések, ezért az *ajánlócédula-rendszer megszüntetését javasoljuk*. Helyette a *morális kaució* rendszerét vezetnénk be, ami a pénzbeli kaucióval ellentétben nem diszkriminálná a jelölteket anyagi helyzetük alapján. A javasolt rendszerben az egyéni választókerületekben induló jelöltnek a választások időpontja előtt hat héttel nyilvánosságra kell hoznia vagyonnyilatkozatát, közéleti tevékenységét és politikai múltját részletesen leíró életrajzát, és részletes programját. A jelöltnek nem kell egyéb ajánlást szereznie akkor, ha legalább egy éve bejelentett lakóhellyel rendelkezik az egyéni körzetben, egyéb esetben legalább száz választópolgár aláírással megerősített ajánlását is fel kellene mutatnia. A nyilvánosságra hozott adatokat a választás első fordulóját megelőző két hétig bárki vizsgálhatja, bizonyítottan valótlan adat szerepeltetése esetén a jelölt kizárható a választáson való indulásból.

A *parlamentbe jutás küszöbét 3%-ra* szállítanánk le, mert ez még nem veszélyeztetné a politikai rendszer stabilitását, ugyanakkor nagyban javítana a megújuló képességén.

¹⁵ Joób 2010; Péterfai 2002.

A politikai versenyt torzító tényezők legfontosabbika azonban a gazdaság és a politika összefonódása, ami a törvénytelen csillagászati kampányköltségekben ölt testet. Erről szól a következő pont.

3. A kampányfinanszírozás törvényes és demokratikus keretek közé szorítása

A kampányfinanszírozás jelenlegi gyakorlata a politikához kapcsolódó korrupció egyik legfőbb hajtóereje, egyben a pártok közti verseny antidemokratikus eltorzításának egyik legfőbb eszköze. Ebben viszonylag egyszerű eszközökkel jelentős változást lehetne elérni. Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet már 2006-ban kidolgozott egy megvalósítható javaslatcsomagot,¹⁶ ami szerintünk megfelel erre a célra. A változáshoz a kiterjedt gazdasági klientúrával rendelkező pártok politikai akarata hiányzik. Ha lehetőséget kapunk rá, mi küzdeni fogunk a változásért.

Ehhez szét kell választani a pártok működési és kampánykiadásait, hogy a pártok a kampányfinanszírozást kizárólag egy *elkülönített és nyilvános kampányszámláról* végezhessék.

Meg kell tiltani, hogy magánszemélyek, más szervezetek fizessék közvetlenül a párt, illetve a jelöltek kampánycélú kiadásait a reklámipari szolgáltatók felé. A kampányszámláról fizetett hirdetések az eredetüket igazoló azonosítót kell, hogy kapjanak. A hirdetési cégek csak erről a számláról fizetett hirdetést vehetnek át, és kizárólag a nyilvánosan közzét listaárral dolgozhatnak.

A kampányköltség felső határát a hirdetési piac valós áraihoz kell igazítani. A kampányok költségét ugyanakkor csökkenteni kell a kampányidőszak lerövidítésével, a tévékben, rádiókban felhasználható időkeret korlátozásával, valamint ingyenes időkeretekkel.

Korlátozni kell a céges adományokat, de *adókedvezménnyel kell segíteni a magánadományozást*, melynek a jelenleginél nagyobb nyilvánosságot kell biztosítani. A kisösszegű magánadományok gyűjtését az adományok számával arányos kiegészítő támogatással is célszerű ösztönözni.

A párt- és kampányfinanszírozás rendjének, a Számvevőszék jogosítványainak megerősítése mellett, bírságoktól az igazgatási, közjogi és büntetőjogi következményekig terjedő, *következetesen érvényesített szankciórendszerrel* kell érvényt szerezni.

Törvényi gátat akarunk szabni annak is, hogy a mindenkori kormányzat a ciklus végén közpénzen bújtatott pártpropagandát folytathasson.

16 EKINT 2006.

4. A korrupció további csatornáinak leszűkítése

A korrupció visszaszorítása érdekében a kampányfinanszírozás szabályozott keretek közé szorításán túl szükség van további lépésekre is. Már 2008 októberében nyilvánosságra hoztuk a *korrupció visszaszorítására szolgáló 12 pontos javaslatcsomagunkat*.¹⁷ Most ebből említjük meg a legfontosabbakat.

A köztulajdonban álló cégeknél a pártérdekeket a testületi vezetésben ülő pártkáderek érvényesítik. Ezért ezek létszámát radikálisan csökkentenénk, és megerősítenénk a felügyelő bizottságok független, ellenőrző szerepét.

A korrupció nemcsak a központi kormányzat, hanem az önkormányzatok szintjén is jelentkezik. Az önkormányzatok működésének átláthatósága érdekében minimálisra szűkítenénk a zárt ülések elrendelésének lehetőségét a helyi képviselőtestületeknél. Az Alkotmánybíróságnál indítványoztuk az önkormányzati törvény 12. §, 4. bekezdés (b) pontjának megsemmisítését, amely lehetővé teszi, hogy a helyi képviselőtestület, zárt ülést rendeljen el „a vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene”.¹⁸

A közbeszerzési rendszer a korrupciós ügyletek lebonyolításának egyik fő terepe. A Transparency International országtanulmánya szerint a korrupció nálunk átlagban 20-25%-kal drágíthatja a közbeszerzéseket, ez azt jelenti, hogy például 2006-ban 1700 milliárd forintból 280 milliárd forint megtakarítható lett volna. Ezért meg akarjuk szabadítani a közbeszerzési törvényt azoktól a kiskapuktól, amiken keresztül a döntéshozók a klienseik érdekeit érvényesíteni tudják. Ehhez csökkenteni kell az általános szabályok alóli kivételek lehetőségét, a riválisok formai okokból történő kizárásának lehetőségét (helyette hiánypótlásra kell lehetőséget adni), szűkíteni kell a döntéshozók szabad mérlegelési jogköreit.¹⁹ Biztosítani kell a közbeszerzésekben részt vevő vállalkozások tulajdonosi szerkezetének átláthatóságát és nyilvánosságát. A tisztázatlan tulajdonosi hátterű és off-shore cégeket ki kell zárni a közbeszerzésekből.

A nemzetközi tapasztalatok szerint a közbeszerzésekhez kapcsolódó korrupció visszaszorításának egy bevált eszköze a közbeszerzések felosztása kisebb egységekre, olyan egységekre, amelyekre kisebb vállalkozások is eséllyel pályázhatnak. Az, hogy a megrendelő egy-egy részfeladatra közvetlenül szerződik olyan cégekkel, amelyek jó eséllyel az egész beruházást megvalósító nagyvállalat alvállalkozói is lehetnének, ha egyben írnák ki a közbeszerzési pályázatot, sok esetben önmagában jelentősen csökkenti a költségeket. Ha kisebbek a pályáztatott csomagok, több az eséllyel induló ajánlattevő. Ez csökkenti a kartellezés, illetve az érdekelt vállalatok és a döntéshozók közötti átláthatatlan érdekszövetségek kialakulásának esélyét.

17 LMP 2008b.

18 LMP 2008c.

19 Vö. Kósa–Alexa 2007.

A hatósági eljárások befolyásolása egy másik fontos korrupciós terep. Mi megszüntetnénk a gazdasági érdekcsoportok lobbizási lehetőségét a hatósági eljárásokban. A jelenlegi, kiskapukkal terhelt lobbitorvény helyett az új jogalkotási törvényben szabályoznánk a legális társadalmi és gazdasági érdekérvényesítés formáit, amelyben a közösségi érdeket védő társadalmi szervezetek részvételi, befolyásolási eszközeit erősítenénk meg.

5. Vágjuk ki a titokerdőt!

A közélet tisztaságának legjobb garanciája, ha a közhatalom gyakorlói nem titkolhatják el az állampolgárok elől a közérdekű információkat. Ennek legjobb eszköze az *aktív információszabadság*, azaz, amikor a közhatalmi szervnek kérés nélkül, elektronikusan, áttekinthető, jól kereshető honlapokon közzé kell tennie a közérdekű adatokat.

Mi nagyságrendekkel tágítanánk az így nyilvánosságra hozandó információk körét.

A közigazgatási szervek azonban egyelőre a jelenlegi törvényi kötelezettségeknek sem tesznek eleget. Ezért kialakítanánk az aktív információszabadság követelményeinek teljesítését *monitorozó rendszert*, a közzétételi köteleességek megszegéséhez pedig büntetőjogi és közjogi következményeket rendelnénk.

Az aktív információszabadságot a közhivatalt betöltők és a köztulajdonú vállalatot vezetők üzleti kapcsolatrendszerére is kiterjesztenénk, illetve ebben a személyi körben személynév alapján kereshetővé tennénk a cégnyilvántartási rendszert minden állampolgár számára.

Az önkormányzati rendeletekhez, határozatokhoz való hozzáférés biztosítását az elektronikus információszabadságról szóló törvény jelenleg nagyon szűk körben írja elő az önkormányzat kötelezettségeként, és az önkormányzatok gyakran ezt sem teljesítik. Az önkormányzatok aktív információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeit kitégítanánk és részletesen szabályoznánk. A központi közigazgatásban egyébként is kiépítendő monitorozási rendszert kiterjesztenénk az önkormányzatok közzétételi kötelezettségeire is.

A környezetvédelmi törvényben 1995-ben előírt Országos Környezeti Információs Rendszer meg nem valósult részeit megvalósítanánk (jelenleg országos szinten csak a levegőminőségi, illetve hulladékügyi rendszerek léteznek, és azok sem felhasználóbarát változatban). Érvényt szerezni az egyes régiók, települések környezeti elemeinek állapotára vonatkozó adatokra és éves környezeti jelentésekre vonatkozó, az illetékes felügyelőségeket és az érintett önkormányzatokat terhelő közzétételi kötelezettségnek.

Új, *jogállami titoktörvényt* fogunk betervezni, amiben a titkosítást sokkal szűkebb keretek közé javasoljuk szorítani, és véget akarunk vetni a tényfeltáró újságírók büntetőjogi fenyegetettségének.

A közszereplő fogalmának pontos és differenciált meghatározásával és a tudósítás szabadságának biztosításával csökkenteni akarjuk annak az esélyét, hogy a jövőben közszereplők a magánjogi személyiségvédelem mögé bújva térjenek ki a nyilvánosság kontrollja, illetve a nyilvános politikai kritika és vita elől. A közhatalmi intézmények (jogi személyek) esetében pedig világossá kell tenni: nincsen a törvény által védett jó hírnevük.

Az 1986-os sajtótörvény helyett *új sajtótörvényt* készítenénk, amelyben más szektorok monopólium-ellenes szabályozásához hasonló szabályozással csökkentenénk a politikai-gazdasági érdekcsoportok ellenőrzését a sajtópiac felett.

Az előző rendszer állambiztonsági aktáit pedig megnyitnánk, és mindenki számára szabadon kutathatóvá tennénk.

6. Hódítsuk meg a politikai teret az állampolgári részvétel számára

Könnyíteni akarunk az érvényes és eredményes helyi népszavazások, valamint a helyi és országos népi kezdeményezések feltételrendszerén, biztosítva a rivális álláspontok és az állampolgári önszerveződések esélyegyenlőségét a helyi és országos népszavazási kampányokban.

Az állampolgári részvétel eddig leghatékonyabb intézményeinek bizonyult *civil önszerveződések* számára kiszámítható jogi-szabályozási környezetet szeretnénk teremteni, a pénzügyi több lábon állásukhoz és fenntarthatóságukhoz szükséges feltételrendszer egyidejű megteremtésével.

Új jogalkotási törvényt készítünk, amely a jogszabály-kezdeményezéstől egészen a parlamenti vitáig komoly közjogi szankciókkal védené az *állampolgári részvételt* a politikai döntéshozatalban, és megakadályozná, hogy a különféle hatósági eljárásokban a gazdasági lobbicsoportok nyomására ellehetetlenítsék az állampolgári szervezetek részvételét. Az új törvénybe bele akarjuk foglalni, hogy a jogalkotási eljárási szabályok megszégésével megalkotott normát alkotmányellenesként kell kezelni.

Megkezdjük az állampolgári tanácsok, a közösségi tervezés, a részvételen alapuló költségvetés-készítés és más, külföldön bevált részvételi technikák intézményesítését. Állami és államilag támogatott fejlesztéseknél, beruházásoknál ezeknek a technikáknak az alkalmazását bizonyos értékhatár fölött idővel kötelezővé is tennénk. A strukturális alapokból jövő fejlesztési források felhasználásának tervezésében már a következő uniós tervezési időszakban szeretnénk megteremteni az *alulról jövő tervezés* feltételeit, felhasználva a szlovén tapasztalatokat.

7. A demokráciára nevelés fejlesztése

Szorgalmazni fogjuk, hogy a Nemzeti Alaptanterv soron következő felülvizsgálata alkalmával a korábbiaknál hangsúlyosabb szerepet kapjon az állampolgári részvételhez szükséges készségek és tudás fejlesztése. Ehhez készüljenek pedagógiai programcsomagok is, amelyek elősegítik, hogy a *diákok életszerű helyzetekben sajátítsák el a demokratikus közéletben való aktív részvételhez szükséges ismereteket és készségeket*. Ennek egyik lehetséges eszköze, ha a diák-önkormányzati munkának valódi tartalma és tétje van. A diákoknak átfogó képet kell kapniuk az alkotmányos rendről, a képviseleti rendszerről, a demokratikus politikai jogok gyakorlásának színtereiről, a társadalmi önszerveződésekről, az alapvető közpolitikai dilemmákról, a politika igazságossági, fenntarthatósági és más erkölcsi kérdéseiről.

Nagyon fontos, hogy az iskolák irányítási rendszere lehetőséget biztosítson a diákoknak a részvételre, a diákvélemények megjelenítésére, az iskola működésével kapcsolatos viták kulturált keretek közötti lefolytatására. Elő kívánjuk segíteni, hogy az iskolák vagy a települések szintjén diáklapok, diákrádiók, a *diákvélemények* megjelenését elősegítő internetes fórumok működjenek. Az iskolák működését szabályozó dokumentumok, a helyi tanterv, a pedagógiai program és a házirend továbbfejlesztésében játszhasanak aktív szerepet a diákok. A szabályok kialakításában a diákrészvétel elősegítheti, hogy az intézmény működési szabályait egyfajta szerződéses viszony jegyében fogadják el és tartsák tiszteletben az érintett felek. A reformpedagógia különböző modelljei, jó gyakorlatai, például a Summerhill Szabad Iskola, vagy a Demokratikus Ifjúságért Alapítvány programjai is, például a „KÖZÖD!”-program, a demokratikus részvétel szempontjából modellértékűek lehetnek.

Javasoljuk, hogy a korábbi elhamarkodott döntéseket felülvizsgálva, valamennyi oktatási intézményben álljanak fel újra a megfelelő jogkörökkel felruházott *részvételi fórumok* (iskolaszékek), amelyekben egyaránt képviselve vannak a diákok, a szülők és a pedagógusok. Kíváncsún tartjuk, hogy az oktatási jogok biztosának közreműködésével mihamarabb összegzés készüljön azoknak az iskolai testületeknek a működéséről, amelyek tényleges eredményeket értek el a részvételi keretek működtetésében.

B) Átláthatóság és ellenőrizhetőség az Európai Unió politikai rendszerében. A globális kormányzás fejlesztése

Helyzetkép

Az ország társadalmi, gazdasági és környezeti problémái ezer szálon kötődnek a globális gazdasághoz és a világpolitikához. Legyen szó akár foglalkoztatásról, szociális biztonságról, éghajlatváltozásról, demokratikus önrendelkezésről vagy új típusú biztonsági kockázatokról, az előttünk tornyosuló feladatok csak a nemzetállami intézményeken túlmutató fellépéssel oldhatók meg.

A globális egymásrautaltság és sajátos helyzetünk egyaránt azt diktálják, hogy sokkal határozottabban részt kell vállalnunk a nemzetközi szolidaritásra és jogbiztonságra épülő, határokon átívelő együttműködésekben.

Ennek egyik területe, hogy részt veszünk az Európai Unióban megvalósult politikai integráció fejlesztésében, egyebek mellett a demokratizálásában. Másik területe ugyanennek a feladatnak a globális kormányzás fejlesztése, a meglévő intézményrendszer demokratizálása, amire elsősorban közvetve, az Európai Unió által képviselt álláspontok formálásán keresztül lehetünk hatással.

Az Európai Unió és a demokrácia

Az Európai Uniót a benne részt vevő demokráciák hatalmas teljesítményének, megőrzendő értéknek tartjuk. Úgy látjuk, olyan esélyt ad a társadalmi igazságosságot középpontba helyező, sajátosan európai gazdasági-társadalmi berendezkedés megőrzésére, a globális problémák érdemi kezelésére és az európai népek békés együttélésének garantálására, amely az Unió nélkül nem állna rendelkezésre. Az Unió azonban fejlődése során messze került polgáraitól, átláthatatlanná és nehezen ellenőrizhetővé vált, legitimitási és demokráciadeficittel küzd.

A tagállamok továbbra sem segítenek tisztázni a polgárok számára, hogy miért jár előnyökkel az országuk számára az uniós tagság, a politikusok pedig a hazai közvélemény előtt gyakran az Unióra hárítják a felelősséget a közvéleményt foglalkoztató problémákért. Az uniós intézmények hiába tesznek erőfeszítéseket annak érdekében, hogy

közelebb hozzák az Uniót a polgáraihoz, nem rendelkeznek az ehhez szükséges eszközökkel, miközben egyre több területen hoznak a polgárok életére közvetlen hatással járó döntéseket.

Úgy látjuk, hogy ez a probléma csak részben orvosolható az Uniós politikai intézményrendszer fejlesztésével. Az Unió politikai intézményrendszere csak akkor lesz igazán elfogadott, ha az eddigieknél sokkal hatékonyabb megoldásokkal szolgál azokra a problémákra, amelyek nemzeti szinten nem kezelhetők hatékonyan, és így bizonyítja létjogosultságát a polgárai számára. Ez valószínűleg nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az Unióban kialakuljon az a polgárok érdeklődésén, részvételi hajlandóságán és kompetenciáján alapuló, európai szintű demokratikus kultúra, ami nélkül az uniós politikai intézmények valódi demokratikus ellenőrzése megvalósíthatatlan.

Emellett azonban természetesen szükség van az intézményrendszer demokratikus elszámoltathatóságának fejlesztésére is. Az Unió fejlődésében a radikális expanzió után most várhatóan egy nyugodtabb időszak következik. Az eredeti hatról, a közelmúltbeli 15-ről, mostanra 27-re nőtt a tagállamok száma, ami alaposan átalakította az Európai Unió jellegét. A közeljövőben azonban egyedül Horvátország csatlakozása várható, mivel Törökország belépését a tagállamok egy része mereven elutasítja. Az eddigieknél állandóbb keretek között zajló működés alkalmat fog adni az intézményrendszer szerves evolúciójára.

A globális kormányzás szüksége és jelenlegi intézményeinek fogyatékoságai

A globalizáció soha nem tapasztalt együttműködést és kölcsönös függőséget alakított ki a világ államai, régiói között. Ez lehetővé teszi a technológiai, gazdasági és társadalmi fejlődés vívmányainak megosztását, csökkenti a politikai határok jelentőségét, segíti a szomszédos térségek együttműködését, kitágítja a kulturális teret. E kölcsönös függőségek azonban súlyosan egyenlőtlenül alakulnak. Miközben a növekedés előnyei kevés számú vállalat és egyén kezében koncentrálódnak, a fejlődés szociális, biztonsági és környezeti terhei és kockázatai döntően a legszegényebb államok lakosságára, valamint a gazdag országok leszakadó társadalmi csoportjaira hárulnak.

Mivel a tőke szabadon áramlik a határokon át, a nemzetállamok egyre kevésbé képesek a gazdasági folyamatok szabályozására. A második világháború utáni időszakot a világ sok országában a szervezett munka követeléseinek érvényre jutása jellemezte, ami a szociális védelem, a közszolgáltatások és a társadalombiztosítás megerősödésében öltött testet, s amit a fogyasztóvédelem és környezetvédelem fejlődése követett. A gazdaság globalizálódásával azonban a nemzeti szintű szabályozás elveszíti azt a hatékony-

ságát, amivel korábban néhány évtizedig rendelkezett. Mivel a jelenlegi nemzetközi intézményrendszerben a szabad piac és a tőke szempontjának képviselője jóval erősebb, mint akár a környezetvédelem, akár a szociális jogok képviselője, a globalizáció kiélezte azokat a feszültségeket, amelyeket korábban tompítani tudott a nemzetállami szabályozás. A világ népességének leggazdagabb 20 százaléka a jövedelmek 70 százalékaival rendelkezett 1960-ban. 1991-re ez a részesedés 85 százalékra emelkedett. Közben az alsó 20 százalék részesedése a megtermelt jövedelemből 2,3 százalékról 1,4 százalékra csökkent. Az évezred végére a világ népességének leggazdagabb 5 százaléka 114-szer annyit keresett, mint az alsó 5 százalék, míg a felső 1 százalék jövedelme megegyezik az alsó 57 százalék jövedelmével.²⁰

A globalizáció folyamata a természeti erőforrások gyorsuló fogyasztásával, az emberi, állati és növényi élet alapját képező ökoszisztémák nagymértékű, sok esetben visszafordíthatatlan rombolásával, a globális környezeti kockázatok erősödésével is együtt járt. A globális egyenlőtlenség és igazságtalanság felerősített olyan kulturális törésvonalakat és identitásformákat, amelyek a nemzetközi kapcsolatokat a párbeszédre alapuló békés együttműködés felől a versengés és ellenségeskedés irányába térítették el. A helyzetet súlyosítja a néhány domináns hatalmi szereplő egyoldalú politikája, amely a csak multilaterális keretek között kezelhető problémák megoldását jelentősen megnehezíti. (Minderről lásd még a II/G fejezet nemzetközi fejlesztésről szóló részét.)

Ezek a jelenségek arra utalnak, hogy a globális kormányzás jelenlegi intézményrendszere fejlesztésre és reformra szorul.

Céljaink és javaslataink

1. Az európai politikai integráció tartalmának és demokratikus intézményrendszerének fejlesztése

Története elején az Európai Unió létrejöttéhez vezető együttműködés szinte teljesen gazdasági természetű volt, s a gazdasági szemlélet máig uralkodó. Az Uniónak napjainkra a gazdasági integráció rendkívül magas szintjét sikerült elérnie. Tevékenységének fókusza továbbra is a gazdasági és monetáris unió teljessé tétele és zökkenőmentes működésének biztosítása, az egységes piac útjában álló akadályok elhárítása, a versenyképesség javítása. Az Unió kül- és kereskedelempolitikájában meghatározó az európai cégek érdekeinek képviselője, a gazdasági szereplők formális és informális befolyása az európai szintű politikai döntéshozatalra nagy.

²⁰ Greig–Hulme–Turner 2007.

Mi azonban európai szinten is inkább az eszköz, mintsem a cél szerepében szeretnénk látni a gazdaságot. A mi felfogásunk szerint az Európai Uniónak hármas célt kellene maga elé tűznie. Egyrészt megoldást kell adnia azokra a társadalmi-igazságossági és fenntarthatósági problémákra, amelyeket a nemzetállamok a gazdasági globalizáció korában külön-külön nem képesek megoldani. Másrészt tartós békét, demokratikus, az emberi jogok tiszteletét maximálisan megvalósító viszonyokat kell teremtenie a soknemzetiségű, sokféle kultúrájú Európában, a nemzetek és kultúrák együttélésében, különös tekintettel a nemzeti és etnikai kisebbségekre. Harmadrészt motorja kell, hogy legyen a globális kormányzás olyan irányú fejlesztésének, ami hatékonyan szolgálja a globális igazságosságot és a bolygó ökoszisztémájának megvédését.

Megítélésünk szerint az Unió és polgárai kapcsolatában akkor volna esély áttörésre és az európai szintű demokratikus kultúra megerősödésére, ha az Unió tevékenységének fókuszában ilyen irányú eltolódás következne be.

Emellett azonban nélkülözhetetlen a demokratikus intézményrendszer fejlesztése.

Áttekinthetőbbé kell tennie az Unió politikai döntéshozatali rendszerét. Ki kell terjeszteni azoknak az ügyeknek a körét, amelyekben az Unió polgárai által közvetlenül választott Európai Parlament és az Európai Tanács az együttdöntési eljárás keretében dönt. Növelni kell az Európai Parlament szerepét, erősíteni kell a kezdeményezési jogát az európai jogalkotásban is. Erősíteni kell a Parlament szerepét a nemzetközi szerződések előkészítésében, megtárgyalásában és elfogadásában, valamint a költségvetés tervezésében és elfogadásában is. A lisszaboni szerződés ezeken a területeken előrelépést hozott a korábbi állapothoz képest. Szerintünk ezeket az intézményi reformokat tovább kell folytatni.

A lisszaboni szerződés korlátozta a tagállami vétó lehetőségét is az Európai Tanácsban. Szerintünk az ellenszavazat nélküli egyetértés megkövetelését minden területen fel kell váltania a minősített többséggel való döntésnek.

Bővíteni kell az európai polgárok részvételi, beleszólási lehetőségeit. Támogatjuk az *európai népszavazás* intézményének bevezetését, erősítenénk az állampolgári kezdeményezés lehetőségeit. Miközben csökkentenénk a gazdasági szereplők befolyását az európai döntéshozatalban, az európai szakszervezetek és civil szervezetek részvételi lehetőségeit erősítenénk.

Az uniós döntéshozatalba nagyobb beleszólást szeretnénk biztosítani a nemzeti parlamenteknek is. *Számos területen erősítenénk a tagállamok önrendelkezését.* Például lehetővé akarjuk tenni, hogy a tagállamok szigoríthassanak a környezet- és egészségvédelemmel kapcsolatos normákon. El akarjuk érni például, hogy a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) az Unión keresztül ne kényszeríthesse rá a genetikailag módosított mezőgazdasági termékeket a tagországokra.

2. A globális kormányzás fejlesztése

A globális igazságtalanság és ökológiai kizsákmányolás csökkentése érdekében a globális kormányzás fejlesztésére van szükség. Az elérendő cél, hogy a globális kormányzás intézményrendszere alkalmassá váljon a globális igazságosság hatékony szolgálatára, az ökológiai kizsákmányolás megszüntetésére és a globális ökológiai problémák megoldására.

Ehhez a globális kormányzás jelenlegi szétaprózott intézményeinek politikai tevékenysége között összhangot kell teremteni. A nemzetközi fejlesztéspolitika és fenntarthatósági politika multilaterális intézményeinek erőfeszítései ma arra sem elegendőek, hogy ellensúlyozzák azokat a károkat, amelyeket a más multilaterális intézmények által működtetett nemzetközi kereskedelempolitika okoz. Ennek véget kell vetni.

Az ENSZ az egyetlen nemzetközi szervezet, amelynek gyakorlatilag minden ország tagja, szerepe és felelőssége meghatározó a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelmében. Az utóbbi évek nemzetközi válságai aláásták a szervezet hitelességét, ennek ellenére nem látunk más esélyt az igazságosságra épülő, koherens globális kormányzás megteremtésére, csak az *ENSZ szervezetének reformját és megerősítését*.

Ehhez az ENSZ meglévő szervezeteit, mindenekelőtt a Biztonsági Tanácsot, a multilateralizmus elveinek megfelelően demokratizálni kell.

A globális gazdasági kormányzás intézményeit, a Világbankot, Nemzetközi Valuta-alapot (IMF), és a Kereskedelmi Világszervezetet (WTO) az ENSZ felügyelete alá kell helyezni, és kiegyensúlyozottabbá kell tenni az irányításukat.

A fenntartható fejlődés elvét, amit a WTO-szerződés preambuluma is deklarál, komolyan kell venni a kereskedelempolitikai viták eldöntése során is. A WTO-nak el kell fogadnia az elővigyázatosság elvét, amely az Európai Unió egyik alapelve is. A WTO minden egyezményét alapos környezeti és társadalmi hatásvizsgálatnak kell megelőznie. A szervezet tevékenységét transzparensé kell tenni, a civil szervezetek és a média részvétele a tárgyalások folyamán lehetővé kell, hogy váljon.

Az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Céljaival összhangban emelni kell a nemzetközi fejlesztésre fordított összegeket, erősíteni kell a méltányos kereskedelem rendszerét.

Az ipari termékek kereskedelmének további liberalizációját (a NAMA egyezményt) le kell állítani mindaddig, amíg nincsenek megnyugtató felmérések a várható társadalmi hatásairól (például a helyi iparok, iparosok fennmaradására és foglalkoztatásra).

A szellemi tulajdon védelmének rendszerét át kell alakítani: a gyógyszeripari, egészségügyi és környezetvédelmi szabadalmak védelmét korlátozni kell, a közösségek szellemi tulajdonának védelmét viszont lehetővé kell tenni.

A szolgáltatásliberalizáció egyezményét (GATS) újra kell tárgyalni, hogy kikerüljenek belőle a közszolgáltatások, valamint a multinacionális vállalatoknak egyoldalú előnyöket biztosító, továbbá az egyezményből való kilépést lehetetlenné tevő rendelkezések

A mezőgazdasági termékek liberalizációjának új értelmet kell kapnia: az exporttámogatást tiltani kell, azonban a többfunkciós mezőgazdaság támogatását lehetővé kell tenni, az élelmiszer-önrendelkezés elvét pedig ki kell nyilvánítani.

Támogatjuk olyan globális adók bevezetését, mint például a nemzetközi szénadó, vagy a rövidtávú pénzmozgásokra kivetett Tobin-adó. Szükség van egy, a nemzetközi pénzügyi rendszert szabályozó, felügyelő, valamint a tranzakciók megadóztatásából származó jövedelmet begyűjtő, kezelő szervezetre. (Erről lásd még a nemzetközi fejlesztről is szóló II/G fejezetet.) Létre kell hozni a Környezetvédelmi Világszervezetet, amely a WTO-val szemben is képes érvényesíteni az ökológiai szempontokat. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet mandátumát ki kell terjeszteni a vállalatok ellenőrzésére is, a nemzetközi munkaügyi minimumok közé be kell kerülnie a globális minimálbérnek is.

Azt szeretnénk, ha az Európai Unió az élére állna ezeknek a kezdeményezéseknek.

II. A befogadó társadalom stratégiája

A) Foglalkoztatás

Helyzetértékelés

Sokak szerint ma a politika legfontosabb kérdése a bő egy éve kezdődött gazdasági válság. A válság valóban nagy hatással van a magyar társadalomra. Egy év alatt 140 ezren veszítették el a munkájukat. A rendszerváltás átalakulási válságában azonban egy nagyságrenddel többen. 1990 és 1993 között több mint egymillióval, ha a nyolcvanas és a kilencvenes évek közepét hasonlítjuk össze, majdnem kétmillióval csökkent a foglalkoztatottak száma. Az akkor elvesztett munkahelyeket azóta sem szereztük vissza. Szerintünk, ha meg lehet nevezni a magyar politika legnagyobb problémáját, akkor ez az.

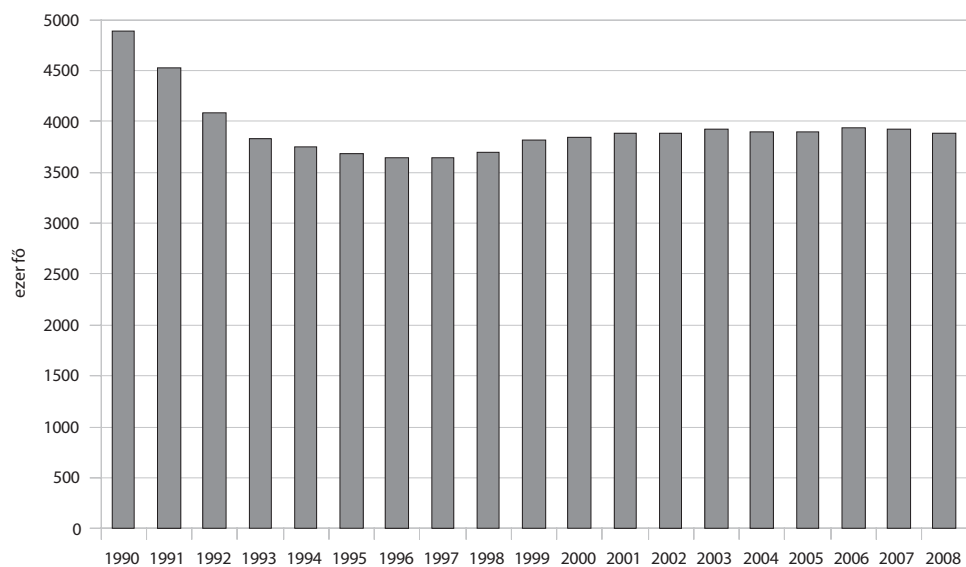
Az átalakulási válság óta stagnáló foglalkoztatás

A kilencvenes évek elején egyetlen rendszerváló ország sem tudta elkerülni a gazdasága drámai, a korábbi piacok elvesztésével és a vállalati szféra gyökeres átalakulásával összefüggő visszaesését. A visszaesés azonban a kelet-közép-európai országokban nem volt tartós. 1994-re a magyar gazdaság is elkezdett növekedni, és 1999-re a GDP elérte az 1990-es szintet. A növekedés egészen a mostani válság beköszöntéig folyamatos volt.

Azonban – ahogy már a bevezetőben is szóltunk róla – a növekedésnek gyakorlatilag semmilyen foglalkoztatási hatása nem volt. A foglalkoztatottak száma és az aktivitási arány ugyanazon a szinten van, mint 1993-ban, amikor a GDP trendje megfordult (1. ábra).

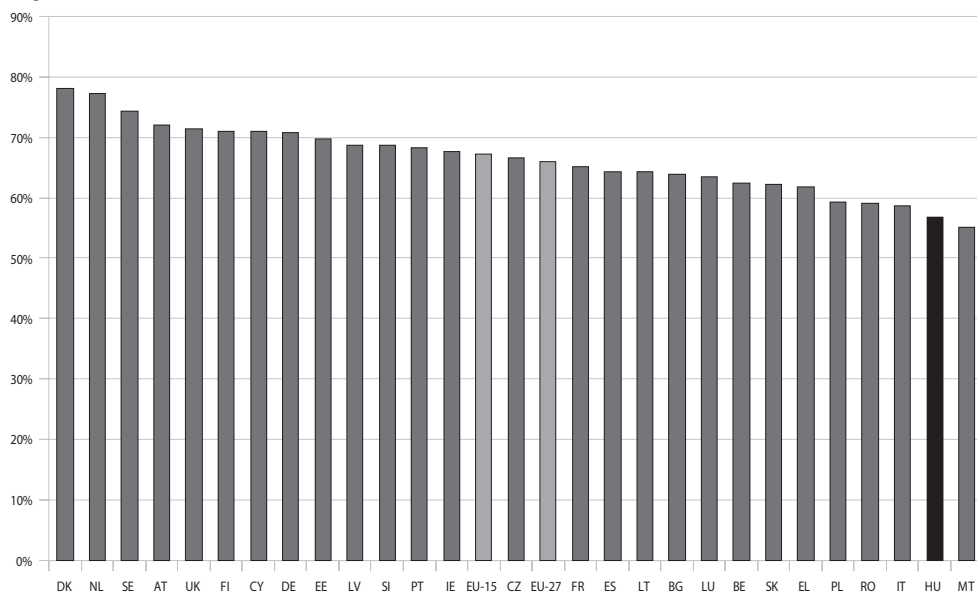
Hogy hogyan értékeljük az 56% körül stagnáló foglalkoztatási arányt, azt az európai összevetés segít eldönteni (2. ábra). A teljes aktív korú népességben a foglalkoztatottak arányát tekintve az Unió 27 tagországa közül az utolsó előttiek vagyunk, csak Máltát előzzük meg. A mi 56%-os arányunkkal szemben az Unió 15 régi tagországában 67%, a skandináv országokban pedig több mint 70% a foglalkoztatási arány. Az összes egykori szocialista országban is (a legtöbbjükben sokkal) jobb a helyzet, mint nálunk.

1. ábra: Az összes foglalkoztatott számának alakulása Magyarországon, 1991–2008



Forrás: MTA KTI, Munkaerő-piaci tükör 2009.

2. ábra: A foglalkoztatottak aránya a teljes aktív korú népességben, az Európai Unió tagállamaiban, 2008



Forrás: Eurostat.

Alig több mint 3 millióan dolgoznak bejelentve, a feketén foglalkoztatottak számát 800 ezerre becsülik.²¹ 3 millió körül van a tartós ellátást szerzett inaktívok száma, közülük körülbelül 2 millió az öregségi nyugdíjas, 1 millió az aktív korú. Körülbelül 1,4 millió aktív korú ember rekedt kívül tartósan a munkaerőpiacon, anélkül, hogy bármilyen tartós ellátást szerzett volna. Közülük 300 ezren kapnak valamilyen munkanélküli ellátást.

A feketemunkások, az alkalmi munkából élők és a tartós munkanélküliek nagy száma nemcsak azért probléma, mert nem fizetnek járulékot vagy csak keveset, hanem azért is, mert nem szereznek jogosultságot a társadalombiztosítási ellátásokra, így például sokaknak nem lesz nyugdíjuk.

A foglalkoztatási szint emelése ezért a legfőbb stratégiai célok egyike Magyarország számára. Hosszú távon csak ettől várható a szegénység és a társadalmi kirekesztettség csökkenése, a teherviselők adóterhelésének csökkenése, a jóléti rendszer fenntarthatósága és a jövő nemzedékeket terhelő eladósodottság visszaszorítása.

A fő okok: a képzetlenség, rossz egyensúly a munkaerőpiacon, szélsőségesen szelektív iskolarendszer

A problémának van egy jól azonosítható struktúrája. A foglalkoztatás a képzetlenek, a megváltozott munkaképességűek, a romák, és a nyugdíj előtt álló (55–64 éves) népességben, illetve a kisgyerekes anyák körében alacsony.

1. táblázat: Foglalkoztatottság nem, kor és iskolázottság szerint, 2008

	15–24 éves (férfi és nő)	25–39 éves nők	55–64 éves (férfi és nő)	25–64 éves képzetlen	25–64 éves (férfi és nő)	15–64 éves (férfi és nő)
Magyarország	20,0	63,6	31,4	38,7	64,7	56,7
Lengyelország	27,3	72,2	31,6	43,0	67,5	59,2
Szlovákia	26,2	67,9	39,2	32,3	72,1	62,3
Csehország	28,1	66,0	47,6	46,5	75,1	66,6
Szlovénia	38,4	85,4	32,8	55,0	75,2	68,6
EU15	41,0	72,4	47,4	57,9	72,9	67,3

Forrás: Eurostat

A viszonylag idősebbek inaktivitása döntően a rokkantnyugdíjazás és a korai nyugdíjazás kilencvenes évekbeli gyakorlatának következménye,²² ezen már nem tudunk változtatni. Messze a legnagyobb probléma a képzetlenek alacsony foglalkoztatása és magas aránya a társadalomban. A romák alacsony foglalkoztatása is ezzel a problémával függ össze. Míg az unió 15 régi tagállamában a képzetlenek foglalkoztatása is 60% körül van, jó néhány országban 70% fölött, addig nálunk nem éri el a 40%-ot sem. A nem dolgozó 20-59 éves népesség (2006-ban 1,84 millió ember) többségének nincs érettségije, 600 ezren legfeljebb általános iskolát végeztek, 470 ezren szakmunkásképzőt vagy szakiskolát. A közoktatásból kikerülőkre vonatkozó vizsgálatok pedig azt jelzik, hogy a mai 20 évesek között is 15% azoknak az aránya, akik nem végeztek többet az általános iskolánál.²³ A hátrányos helyzetű kistérségek falvaiban közel 200 ezer, nagyobb településein további 60 ezer iskolázatlan munkanélküli él.

A képzetlenek miatt kialakuló alacsony foglalkoztatási szintnek két fő oka van.

Az egyik, hogy munkaerőpiacon rossz egyensúly alakult ki, ami a képzetlen munkanélküliek számára elérhetetlenné teszi a visszatérést a munkába. A rendszerváltás idején a több mint egymillió munkahely megszűnése miatt egyszerre lett a szociális ellátórendszernek sokkal több ügyfele, és sokkal kevesebb teherviselő. Ezzel párhuzamosan olyan adórendszer alakult ki, amelyik elsősorban a munkára kivetett közterhekből akarta biztosítani az államháztartás magas bevételi igényét. A munkát terhelő adók és járulékok drágává tették a foglalkoztatást. Ez, az ebből a szempontból magas minimálbér mellett, a termelékenységük fölé emeli a képzetlenek bérköltségét, így alacsony a kereslet az ő munkajárulékaik iránt. Ez tartóssá teszi a munkanélküliségüket, ami pedig szegénységhez és a szegénység újratermelődéséhez vezet az újabb generációkban, ami újabb szociális kiadásokra teremt igényt. Ezzel bezárul a kör.

A másik ok, hogy a képzetlenek magas arányát magától nem növi ki a magyar társadalom. Emiatt általában a szakmunkásképzés struktúráját szokták okolni, amely nem alkalmazkodott a változó igényekhez. Ezen lehet javítani, azonban aligha ez a fő ok. Egy szakmunkás jó esetben több mint négy évtizedet dolgozik az iskola elhagyása után, mielőtt nyugdíjba megy. Speciális szakismeretei minden technológiaváltáskor elavulnak. Csak akkor van esélye megőrizni a munkaerő-piaci pozícióját, ha képes alkalmazkodni a változásokhoz. Ehhez pedig elsősorban az általánosan képző oktatásban megszerezhető alapkészségek szükségesek.

Azt, hogy az alapkészségek elsajátíttatásában nagyon rosszul teljesít a magyar iskola-rendszer, az OECD nemzetközi összehasonlító tesztjeiből tudjuk, amelyek egyrészt az azonos életkorú diákok olvasási-szövegértési, számolási, természettudományos és problémamegoldó készségeit méri (PISA), másrészt az iskolából kikerült felnőttek szövegértési és számolási készségeit különböző életkorokban (IALS). Az IALS-eredmények azt

²² Vanhuysse 2004.

²³ Köllő 2009.

jelzik, hogy miközben a fiatal, már nem tanuló magyar diplomások átlagos készségeiket tekintve gyakorlatilag egy szinten vannak a nyugati társaikkal, az egyre alacsonyabban iskolázott magyarok készségszintje egyre jobban elmarad a velük elvileg azonos szinten képzett nyugatiakétól. A PISA-tesztek is jókora lemaradást mutatnak a diákjaink alapkészségeiben. A nem érettségizettek készségei jócskán elmaradnak hasonló szinten iskolázott nyugat-európaiakétól. Ebből adódóan nálunk a képzetlen munkaerőnek kisebb a termelékenysége és kevésbé képes arra, hogy továbbtanuljon vagy szakmát váltson.²⁴ A felnőttkori tanulás is nagyon ritka.²⁵ A munkaerő ágazatok és szakmák közti mozgása sem jelentős,²⁶ ami szintén az alapkészségek hiányára visszavezethető rugalmatlansággal függ össze.

Ennek egyik legfőbb oka, hogy a magyar a fejlett világ egyik legigazságtalanabb iskolarendszere, amely a születéskori társadalmi hátrányokat nem csökkenti, hanem felerősíti. Az OECD tagországai közül 2006-ban Magyarországon határozta meg a legnagyobb mértékben a gyerekek társadalmi-gazdasági helyzete a 15 évesen mért teljesítményüket.²⁷ Ennek az az oka, hogy nálunk a nagyon nagyok az iskolák közötti minőségi különbségek, és a különböző teljesítményű tanulók elkülönítése, beterelése a radikálisan különböző minőségű iskolákba példátlanul korai életkorban kezdődik. A magyar iskolarendszer a szegények gyerekeinek esélyt sem ad a színvonalas iskolákba való bekerülésre.

Vállalati struktúra és szabályozási környezet

Az alacsony foglalkoztatásnak vannak a vállalati struktúrával és a szabályozási környezettel összefüggő okai is.

A magyar gazdaság vállalati struktúrája a 70-es, 80-as években egy fordított piramishoz hasonlított. A nemzeti össztermék és a foglalkoztatás szempontjából is a nagyvállalatok domináltak. A kilencvenes évek folyamán a fordított piramisból homokóra lett. A nagyvállalatok lényeges szerepe megmaradt, de megjelent nagyszámú mikro- és kisvállalkozás is. Ezek jelentős része azonban kényszervállalkozás vagy a stagnáló önfoglalkoztatás eszköze volt, nem alkalmazottakat foglalkoztató, növekvő vállalat. A középvállalatok csak néhány szektorban, mindenekelőtt az építőiparban és a feldolgozóiparban tudtak igazán megerősödni. A nagyvállalati szektorban ugyanakkor a kilencvenes években gyors privatizáció zajlott le. A második kormányzati ciklus végére már a

²⁴ Köllő 2009.

²⁵ Varga 2006

²⁶ Balogh és Róbert 2008, Cseres-Gergely 2004.

²⁷ Lásd a 9. lábjegyzetet. A három kompetenciaterületen mért adatokat összegezve, 2006-ban Magyarországon magyarázták a legnagyobb mértékben a diákok társadalmi-gazdasági helyzetében mutatkozó különbségek a teljesítménykülönbségeiket. A 2009-es adatokat még nem dolgozta fel az OECD.

GDP 75-80%-át magántulajdonú vállalatok állították elő. A gyors privatizációban döntő szerepe volt a külföldi működő tőke beáramlásának. Az első két ciklusban, tehát 1998-ig a posztoszocialista régió 14 országába beáramló működő tőke több mint egyötöde Magyarországra jött.

Hogy ennek mi volt a nettó foglalkoztatási hatása, nem tudjuk pontosan. Az biztos, hogy az 1992 és 98 közötti időszakban a többségi hazai tulajdonú vállalatokban a foglalkoztatottak száma 800 ezer fővel csökkent, miközben a többségi külföldi tulajdonúakban 260 ezer fővel nőtt. A tőkeerős, új külföldi tulajdonosok többnyire technológiát váltottak, hatékonyságot növeltek, csökkentették a foglalkoztatottak számát, és lefőlőzték a rendelkezésre álló munkaerő-kínálatot. Vagyis kevesebb, de fiatalabb, képzetesebb és egyazon képzettségi kategórián belül is jobban fizetett dolgozót alkalmaztak, mint a hazai tulajdonú cégek. Döntően exportra termelnek, döntően importált alapanyagokból, csupán a relatíve jó ár-érték-arányú munkaerőt használva. A kapcsolatuk a foglalkoztatási szempontból nagyon fontos hazai kis- és középvállalkozásokkal messze elmarad azoktól a várakozásoktól, amelyekkel a 90-es évek első felének gazdaságpolitikája táplált a remélt hazai beszállítói hálózaton keresztül a gazdaság többi szereplőjére gyakorolt húzó hatásuk iránt.

Emellett az elmúlt évtizedben a költségvetési politika és az üzleti szabályozás egyre inkább a klientúrák támogatására és a populista szavazatszerzésre irányuló rövidtávú politikai taktikák eszközeként vált. Ez gyorsan és kiszámíthatatlanul változó üzleti környezetet teremtett, amelyben nem lehet kiszámítani egy befektetés megtérülését. A túlélés legbiztosabb eszköze így nem az innováció és a teljesítmény, hanem a szabályok kikerülése, a kedvező szabályozás kilobbizása, és az állami megrendelések megszerzése. Ez a környezet különösen nehéz helyzetbe hozza a kis- és középvállalkozásokat, mert rájuk a változó szabályokhoz való igazodás kényszere és a közterhek is teljes súllyal nehezednek, miközben nem rendelkeznek ezek csökkentésének vagy ellentételezésének legális lehetőségeivel, amilyen például az egyedi adókedvezmények kiharcolása, a piaci erőfölény, a nagy állami megrendelések megszerzése, vagy egy nagy nemzetközi anyacég stabilizáló hatása. A kiszámíthatatlanságnak nagyon közvetlen hatása is van a foglalkoztatásra. A kiszámíthatatlanul változó gazdasági környezet miatt aránytalanul nagy kockázatot kell vállalnia annak, aki új munkaerőt vesz fel, és ez közvetlenül visszaveti a foglalkoztatást.

A mezőgazdaság foglalkoztatási hatása

A mezőgazdaság foglalkoztatási hatása is gyengébb, mint lehetne. Az agrárpolitikában a támogatások és a fejlesztési források elosztása indokolatlanul tovább növeli a nagybirtokok erejét és vagyonát és a területi egyenlőtlenségeket. A monokultúrák, ipari mező-

gazdaság fejlődik, ami amellett, hogy a környezetre is káros és kevésbé alkalmas a magas minőségű, egészséges élelmiszerek előállítására, a vidéki népesség foglalkoztatási esélyeihez is nagyon kevésbé járul hozzá. A helyi alapanyagok helyi vagy térségi feldolgozásának hiányában a mezőgazdaság által megtermelt élelmiszeripari alapanyagok feldolgozásából a helyi foglalkoztatási hatás nélküli, nagy tökekoncentrációjú feldolgozók és értékesítők profitálnak.

Munkakínálat

Végül természetesen az is nagyon fontos tényező, hogy a munkanélküliek mennyire képesek és hajlandóak erőfeszítést tenni annak érdekében, hogy munkát találjanak, mennyire sikerül áthidalni a gazdaság nagy területi egyenlőtlenségeiből és a teljesen befagyott földrajzi mobilitásból adódó foglalkoztatási hátrányt, mennyire hatékonyak a munkakeresőknek nyújtott szolgáltatások. Magyarországon nem kiugróan magas a munkanélküliek száma, viszont nagyon magas köztük a tartós munkanélküliek aránya. Ez is azt jelzi, hogy a munkanélküliség nem a piac fluktuációiból adódó dinamikus jelenség nálunk, hanem strukturális, egy millióra tehető réteg élethelyzetére jellemző, tartós állapot. Épp ezért nem volt sikeres a harmadik ciklus Fidesz vezette kormányának az a törekvése, hogy a munkakínálaton a minimálbér megduplázásával és a munkanélküli ellátás időtartamának és összegének csökkentésével javítson. A várt pozitív hatás elmaradt, mert a minimálbér-emelés egyben magasabbra tolta azt a termelékenységi küszöböt, amit a képzetleneknek át kéne ugraniuk ahhoz, hogy bejussanak a munkapiacra.²⁸ Eközben az állami munkaügyi intézményrendszerben erősödő tendencia lett, hogy a szolgáltatók az amúgy is jól képzett, átmeneti munkanélkülieknek szolgálnak, gyakorlatilag lemondva a képzetlen, tartós munkanélküliekről. Visszafogja a munkakínálatot az a rendszer is, hogy aki munkát vállal elveszíti a segély-jogosultságát. A munkavégző-képességet fejlesztő és a munkába állást segítő szolgáltatások kínálata, minősége gyenge, illetve nagyon egyenetlen. A munkahelyteremtő vagy bértámogatások többsége támogatás nélkül is létrejövő állásokat finanszíroz, a közfoglalkoztatási programok nem a piaci állásba kerülést segítik, hanem a segélyek és az alkalmi munkák közötti körforgást.²⁹

28 Benedek és szerzőtársai 2006, Kertesi és Köllő 2004.

29 Bódis és szerzőtársai 2005, Bódis–Nagy 2008.

Céljaink és javaslataink

Hogy mit kell tenni, az következik az imént kifejtett helyzetértékelésből. Négy kulcsterületen javaslunk beavatkozást.

1. Javítani kell azokon a szabályozási és adózási feltételeken, amelyek a munkaerő iránti keresletet befolyásolják. Ezen belül a legfontosabb, hogy csökkenteni kell a munkaerő-felvétel kockázatát és a képzetlen munkaerő bérköltségét.

2. Élnékíteni kell a munkaerő, ezen belül az alacsonyan képzett munkaerő iránti keresletet egy zöld és foglalkoztatási szemléletű fordulat elérésével a fejlesztéspolitikában és a mezőgazdaságban.

3. Javítani kell a munkakínálatot a nem dolgozók munkavállalásának erősebb ösztönzésével és a munkába állás előtt álló akadályok aktív munkaerőpiaci eszközökkel történő lebontásával.

4. Hosszú távú megoldásként az oktatási rendszert kell úgy átalakítani, hogy a technológiaigényes munkakörök betöltéséhez, szakmaváltásokhoz, felnőttkori tanuláshoz szükséges alapkészségeket kivétel nélkül mindenki megszerezze.

1.1. Kiszámítható gazdasági környezet a foglalkoztatásért

Szakítani kell a túlköltekezés és megszorítás választási ciklusokhoz illeszkedő ismétlődésével. A fegyelmezett és hiteles költségvetési politika alapfeltétele a vállalkozások számára kiszámítható környezet megteremtésének. Ezért szerepelt a 2008 októberében nyilvánosságra hozott közpolitikai javaslatcsomagunkban a közpénzügyi törvény újbóli benyújtása és a Költségvetési Tanács felállítása. Az előbbi lényege, hogy a parlament kétharmados többségének erejével szigorú korlátokat szab az államadósság és a költségvetési hiány alakulásának. Az utóbbi fő feladata a költségvetési politika átláthatóságának biztosítása, a kiadások és bevételek szerkezetének rendszeres vizsgálata, illetve a költségvetési tervezést megalapozó számítások értékelése, közzététele. Azóta mindkettő megvalósult. A *közpénzügyi törvényen* azonban szívesen *szigorítanánk*, a *Költségvetési Tanácsot* pedig *megerősítenénk*. A jelen állás szerint további megszorításokra nincs szükség, ezek nélkül is tartható az a közpénzügyi törvényben rögzített vállalás, hogy az államadósság nem növekszik az inflációnál gyorsabban.

Ami a szabályozást illeti, mi törvényben korlátoznánk a szabályozás év közbeni változtatásának lehetőségét. A szabályváltoztatás feltételévé tennénk a gazdasági szereplők alkalmazkodási költségeinek előzetes, számszerű felmérését. Az adók és támoga-

tások változására négyéves programot hirdetnénk, és a kivételes, külső kényszer miatt szükségessé váló változtatásokat is legalább egy évvel előre bejelentenénk. Erről részletesen a gazdaságról szóló fejezetben (III/A) írunk.

A versenyt torzító, a gazdasági környezet kiszámíthatatlanságát növelő egyik alapvető tényező a politika és a gazdaság korrupt viszonyrendszere. A párt- és kampányfinanszírozás szigorú szabályozására és a szabályozás megsértésének szigorú szankcionálására, illetve a közbeszerzési törvény felülvizsgálatára vonatkozó, az előző fejezetben bemutatott javaslatainkkal érezhetően csökkenthető lenne a politikai klientúraviszonyok torzító befolyása a gazdaságra. Erről részletesen a hazai demokrácia fejlesztéséről szóló fejezetben (I/A) írtunk.

Mindezek a változások kiszámíthatóbbá tennék a befektetések megtérülését, kedvezőbb feltételeket hoznának létre a gazdasági környezet változásaival szemben legvédtelenebb, foglalkoztatási szempontból viszont kulcsfontosságú kis- és középvállalati szektor számára, ami jó hatással lenne a munkaerő iránti keresletre, és mindenekelőtt csökkentenék a munkaerő-felvétel kockázatát.

1.2. A bérköltségek további csökkentése, elsősorban a jövedelmi spektrum alján

Magyarország, talán sokak tévhitével ellentétben, az állami elvonások GDP-hez viszonyított arányát tekintve egyáltalán nem tűnik ki az Európai Unió országai közül. Ebből a szempontból Európában átlagosnak számítunk, az Unió átlagánál egy kicsit alacsonyabb, a régió átlagánál valamivel magasabb a magyarországi adóterhelés. A közelmúltig azonban kiugróan magas volt a magyarországi adóék, azaz a foglalkoztatás teljes költsége és a nettó bér közötti különbség. Ez egyrészt a költségvetés bevételi szerkezetében a munkát terhelő adók és járulékok magas hányadának, másrészt a teljes aktív korú népességben a legalisan foglalkoztatottak alacsony arányának a következménye.

Mi, ezekre a tényekre figyelemmel, továbbá abból kiindulva, hogy a tartós kirekesztettségben élők integrálásának feladata miatt sem indokolt az újraelosztás mértékének csökkentésében gondolkodni, a 2008 októberében nyilvánosságra hozott javaslatcsoomagunkban³⁰ egy bevételsemleges átrendezést javasoltunk a költségvetés bevételi oldalán, a munkához kapcsolódó terhek csökkentésével, amihez a fogyasztás, a vagyon és a környezetterhelés fokozottabb adóztatásával javasoltuk megteremteni a forrást.

A javaslataink egészen a válság beköszöntéig visszhangtalanok maradtak, majd a válság hatására a Gyurcsány- majd a Bajnai-kormány részben hasonló irányban indult el. A 2009-es adó-átrendezés következtében a munkát terhelő elvonások GDP-n belüli aránya a 2007-2008-as 20-21%-ról 2010-ben 19% körülire csökkent, ami nagyjából meg-

30 LMP 2008.

felel az Unió átlagának, míg a fogyasztást terhelő adóké 15-ről 16%-ra nőtt.³¹ Ezeknek a változásoknak a fő irányát természetesen helyeseltük, de több részlettel nem értettünk egyet.

Egyrészt a fogyasztás (és a vagyon)³² adóztatásának erősítésével létrehozott mozgásteret mi a *környezetterhelés sokkal hangsúlyosabb adóztatásával* bővítenénk. Ezek közül a legfontosabb a közúti teherfuvarozás úthasználatának tonnakilométer-alapú megfizettetése, a környezetvédelmi termékdíjak, környezethasználati díjak és a bányajáradék emelése, és egy teljes körű széndioxidadó bevezetése, a mindenkori kvótaáron.

Másrészt a rendelkezésre álló mozgásteret másképp használtuk volna fel a munka terheinek csökkentésére. Véges mozgástér esetén választani kell, hogy az ember inkább munkáltatói terheket vagy személyi jövedelemadót csökkent. Mi jobban koncentráltunk volna a munkáltatói terhekre, mert azok csökkentése közvetlenül élénkíti a munkaerő iránti keresletet, az szja-csökkentés pedig csak a munkáltató és a munkavállaló közti béralkun keresztül. A szuperbruttósítás bevezetésével a béralku szempontjából ez a különbség közömbössé vált. (A vállalkozások alkalmazkodási költségei miatt a szuperbruttó-rendszerből nem lépnénk vissza.)

Az szja- és járulékcsökkentés eddig alkalmazott technikája elsősorban a jövedelmi spektrum közepén okozott érezhető tehersökkenést. Ez azt sugallja, hogy az intézkedések fő célja az adóelkerülés csökkentése volt. Mi is súlyos problémának értékeljük az adóelkerülést, de egy véges tehersökkenetési mozgástérrel számolva választani kell, hogy azt az adóelkerülés csökkentésére vagy a képzetlenek munkaereje iránti kereslet élénkítésére használjuk fel, s mi az utóbbi preferálása miatt jobban céloznánk a jövedelmi spektrum aljára a tehersökkenéssel. A mozgástérnek, elsősorban a zöldadók növelésével elért fokozatos fejlesztésével terjesztenénk ki a tehersökkenést az egész spektrumra.

A további adórendszeri átrendezésre vonatkozó javaslataink ezeknek a szempontoknak megfelelően alakulnak.

Nyolc év alatt további 1000 milliárd forinttal *csökkentenénk a munkára nehezedő adó- és járulékterhelést*. Ezt a zöldadók 600 milliárdos nagyságrendű növelése, a többletjövedelem miatt megnövekvő fogyasztásból várható körülbelül 140 milliárd forint többlet áfa- és jövedékiadó-bevétel, valamint a fiktív céges gépjárműhasználat visszaszorításából származó többletbevételek ellensúlyozná.

Az átrendezést a gazdasági szereplők véges rugalmassága miatt szükséges ilyen hosszú időszakra elosztani. Azonban a minimálbér teljes bérköltségét már az első négy év alatt összességében 15%-kal mérsékelnénk, a járulékterhek erőteljes csökkentésével, a minimálbér nominális befagyasztásával és a szakképzettek garantált bérminimumának megszüntetésével.

31 PM 2010. További részletek a gazdasági fejezetben (III/A).

32 Bajnai-kormány ingatlanadó-konstrukcióját annak jogbizonytalanságot okozó hatásai miatt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

A szuperbruttó bérre alapuló struktúrát megtartanánk, de a mainál sokkal átláthatóbbá tennénk a nyugdíjjárulékon kívül az összes munkaadói és munkavállalói járulék eltörlésével. Megszüntetnénk továbbá a külön adózó jövedelem kategóriáját, minden jövedelem az egységes adóalapba számítódna, ezzel szja- és járulékkötelessé válna. Az összevont jövedelmet az új rendszerben csupán kétféle teher sújtaná. Egyrészt a nyugdíjjárulék, egy, a szuperbruttó bér alapján kalkulált 25%-os nagyságú egységes járulék, ami felváltaná a mai munkaadói és munkavállalói nyugdíjjárulékot. Másrészt a személyi jövedelemadó, amelynek alsó kulcsa 100 ezer forintos határig 0% lenne, és biztosítaná, hogy minden jövedelmi kategóriában összességében 20-30%-kal csökkenjen az elvonási szint.

Az adóreform-javaslatunk részletei a gazdasági fejezetben (III/A) találhatók.

2.1. Zöld munkahelyeket teremtő beruházások

A gazdasági válság szerte a világon nagyon érzékenyen érintette a foglalkoztatást. Az Európai Unióban egy év alatt körülbelül négymillió munkahely szűnt meg. Sok országban, így az Egyesült Államokban és az Európai Unió tagországaiban, vagy például Dél-Koreában, az állam közvetlen beruházásokkal is szerepet vállal a munkaerő iránti kereslet élénkítésében, olyan szektorokban, amelyek fejlesztése a gazdaságot a fenntarthatóság irányába mozdítja. Ezek a gyakran „Green New Deal”-nek nevezett programok, a válságkezelő hatásukon túl, olyan ágazatokat erősítenek, amelyek a hagyományos energiahordozók kimerülése és a globális ökológiai problémák miatt várható változásokra is segítik felkészülni a gazdaságot, így a válság utáni kibontakozás utánra előnyhöz juttatják az országot a munkahelyekért folyó nemzetközi versenyben. Mi úgy látjuk, hogy nálunk is szükség van ennek az eszköznek a használatára, azért is, mert a foglalkoztatási helyzet javítását szolgáló többi javaslatunk nem egyik napról a másikra fejti ki a hatását, viszont vannak a társadalomban olyan, a munkanélküliséggel összefüggő akut válságjelenségek, amelyek azonnali beavatkozást kívánnak.

Nálunk a fizetőképesség megőrzésének kényszere és az ország hitelképességének megromlása miatt a zöld munkahelyteremtésnek csak olyan megvalósítására van lehetőség, ami a költségvetésnek nem jelent többletterhet. Nemzetközi példák felhasználásával már 2009 februárjában kidolgoztunk és nyilvánosságra hoztunk egy javaslatcsomagot,³³ amelynek az a lényege, hogy az építőiparban a lakossági energiafelhasználás hatékonyságát javító, az energiaszektorban a megújuló energiatermelés fejlesztését elősegítő, a közlekedésben a közösségi közlekedést fejlesztő, illetve a Vásárhelyi-terv keretében az ökológiai tájgazdálkodási elemeket megvalósító beruházásokkal teremtsünk

33 LMP-Compass 2009.

zöld munkahelyeket. Ehhez a környezetterhelés fokozottabb adóztatásával, az uniós fejlesztési források átcsoportosításával, a közúti teherszállítás megadóztatásával, a fővárosi dugódíj bevezetésével, illetve a széndioxid-kvóták értékesítéséből befolyó bevételből teremtenénk forrást, a költségvetési egyensúly érintetlenül hagyásával. A javaslat részleteit a gazdasági fejezetben mutatjuk be (III/A).

2.2. Foglalkoztatási és ökológiai fordulat a mezőgazdaságban

Korábban, az értékválasztásaink és a magyar társadalom problémáinak összefüggését bemutató bevezető fejezetben már szoltunk arról, hogy az ökológiai és a foglalkoztatási érdekek a mezőgazdaságban is találkoznak.

A nagybirtokokon, hatalmas monokultúrákkal dolgozó, iparszerű mezőgazdaság ökológiai és foglalkoztatási szempontból is előnytelen. A rendelkezésre álló támogatási rendszerek mégis a mezőgazdasági nagyüzemeket támogatják a tulajdonosi szerkezetet a birtokonkoncentráció irányába tolva. Mi ebben változást szeretnénk elérni. A termeléshez kapcsolódó támogatások egy részének más vidékfejlesztési célokra történő átcsoportosítása mellett, a továbbra is a termeléshez kapcsolódó támogatásokat degresszívvé tennénk.

A mezőgazdaság foglalkoztatási és népességmegtartó hatása szempontjából az optimális az, ha a föld helyben lakó, életvitelszerűen gazdálkodó emberek kezében van, ezért mi szeretnénk meghosszabbítani a külföldiek földtulajdonszerzésére vonatkozó moratóriumot.

Azt szeretnénk, ha a vidéki termékláncok lerövidülnének, így lényegesen nagyobb haszon maradna a termelőknél, és a fogyasztók számára átlátható lenne az élelmiszerek eredete. Ezért a vidéki térségek közvetlen értékesítési csatornáinak fejlesztését közvetlen infrastruktúra-fejlesztéssel, és a jogszabályi környezet megváltoztatásával is segítenénk (lásd még a vidék esélyegyenlőségéről szóló II/C fejezetet).

Az élelmiszerbiztonsági és élelmiszer-önrendelkezési szabályok szigorításával és a támogatási rendszer fejlesztésével is helyzetbe akarjuk hozni ezt az ökológiai, egészségügyi és foglalkoztatási szempontból is optimális gazdálkodási módot. Meg akarjuk őrizni a magyar mezőgazdaság mentességét a genetikailag módosított organizmusoktól.

A mezőgazdaság fejlesztésére vonatkozó javaslatainkat részletesen a gazdaságról szóló fejezetekben fejtjük ki (III/A).

3. A munkakínálat javítása

A munkakínálat növeléséhez egyfelől arra van szükség, hogy a nem dolgozók nagyobb ösztönzést kapjanak a munkakeresésre és munkavállalásra. Az LMP nem a segélyek összegének csökkentésében látja az alkalmas eszközt erre, hanem az együttműködési, álláskeresési feltételek szigorításában és következetes betartatásában. Ehhez a szabályozást és a munkaügyi kirendeltségek érdekeltiségét is javítani kell.

A munkavállalás akadályainak enyhítése, a munkavégző-képesség javítása nélkül nem várható, hogy azok, akik több éve nem dolgoznak, képesek legyenek visszatérni a munkaerőpiacra. Magyarországon a személyre szabott szociális és aktív munkaerő-piaci szolgáltatások területén a választékot, a minőséget, és a szolgáltatói kapacitásokat tekintve is jelentősek a hiányok, miközben a tartós szegénység és munkanélküliség csökkentésében illetve megelőzésében (ami a válság mélyülésével egyre fontosabb) alapvető szerepe lenne ezeknek a szolgáltatásoknak. A munkanélküliek körében készségfejlesztésre és a motiváció, önbizalom helyreállítására egyaránt szükség van. Ezeket pusztán anyagi ösztönzőkkel nem lehet kiváltani. A megváltozott munkaképességű munkanélkülieknek személyre szabott, emiatt drága – de hatékony és így hamar megtérülő – rehabilitációs szolgáltatásokkal lehet segíteni. Ezeket ma néhány tucat non-profit vállalkozás végzi csak: szolgáltatásaikat az ország egészében elérhetővé kell tenni. A munkaügyi kirendeltségek rövid távú kapacitáshiányát a non-profit szektor bevonásával lehet enyhíteni, olyan szolgáltatás-vásárlás jellegű, szerződéses finanszírozási konstrukcióban, ami a biztosítja a szolgáltatások jó minőségét és eredményességét. Erre a feladatra uniós források is rendelkezésre állnak, így nem újabb pénzekre, hanem jobb szabályozásra, valamint az eredményesség folyamatos ösztönzésére és ellenőrzésére van szükség.

A jóléti ellátások csökkenthetik a munkavállalási hajlandóságot, nemcsak a segély, hanem a családi pótlék vagy a rokkantnyugdíj is.³⁴ Ez önmagában nem probléma, azonban át kell alakítani azoknak a jóléti ellátásoknak a hozzáférési feltételeit, amelyek munkaképes embereket hosszú időre vagy véglegesen távol tartják a munkaerőpiactól. A legfontosabb ilyen ellátás a rokkantnyugdíj és a rokkantsági járadék.

A munkanélküliséghez kapcsolódó ellátásoknak van egy további ellenősztönző hatása is, az úgynevezett munkanélküliségi csapda. Ez abból adódik, hogy a segély csak a munkanélküliség idején jár, így a munkába álláskor a jövedelem nem a nettó bér mértékéig nő meg, hanem csak a bér és a segély különbségével. Vagyis olyan, mintha a munkába álló a béréből 50, vagy akár 80-100%-os adót fizetne, attól függően, hogy mennyi a munkába álláskor elvesztett segély. Ezt a csapdát tovább mélyíti, hogy a segélyezettek gyakran csak bizonytalan idejű, átmeneti munkákra számíthatnak, és ha lejár

34 A jóléti ellátásoknak a munkakínálatra gyakorolt hatásáról szóló elméleti irodalom áttekintéséről lásd Semjén 1996. Ezek fő megállapításait a hazai empirikus kutatások is megerősítik (lásd Cseres-Gergely–Scharle 2007, Bódis et al. 2005).-

a szerződésük, megint igényelni kell a segílyt és kívárni, amíg döntenek róla. Ezt az ellenőztönzést négy eszközzel javasoljuk csökkenteni: egyfelől, a jelenlegi segélyezés helyébe lépő garantált minimumjövedelem együttműködési feltételeinek szigorításával, másrészt a jogosultság kiterjesztésével a dolgozó szegényekre. Harmadrészt úgy, hogy a munkajövedelem egy része a jogosultság elbírálásokor nem számítana be a háztartás jövedelmébe, különösen a munkába állást követő két évben. Végül ezt segítené még a lakásfenntartási támogatás jelentős kiterjesztése és emelése is (lásd a lakhatásról szóló fejezet 4. pontját), amely szintén hozzáférhető lenne a dolgozó szegények számára is.

Amennyiben a munkát keresők érdemi segítséget kapnak a munkába álláshoz, akkor van értelme szorosabb együttműködést elvárni a munkaügyi kirendeltségekkel és az együttműködési feltételeket következetesen betartatni. A feltételek megszegéséhez kapcsolódó szankciókat viszont enyhíteni kell.

Végül, a munkakínálat bővítését a munkába állás költségeinek csökkentésével is ösztönözni kell. Ezt segítenék a lakáspolitikai javaslataink, amelyek a lakásmobilitás megkönnyítésével hozzájárulnának a foglalkoztatás regionális különbségeinek csökkentéséhez és a leszakadó térségekben lakók esélyegyenlőségéhez is. A munkakínálatot bővítené a gyermekek napközbeni ellátásának bővítése (erről lásd az oktatásról szóló II/B rész 4. pontját), és rugalmasabbá tétele, valamint a területi ellátási egyenlőtlenségek csökkentése is. Ezen kívül, mindkét szülő számára lehetőséget kell teremteni az atipikus munkavállalási formákra (pl. részmunkaidős állások, távmunka), és a munkáltatókat ösztönözni kell ezek minél szélesebb körű alkalmazására.

4. Oktatás és foglalkoztathatóság.

Ma a közoktatási rendszer nem segíti elő, hanem inkább gátolja a képzetlenségből adódó alacsony foglalkoztatási szint javulását. A tartós kiszorulás a munkaerőpiacról ma az alapkészségek, a szövegértés, számolás, probléma-felismerés, tanulni tudás, szociális jártasságok hiányával mutat szoros összefüggést; olyan készségekével tehát, amelyeket az iskolában kellene mindenkinek elsajátítania. Ezért szerintünk muszáj befektetni a közoktatásba.

A tanári pályát vonzóvá kell tenni a tehetséges fiatalok számára. El kell fogadtatni azt a pedagógiai szemléletet, amely az iskola feladatát a tananyag közvetítésén túl az alapkészségek fejlesztésében látja, amit bizonyos kritériumok eléréséig kivétel nélkül minden tanuló esetében folytatni kell. Ezt minden iskolától meg kell követelni. A teljesítést pedig mérési-értékelési rendszerrel és mentori hálózattal kell segíteni. Meg kell szüntetni a szegények gyerekeinek oktatási elkülönítését és betételését kilátástalan oktatási útvonalakba, amely csak a foglalkoztathatatlanság újratermeléséhez és a szegénység generációk közötti átörökítéséhez vezet.

Erre vonatkozó javaslatainkat a következő fejezetben mutatjuk be.

B) Igazságosság és esélyteremtés az oktatásban

Helyzetkép

Hiányos alapkészségek és az iskolarendszer szelektivitása

Az oktatási rendszerben elsajátítható szövegértési, számolási, problémamegoldó és szociális készségek kulcsfontosságúak a társadalmi integráció szempontjából. A képzetlenségből eredő alacsony foglalkoztatást gyakran elsősorban a középfokú szakképzés számlájára írják, holott sokkal inkább a korai szelekcióval és az egyre burkoltabb, sokarcú szegregációval van a legnagyobb baj. Hat-hét éves korban véglegesen elválnak egymástól a különböző társadalmi háttérű gyerekek iskolai útjai, ennek pedig az a következménye, hogy a tanulók jelentős része nem sajátítja el a legfontosabb alapkészségeket sem.

Az előző fejezet helyzetértékelő részében tettünk említést az alapkészségek szintjét az OECD-tagországokban mérő összehasonlító tesztek (PISA, IALS) eredményeiről. Ezek azt jelzik, hogy míg a magyar és a nyugat-európai fiatal diplomások alapkészségei hasonlóak, az alacsonyabban iskolázott magyarok ugyanebben az összehasonlításban átlagosan elmaradnak a velük elvben azonos szinten iskolázott nyugatiaktól. A magyar közoktatásból ma egy-egy korcsoport negyede-harmada lép ki úgy, hogy nem rendelkezik a foglalkoztathatósághoz szükséges legalapvetőbb készségekkel sem.

Az alapkészségek területén mutatkozó kudarc és az iskolarendszer szélsőséges szelektivitása szorosan összefügg. Az alapkészségeket mérő nemzetközi tesztek az egy országon belül különböző iskolákba járó, de azonos évfolyamon tanuló diákok alapkészségeiben mutatkozó egyenlőtlenséget is mérik, és azt is vizsgálják, hogy a tanulók teljesítményeinek különbségeit mennyire magyarázzák a gazdasági-társadalmi státuszuk különbségei. Azok közé az országok közé tartozunk, ahol a legnagyobbak a különbségek az iskolák között, s ezzel a gyerekek társadalmi-gazdasági státuszának különbségei szorosan összefüggnek. A 2000-ben, a 2003-ban és a 2006-ban felvett adatok tanúsága szerint is azok között az országok között vagyunk, amelyekben a társadalmi státusz a legerősebben határozza meg a tanulói teljesítményeket, akár az olvasási-szövegértési, akár a matematikai, akár a természettudományos kompetenciák méréséről van szó. A

matematikai kompetenciák egyenlőtlenségének társadalmi meghatározottsága mindhárom évben nálunk volt a legerősebb. A három kompetenciaterületen mért adatokat összegezve 2006-ban Magyarországon magyarázták a legnagyobb mértékben a diákok társadalmi-gazdasági helyzetében mutatkozó különbségek a teljesítménykülönbségeket (2. táblázat).³⁵

2. táblázat: A tanulók kompetenciaszintje és társadalmi státusza közötti összefüggés erőssége*

Kompetencia-terület	PISA 2000			PISA 2003			PISA 2006		
	Mo.	OECD	„helyezés”	Mo.	OECD	„helyezés”	Mo.	OECD	„helyezés”
Olvasás	25,4	15,8	1.	21,7	15,5	3.	19,4	12,3	3.
Matematika	26,9	15,2	1.	27,0	16,8	1.	23,4	14,4	1.
Természettudomány	23,3	15,1	2.	21,4	16,4	5.	21,4	14,4	2.

* Hány százalékban magyarázza a tanulók kompetenciaszintjeinek különbségeit a családjaik társadalmi, gazdasági és kulturális státuszát jelző ESCS-index (Magyarország/OECD-átlag/hányadikak vagyunk ebben a negatív rangsorban).

Forrás: OECD 2006

Ez a tanulók szociális helyzet és (vélt) etnikai hovatartozás alapján történő szélsőséges elkülönítéséből fakad, ami példátlanul korai életkorban elkezdődik. A magyar oktatási rendszer, ahelyett, hogy mérsékelné azokat a hátrányokat, amelyekkel a hátrányos helyzetű gyerekek elérik az iskolaköteles kort, ezeket a gyerekeket elválasztja magasabb státuszú társaiktól, és nem, vagy csak esetlegesen biztosítja a szükséges fejlesztést, felzárkóztatást. Már hatévesen alig leplezett felvételi eljárások, különféle tagozatok beindítása révén válogatják a gyerekeket.

2002 után több olyan program is indult, amely a szegregáció visszaszorítását tűzte ki célul (például az Országos Közoktatási Integrációs Hálózat és az Utolsó Padból Program), ám e programok még nem hoztak a nemzetközi mérésekben is megmutatkozó, markáns eredményeket, és nem is terjedtek ki minden területre (például a „problémás”, gyakran roma családokból származó gyerekek magántanulóvá nyilvánításának gyakorlatára). Ugyanakkor annyi már mostanra is bebizonyosodott, hogy az integráció a hátrányos helyzetű tanulók eredményein javít, a többiekén pedig legalábbis nem ront.³⁶

35 A 2009-es eredményeket még nem publikálta az OECD. A korábbi eredmények értékeléséről lásd például UNICEF 2002; Róbert 2004; Hoffman et al. 2005; Ferge 2005; Keller–Mártonfi 2006; Balázs–Ostorics–Szalay 2008.

36 Kézdi–Surányi 2008.

Az okok: intézményi polarizáltság, a hármas autonómia, területi egyenlőtlenségek és a pedagógusi teljesítmények elismerésének hiánya

A korai szelekció egyik oka a rendszerváltást követő iskolaszervezeti változások hatására kialakult intézményi polarizáltság. Az ehhez vezető folyamatok már jóval a rendszerváltás előtt elindultak, de a hármas autonómia, a szülők, az iskolák és fenntartók autonómiájának rendszere tette őket teljessé. Ma nemcsak a szülők választhatnak szabadon iskolát, de az iskolák is – részben – önállóan alakíthatják a pedagógiai programjukat és – a törvényi kiskapukat, valamint a törvénysértések ellen fellépni hivatott jegyzők egy részének nemtörődömségét kihasználva – sokféle szabadon felvételiztethetnek. A különböző iskolák és iskolatípusok nagyon különböző infrastrukturális és személyi feltételekkel, nagyon különböző pedagógiai programokkal működnek, és rendkívül eltérő gyakorlatot folytatnak. A hármas autonómia harmadik eleme a fenntartók szabadsága. A fenntartók szabadon indíthatnak ilyen vagy olyan „tagozatokat”, zárhatnak be, vagy vonhatnak össze iskolákat, fejleszthetnek, újíthatnak fel, vagy hanyagolhatnak el iskolaépületeket. E sokszínűségnek és szabadságnak a leggyakrabban a hátrányos helyzetűek látják a kárát, romák és nem romák egyaránt. Ők nem választanak szabadon: őket iskolaérettségi vizsgálatokkal és felvétellel szűrik, szelektálják, szegregálják.

Az iskolák minősége, felszereltsége közti különbségeket felerősítik a települési, földrajzi egyenlőtlenségek. A közoktatási intézmények fenntartóinak közel 90%-a települési önkormányzat, amely forrásaihoz (és elkötelezettségéhez) mérten, helyi alkuk függvényében egészíti ki az oktatási intézményeket csupán részben finanszírozó állami normatívát. A település jövedelemtermelő képessége (többek között az iparüzési adóbevétele) befolyásolja, hogy mennyit költenek a gyerekekre, és minden állami igyekezet dacára ezekben az alkukban a hátrányos helyzetűek lemaradása tovább nő. Kutatások szerint magyar közoktatás nem fordít az átlagosnál több pénzt a hátrányos helyzetű diákok oktatására, sőt, ennek éppen az ellenkezőjéről van szó. A hátrányos helyzetűek, különösen a legszegényebbek jelentős része eleve területileg elkülönülten él, többek között a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben, szegregált gettókban.

Az elkülönítést rossz ösztönzők is támogatják, mindenekelőtt a sajátos nevelési igényűvé minősített tanulók után járó normatíva, amit nem mindig az eredeti – egyébként helyes – céljára, a megfelelő egyéni és csoportos fejlesztés biztosítására használnak fel.

Az integráció helyett az elkülönítés választásának sokszor a pedagógiai felkészületlenség is fontos tényezője, amelyben a tanári szakma presztízsveszteségének, a többlet-teljesítmények és a pedagógiai innováció hiányzó elismerésének is szerepe van.

Magyarországon a pedagóguspálya presztízse és anyagi megbecsülése alacsony. A pályakezdő pedagógusok a diplomás pályakezdők átlagához és a hosszú ideje pályán levő kollégáikhoz képest is kirívóan gyenge fizetést kapnak.

Esélyegyenlőtlenség és szelekció az oktatás különböző szintjein

A mélyszegénységben élő családok gyerekei már az iskolaköteles kor elérése előtt nagyon súlyos szocializációs hátrányba kerülnek, ezért kulcsfontosságú, hogy minél korábban óvodába kerüljenek, és ott megfelelő fejlesztési szolgáltatást kapjanak. Ma azonban a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek jelentős része csak későn, ötéves korától kezd óvodába járni. Miközben országosan a gyermeklétszámok csökkenése miatt felesleg van óvodai kapacitásokból, épp ott nincs elég férőhely, ahol a legjobban kellene, azokon a területeken, ahol krónikus a munkanélküliség, sokan élnek mélyszegénységben, és magas a romák aránya. Szűkösség esetén az óvodák felvételi politikája azokat a gyerekeket részesíti előnyben, akiknek mindkét szülője dolgozik, ami érthető, azonban a leghátrányosabb helyzetűek kimaradásához vezet. Személyi és tárgyi feltételeiket, a pedagógiai programokat tekintve már az óvodák is szélsőségesen polarizáltak. A mélyszegénységben élő családok általános bizalmatlansága a közintézményekkel szemben pedig gyakran az óvodára is kiterjed.

Hazánkban az iskolakezdési életkor 6 és 8 év között szóródik. A megengedő szabályozás, ami eredetileg a gyerekek eltérő fejlődési üteméhez való alkalmazkodást szolgálta, a gyakorlatban számos nem kívánt következménnyel jár. Ezek közül a legfontosabb az egyenlőtlenségeket erősítő hatás.³⁷ A késleltetett (jellemzően hét éves korban bekövetkező) iskolakezdés ugyanis éppen a társadalmi ranglétra legalján és legtetején állókra a legjellemzőbb. Ám míg az előbbieknél az eleve meglévő lemaradást növeli (komolyabb fejlesztés nélkül elvesztegetett megismételt nagycsoport), az utóbbiaknál az eleve meglévő előnyt fokozza (hétévesekből toborzott, elit első osztályok). Ráadásul, ahogy a közoktatásban általában, ezen a téren is jellemző az esetlegesség: az iskolaérettség megállapításának gyakorlata óvodáról óvodára, nevelési tanácsadóról nevelési tanácsadóra változik.

Az iskolaköteles kor elérésekor az iskolaérettségi vizsgálatokkal megkezdődik a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek intézményes elkülönítése. Miközben a sajátos nevelési igényűvé minősített tanulók aránya (a legutóbbi 1-2 évet leszámítva) egyre nőtt, az őket sújtó szegregáció, legalább is annak elsődleges formája, a külön osztályba, illetve iskolába irányítás, jelentősen enyhült (jelenleg nagyjából a sajátos nevelési igényűek felét érinti). Ez részben a 2003-ban indított Utolsó Padból Programnak, részben annak köszönhető, hogy a gyógypedagógus szakma vezető képviselői között az inklúzió (az integráció és az egyéni, személyre szabott iskolai bánásmód) hívei kerültek többségbe.³⁸ Ez azonban egyelőre kevés.

37 Kende 2008.

38 Erőss és Kende 2009.

A hátrányos helyzetűek, különösen a halmozottan hátrányos helyzetűek és a romák felülreprezentáltak a bizottságok által sajátos nevelési igényűvé nyilvánított gyerekek között. Ennek oka az elavult diagnosztikai apparátus, melynek megújítása jelenleg is zajlik, a hátrányos helyzetű és roma tanulók általában későbbi óvodakezdése, az óvodák és a nevelési tanácsadók gyakorlata, és gyakran a segítő szándék, vagyis az a tény, hogy a bizottságok tagjai hisznek a sajátos nevelési igényűvé minősítetteket elvileg megillető fejlesztési szolgáltatások jótékony hatásában.³⁹

A szakértői bizottságok által felállított diagnózis, akár megalapozott, akár nem, önmagában nem vezet szegregációhoz. A legtöbb iskola pedagógiai programjában immár szerepel az integrált nevelés: elvileg minden további nélkül bekerülhetnének sajátos nevelési igényű tanulók a normál, de akár a tagozatos osztályokba is. Hogy ez nem, vagy nem elégszer történik meg, annak oka az iskolák szabad válogatási joga. Azt vesznek fel, akit akarnak; problémás gyerekeket pedig, ha csak létszámgondokkal nem küzdenek (ami – mondhatni szerencsére – gyakran előfordul), nem akarnak.

A „beilleszkedési, tanulási és magatartászavar” kategóriáját a széles pedagógusszakmában sem ismeri mindenki pontosan. Ide sorolódna a nem sajátos nevelési igényű, de „problémás” gyerekek. Őket kimondottan tilos szegregált gyógypedagógiai intézménybe irányítani, mégis áldozataivá válnak ők is a képességalapú szelekciónak, szegregációnak (gyakran „hozzájuk integrálják” a sajátos nevelési igényűeket). De nem csak ők. Vannak olyan tanulók is szép számmal, akiket mindenféle hivatalos kategóriától függetlenül „problémásként” tartanak számon (zavarja az órát, nehéz a felfogása stb.). Ők általában nem, vagy csak alig részesülnek fejlesztési szolgáltatásokban, noha szükségük volna rá.⁴⁰ Az emberi és anyagi erőforrások átcsoportosításával bővíteni kell, illetve létre kell hozni azokat a segítő-fejlesztő munkahelyeket (korrepetáló tanár, mentor, fejlesztő pedagógus, pszichológus, gyógypedagógus stb.), részben a nevelési tanácsadókban, részben közvetlenül a tanintézményekben, amelyek ehhez szükségesek.

Ami a pedagógusok általi fejlesztést illeti, a továbbképzéseknek köszönhetően egyre több a fejlesztőpedagógusi végzettséggel is rendelkező óvodapedagógus, tanító, tanár, de ez önmagában nem oldja meg a problémákat. Az intézmények működésmódja, és nem egy esetben a tanszemélyzet túlterhelése nem teszi lehetővé, hogy a pedagógusok a gyerekek életkori sajátosságait, egyéni helyzetét, jellemzőit figyelembe véve, a diákok érdeklődésére, aktivitására építve végezzék fejlesztőmunkájukat.

Az elkülönítés gyakorlata kiterjed a normál osztályba járókra is. A korai (a gyerekek 6-7 éves korában bekövetkező) iskolaválasztási, tagozatválasztási rendszer kirívó, hasonlóval nemigen találkozunk sem Európában, sem máshol. (Tagozatok hivatalosan nincsenek, de alapfokú művészeti oktatás, két tannyelvű képzés formájában, és más formákban de facto léteznek). Máshol az alapképzésnek legalább az első néhány éve

39 Berényi–Berkovits–Erőss 2008.

40 Csányi 2007, Erőss–Kende 2008

egységes. A negyedik és a hatodik osztály után lépnek be a rendszerbe az eleve az elkülönítésre épülő, hat- és nyolcosztályos gimnáziumok, melyeknél a szelekciónak látszólag a tanulók eltérő teljesítményszintje az alapja, azonban ezekben az életkorokban ez gyakorlatilag a szülők státusza szerinti szelekciót jelent. A nyolcosztályos általános iskolákban maradók körében magas az évisméltlések és a lemorzsolódás aránya. Ennek egyik intézményi formája a magántanulóvá nyilvánítás lehetőségével való visszaélés, amit az intézmények gyakran a problémás diákoktól való megszabadulás céljára használnak.

A közoktatás szelektivitása által felerősített induló hátrányokat később is nagyon nehéz leküzdeni. Magyarországnál csak Görögországban rosszabb a helyzet az Európai Unió tagállamai közül a 25 évesnél idősebb munkaképes korúak képzése terén. Nálunk csak 4% vesz részt valamilyen képzésben, azok is főleg a magasabb végzettségűek. Svédországban ez az arány 35% körül van.

Nemzeti stratégia kell

Ezen a helyzeten csak akkor lehet segíteni, ha a közoktatás fejlesztésének fő irányjaiban a pártok meg tudnak egyezni. A közoktatás hatalmas, lassan mozduló rendszerét az oktatásirányítás csak egy hosszabb, legalább évtizedes időszakon keresztül következetesen képviselt stratégiával tudja érdemben befolyásolni. A ciklusonként egymásnak ellentmondó fejlesztési stratégiák a részérdekek által mozgatott spontán folyamatoknak szolgáltatják ki az oktatási rendszert, amivel hosszú távon mindenki rosszul jár. Ezért azt javasoljuk, hogy a pártok kezdjenek rendszeres egyeztetésbe a közoktatás fejlesztésének nemzeti stratégiájáról, egyezzenek meg a stratégiai prioritások közös minimumában.

A magunk részéről úgy véljük, hogy ennek a munkának a szakmai megalapozását a közelmúltban az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal sikerrel elvégezte. A kerekasztal ugyan a Gyurcsány-kormány kezdeményezésére jött létre, de a tagjai nem pártok szakpolitikusi, hanem olyan, nagy szakmai hitellel rendelkező szakemberek voltak, akiknek a többségét az Országgyűlés illetékes bizottságai, a Magyar Tudományos Akadémia, a Gazdasági és Szociális Tanács, az iskolafenntartó egyházak, tudományos és szakmai szervezetek és vállalkozói kamarák delegálták. Mi azt javasoljuk, hogy folytassa a munkát egy nemzeti politikai kerekasztal a közoktatás fejlesztéséről, amely az Oktatási és Gyermekesély Kerekasztal által tavaly októberben nyilvánosságra hozott *Zöld Könyvet*⁴¹ tekinteti szakmai kiindulópontjának, és megszerkeszt egy *Fehér Könyvet*, amit legalább a következő évtizedben minden kormány irányadónak tekint.

Céljaink és javaslataink

1. Befektetés az oktatásba

Az Európai Unió tagországai a GDP-jük 4-7%-át költik oktatásra. Magyarország a maga 5-6% körüli ráfordításával ebből a szempontból a középmezőnyben van, amiből az a következtetés adódhat, hogy nem elsősorban az oktatási ráfordítás mértékén, hanem a felhasználás hatékonyságán kell javítani. A mostani befektetés az oktatásba való a köz-eljövő gazdasági teljesítményében megtérül, ezért öt-tíz éves távlatban a nemzetközi összehasonlításban élenjáró oktatási eredményeket produkáló skandináv országokhoz akarunk felzárkózni a GDP-hez viszonyított oktatási ráfordításban, ami *plusz 1%-1,5%-nyi ráfordítást* jelent.

A születések számából kalkulálható előrejelzések alapján az iskoláskorú gyermekek száma folyamatosan, évente és évfolyamonként 2500-3000 fővel csökken. A hatályos konvergencia-programmal szemben mi ebben nem megtakarítási lehetőséget látunk, hanem lehetőséget az oktatás színvonalának javítására. Mérhető fejlesztési célként a tanulói kompetenciákban a GDP-jük hasonló hányadát oktatásra költő országok élmezőnyéhez való felzárkózást és az egyenlőtlenségek mértékének az Európai Unió tagállamaiban mért értékek átlagára történő csökkentését javasoljuk kitűzni.

2. A tanári pálya vonzereje

Más országok sikeres oktatási reformjainak példája egyértelműen azt mutatja, hogy a tanári kar minősége és a tanári pálya presztízse a közoktatás minőségének egyik legfontosabb paramétere. El kell érni, hogy a tanári pálya vonzó legyen a legtehetségesebb fiatalok számára is.

A nemzetközi összehasonlításban legjobb teljesítményt nyújtó oktatási rendszerek példája azt mutatja, hogy ebben a legnagyobb szerepe annak van, hogy a tanári pálya kezdetén elérhető jövedelem is versenyképes legyen a más értelmiségi foglalkozásokban elérhető jövedelmekkel. Nálunk a pályakezdő pedagógusok relatív kereseti helyzete ma a régóta dolgozó tanárokéhoz képest is rossz. Ezért az erőforrásokat a *pályájuk elején levő tanárok relatív kereseti helyzetének tartós javítására* kell koncentrálni.

Ezzel párhuzamosan a *tanári szakokat olyan elitszakokká kell fejleszteni*, amelyek egyrészt válogathatnak a legjobb jelentkezők közül, másrészt a magas presztízsz kivívására alkalmas tudást és pedagógusi készségeket közvetítenek. Ma a tanárképző felsőoktatás

számos intézményében tanítanak olyan oktatók, akik az egyetemi oktatókkal szemben más országokban támasztott követelményeknek nem felelnének meg. Ezért szükség van a tanári mesterszakok akkreditációjának felülvizsgálatára.

3. Az alapkészségekre mindenkit megtanító iskola, teljesítménymérés

A társadalmi kirekesztődés ma az alapkészségek, a szövegértés, számolás, probléma-felismerés, tanulni tudás, szociális jártasságok hiányával mutat szoros összefüggést. Ezért a tananyagokat és a tanítás módszereit meg kell újítani. El kell fogadtatni azt a pedagógiai szemléletet, amely az iskola feladatát a tananyag közvetítésén túl az *alapkészségek fejlesztésében* látja, amit bizonyos kritériumok eléréséig kivétel nélkül minden tanuló esetében folytatni kell.

Ehhez az is szükséges, hogy a tanulók által elsajátított kompetenciákról a tanár, az iskola, a fenntartó, a szülő és maga a diák megbízható, szakszerűen felvett, a manipuláció ellen védett adatok alapján kapjon visszajelzést, és ki kell alakítani egy alkalmas ösztönzőrendszert is, ami valódi teljesítmények elérésére készítet.

A *mérési-értékelési rendszer* adja meg az oktatásfejlesztés irányainak helyességét igazoló vagy cáfoló visszajelzéseket is, és segít azonosítani az oktatási rendszerben jelen levő egyenlőtlenségek okait. Az Oktatási Kerekasztalhoz hasonlóan szükségesnek látjuk, hogy a rendszeres értékelés és visszacsatolás feladatát egy, a törvényességi felügyeletet is ellátó, a helyi vagy kistérségi oktatási terveket is vizsgáló felügyeleti és mentori rendszer lássa el.

4. Esélyt minden gyerekeknek

Tűrhetetlennek tartjuk a szegény gyerekek iskolai kirekesztését, elkülönítését

Mindenekelőtt azt kell megelőzni, hogy egyes gyerekek már az iskolaköteles kor előtt behozhatatlanul lemaradjanak. Ehhez teljes körűvé kell tenni a védőnői hálózatot, elterjeszteni a *korai fejlesztés* intézményét (Biztos Kezdet Program), bővíteni kell a bölcsődei kapacitást, ösztönözni kell a családi napközik elterjedését. Négy éves kortól mindenki, három éves kortól pedig minden hátrányos helyzetű gyermek számára elérhetővé kell tenni az óvodai ellátást. Ehhez férőhelyhiányos helyeken óvodákat kell építeni, a meglévők kapacitását pedig bővíteni kell. A gyermekjóléti kapacitások fejlesztésével, az óvodáskorú gyerekek teljes körű nyilvántartásával, beszoktatási programok indítá-

sával kell bevinni a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket az óvodába. Az óvodai nevelés színvonalának emelése, a személyi, pedagógiai feltételek javítása befektetést igényel, elsősorban éppen ott, ahol sok a hátrányos helyzetű gyerek.

Vissza kell szorítani a beiskolázáskor érvényesülő szociális és etnikai szelekciót. Mi megszüntetnénk minden, az iskolai beiratkozásokat megelőző, a gyerekek kompetenciaszintjét vizsgáló iskolaérettségi vizsgálatot, az iskolaérettségre vonatkozó véleményezési lehetőséget, hogy ezek többé ne szolgálhasson a gyerekek közötti válogatás alapjául. Helyette egy minden első osztályost érintő, a beiskolázás és iskolakezdés után (az első négy hónapon belül) elvégzendő egyéni fejlesztési vizsgálatot tervezünk. Ennek eredménye határozná meg, hogy melyik tanuló jogosult egyéni fejlesztési támogatásra, ennek fedezetét a költségvetés közvetlen bérjuttatás formájában biztosítaná a fejlesztést végzőknek. Ezzel egyúttal megszűnne a sajátos nevelési igényűvé, illetve beilleszkedési, tanulási és magatartászavarossá minősített gyerekek kategóriája, mindkét kategória szerepét az egyéni fejlesztési támogatás venné át. A súlyos értelmi fogyatékosokat (és egyes érzékszervi fogyatékoságokkal rendelkező tanulókat) kivéve egyetlen egyéni fejlesztési támogatásban részesülő tanuló sem járhatna szegregált intézménybe vagy osztályba. Az általános iskolákban működő eltérő tantervű tagozatokat és eltérő tantervű (korábbi nevükön: kiegészítő) iskolákat felmenő rendszerben meg kell szüntetni.

Szigorúan érvényt kell szerezni az általános iskolai felvételi tilalmának. A nyolcadik osztály végéig teljesen *meg kell tiltani teljesítmény alapján történő szelekciót*. Elő kell írni, hogy az egy beiskolázási területen működő, állami finanszírozásban részesülő iskoláknak, tehát az alapítványi és egyházi fenntartásúaknak is, azonos arányban kell részt vállalniuk a hátrányos helyzetű diákok tanításából. Az intézményen belüli szegregáció ellen elő kell írni, hogy az egy intézményen belüli párhuzamos osztályokban a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya nem térhet el egymástól. Az előírások megszegését komoly finanszírozási szankciókkal is büntetni kell.

Minden gyereknek, akinek szüksége van rá, biztosítani kell a tényleges hozzáférést a fejlesztő-segítő szolgáltatásokhoz, a korrepetáláshoz, az egyéni fejlesztéshez is. Az ezzel foglalkozók (nevelési tanácsadók, iskolapszichológusok, pedagógiai asszisztensek, utazó gyógypedagógusok, de maguk a pedagógusok is) ehhez minden támogatást meg kell, hogy kapjanak. Cserébe ők felelnek – számon kérhető módon – azért, hogy a lemaradók felzárkózzanak, a lemorzsolódás minimálisra csökkenjen, a magántanulóvá vált tanulók lehetőleg visszatérhessenek az iskolapadba. Az ő munkájuktól várjuk azt is, hogy se a szülőkhöz, se a tanítókhöz, tanárokhöz ne legyen rossz érzés a „problémás” (beleértve a magatartási zavaros) gyerekek miatt, vagyis fokozatosan szűnjön meg a szülői vagy pedagógusi igény ezeknek a tanulóknak az elkülönítésére.

A nyolc- és hatosztályos gimnáziumok általi lefölözés ellen pénzügyi ellenőrzést vezetnénk be: nagyobb fejkvótát juttatnánk a negyedik, illetve a hatodik osztály

után is a körzetes iskolába járó tanulók iskoláinak. Hosszabb távon a legalább *nyolcéves komprehenzív alapképzés* egységesítésére törekszünk, amit még hosszabb távon a skandináv példák alapján kilenc- vagy tízévéssé fejlesztenénk.

A speciális szakiskolákat be kell olvasztani a normál szakképző intézményekbe.

Pontos adatfelvételre van szükség a középfokú beiskolázásról és lemorzsolódásról. Az adatokat szabályozott formában nyilvánosságra kell hozni. Jutalmazni kell azokat az általános iskolákat, amelyek átlagon felüli számú halmozottan hátrányos helyzetű gyereket tanítanak, de a volt növendékeik átlagon felüli arányban érettségiznek le.

Egyéni *segítségnyújtó szakszolgáltatásokkal* kell az iskolában tartani a lemorzsolódás által veszélyeztetett tanulókat, a mégis lemorzsolódók számára pedig létre kell hozni az oktatási rendszer főáramába való visszatérést szolgáló „második esély” típusú iskolákat, a tanulmányok befejezését ösztönző ösztöndíjrendszerrel.

Ebből következik, hogy minden iskolában biztosítani kell a fejlesztő- és gyógypedagógust, valamint szociális munkást. A szociális munkás feladata az együttműködés a problémás gyerekek családjával, illetve a tanácsadás a pedagógusok részére is.

A *tanárképzésnek* fel kell készítenie a pedagógusokat a különböző készség szinteken lévő tanulók integrált tanítására. Ennek érdekében válságövezetben vagy rossz helyzetben lévő iskolákat is be kell vonni a gyakorlóiskolai hálózatba, s az itt végzett gyakorlatot a tanárképzés kötelező részévé kell tenni.

A területi esélyegyenlőtlenség leküzdésére *területi alapú pozitív diszkriminációt* javasolunk a finanszírozásban. Ez csírájában, a hátrányos helyzetű kistérségek támogatásában már megjelent. Ezt kell továbbfejleszteni. A válságrégiókban állást vállaló tanárok számára kiemelt fizetést adnánk.

A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben már most is létező bérpótlék összegét növelni kell, illetve a kompenzációs rendszert ki kell terjeszteni minden, hátrányos helyzetűeket nagy arányban oktató intézményre, pedagógusra.

C) A vidéken élők esélyegyenlősége

Helyzetkép

Magyarországon a városok és a kisebb települések között végletes társadalmi és gazdasági különbségek alakultak ki. Óriási a szakadék a közszolgáltatások elérhetőségében és minőségében. Bezárt mozik, tönkremenő művelődési házak kezdték a sort, mára pedig már az orvosi ellátás, a patika, az iskola, a tömegközlekedés és a posta elérhetősége is problémás. Sok vidéki település közelében a közúthálózat is hosszú ideje botrányosan leromlott állapotban van. A zsákfalvak elérhetősége kritikus, a vidéki kistelepülések közúthálózata veszélyes, a kátyús, sokszor egy sávnyi szélességre szűkülő utakra az elmúlt években csak sebességkorlátozó tábla jutott, javítás, karbantartás nem. A nehézkes és drága közlekedés mára a munkavállalást akadályozó fontos tényezők egyikévé vált. A kistelepüléseken a vállalkozói szféra gyengesége miatt sok helyen az önkormányzatok léptek elő a legnagyobb foglalkoztatókká. A fejlesztési források jelenlegi települések közötti elosztása aránytalan, növeli az egyenlőtlenségeket, az önerővel vagy kormányzati kapcsolatokkal nem rendelkező települések hátránya egyre gyorsabban nő.

Ahogy a foglalkoztatásról szóló fejezetben már szóltunk róla, a mezőgazdaság foglalkoztatási hatása a lehetségesnél sokkal gyengébb. Az agrárpolitikában hiányzik a piacvédelem. A több ezer hektáros nagygazdák politikai érdekérvényesítő képessége megnőtt, a volt termelősövetkezetek átalakításakor részben eleve az erős politikai kapcsolatrendszerrel rendelkezők váltak nagygazdákká, így a támogatási rendszereket a lobbijük segítségével a maguk gazdálkodási méretéhez tudják igazítani. Részben ennek következtében a fejlesztési források elosztásának rendszere indokolatlanul tovább növeli a nagybirtokok erejét és vagyonát, valamint a területi egyenlőtlenségeket. Eközben kiscgazdálkodók sokasága hagyta abba gazdálkodását, így a mezőgazdaság foglalkoztató ereje kritikusan lecsökkent. A gazdátársadalom előregszik, a termőföld és a termelőeszközök a helyiek kezéből mindinkább külföldiek vagy távoli városokban lakó gazdálkodók kezébe kerülnek. Az elmúlt évtizedekben a hagyományos gazdálkodási formákat nagyüzemi táblásítások váltották fel. A szántóföldi művelés növekedésével a környezeti adottságokhoz alkalmazkodó tájgazdálkodási formák lehetősége csökkent, a tanyarendszer jóformán eltűnt.

Részben az ésszerűtlenül bonyolult egészségügyi és adminisztratív előírások sokasága tehet arról, hogy hiányzik a helyi alapanyagok helyi vagy térségi feldolgozása, így ebből a helyi gazdálkodók helyett a feldolgozók és az értékesítők profitálnak. A gazdákat

segítő intézményrendszerek, hálózatok nem jutnak stabil finanszírozáshoz. A védett területek jelentős gazdasági és társadalmi feszültségek forrásai, miközben a biogazdálkodás szerepe nem növekszik.

Stratégiai kérdés, hogy a magyar vidék az ott élőknek jó életminőséget, elérhető, színvonalas közszolgáltatásokat, az aktív korúaknak munkát, a gyerekeknek valódi esélyegyenlőséget nyújtó iskolákat tudjon biztosítani. Ennek hiányában a vidék elnéptelenedésével és a városi szegénység nagyarányú növekedésével kell számolni.

Javaoslataink

1. Új finanszírozási és támogatási rendszer a vidék társadalmi fenntarthatóságáért

Az önkormányzatok fenntartható gazdálkodása és az átpolitizált központi pályázati rendszereknek való kiszolgáltatottságuk csökkentése érdekében olyan finanszírozási rendszerre van szükség, amely biztosítja a legkisebb településen élők esélyegyenlőségét is, nagyobb mozgásteret ad a helyi döntéseknek, ugyanakkor folyamatosan biztosítja, hogy a közszolgáltatások mindenütt jó minőségűek és elérhetőek legyenek. A jó minőséget a bonyolult és gyakran változó normatívarendszer helyett a *szabadon elkölthető források növelése*, és egyúttal a szolgáltatások eredményességének rendszeres ellenőrzése által javasoljuk biztosítani, a finanszírozásban az esélyeket kiegyenlítő differenciálás növelésével.

A helyi önkormányzatok finanszírozásának az általunk javasolt rendszerben négy fő forrása lenne. Egyrészt egy rászorultságtól függő, kötetlen felhasználású normatíva. Másrészt egy feladatoktól függő (ezért gyakorlatilag a 0–14 éves, illetve a 60 év feletti népesség számával arányos), jóléti ellátásokra fordítható és minőség szerint differenciált normatíva. Harmadrészt az szja-visszatérítés, amit differenciáltan emelnénk 1 illetve 2 százalékponttal az egy főre jutó személyi jövedelemadó mértéke alapján közepes és szegény települések esetében. Negyedrészt az önkormányzat iparűzési és kommunális adóbevétele. Ezek közül az iparűzési adó súlyát és mértékét csökkenteni szeretnénk, hosszú távon akár ennek az adónemnek a teljes megszüntetésével is. A többi helyi adót és részben az iparűzési adót is egyetlen *egységes*, kötelező, az ingatlan értékén alapuló alacsony kulcsú, de a magán- és üzleti tulajdon szerint differenciált *kommunális adó*val váltanánk ki. Ez magánszemélyek esetén kiváltja a helyi adókat és illetékeket (de a fogyasztással arányos víz-, csatorna- és más díjakat nem). Cégek esetében az önkormányzatok a kommunális adó differenciálását használhatnák a helyi életminőséget befolyásoló externális költségek érvényesítésére.

Régiós szintre javasoljuk helyezni a vidékfejlesztés intézményrendszerét, amit átláthatóbbá és ellenőrizhetőbbé kell tenni. Meg kell erősíteni a helyi akciócsoportokat, a helyi vidékfejlesztési irodákat és többcélú kistérségi társulásokat, valamint ezek területi kapcsolatait az ágazati intézményrendszerekkel (munkaügyi központok, falugazdászok, családsegítő irodák, átképző központok, közösségfejlesztők, Tourinform-irodák, vállalkozásfejlesztési központok stb.).

A támogatáspolitikában a súlypontot az ágazati fókuszú pályázati rendszerről fokozatosan a térségi-regionális elvű, *szektorsemleges pályázati kiírások* felé javasoljuk elmozdítani. A Közös Agrárpolitikán belül javasoljuk az I. (termeléshez kötött) pillér forrásaiból mintegy 35 milliárd forint átcsoportosítását a III. (vidékfejlesztési) pillérre. Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban a 2007-2013-as tervezési időszakban lehívható mintegy 1400 milliárd forintnyi mezőgazdasági támogatáson belül az 1. intézkedési tengely – elsősorban nagygazdálkodókat érintő beruházási – támogatásaiból minimum 15%-ot, hozzávetőleg 100 milliárd forintot átcsoportosítanánk, részben a tengelyen belül (például fiatal gazdák, termelői csoportok támogatására), részben a 2. (agrár-környezetvédelmi), a 3. (gazdasági diverzifikáció és a vidéki életminőség javítása), illetve a 4. intézkedési tengely (LEADER-programok) javára.

Bővíteni javasoljuk az olyan komplex, például épületre, eszközre és bérre is fordítható, foglalkoztatási feltételekhez kötött, hosszabb lefutású támogatásokat és hiteleket, amelyek igazodnak a vidéki kis- és középvállalkozási szektor lassabb megtérülési ciklusaihoz.

Ösztönözést adnánk olyan hitelezési formákhoz és kiegészítő eszközökhöz, mint a vidéki sajátosságokhoz igazodó lakáshitelezés, vagy a kistelepülések ingatlanállományának mobilizálását segítő kockázatalap-képzés.

2. Egyenlő hozzáférés a közösségi szolgáltatásokhoz

A politika feladatának tartjuk, hogy a városi központoktól távolabb eső településeken élők is hasonló eséllyel és minőségben férjenek hozzá az alapvető közszolgáltatásokhoz, az oktatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz, a közlekedési szolgáltatásokhoz, a postai szolgáltatásokhoz, művelődési lehetőségekhez, mint a városiak. Ebben általában az előző pontban leírt finanszírozási javaslatoktól várunk változást, továbbá *külön támogatással javasoljuk ösztönözni a hátrányos helyzetű kistelepülésre költöző pedagógusokat, orvosokat és más közfeladatot ellátókat.* Az üres háziorvosi praxisok betöltését egyszeri kedvezményes hitellel is segítenénk. A postai szolgáltatást és a vízszolgáltatást nem privatizálnánk, megtartanánk közösségi ellenőrzés alatt.

A területi közszolgáltatási egyenlőtlenségek egyik legfontosabb területe a további életésélyeket meghatározó oktatás. Az oktatási esélyegyenlőséget a leghatékonyabban

szolgáltató eszközök egyike az óvodáztatás. Ahogy az előző fejezetben is írtuk, az óvodai kapacitásokban nagyok a területi eltérések, és éppen azokban a térségekben mutatkozik hiány, ahol a legnagyobb szükség volna rá. Ezért ezeken a vidékeken óvodaépítésbe, kapacitásbővítésbe kezdenénk. Az alapfokú oktatásban azt tekintjük az elvárható minimumnak, ha a továbbtanulók aránya a kistelepüléseken is meghaladja az 50%-ot, és növekszik a felsőfokú tanulmányokra jelentkezők aránya. Ahogy az előző fejezetben is jeleztük, a finanszírozásban területi esélykiegyenlítést tervezünk. A lemaradó kistérségekben munkát vállaló pedagógusoknak kiemelt bért biztosítanánk. Az évtized közepén készült felmérések azt mutatják, hogy a kisiskolák tanulói nem teljesítenek rosszul az alapkészségeket mérő teszteken. Az önkormányzatok finanszírozásában az előző pontban javasolt változtatásokkal támogatnánk a kistelepüléseket abban, hogy a jól teljesítő iskolákat tovább tudják működtetni. Annak érdekében, hogy a képzések megfeleljenek a térségi munkaerő-piaci igényeknek, az iskolarendszeren kívüli képzéseknél megerősítenénk az elhelyezkedési esélyeket jelző információs rendszert, és a helyi vállalkozások gyakorlati képzésbe való bekapcsolódását is segítenénk.

Szintén kiemelkedő jelentőségű a *vidék elérhetőségének javítása*. Az úthálózat fejlesztési forrásait a nagy területi különbségek csökkentése érdekében a jövőben döntően az alacsonyabb rendű utak karbantartására és fejlesztésére kell fordítani. Ez alól kivétel csak a centralitást oldó gyorsforgalmi utak bővítése, befejezése lehet.

Támogatjuk *térségi közlekedési szövetségek* kialakulását és megerősödését. A közösségi közlekedésben *többlépcsős, többtechnikás, mégis egybefüggő hálózatot* alkotó szerkezetet alakítanánk ki, melynek mennyiségi csúcsán a vasút, kiscsoportos végpontján a helyi közösségi közlekedés áll. A helyi közösségi közlekedésben sűrítanánk és összehangolnánk a járatokat, *kis forgalom esetén atipikus formák elterjedését támogatnánk* (például céltaxi, közösségi kisbusz). A közösségi szubvenciót nem az egyes közlekedési módok szerint, hanem a vállalt szolgáltatás színvonala, környezetterhelése és ára alapján határoznánk meg. A megmaradó monopóliumoknál erősítenénk a civil kontrollt.

Megnövelnénk és több évre igényelhetővé tennénk a kistelepülésen élők munkába járásának támogatását.

3. A mezőgazdaság a vidéki társadalom szolgálatában

Ahogy a foglalkoztatásról szóló fejezetben is írtuk, felfogásunk szerint a termőföld nem egyszerűen gazdasági erőforrás, hanem a vidéki élet fenntarthatóságának alapja. A mezőgazdaság foglalkoztatási és népességmegtartó hatása szempontjából döntő jelentőségű, hogy kié a föld. Mi azt tartjuk optimálisnak, ha a termőföld döntően helyben lakó, életvitelszerűen gazdálkodó emberek kezében van. A hatályos uniós csatlakozási szer-

zódás szerint azonban 2010 végén lejár a külföldiek földtulajdonszerzésére vonatkozó moratórium. Mi el akarjuk érni, hogy az uniós tagországok többségéhez hasonlóan 2011 után is érvényben tartsuk a moratóriumot.

A mezőgazdasági termelés társadalmi hatását a birtokszerkezet, a birtokszerkezetet pedig a támogatási politika is befolyásolja. Szerintünk olyan agrárpolitikára van szükség, amely egyszerre szolgálja a fogyasztók egészséges ételmisszerrel való ellátását, a vidéki foglalkoztatást, környezet és a táj védelmét, a termőterületeknek a következő generációk számára történő megőrzését és a klímaváltozás hatásainak mérséklését. Ezért mi a *családi gazdálkodást folytató kis- és közepes birtokosokat*, az egészséges ételmisszerekkel a helyi piacot ellátó termelőket, a biotermelőket és a helyi foglalkoztatásban fontos gazdálkodókat segítenénk. A támogatási rendszernek nem szabad ösztönöznie a birtok-koncentrációt, hanem ellenkezőleg, ellensúlyoznia kell a birtok-koncentráció irányába ható piaci folyamatokat. Ebből a szempontból az Európai Unió költségvetésének mintegy 45%-át kitevő *Közös Agrárpolitika reformja* döntő jelentőségű. Ahogy az első pontban is jeleztük, az a célunk, hogy a jövőben a termeléshez kapcsolódó támogatások egy részét a komplex vidékfejlesztési, agrár-környezetvédelmi, a vidéki életminőséget javító intézkedések támogatására csoportosítsuk át, a továbbra is a termeléshez kapcsolódó támogatásokat pedig úgy akarjuk átalakítani, hogy a nagyobb foglalkoztatási hatású kisbirtok piaci hátrányait kompenzálva a *támogatások az üzemméret növekedésével csökkenjenek*.

Az agrárágazaton belül foglalkoztatási szempontból kimagasló jelentősége van az *állattartásnak*, valamint a *zöldség- és gyümölcstermelésnek*. Mi a kis infrastruktúra-igényű és üzemanyag-felhasználású, de nagy foglalkoztatási hatású legeltetési állattartási technológiákat támogatnánk, és ettől a gyepek állapotának javulását és a magyar állattenyésztés színvonalának emelkedését is várjuk. A zöldség-gyümölcs szektorban a helyi piacra termelő termelési és értékesítési szövetkezetek szerepét kell megerősíteni, hogy a *terméklánc minél rövidebb legyen*, és a mezőgazdaságban megtermelt érték minél nagyobb hányada maradjon a termelők kezében (lásd a következő pontot).

A mezőgazdaság fejlesztéséről a részletesen a gazdasági fejezetben mutatjuk be az elképzeléseinket (III/A).

Meggyőződésünk, hogy az ételmisszerbiztonsági és ételmisszer-önrendelkezési szabályok megerősítése, a táji és ökológiai adottságokkal összhangban álló termelés támogatása a vidéki társadalom szempontjából is előnyös. Az ezen a területen tervezett intézkedéseket szintén a fenntarthatóságról szóló harmadik fő részben mutatjuk be.

4. A helyi piac fejlesztése és védelme

A vidéki térségek közvetlen értékesítési csatornáinak fejlesztését, helyi piacok építését, bővítését is célunknak tekintjük.

Azt szeretnénk, ha a vidéki termékláncok lerövidülnének, így lényegesen nagyobb haszon maradna a termelőknél, és a fogyasztók számára átláthatóbb lenne az élelmiszerek eredete. Infrastruktúrafejlesztéssel kell segíteni a helyi piacok forgalmának növekedését, a jogszabályi feltételek könnyítésével kell *segíteni a közvetlen értékesítést*.

Támogatni kell a közösség által támogatott mezőgazdaság (CSA) külföldön már elterjedt különféle formáit, amely a piaci viszonyok helyett a kölcsönösség alapjára helyezi termelő és fogyasztó kapcsolatát.

A helyi piacok és a helyi termékek támogatása érdekében *újra kell definiálni és ki kell terjeszteni Magyarországon a helyi termék fogalmát*. A helyi terméket ne csak az adott településen megtermelt termék jelentse, hanem a régióban megtermelt is. Az Európai Unióban a helyi termékek forgalmazására külön előírás vonatkozik elismerve azt, hogy a földrajzi közelség miatt nincs szükség az egyébként érvényes szigorú és bürokratikus előírások betartására. Hazánkban a helyi termék fogalmát túl szűken határozták meg, így az Uniónak ez a szabályozása nem éri el eredeti célját. Támogatjuk a helyi védjegyrendszerek kialakítását célzó helyi kezdeményezéseket.

Az Európai Parlamentben támogatni kell az Európai Zöld Frakció kezdeményezését, amely *külön szabályozást javasol a kis távolságú élelmiszerszállításra*.

Termelők és fogyasztók kapcsolata ellen hat minden túlszabályozás, amely a feltételeket teljesíteni nem tudó helyi kis- és középüzemeket bezárásra készíti. Éppen ezért kell támogatni és elősegíteni az Európai Unió minden olyan törekvését, amely a szabályozás differenciálására irányul. Ugyanezt az elvet kell szem előtt tartani a magyarországi szabályozásnál is. Az Európai Unió előírásainak mechanikus átvétele helyett figyelembe kell venni a magyarországi sajátosságokat és a többi országhoz hasonlóan bátrabban kell élnünk a *derogáció* lehetőségével. A cél az, hogy a magyar fogyasztók hagyományosan és nemzetközileg is elismerten jó minőségű magyar élelmiszert egyenek, amelyet adott esetben magyar ellenőrző szervezetek bármikor ellenőrizhetnek. A más uniós országokból érkező élelmiszer ellenőrzésére ilyen lehetőségünk nincs, nem is beszélve a harmadik országból érkező élelmiszerekről, amelyek termesztési körülményeiről semmit nem tudunk.

A mezőgazdasági kereskedelmet ki kell vonni a WTO szabadkereskedelmi szabályozása alól. A távolról érkező, agyoncsomagolt termékek a környezetnek és a klímának is ártanak. A bizonytalan eredetű, a fél világot beutazott termékeket ki kell szorítani a hazai kereskedelemről.

A nagy bevásárlóközpontok, hipermarketek sokszor pont ezt kínálják. Bizonyos méret felett új áruházak építését csak *közösségi tervezéssel* szabad engedni, s amíg ez nem lesz gyakorlat, moratóriumot kell bevezetni az áruházépítésekre a belső településrészekben. Bizonyos boltméret felett *adminisztratív eszközökkel kötelezni kell az áruházakat a helyi termékek magas arányú szerepeltetésére a polcokon*.

Szintén feladat az olyan – Nyugat-Európában működőképes – *szövetkezetek* elterjesztése, amelyekben termelők, kereskedők és fogyasztók egyszerre vesznek részt.

6. Részvételi tervezés a fejlesztésben

A demokrácia fejlesztéséről szóló fejezetben írtuk, hogy szeretnénk fejleszteni a részvételi demokrácia olyan intézményeit, mint például a közösségi tervezés. A vidékfejlesztés témakörén belül ehhez több gyakorlati példát is lehet találni.

Az imént említettük, hogy a helyi piac szempontjából káros, távolról jött dömping-árut forgalmazó hipermarketek építésének engedélyezési eljárásában szeretnénk szerepet adni a közösségi tervezésnek.

Hasonló eszközökkel a védett és érzékeny természeti területen élőket is javasoljuk bevonni a területek kezelésébe.

Az Európai Unió strukturális alapjaiból finanszírozott fejlesztési programok tervezése elvileg a helyi társadalom bevonásával kellene, hogy történjen. Magyarországon ez egyelőre nagyon hiányosan valósul meg. A következő uniós tervezési időszakra, szlovén mintára, szeretnénk megteremteni az alulról jövő tervezés feltételeit.

D) A cigányság társadalmi integrációja

Helyzetkép

A cigányság és a többségi társadalom együttélése válságba jutott. Ezt tragédiák sora is jelzi.

A romaellenes propaganda rendszerint a szociális ellátórendszer dologtalan haszonélvezőiként állítja be a cigányokat, akiknek az eltartása súlyos teher a magyar társadalom vállán. Ez nagyon távol áll a valóságtól. Az összes nem dolgozó aktív korú alig 10 százaléka roma. A gyermekek után, illetve munkanélkülieknek járó ellátások 10-12 százalékát, a nyugdíjak kevesebb, mint 1 százalékát kapják a romák. Az oktatási és egészségügyi közkiadásokból a népességarányos rész töredéke jut cigányoknak. A cigányság integrációjára fordított célzott kormányzati kiadások értéke az Állami Számvevőszék tavalyi elemzése alapján kevesebb, mint egytizede annak, amit évente szabadidős, kulturális és vallási tevékenységekre fordít a költségvetés.⁴²

A másik sokat hangoztatott cigányellenes szólam az úgynevezett „cigánybűnözés” emlegetése. A szegénység és a viszonylagos iskolázatlanság mindenhol a világon összefügg a társadalmi normák gyakoribb megsértésével. Ez alól mi sem vagyunk kivételek. A romák az országos átlagnál négyszer jobban ki vannak téve a szegénység kockázatának, a mélyszegénységben élőknek mintegy negyven százaléka cigány.⁴³ Az is világos, hogy a szegénység nem ad felmentést a törvények betartása alól, és szolidaritással kell fordulni azok felé, akik az ország több pontján fenyegetve érzik magukat azoktól, akik törvényen kívüli túlélési technikákat vagy felemelkedési utakat választanak. Ez a törésvonal azonban nem a cigányság és a többség, hanem a bűnelkövetők és a tőlük szenvedők között húzódik, s ennek mindkét oldalán ott vannak a romák és a nem romák is.

A rendőrség tevékenysége eddig sem a cigányság sem a többség biztonságérzetét nem volt képes megerősíteni. A konfliktuskerülő ügykezelést a többség részrehajlásnak vagy megfélemlítettségnek tudja be, a romák viszont gyakran tapasztalnak faji-etnikai alapú előítéletes bánásmódot.⁴⁴ A többség és a roma közösségek közötti konfliktusokat és a róluk szóló közbeszédet új keretbe helyezte a Magyar Gárda fellépése, amely az állampolgárok biztonságigényének kielégítésére az önbíráskodás eszközét ajánlja. Ez,

42 Pulay–Benkő 2008.

43 Fazekas–Köllő–Varga 2008.

44 Kádár et al. 2008.

azon a túl, hogy demokratikus alapelveket sért, növeli a feszültséget, és nagyban megnehezíti a konfliktushelyzetek megoldását. Az állampolgárok biztonságérzetének romlása ugyanakkor kutatásokkal is bizonyított tény,⁴⁵ amire megoldást kell találni.

A nyolcvanas évekre a magyar cigányság messzire jutott a társadalmi integráció útján. Bár magas volt köztük a képzetlenek aránya, mégis – legalábbis a férfiak – közel ugyanolyan arányban dolgoztak, mint a többség, és az életszínvonaluk sem maradt el jelentősen az átlagtól.⁴⁶ Helyzetük a kilencvenes évek elejének átalakulási válsága és az azóta minden kormány által követett, az aktív korú képzetlenek munkába való visszatéréséről lemondó társadalompolitika következtében romlott meg radikálisan, együtt a munkaerőpiacról kiszorult, de tartós ellátást nem szerzett aktív korúak összesen közel másfélmillió tömegével.

Ma a felnőtt roma férfiak alig 40%-a dolgozik, ebből 10% alkalmi és gyakran nem bejelentett munkákból él. A szegények aránya a roma népességben a nem roma átlag közel négyszerese. A földrajzi és társadalmi mobilitás alacsony, a romák többsége 15-20 éve stabil jövedelem nélkül, a helyi politikának és közigazgatásnak kiszolgáltatott helyzetben él. Egészségi állapotuk az iskolázottságuk és az ellátásokhoz való hozzáférésük miatt is rosszabb, a várható élettartamuk tíz évvel rövidebb, mint az országos átlag.

A munkaképes korú roma felnőttek 80%-a legfeljebb általános iskolát végzett – a teljes népességben ez az arány 33%. A 20-24 évesek között 2003-ban 5% volt az érettségizettek aránya, szemben az országos 55%-kal. Van ugyan javulás, de közel sem olyan gyors, mint a nem roma fiatalok körében, vagyis az lemaradás nő. A jelenleg körülbelül 600 ezer lelket számláló roma népesség közel egyharmada a leszakadó északi régióban él. A települési szinten, vagy a településen belül elkülönítetten élők aránya meghaladja a 70%-ot.⁴⁷

Megközelítőleg 120 ezer ember él 700-750 telepen vagy hiányos infrastruktúrájú, teletszerű lakókörnyezetben, amelyek nagyrészt kistelepüléseken vagy azok környezeteiben találhatók. Az ilyen, szegregált körülmények között élő családok az élet számos területén kerülnek hátrányba a települések szövetébe integráltan élőkkel szemben. A közszolgáltatások nem, vagy csak hiányosan hozzáférhetők, a telepen gyakran nincs, és nem is vezet oda szilárd burkolatú út, ami gyakorlatilag röghöz köti az itt élőket. A közművesítés többnyire hiányzik, a házakba nincs bevezetve a víz, esetenként a villany sem, a közutakról elérhető víz gyakran rossz minőségű, egészségtelen, a szennyvízgyűjtés, illetve a csatornázás sokszor szintén megoldatlan. A telepeken élő emberek kilátástalan helyzete beavatkozás hiányában generációkon át öröklődik.

Az állami foglalkoztatás- és szociálpolitika jellemzően csak a tüneti kezelésre, a segélyezésre korlátozódik, nem nyújt támogatást az alkalmazkodáshoz. Az érettségivel

45 Van Dijk et al. 2005.

46 Kemény–Janky–Lengyel 2004, 5. fejezet.

47 U.o. 3. fejezet.

nem rendelkezők jellemzően kimaradnak az amúgy kis hatékonyságú átképzési programokból. A magas bérköltségek korlátozzák a képzetlen munkaerő iránti kereslet bővülését (lásd a foglalkoztatási II/A fejezet helyzetértékelését).

A képzetlenek problémáját újratermeli a közoktatás, amelynek szakmai gyengeségei (a szakfelügyelet hiánya, a tanári pálya presztízisének, így utánpótlásának romlása, az elavult módszerek és tanterv, a gyermekvédelem hiányosságai) felerősítik a szegény és iskolázatlan szülők gyermekeinek magukkal hozott lemaradását. Ezt tovább rontja az iskolai szegregáció, amire csak ráerősített a korábbi, elkülönült oktatásra ösztönző állami normatíva-rendszer (lásd az oktatásról szóló II/B fejezet helyzetértékelését).

A rendszerváltást követően a helyi önkormányzatok hatáskörébe került közszolgáltatások általában alulfinanszírozottak, amit a szegényebb régiókban nem tudnak más forrásból ellensúlyozni. A roma népesség az átlagosnál nagyobb arányban él hátrányos helyzetű régiókban illetve kistelepüléseken, így hozzáférési esélyei az átlagosnál rosszabbak (lásd a vidékfejlesztésről szóló II/C fejezet helyzetértékelését).

A segélyekről is a települési önkormányzat dönt, amely a szakmai ellenőrzés hiányában a helyi gyakorlatok közötti nagy eltérésekhez, esetenként az etnikai feszültségek növekedéséhez és a segélyezettek nagyfokú kiszolgáltatottságához vezethet.

A mélyszegénységben élő családok számára az uzsora esetenként az egyetlen hozzáférhető pénzforrást jelenti az olyan akut veszélyhelyzetek pillanatnyi megoldására, mint a betegség, váratlan haláleset, kilakoltatás, vagy a villany kikapcsolása. A hirtelen pénzsűkébe került családok gyakran 20-30 ezer forint kölcsönért az egész évben esedékes családi pótlékot vagy segínyt eladják. Ha a gyors visszafizetés nem sikerül, a törlesztés olyan járadékká válik, amit kizárólag az adós havi rendszerességű szociális transzfereinek mértéke határoz meg. Az éves kamat ilyenkor rendszerint eléri az 1000%-ot. Becslések szerint ma legalább háromszázezer honfitársunknak van uzsoratarozása, az utóbbi években az érintettek száma nőtt. Az uzsorakölcsön aláássa az érintett családok megélhetését, és ingóságai, esetleg lakhatásuk elvesztésével járhat. Kizsákmányolásuk rendszerint fenyegetéssel, kényszerítéssel, esetenként fizikai erőszakkal társul.

Az utóbbi húsz évben mindvégig hiányzott a politikai akarat egy következetesen végiggondolt, jelentős forrásokkal ellátott, kellő társadalmi támogatottságot élvező, hosszú távú szegénységellenes program megvalósításához. Az esélyteremtésre szakosodott non-profit szervezetek támogatása és a kormányzati programok finanszírozása szerény és kiszámíthatatlan, ráadásul átláthatatlan; a programok eredményességének nem mérése és ellenőrzése általában nem megfelelő. Legalább ennyire fájó azoknak az oktatási és kulturális programoknak a hiánya, amelyek elősegíthetnék a kulturális különbségek megismerését, az egymással szembeni előítéletek mérséklését, és a társadalmi csoportok közötti szolidaritás erősítését. Ezek nélkül ugyanis elképzelhetetlen a befogadó társadalom megvalósítása. Komoly hiányosság az is, hogy nem tettünk kellő erőfeszítést a kulturális azonosságtudat, a közösségi önszerveződés és a demokratikus

részvétel kultúrájának megerősítésére, pedig a szegénységi csapdában ragadt kisebbségek előtt tornyosuló akadályok lebontásában pozitív eredményeket felmutató országok példájának erre kellett volna ösztönöznie.

A megoldás nem a többségi társadalom valós sérelmeit meglovagoló szélsőjobboldal hangzatos követeléseiben van. A segély megvonása, a megélhetésért küzdők börtönbe csukása, a romák megfélemlítése embertelen, ésszerűtlen, és az etnikai gyűlölet elharapózásával fenyeget. A családi pótlék átalakítása adókedvezménnyé, vagy megvonása a harmadik gyermek után a gyermekszegénység növekedésével járna. A szociális kártyától nem várható a mélyszegénységgel összefüggésben álló szociális és mentálhigiéniai problémák enyhülése, miközben bevezetése tovább erősítené a mélyszegénységben élők elszigeteltségét és kiszolgáltatottságát. Az önkormányzatok hatáskörébe utalt közmunka-programok sokba kerülnek, és jelenlegi formájukban teljesen alkalmatlanok a munkanélküliek visszasegítésére az elsődleges munkaerőpiacra. Egy rab ellátásának költségeiből több ember szociális ellátását lehet fizetni, és akkor még nem beszéltünk arról, hogy a börtön jellemzően nem a törvénytisztelő életmód elsajátítására ad lehetőséget. A szélsőjobboldali politika útja járhatatlan. Egy esetleges rendpárti, szegényellenes, esélymegvonó fordulat nem csak a magyarországi cigányság helyzetét rontaná tovább, költségeit végső soron az egész társadalomnak kellene megfizetnie, ami a már most is feszült együttélés ellehetetlenüléséhez vezetne. A társadalmi békéhez vezető egyetlen járható út az esélyteremtés útja. Az általunk javasolt, döntően színvak esélyteremtő programok ugyanúgy megnyitnák az integráció útját a cigány és nem cigány szegények számára. A középosztálynak is erős érdeke fűződik ahhoz, hogy minél kevesebb a munkapiacról kiszorult állampolgárt kelljen az országnak eltartania. Ezért meg vagyunk győződve arról, hogy a magyar társadalom többsége támogatna egy valóban hatékony, méltányos és számon kérhető esélyteremtő politikát.

JavaSlataink

1. Munkához kell juttatni az aktív korú képzetleneket, köztük a romákat.

A romák foglalkoztatási helyzete a rendszerváltást követő átalakulási válság során alapvetően az átlagosan alacsony képzettségi szintjük miatt változott meg radikálisan. Az átalakulás nagyon rövid idő alatt teljesen leértékelt az alapfokú végzettség munkaügyi értékét. A cigányság mai alacsony foglalkoztatási szintjének oka tehát nem valamiféle kulturális különbözőségben keresendő, hanem olyan kézenfekvő okokban, mint a cigány felnőttek többségének alacsony képzettsége, és az az etnikai hovatartozástól

függetlenül érvényes tény, hogy a képzetleneknek Magyarországon az átalakulás óta rendkívül nehéz a foglalkoztatási helyzetük. Ezért a cigány felnőttek munkához jutásának eszközei nem különböznek számottevően azoktól az intézkedésektől, amelyek az alacsonyan képzettek aktivitási szintjének javításához amúgy is elengedhetetlenül szükségesek.

Erre vonatkozó a javaslatainkat a foglalkoztatásról szóló fejezetben fejtettük ki. Ezek lényege röviden a következő. Az alacsonyan képzett munkaerő iránti keresletet közvetlenül éleníteni kell egy *zöld és foglalkoztatási szemléletű fordulat* elérésével a *mezőgazdaságban, a közlekedésben, az erdő- és vízgazdálkodásban, valamint a környezetvédelemben*. Át kell alakítani a *felnőttképzés* rendszerét, oly módon, hogy az a piacképtelen szakmák elsajátítása helyett az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérést támogassa. *Célzott pályázati ablak* nyitásával kell támogatni az 500 fő alatti településeken elérhető közszolgáltatások fejlesztését. További *járulékcsökkentéssel* mérsékelni kell a bérköltséget, elsősorban a jövedelmi spektrum alján, mert ez éleníti a képzetlenek foglalkoztatását. Kiszámíthatóvá, tervezhetővé kell tenni a gazdasági környezetet, hogy csökkenjen a munkaerő-felvétel kockázata. *Javítani kell a munkaerő-kínálatot* a nem dolgozók munkavállalását támogató szolgáltatások fejlesztésével, a legális munkavállalás és a szociális segély közti kizáró viszony megszüntetésével, és a munkába állás előtt álló olyan akadályok lebontásával, mint a bölcsődei férőhelyek hiánya, vagy a földrajzi mobilitás nehézsége.

A cigány munkakeresőknek még egy további problémával meg kell küzdeniük, ez pedig a munkaadók nemzetközi összehasonlításban erős előítéletessége, ami a felmérések szerint nem csak ellenük, hanem az idősebb és a megváltozott munkaképességű munkavállalók ellen is irányul.⁴⁸ Mindhárom csoport diszkriminációjának csökkentése érdekében szükség van a *munkakipróbálás* kiemelt támogatására, az aktív munkaerőpiaci eszközökhöz kapcsolódó speciális *mentori szolgáltatás* bővítésére, az ötvenfősnél nagyobb cégek mellett az összes államilag támogatott munkáltató kötelezésére *esélyegyenlőségi terv* készítésére, az Egyenlő Bánásmód Hatóság és az általa kiszabható szankciók megerősítésére, illetve a Munkaügyi Központok szerepkörének olyan irányú bővítésére, hogy kötelességük legyen felhívni az Egyenlő Bánásmód Hatóság figyelmét, ha munkaerőpiaci diszkriminációt észlelnek.

2. Az oktatási rendszernek esélyt kell adnia a szegény és iskolázatlan szülők gyerekeinek, köztük a roma gyerekeknek is.

A szélsőségesen marginalizálódott, a munkaerőpiacról tartósan kiszorult, mélyszegénységben élő honfitársaink minimum 700 ezres tömegének bő harmada, szűk fele roma. Az ő életviszonyaik a születés pillanatától kezdve súlyosan negatív hatással vannak az új nemzedékek érvényesülési esélyeire. Az oktatási rendszernek az ebből adódó hátrányok leküzdésében kellene segítenie. Azonban, ahogy az oktatásról szóló fejezetben kifejtettük, jelen állapotában az oktatási rendszer ahelyett, hogy enyhítené, felerősíti a hozott hátrányokat.

Ennek két fő oka van. Az egyik az, hogy az oktatási intézmények között, az óvodától a középiskoláig, szélsőséges minőségi különbségek vannak minden tekintetben (pedagógiai színvonal, kiegészítő szolgáltatások, tárgyi feltételek). A másik a halmozottan hátrányos helyzetű, és különösen a roma gyerekek iskolai elkülönítése, amely – bár változó mértékben, de – a mai napig bevett gyakorlat.

Ezen a helyzeten csak erőteljes beavatkozással lehet változtatni, ahogy az oktatásról szóló fejezetben már bemutattuk. A javaslatok közül leglényegesebbeket röviden itt is összefoglaljuk: Mindenekelőtt biztosítani kell, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek, köztük a romák, három éves koruktól óvodába járhassanak. Ehhez növelni kell az óvodai kapacitásokat, a megerősített védőnői hálózat és a gyermekjóléti szolgálat bevonásával javítani kell a családok és az óvoda közti kapcsolatot, és beszoktatási programokat kell indítani. Az általános iskolába való belépéskor vissza kell szorítani a szociális és etnikai szelekciót. Az elmúlt évtizedekben ennek az egyik legfőbb eszköze az volt, hogy a roma gyerekeket megalapozatlanul gyógypedagógiai tagozatra irányították. A sajátos nevelési igényűvé minősített gyerekek szegregációja az utóbbi években enyhült, a probléma azonban még mindig jelen van. Ahogy az oktatásról szóló fejezetben részletesen kifejtettük, mi a beiskolázást megelőző, ezzel a gyerekek elkülönítésére hivatkozási alapot adó iskolaérettségi vizsgálatokat megszüntetnénk, helyette a beiskolázás és iskola-kezdés után végeznénk egyéni fejlesztési vizsgálatot. Az egyéni fejlesztési támogatásra jogosult diákokat integráltan kell tanítani, ezért felmenő rendszerben meg kell szüntetni a normál iskolákban működő eltérő tantervű tagozatokat. Az egy önkormányzat területén működő, állami finanszírozásban is részesülő iskoláknak, és az iskolákon belüli párhuzamos osztályoknak, a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek oktatásából azonos arányban kell kivenni a részüket.

3. A garantált minimumjövedelem rendszerének bevezetésével kell védelmet biztosítani a tartós mélyszegénység ellen, és ösztönözni kell a munkavállalást.

Ma népszerű dolog a segélyezettek, különösen cigány segélyezettek ostorozása. Egyrészt tévképzetek terjednek arról, hogy a romák segélyezése mekkora terhet jelent a költségvetésnek, másrészt sokan azt gondolják, hogy a segély csökkentése vagy megvonása alkalmas eszköz az érintettek munkára kényszerítésére. A segélyezés költségei valójában a jóléti kiadások töredékét teszik csak ki. A támogatás a rászorulóknak majdnem feléhez egyáltalán nem jut el, összege pedig nem elég ahhoz, hogy megakadályozza a mélyszegénységbe sülyledést.

Természetesen minden jóléti és szociális ellátás csökkenti a munkakínálatot, de ha nincs kereslet a képzetlenek munkaerejére, a segélyek csökkentése önmagában senkit nem segítene vissza a munkába, viszont az amúgy is kritikus helyzeten tovább rontana: nőne a mélyszegénységben élők száma, és tovább terjedne az uzsora.

A segélyezés jelenlegi gyakorlatát olyan *garantált minimumjövedelemmel* váltanánk fel, amely minden rászoruló számára biztosítja az esélyt az emberhez méltó életkörülmények minimumának megteremtésére, ugyanakkor a lehető legkevésbé hat ellenőrzően a munkavállalásra. Az új rendszerben azok a háztartások lennének jogosultak támogatásra, amelyekben az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem éri el a törvényben meghatározandó minimumszintet. Ehhez a szociális ellátáshoz való jogosultságot azokra is ki kell terjeszteni, akiknek van munkajövedelmük, de a család egy fogyasztási egységre jutó jövedelme alapján jogosultak lennének támogatásra. A célunk az, hogy az összes magyar család közül a legszegényebb 10% jogosultságot élvezzen, ehhez a segély ma érvényes jogosultsági küszöbének kisebb emelése szükséges. A garantált minimumjövedelem összegét úgy állapítanánk meg, hogy nagyjából az alsó jövedelmi tized határáig egészítse ki a családok egy főre jutó jövedelmét, azaz mindenkinek legyen legalább annyi jövedelme, mint az éppen a mélyszegénység határa felett élő családoknak.

Ezen túlmenően az átmeneti segélyezés rendszerében az önkormányzatok eltérő jogalkalmazási gyakorlatából adódó egyenetlenségeket az odaítélési szabályok és az eljárásrend pontosításával, az *egységes eljárást* támogató útmutatókkal és az önkormányzati gyakorlat ellenőrzésével radikálisan visszaszorítanánk. Az alapellátás részévé tennénk azokat szolgáltatásokat, amelyek jelenleg csak a nagyvárosok lakói számára elérhetőek (például adósságkezelési szolgáltatás), illetve mindenki számára hozzáférhetővé tennénk azokat az ellátásokat, amelyekből jellemzően a legszegényebb csoportok szorulnak ki (például lakásfenntartási támogatás, szociális kölcsön). Végül bevezetnénk az *egyablakos ügyintézés*t, amely lehetővé tenné, hogy minden társadalmi jövedelmet

egy helyen, egy ügyintézőn keresztül lehessen igényelni. Ez az intézkedés jelentősen növelné annak az esélyét, hogy az állampolgár minden olyan ellátást megkapjon, amire jogosult, és csökkentené az önkormányzati önkény lehetőségét is.

Ezekről a lépésekről a mélyszegénység és a vele összefüggésben álló problémák (megélhetési bűnözés, uzsoracsapda, mentálhigiéniai problémák) visszaszorulását várjuk.

A garantált minimum jövedelem munkavállalást ellenősztönző hatását, azon túl, hogy munka mellett is igényelhetővé tennénk, azzal is csökkentenénk, hogy az újonnan munkába állók esetében az első évben a jogosultság szempontjából a bérjövedelem egy része nem számítana be a háztartás jövedelmébe. A munkanélküliek esetében a garantált minimum jövedelem feltétele lenne a munkaügyi kirendeltségekkel való, a jelenleginél szorosabb együttműködés is, amelyet következetesebben érvényesítenénk.

4. Az államnak foglalkoztatóként hozzá kell járulnia a cigány középosztály megerősítéséhez.

A cigányság társadalmi felemelkedésének egyik kulcsa a pozitív minták felmutatására és a közösségek támogatására képes roma középosztály megerősödése. Ezt az állam foglalkoztatóként is elősegítheti befogadó munkáltatói szerepének erősítésével, a meglevő szakképzési és foglalkoztatási ösztöndíjprogramok jelentős bővítésével, különösen az orvos, ápoló, tanár, rendőr és más képzett szolgáltatói foglalkozásokban, a vezetők továbbképzésével, az esélyegyenlőségi terv általános előírásával és végrehajtásának számonkérésével. Az etnikai alapú esélykiegyenlítést nem csak a munkáltatók részéről tapasztalható hátrányos megkülönböztetés indokolja, hanem annak pozitív hozadéka is mind a kisebbségi, mind a többségi társadalomra nézve.

5. Azonnali feszültségoldás

Azokon a településeken, ahol komoly konfliktus alakult ki, vagy a kialakulása küszöbön áll, egy állami felügyelet alatt álló, de a helyi önkormányzattal együttműködő *mediációs „béketest”* bevetésére lenne szükség a feszültségek oldása érdekében. Ez egy olyan (szak)politikai szakértőkből és hivatásos mediátorokból álló csoport lenne, amely a települési vagy kisebbségi önkormányzat meghívására rövidebb-hosszabb időt töltene a kisebbségi és többségi csoportok között kialakult konfliktus helyszínén annak érdekében,

hogy lehetőséget és keretet teremtsen a kialakult konfliktus tárgyának és okainak közös meghatározására, és hozzájáruljon a konfliktus oldását vagy megoldását célzó javaslatok kidolgozásához és megvalósításához.

A feszültségek megelőzését szolgálja a rendfenntartó szervek és a cigány közösségek közötti bizalmi kapcsolat kiépítése. A jogállamnak vissza kell térnie a telepekre és szegénynegyedekbe, ezek igazgatását nem engedheti át az itt élőket kiszolgáltatott helyzetben tartó családoknak. Erre mi a szociális szolgáltatókkal is együttműködő *közöségi rendőrség* megvalósítását tartjuk a legjobb megoldásnak.

6. Lakhatási körülmények és lakásbiztonság

Az ország szegényeit etnikai hovatartozásuktól függetlenül sújtó súlyos lakhatási problémákra vonatkozó megoldásaink külön tárgyaljuk (lásd a következő II/E fejezetet). Ebben a pontban a döntően cigány származású lakosságot érintő térbeli szegregáció problémájára fókuszálunk.

Az eddigiekben vázolt programunkat alkalmasnak tartjuk arra, hogy megállítsa a telepeken élők számának növekedését, és hosszú távon megszüntesse a cigánytelepek létrejöttéhez vezető okokat. A jelenlegi telepeken élők integrációja azonban akkor is feladat, ha mindez megvalósul.

A 2005 óta zajló telepfelszámolási programok egyike sem könyvelhető el sikerként, a felhalmozott tapasztalatok azonban hasznosíthatók.

Azt, hogy egy adott telepet felszámolni, vagy rehabilitálni kell, csak az érintettek részvételével lehet eldönteni. Az eddigi tapasztalatok alapján azok a programok lehetnek hosszú távon sikeresek, amelyek mind a koncepció kidolgozásába, mind a megvalósításába bevonják az érintetteket és a leendő befogadó közösséget is. Kiemelten fontosnak tartjuk, hogy a megvalósítandó programok pénzügyi és egyéb ösztönzőkkel támogassák mind a befogadó közösség, mind a programból esetleg kimaradó telep lakosság együttműködését és szerepvállalását.

A programok célkitűzéseinek túl kell mutatniuk a cigány lakosság pusztán térbeli integrációjának előmozdításán. A tényleges társadalmi integrációt célzó programok lakhatási komponensét foglalkoztatási, oktatási, egészségügyi, közösségfejlesztő program-elemekkel kell kiegészíteni.

Az eddiginél jóval több pénzt kell a telepfelszámolásra fordítani, mert a mostani forrásokkal hozzávetőleg 55-60 évre volna szükség a ma létező telepek felszámolásához. Kezdetnek megdupláznánk a jelenleg kevesebb, mint egymilliárdos költségvetést.

A telepek újratermeléshez vezető ágazati szakpolitikák és társadalmi mechanizmusok áttekintésére és kiigazítására is szükség van (építésügyi szabályok, új „szocpolos” telepek, az építkezés megtiltása árvizes-belvizes területeken, kilakoltatási szabályok, árvérvézési gyakorlatok, otthonteremtési támogatások, illetve lakáspolitikák rendszerei).

Tartós siker csak a helyi önkormányzatok feladatainak, hatásköreinek és az általuk nyújtott szolgáltatások finanszírozásának felülvizsgálatával lehetséges (lásd a vidékfejlesztésről szóló II/C fejezetet). Az önkormányzatok hatásköre alá tartozó közszolgáltatások jelenleg alulfinanszírozottak, amit a szegényebb régiókban, ahol a cigány népesség az átlagosnál nagyobb arányban él, nem tudnak más forrásból ellensúlyozni. Ez a tapasztalatok szerint a cigányok által lakott településrészek telepeseződéséhez vezethet.

Az egységes jogalkalmazás érdekében az önkormányzati eljárásra vonatkozó útmutatókra és az önkormányzati gyakorlat nemcsak pénzügyi, hanem esélyegyenlőségi, igazságossági szempontokra is kiterjedő ellenőrzésére is szükség van.

7. Az uzsoraprobléma

Az uzsora elsődleges kiváltó oka a legszélsőségesebb szegénység, ezért az uzsora visszaszorítása döntően a legszélsőségesebb szegénység visszaszorításának sikerétől függ. Ez utóbbinak elengedhetetlen feltétele a jövedelem minimális szintjének garantálása (lásd a 3. pontot), a tartós szegénység megelőzését szolgáló jóléti és krízisszolgáltatások fejlesztése, valamint az ezekhez való hozzáférés garantálása.

Az uzsoracsapdába való bekerülést, az általános jövedelemhiányon túl, gyakran a sürgető eseti pénzhány (például betegség, családi tragédia) váltja ki, ezt elvben az önkormányzati hatáskörű átmeneti segélyezés lenne hivatott kezelni. Azonban az uzsora fokozatos terjedése azt mutatja, hogy az átmeneti segélyezés a legszegényebbek számára nem nyújt megfelelő védelmet. Ez részben a krízishelyzetek kezelésére szánt források elégtelenségével, részben az ügyintézés lassúságával, részben a helyi önkormányzat túlzottan tág mérlegelési jogkörével áll összefüggésben. Ezért *egységesíteni kell az átmeneti segélyek kiutalásának rendjét*, valamint a kiosztható segély *mértékét*, továbbá csökkenteni kell az önkormányzatok forrásai közti nagy eltéréseket a szegényebbeknek jutó támogatás növelésével (lásd a vidék esélyegyenlőségéről szóló II/C fejezetben erről írottakat).

Az uzsora elleni szigorú és hatékony fellépésben nem támaszkodhatunk kizárólag a helyi bünyülődző szervekre. A probléma súlya, elterjedtsége, és a bizonyítás nehézsége egyaránt *központi rendőrségi fellépést* tesz szükségessé. Ezért létre kell hozni egy központi, a helyi érdekektől független rendőrségi csoportot, amelynek az uzsorához kapcsolódó bűncselekmények felderítése és üldözése a kizárólagos feladata. A megelőzés érdekében a csoport eredményeit folyamatosan közvetíteni kell a közvélemény felé.

8. Kulturális sokszínűség és együttélés

A szegénységi csapdában ragadt kisebbségek integrációjának terén pozitív eredményeket felmutatni képes országok példája azt mutatja, hogy a hosszú távú esélyteremtési programok sikeréhez megfelelő alapot a kulturális sokszínűség elismerése és a kisebbségi identitás vállalásának támogatása, a közösségek önszerveződő képességének fejlesztése, illetve a társadalmi csoportok közötti párbeszéd nyújthat.

Nem hisszük, hogy cigány honfitársaink méltóságának visszaszerzéséhez egy egységes etno-nacionalista kisebbségi kultúra megteremtésén keresztül vezetne az út. Azt viszont igen, hogy a helyi és más módokon szerveződő közösségek kulturális teljesítményeire roma honfitársainknak épp úgy szüksége van, mint annak a többségnek, amely az általuk képviselt értékek elfogadásával lehet képes befogadni őket. A kisebbségi vagy kettős identitást befogadni képes társadalmi környezet megteremtésében kulcsfontosságú szerep jut az oktatásnak és a kultúrának. A demokratikus részvétel és az erőszakmentesség ethoszának elsajátítását célzó intézkedéseken túl, az oktatási törvény előírásának megfelelően, az iskolai tananyagba szervesen be kell illeszteni a kisebbségek történelmének és kultúrájának tanítását. Mindezt úgy, hogy az a helyi társadalom viszonyait és tapasztalatait tükrözze, közvetítse, és egyben megjelenjen benne a sok száz éves együttélés és a közösen formált kultúra is. A nemzeti kulturális szférán belül nagyobb teret és hangsúlyt kell kapnia a roma művészetnek és kultúrának. Budapesten ki kell alakítani egy európai színvonalú, komplex, funkcionálisan tervezett épületegyüttest, amely a cigány önreprezentáció méltó helyszínévé válhat; külön programokkal kell segíteni a cigány kultúra és művészet megjelenését a társadalmi élet mindennapi tereiben.

A kisebbségi önkormányzatokat abban kell támogatni, hogy eredeti céljuknak megfelelően a kulturális identitás őrzését és erősítését, illetve a kisebbségi közügyek intézését szolgálják. A folyamatos működtetéssel összefüggő, rendszeresen felmerülő költségek finanszírozása normatív működési célú többlettámogatás formájában kell, hogy történjen. A feladatalapú támogatásnak – a 13 kisebbség egyeztetésével – úgy kell megvalósulnia, hogy azt a normatív működési támogatástól függetlenül folyósítsa a költségvetés. Nyugat-európai példákat követve ösztönözni kell a 16-25 éves fiatalok civil kisebbségi szervezeteknél és kisebbségi önkormányzatoknál végzett önkéntes munkáját.

A kisebbségi szervezetek, az egyházak, a vállalkozói szféra, a tudományos közélet, a civil szektor, és a média képviselőinek bevonásával országos szintű egyeztetést kell kezdeményezni a nem-kormányzati szereplők nagyobb mértékű szerepvállalásáról és hatékonyabb együttműködéséről a roma integráció terén.

E) Lakhatás és hajléktalanság

Helyzetkép

A rendszerváltás előtti társadalompolitika egyenlőtlenségeket erősítő vonásainak a lakáspolitikája volt a legjellegzetesebb példája.⁴⁹ Míg a leginkább szubvencionált lakásokhoz tipikusan az átlagosnál magasabb jövedelműek tudtak hozzáférni, az alacsonyabb jövedelműek gyakran minden lakástámogatásból kimaradtak, és bármilyen állami segítség nélkül kellett megvenniük vagy megépíteniük a lakásukat.

A lakástámogatások elosztása a rendszerváltás után még inkább igazságtalanná vált. A rendszerváltás legfontosabb lakáspolitikai folyamata, a rövid távú gazdasági és politikai haszonszerzés által motivált lakásprivatizáció tovább fokozta a lakáspolitikához kötődő társadalmi igazságtalanságot és egyenlőtlenségeket.⁵⁰

A lakásprivatizáció és a támogatási, adózási környezet miatt az önkormányzati tulajdonú bérlakások aránya 22 százalékról 3 százalékra csökkent, 3 százalék a magántulajdonú bérlakások aránya. Mindkét arány az Európai átlag töredéke. A korábbi önkormányzati lakásállomány mintegy 85 százalékának privatizációja végletesen beszűkítette az önkormányzati lakáspolitikai mozgásterét, és az önkormányzatok gyakran még ezt a mozgásteret sem használják ki. A legtöbb településen nem létezik szociális lakásgazdálkodás. A még önkormányzati tulajdonban maradt lakástulajdon tipikusan a korábbi lakásállomány legrosszabb része,⁵¹ amit korábbi lakói szegénységük miatt nem tudtak vagy a lakás állapota miatt nem akartak megvenni. A szinte jelentéktelenné szűkült önkormányzati bérlakás-állományon kívül problémát jelentenek a magánbérlethez kapcsolódó jogi bizonytalanságok is, amelyek mind a bérlők, mind a tulajdonosok számára előnytelenek, és amit a kiterjedt adóelkerülés tovább súlyosbít. Mindez különösen hátrányosan érinti a pályakezdő fiatalokat és általában az alacsony jövedelműeket, akik a saját lakás vásárlásának egyszeri költségeit nem, vagy csak évtizedekre eladósodva tudják előteremteni.

A társadalom periferiájára szorult emberek térbeli kirekesztése már a rendszerváltás előtt megkezdődött, azóta pedig folyamatosan nő a vidéki gettószerű telepeken, illetve

⁴⁹ Lásd például: Manchin–Szelényi 1986.

⁵⁰ Dániel 1996,

⁵¹ KSH 2006.

nagyvárosi nyomornegyedekben élők száma. Jelenleg mintegy 120 000 (zömében cigány) ember él az ország 750 szegregátumában.⁵² Erről a problémáról és a megoldására szolgáló javaslatinkról a cigányság társadalmi integrációjáról szóló II/D fejezetben írtunk.

A nagyvárosok leromlott városrészeiben a legszegényebb családok jelentős része hasonlóan elfogadhatatlan körülmények között él. Sok évtizeddel ezelőtt épült, teljesen lepusztult, komfort nélküli ingatlanokban, gyakran megfelelő fűtés és áramszolgáltatás nélkül élnek gyermekes családok és idős emberek, akiknek többnyire még ezeknek az egészségtelen, sok esetben emberi lakhatásra egyértelműen alkalmatlan lakásoknak a fenntartása is komoly nehézséget okoz. Egy felelős lakáspolitikának ezeket a helyzeteket a legelső helyen kell kezelnie.

A közösségi lakásállomány szinte teljes hiánya, valamint a magánbérlet bizonytalansága és korlátozott hozzáférhetősége jelentősen növeli a települések közötti mobilitás egyéni költségét és kockázatát, és alacsony lakásmobilitást eredményez. A lakástámogatási rendszer átalakításával a kockázatok fokozottabb társadalmasítására van szükség, ami a potenciális munkavállalók mobilitásának segítségével a foglalkoztatás bővítéséhez is hozzájárul majd.

Az érdemi szociális lakáspolitikai hiánya szorosan összefügg a hajléktalanellátó rendszer problémáival is, és különösen a hajléktalanságból kivezető utak szűkösségével: lakástalanok tömegei kerültek a más funkcióra kialakított hajléktalan-ellátó rendszerbe, amely így túlterheltté vált.⁵³ Az utcai hajléktalanság visszaszorítása tehát szorosan összefügg a szociális lakáspolitikával. Ha megfelelő kivezető utak biztosításával elérnénk, hogy csak azok kényszerüljenek a hajléktalanellátó intézményrendszer igénybevételére, akik feltétlenül intézményi ellátásra szorulnak, akkor – részben az így felszabadult férőhelyek segítségével – sikerülhetne a jelenlegi töredékére szorítanunk az utcai hajléktalanság kiterjedését.

Budapesten nagyjából 8000 ember él közterületen vagy hajléktalanszállón, számuk országosan ennek legalább a kétszerese. Mintegy 300 ezer ember él lakásnak nem nevezhető, komfort nélküli szükséglakásban vagy egyéb helyiségben, és több mint négyszáz ezer ember lakik alapozás nélküli lakásban. A lakásállomány jelentős része elöregedett, mintegy 800 ezer embernek nincs fürdőszobája vagy zuhanyzója. Összesen mintegy másfél millió ember él egyértelműen „substandard”,⁵⁴ a minimálisan megfelelőnél, a kor színvonalán elvárhatónál jóval alacsonyabb színvonalú, felszereltségű vagy túlszűfolt la-

⁵² Dr. Kósa Karolina: A DE-OEC Népegészségügyi Kar telepfelmérésének adatai az Északkelet Magyarországi Egészség Obszervatórium számára.

⁵³ Bényei et al. 2000.

⁵⁴ A „substandard” egy, a KSH által alkalmazott statisztikai kategória.

kásban.⁵⁵ Jelentős az elmaradás a közcsatornával való ellátottság tekintetében is. Közel 600 ezerre becsülhető a panel falazatú lakások száma, amelyekben a lakóknak súlyos lakásfenntartási és korszerűsítési feladatokkal kell szembenéznie.⁵⁶

A lakásköltségek komoly gondot okoznak az alacsony jövedelmű csoportoknak: a lakáskiadásoknak a háztartás összes kiadásán belüli aránya minden ötödik háztartás esetében meghaladja a nemzetközi gyakorlatban kritikusnak tekintett 30 százalékot, és félmillió háztartásnak lehet a lakhatását veszélyeztető díjhátraléka.⁵⁷ Az adósságkezelő szolgáltatások jelenleg csak a rászoruló háztartások töredékét érik el, a jelenlegi intézményrendszer nem nyújt elegendő védelmet lakhatásuk vagy a közszolgáltatások elvesztése ellen.

A Magyar Köztársaság az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának aláírásával elismerte „mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházzkodást és lakást”.⁵⁸ Az Alkotmánybíróság lakhatáshoz való jogról szóló határozata azonban – mind a nemzetközi jogi normákat, mind az alkotmányban szereplő szociális jogokat figyelmen kívül hagyva – csak azt ismerte el, hogy az állam „az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához”⁵⁹ köteles szállásról gondoskodni.⁶⁰

JavaSlataink

1. A lakhatáshoz való jog alkotmányba foglalása.

Kezdeményezzük, hogy számos európai országhoz hasonlóan Magyarország alkotmánya is nevesítse a *lakhatáshoz való jogot*. Javasoljuk továbbá, hogy a Magyar Köztársaság csatlakozzon a Módosított Európai Szociális Karta lakhatáshoz való jogról szóló 31. cikkéhez.⁶¹ A lakhatáshoz való jog jogszabályba foglalása elsősorban azt fejezné ki, hogy az államnak a jelenleginél nagyobb felelősséget kell vállalnia állampolgárai lakhatásával kapcsolatban. Szakítani kell azzal a gyakorlattal, hogy a lakáspolitikát nem hosszú távú célok, hanem rövid távú politikai számítás és nyers lobbierdekek határozzák meg.

55 Győri 2005, Havasi 2008.

56 KSH 2006.

57 Hegedűs et al. 2009.

58 11. cikk 1. pont <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/202>

59 Magyar Közlöny 2000. évi 109. szám <http://kozlony.magyarorszag.hu/pdf/2981>

60 42/2000 (XI. 8.) AB határozat, AB közlöny: IX. évf. 11. szám. A döntés kritikájához lásd: Kardos 2003; Kardos 2000.

61 A Kartához csatlakoztunk, de a 31. cikkhez nem. Vö. Magyar Közlöny 2009. évi 30. szám, 7254-7284. old. <http://kozlony.magyarorszag.hu/pdf/508> internetes törvénytárban <http://www.complex.hu/kzldat/t0900006.htm/t0900006.htm>

Ki kell dolgozni egy hosszú távú nemzeti lakáspolitikai programot, amelynek fő célja – a lakhatáshoz való jog eszményével összhangban –, biztosítani, hogy mindenkinek lehetősége legyen megfelelő otthonhoz jutni, azoknak is, akik a piacon önerőből ezt nem tudnák megszerezni maguknak, illetve családjuknak.

A lakhatáshoz való jogot tartalommal megtöltő törvényalkotásnak ezen kívül meg kell majd határoznia azt a lakhatáshoz kapcsolódó társadalmi minimumot is, amely alá senki sem zuhanhat. Erre példa a hajléktalan emberek legsérülékenyebb csoportjai számára javasolt kikényszeríthető alanyi jogosultság biztosítása valamilyen minimális ellátásra, ami nem lehet tömegszálláson való elhelyezés.

2. A lakástámogatások igazságosabbá tétele⁶²

A lakáspolitikában határozott fordulatra van szükség: a lakástámogatásokat nagyobb mértékben kell célozottnak az arra valóban rászoruló csoportokhoz és a kritikus területekre eljuttatni. Az utóbbi tíz évben több mint kétszeresére növekedett a lakástámogatásokra fordított költségvetési kiadások GDP-hez viszonyított aránya. A költségek megduplázódásáért azonban nem a rászoruló háztartások lakhatásáért viselt fokozott közfelelősség, hanem a lakáshitelekhez kapcsolódó bőkezű és rosszul célzott támogatások voltak felelősek. A magyar állam 2003 és 2008 között minden évben több mint százmilliárd forintot költött el olyan rétegek támogatására, amelyek állami segítség nélkül is elboldogultak volna. Erre példa a lakáshitelekhez kapcsolódó adókedvezmény, amelynek kétharmada a felső jövedelmi ötödhöz jutott 2003-ban⁶³. Összehasonlításképpen, a lakásfenntartási támogatásra (amely teljes egészében a legszegényebb jövedelmi tízedhez jut) a lakáshitelek támogatásának töredékét⁶⁴ fordítja a költségvetés.

A kamattámogatások egyik következménye az volt, hogy évekre leszűkült a kormányzat mozgástere a lakástámogatások átalakításában, mivel az adott évi programokkal szemben a korábban felvett támogatott hitelek dominálták a lakáskiadásokat. Ezeknek a támogatásoknak a megszüntetését javasoljuk. A támogatott hiteleket azonban mára már nagyrészt felváltották a devizaalapú hitelek, így az ahhoz kapcsolódó állami támogatások külön intézkedések nélkül is kifutóban vannak. A lakáspolitikai javaslatainkban az így elvben felszabaduló források lakástámogatási rendszerben való meg-

62 A lakáspolitikai programunk jelentős mértékben támaszkodik Hegedűs József és munkatársa reformjavaslataira (Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására. Városkutatás Kft. 2007 május, illetve 2008. április), a Magyar Tudományos Akadémia programirodájában kidolgozott Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program lakáskörülmények javításáról szóló fejezetére, valamint Dr. Győri Péter válságkezelő javaslataira (A lakhatás biztonságát megerősítő, szükséges válságkezelő lépések. 2009. február-április).

63 Hegedűs 2006.

64 2003-ban a „lakásfenntartási támogatás az összes lakáskiadás kevesebb, mint 3%-át teszi ki.” <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a797.pdf>

tartásával számolunk, és ezt kívánjuk felhasználni egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítására, a lakásfenntartási támogatás kiterjesztésére és emelésére, a telepek felszámolási és rehabilitációs programjainak felgyorsítására, a kilakoltatások megelőzésére és a hajléktalanság visszaszorítására. A cél tehát a lakástámogatások igazságosabb és hatékonyabb elosztása az összes lakástámogatás GDP-n belüli részarányának szinten tartása mellett.

A lakásépítési kedvezmények (a „szocpol” és a „fél-szocpol”) átalakítására is szükség van. Az egyértelműen igazságtalan lakáshitel-támogatásokkal szemben a lakásépítési kedvezmény részben jól céloz: a támogatás összege a gyermekszám szerint differenciált, hiszen a gyermekek számával együtt a háztartás szegénységi kockázata is nő. A juttatás jelenlegi felfüggesztését megelőző szabályozás azonban mégsem volt megfelelő. Egyrészt, az, hogy kétszeres támogatás jár új lakás építése vagy vásárlása esetén, indokolatlanul előnytelen helyzetbe hozza azokat az alacsony jövedelmű háztartásokat, amelyek támogatással is csak használt lakás vásárlását engedhetik meg maguknak. Továbbá, a leginkább rászoruló háztartások, amelyek semmilyen jelentős önerővel nem rendelkeznek, a használt lakáshoz járó támogatásból is kiszorulnak, ami egyébként tipikus következménye a tulajdonszerzést támogató állami programoknak. A lakáspolitikai kedvezménnyel kapcsolatban elterjedt visszaélések is abból fakadnak, hogy a program még a gyermekes családok közül sem tudja érdemben segíteni a legszegényebbek lakáshoz jutását. További fontos probléma, hogy a támogatás hozzájárulhat a jelentős önerő nélküli háztartások rossz lakáspiaci pozíciójának stabilizálásához, a szegregáció növekedéséhez. Mindezek alapján javasoljuk, hogy a program újraindításával együtt kerüljön sor annak átalakítására, úgy, hogy egyrészt *azonos támogatás járjon használt és új lakás vásárlása esetén*, másrészt a *támogatás összege legyen differenciált* a háztartás jövedelme és vagyona alapján, harmadrészt a támogatást át lehessen váltani hosszabb távú lakáshitel-törlesztési támogatásra, valamint a lakásmobilitás elősegítése érdekében lakbér-támogatásra is.

Szintén a lakásmobilitás serkentése érdekében javasoljuk az *adásvételi illeték megszüntetését* is, és az így kieső költségvetési bevételnek az egységes, de a magán- és üzleti tulajdonú ingatlanokat differenciáltan adóztató kommunális adóval való pótlását. (A részleteket lásd az adófejezetben.)

Az utóbbi években egyre költségesebb *lakás-takarékpénztári támogatások átalakítása és csökkentése* is indokolt, mert ez a támogatási forma alapvetően nem éri el az alacsony jövedelmű háztartásokat, a megtakarításokat pedig jelentős részben nem is lakáscélra használják fel.

A lakástulajdon-szerzést támogató juttatások csökkentésének részleges ellensúlyozására az *állami hitelgarancia programot* megtartanánk, és bővítenénk.

A gázár-támogatások jelenlegi, megfelelő előkészítés nélküli megszüntetését felelőtlenségnek tartjuk, hiszen a leginkább rászoruló háztartások esetében a támogatások megszűnése a már kilátásba helyezett áremelkedésekkel együtt rövid időn belül a

másfélszeresére növelheti a gáz költségeit. Ugyanakkor nem lenne igazságos a korábbi rendszer visszaállítása sem. Igazságtalannak tartjuk, hogy a széles értelemben vett lakástámogatások legköltségesebb juttatásából teljes mértékben kimarad az a több mint félmillió háztartás, tipikusan a legszegényebb társadalmi csoportok, amelyek nem gázzal fűtenek. Nem tartjuk helyesnek azt sem, hogy a magyar állam a hosszú távon mind ökológiai mind költségvetési szempontból előnyösebb, a lakossági energiahatékonyságot ösztönző programokra szánt források többszörösét költse el egy ilyen kiterjedt, takarékoskodásra nem ösztönző ártámogatási programra. Mindezek alapján, a gázár-támogatásnak egy normatív alapú, tehát takarékosagra ösztönző, célzott, a *lakásfenntartási támogatással* integrált támogatási formával való kiváltását javasoljuk.

A panelprogramokat alapvetően jó kezdeményezésnek tartjuk, amelyek megfelelően integrálják a szolidaritás és az ökológiai fenntarthatóság követelményeit, ezért javasoljuk ezek kiterjesztését, és a rendelkezésre álló források bővítését. (A részleteket lásd az energiagazdálkodásról szóló III/B fejezetben.)

3. Kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása

A lakhatás olyan alapvető társadalmi szükséglet, amit nem lehet kizárólag a piaci erők játékára bízni. A magyarországi lakásszektor legnagyobb problémája a kiterjedt közösségi lakásszektor hiánya, ez egyúttal az utóbbi 20 év társadalompolitikájának egyik legnagyobb mulasztása is.

A közösségi lakásszektoron olyan szociális bérlakásokat értünk, amelyek elosztása jogszabályban meghatározott, egységes elvek szerint történik, és melyek lakói rászorultságukkal arányos, jelentős állami támogatást kapnak a lakhatásukhoz.

A jelenlegi, nagyjából 130 ezer önkormányzati tulajdonú lakásból álló állomány helyett két kormányzati ciklus alatt létre kell hozni egy legalább 300 ezer lakásból álló közösségi lakásszektor. Ehhez jelentős mértékben növelni kell a közösségi (állami, önkormányzati, szövetkezeti) tulajdonban lévő lakások számát, a rendszerbe azonban adott feltételekkel magántulajdonú lakások is bevonhatóak lennének.

A megfelelő szakmai és társadalmi egyeztetés során kialakítandó részletes koncepciónak ki kell terjednie a lakásügyi jogszabályok módosítására, a közösségi lakásszektor üzemeltető intézményrendszer kialakítására, a bérlakások elosztási elveire, és a kapcsolódó lakbértámogatás szabályaira. Hosszú távon a lakhatás árujellegének jelentős csökkentése, és egy olyan kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása a cél, amely széles körű célzott jogosultsági kritériumokkal, és a lakások megfelelő minőségével biztosítja, hogy a szektor egy része akár az átlagos jövedelműek számára is vonzó alternatíva legyen, és amely így nem szegregál. A közösségi lakásszektor lakásai térben nem különülhetnek el

a lakásállományon belül. A munkaerő mobilitásának és a leszakadó térségekben lakók esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében a lakások elosztásába be kell vonni a munkaügyi központokat is.

A hajléktalan-ellátó intézményrendszer és a közösségi lakásszektor között meg kell vizsgálni egy olyan átmeneti szektor kialakításának lehetőségét, amely a szerény, de önálló lakhatást és a személyre szabott rehabilitációs segítséget ötvözi.

4. A lakásfenntartási támogatás kiterjesztése és szintjének emelése

A lakásfenntartási támogatás korábban marginális szerepet játszott a lakástámogatásokon belül, alacsony színvonalra (a lakásfenntartási támogatás átlagos havi összege 2008-ban kevesebb, mint 6000 forint volt)⁶⁵ miatt pedig a rászoruló háztartások lakhatásának biztosításában is. Pedig a lakásfenntartási támogatások jó eszközök lehetnének mind a lakásszegénység kezelésére, mind a háztartások eladósodásának megelőzésére. Ezért a lakásfenntartási támogatás összegét radikálisan emelni kell. A jelenlegi szabályozáshoz képest a normatív lakásköltség lakástípusok szerinti differenciálására és jelentős növelésére, és a jogosultak körének jelentős kiterjesztésére van szükség. Ezt alapvetően a lakásköltségek megfizethetőségével kapcsolatos problémák kiterjedtsége indokolja. A jelenlegi szűk célzás miatt a jogosultsági kritériumoknál valamivel magasabb jövedelmű háztartások gyakran rosszabb helyzetbe kerülnek mint a jogosult háztartások a támogatás megszerzése után⁶⁶. A lakásfenntartási támogatást össze kell hangolni a rendszeres szociális segélyt és rendelkezésre állási támogatást kiváltó garantált minimumjövedelem rendszerrel.

A lakásfenntartási támogatások szerepének növelése a lakástulajdon-szerzéshez kapcsolódó, többnyire rászorultságtól független lakástámogatásokkal szemben összhangban van a társadalmi igazságosság elvével, amennyiben több közösségi forrás biztosít az arra rászoruló csoportoknak, és – a magánbérlet ösztönzésével – segíti a lakásmobilitást is, így közvetve hozzájárul a foglalkoztatás regionális különbségeinek csökkentéséhez és a leszakadó térségekben lakók esélyegyenlőségéhez. Ehhez azonban a lakásfenntartási támogatás fejlesztésén túl nagyobb lakásbérleti biztonságra is szükség van. Ennek érdekében biztosítani kell a megfelelő jogi szabályozást, amelynek ki kell terjednie a lakbér módosítás lehetséges mértékére és gyakoriságára, valamint a felmondási időre is.

⁶⁵ Központi Statisztikai Hivatal 2009a.

⁶⁶ Hegedűs et al. 2009.

5. A kilakoltatások megelőzése, az adósságkezelő szolgáltatások fejlesztése

A magyar államnak nagyobb felelősséget kell vállalnia állampolgárai lakhatásával kapcsolatban, a hajléktalanná válás megelőzése pedig kiemelt jelentőségű közfeladat. A jelenleginél nagyságrendekkel több forrást kell fordítani a lakhatást veszélyeztető hátralékok kialakulásának megelőzésére, és a már kialakult hátralékok kezelésére.. Kezdeményezzük, hogy lakásvesztés esetén az állam – elsősorban a közösségi lakásszektor lakásain keresztül – biztosítson valamilyen *minimálisan elfogadható lakhatási alternatívát*, ami egyúttal lehetővé teszi a családok együttmaradását.

Fejleszteni kell az *adósságkezelő szolgáltatásokat*, amelyeknek a szociális alapellátássá kellene válnia, annak érdekében, hogy a kisebb településeken élő hátralékosok is valódi segítséghez jussanak, mind lakhatásuk, mind közműszolgáltatásaik megőrzése érdekében. A jogcím nélkülivé vált háztartások védelme érdekében a korábbi lakbérben kell maximalizálni az általuk fizetendő használati díjat.

A lakásvesztés további megelőzése érdekében a lakástörvény, illetve a végrehajtásról szóló törvény olyan módosítása szükséges, mely szerint az ingatlan-végrehajtási eljárás során hivatalosan meg kell keresni a lakóhely szerinti önkormányzatot, hogy vizsgálja meg, valóban megkapta-e a család azokat a pénzügyi támogatásokat, amelyekre jogosult volt. A jogosultság elbírálásáig az eljárást fel kell függeszteni, jogosultság esetén új eljárást kell lefolytatni, és a támogatásokat visszamenőleg is biztosítani.

A lakásvesztésnek hatalmas társadalmi költségei vannak, amelyeket jelenleg nem tükröz a végrehajtási folyamat szabályozása. Ezeknek az externáliáknak a részleges beárzása érdekében szükség van a végrehajtási illeték felemelésére, és ennek a végrehajtást kérőre hárítására, abban az esetben, ha a végrehajtás tárgya a háztartás egyetlen lakóingatlana.

A potenciálisan lakásvesztéssel járó végrehajtási eljárás lassítása és költségesebbé tétele megdrágíthatja ugyan a lakáshiteleket, ez azonban felfogható egy olyan mechanizmusként, amely társadalmasítja a hitelfelvétel kockázatát, és a megszorult háztartások terheit.

Azoknak a saját tulajdonú lakásban lakó háztartásoknak a védelmében, amelyek nem tudják fizetni a lakáshitelüket, meg kell vizsgálni egy olyan program lehetőségét, melynek segítségével végső esetben – árverezés helyett – az elővásárlással felruházott állam (vagy non-profit szervezet) vásárolná meg az ilyen háztartások lakásait, majd lehetőséget adna számukra, hogy visszabéreljék, vagy visszalizingeljék azt. Olyan jogszabályi környezetet kell létrehozni, amely megakadályozza az eladósodott családok teljes ellehetetlenülését, a *magáncsőd* intézményének megfelelő szabályozásával társadalmilag elfogadható körülmények között kell megoldani az eladósodottak helyzetét.

6. Célzott programok a leromlott állapotú városrészekben, szegregált telepeken, és komfort nélküli lakásokban élők lakhatási körülményeinek javítására

Szakítani kell azzal a gyakorlattal, amely a városrehabilitációt arra használja, hogy kizorítsa az alacsony jövedelmű családokat az adott városrészből, vagy akár magából a városból. A programoknak biztosítaniuk kell mind az érintett közösségek részvételét, mind a várospolitikai, lakáspolitikai, oktatáspolitikai, szociálpolitikai és ökológiai célok összhangját. Az alapvető civilizációs követelményeknek nem megfelelő lakások korszerűsítése, kiváltása érdekében speciális támogatási formákat kell kidolgozni és bevezetni.

Hosszú távon az egyedüli vállalható cél a szegregált telepek felszámolása: ez egyaránt történhet a jelenleg telepeken élők integrált lakhatásának biztosításával, vagy a telepek olyan mértékű rehabilitációjával, hogy az hosszú távon az anyatelepülés integrált részévé, a település minden lakosa számára potenciális lakóhellyé váljon. Ehhez elsősorban komplex telepfelszámolási, illetve rehabilitációs programok szakemberek által végigkísért megvalósítására van szükség, amelyek egyszerre kezelik a lakhatással kapcsolatos problémákat és biztosítják a térbeli és társadalmi marginalizáció folyamatainak megállítást. (További részletek a II/D fejezetben.)

A nagyvárosi gettók kialakulása, illetve egyes nagyvárosi negyedek rohamos leromlása szintén nem új jelenség. A középosztály szuburbanizációja megfelelő lakáspolitikai intézkedések hiányában rövid idő alatt az eleve kevésbé gondozott városrészek további lepusztulásához vezetett. Ez a folyamat látványosan felgyorsult az elmúlt évek során, amit elsősorban az önkormányzatok úgynevezett városrehabilitációs programjai okoztak. A jelenlegi szabályozási viszonyok mellett a helyi önkormányzatok igyekeznek megszabadulni a területükön élő legszegényebektől, amire a városrehabilitáció köntösébe bújtatott programok jó lehetőséget kínálnak. Mivel az önkormányzatokat mindmáig semmilyen jogszabály sem kötelezi arra, hogy a területükön élők számára bármiféle lakhatási és szociális minimumot biztosítsanak, ezek a nagyvárosok fejlesztését célzó programok gyors népességcserét eredményeztek. A szegény, illetve cigány családok lakta városrészek fejlesztése nem javítja az ott élők életkörülményeit, pusztán más, szegényebb kerületekbe, városrészekbe tolja át a problémát, nagyban hozzájárulva ezzel a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévők tartós kirekesztéséhez.

A legszegényebb családok szegregációját fokozó intézkedésekre a jelenlegi szabályozási környezet (amelyben gyakorlatilag teljesen szabad kezet kapnak az önkormányzatok) ad lehetőséget, így a gettósodás megállítása csak a jelenlegi feltételrendszernek a társadalmi igazságosság elveit követő átalakításával lehetséges. Nem igaz az, hogy a nagyvárosok rehabilitációja csak a jelenlegi, szinte kizárólag a magánbefektetőkre alapozó formában finanszírozható. Ha az önkormányzatok olyan feltételeket teremtenek, amelyek között kizárólag a rövid távú profitszerzésben érdekelt, spekulatív piaci sze-

replők tudnak érvényesülni,⁶⁷ akkor valóban nem lehetséges a társadalom legszegényebb csoportjai érdekeit érvényesíteni. Számos nemzetközi, és sajnos csak elenyésző számú hazai példa (mint például a 8. kerületi Magdolna-projekt) bizonyítja azonban, hogy megfelelő, a fentiekkel összhangban álló lakáspolitikai beavatkozásokkal, és az átfogó, állami szintű szabályozás megerősítésével megállítható, sőt visszafordítható a gettósodás folyamata.

A nagyvárosok leromlott állapotú negyedeinek valódi társadalmi rehabilitációja komplex programokat igényel, amelyek egyszerre javítják a városrészek környezetének és lakásainak állapotát, és segítik az ott élőket megújult lakókörnyezetük fenntartásában.

A jelenleg szegregált körülmények között élők tényleges társadalmi integrációját csak úgy lehet elérni, ha az ezt célzó programok össze vannak hangolva a lakáspolitikával, illetve más ágazati politikák kapcsolódó intézkedéseivel. Fontos szerepe van ebben a regionális egyenlőtlenségek csökkentésének, és a leszakadó térségek és települések kiemelt támogatásának is (lásd a II/C fejezetet).

7. A hajléktalan-ellátás fejlesztése és az utcai hajléktalanság visszaszorítása

A hajléktalanszálló nem valódi otthon, a cél nem a hajléktalan emberek tömegszállásokon való összezsúfolása, hanem az, hogy mindannyiunknak legyen otthona. A hajléktalan-ellátásnak ezért összhangban kell lennie azzal az alapelvvel, hogy csak az éljen hosszú távon ellátó intézményekben, aki erre feltétlenül rászorul – azokat, akik képesek az önálló lakhatásra, a közösségnek ebben kell segítenie. Így egyrészt tiszteletben tartjuk a rászorulókat önállóságát és méltóságát, másrészt biztosítjuk, hogy mindenki, aki feltétlenül intézményi elhelyezésre szorul, hozzájusson a megfelelő ellátáshoz.

A fenti intézkedések közül az adósságkezelő szolgáltatások fejlesztése, a magáncsőd intézménye és a kilakoltatások visszaszorítása jelentősen hozzájárulnak majd a hajléktalanság megelőzéséhez. Egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása, valamint a lakásfenntartási támogatás kiterjesztése és emelése a hajléktalanság megelőzésén túl a hajléktalanságból való kikerülést is segíti. A hajléktalan emberek lakhatáshoz jutásának elősegítésére azonban egyelőre még szükség van a külső férőhely programok, a célzott bérlettámogatás és a támogatott munkásszállók rendszerének fejlesztésére is. Szintén ebből a célból javasoljuk felfüggeszteni a lakástörvénynek azt a rendelkezését, amely megtiltja, hogy szükséglakásnak minősített helyiségeket lakásként bérbe lehessen adni.

67 Lásd Ladányi 2007.

A hajléktalanok legsérülékenyebb csoportjai – idősek, betegek, mozgáskorlátozottak, várandós nők, gyermekes szülők – számára az államnak kikényszeríthető alanyi jogosultságot kell biztosítani a meghatározott minimális ellátásra, ami nem lehet tömegszálláson való elhelyezés.

Célzott programokkal kell biztosítani, hogy a gyermekvédelmi szakellátásból kikerült fiatalok megkapják mindazt a közösségi segítséget, ami a megfelelő lakhatásuk biztosításához szükséges. Az *állami gondozottak otthonteremtési támogatását ezért meg kell emelni*, a visszaélések megelőzése érdekében azonban szigorítani kell a felhasználására vonatkozó szabályozáson.

A nemzetközi terminológiával összhangban otthontalannak tekintjük azokat, akik családon belüli erőszakot szenvednek el ott, ahol laknak. A mediáció, a büntetőjogi védelem, valamint a lakáspolitikai eszközeivel biztonságos lakhatást kell biztosítanunk a családon belüli erőszak áldozatainak.

Növelni kell a hajléktalan-ellátás állami támogatását. Miközben a válság csak növelte a hajléktalanság veszélyének kitett emberek számát, a hajléktalanszállókra fordított állami normatíva 2005 óta folyamatosan csökkent, az utóbbi két évben nominálisan is.⁶⁸ Szükség van a családok átmeneti otthona hálózat fejlesztésére, mind számban, mind minőségben. A tartós elhelyezést biztosító intézmények fejlesztésével el kell érni, hogy az ilyen gondozásra szoruló hajléktalan embereknek ne kelljen akár évekig is várniuk a megfelelő elhelyezésre.

A hajléktalan embereknek szóló alapvető szolgáltatásokat hivatali időn kívül is biztosítani kell, ezért javasoljuk a nappali melegedők alapszolgáltatásainak nyitva tartását hétvégén és ünnepnapokon is. Az ehhez szükséges forrásokat az állami normatíva árnyos növelésével kell biztosítani. A hajléktalansághoz kapcsolódó szolgáltatások kialakításába be kell vonni a hajléktalan embereket is, hiszen a szolgáltatások igénybe vevőiként ők észlelik legelőször az esetleges rossz működés okozta hibákat.

A köztér mindenkié. A köztéri hajléktalanság visszaszorítását nem a hajléktalanságot kriminalizáló és kirekesztő rendeletekkel, hanem megfelelő szociális ellátórendszer biztosításával kívánjuk elérni. Javasoljuk a hajléktalan emberek közterekről való kirekesztésére irányuló helyi jogszabályok felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését. A lakástalanság problémájától tehermentesített hajléktalan-ellátó intézményrendszer jelentős eredményeket tud majd elérni az utcai hajléktalanság visszaszorításában, amit az alacsony küszöbű ellátások bővítésével is támogatni kell.

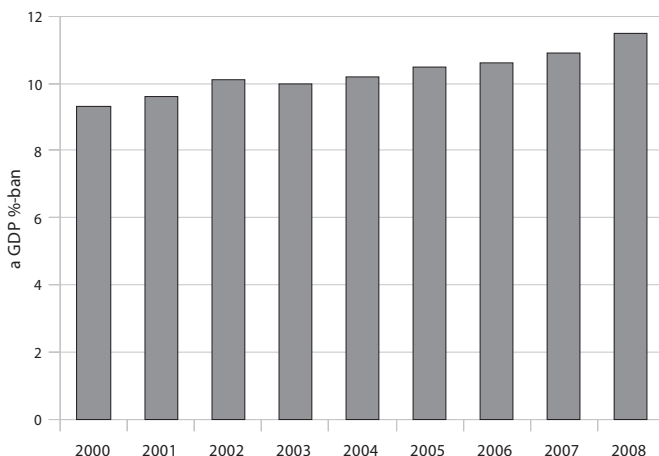
68 A hajléktalanok átmeneti szállása és éjjeli menedékhelyének fenntartására szolgáló állami normatíva összege 2007-ben és 2008-ban 525 ezer forint, 2009-ben 517 ezer forint volt, 2010-ben pedig 468 ezer forint volt. A hajléktalanok ápoló-gondozó otthoni ellátása és a családok átmeneti otthona fenntartására szolgáló állami normatíva összege 2005 óta minden évben stagnált vagy nominálisan csökkent (2005: 769 ezer; 2006: 730 ezer; 2007: 700 ezer; 2008: 700 ezer; 2009: 689 ezer; 2010: 635 ezer).

F) Nyugdíjrendszer

Helyzetkép

2009 elejére a magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszer nagyon nehezen fenntartható állapotba került, mind társadalmi-igazságossági szempontból, legfőképpen a generációk közötti jövedelmek újraelosztását tekintve, mind pénzügyi értelemben. Az állami nyugdíjkiadások trendje a 2000-es évek első évtizedében folyamatos, gyorsuló ütemű növekedést mutatott, a GDP 9%-a körüli arányról 11% feletti arányra emelkedett.⁶⁹ A nyugdíjak növekedése ebben az évtizedben lényegesen gyorsabb volt, mint a munkabéreké. 2000 és 2008 között a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások átlaga a nettó átlagkeresetek arányában 10 százalékponttal emelkedett, 2008-ban az átlagnyugdíj nominális összege elérte a nettó nominális átlagkeresetek 69,1%-át.⁷⁰

3.ábra: A nyugdíjkiadások alakulása Magyarországon a GDP arányában, 2000–2008



Forrás: KSH

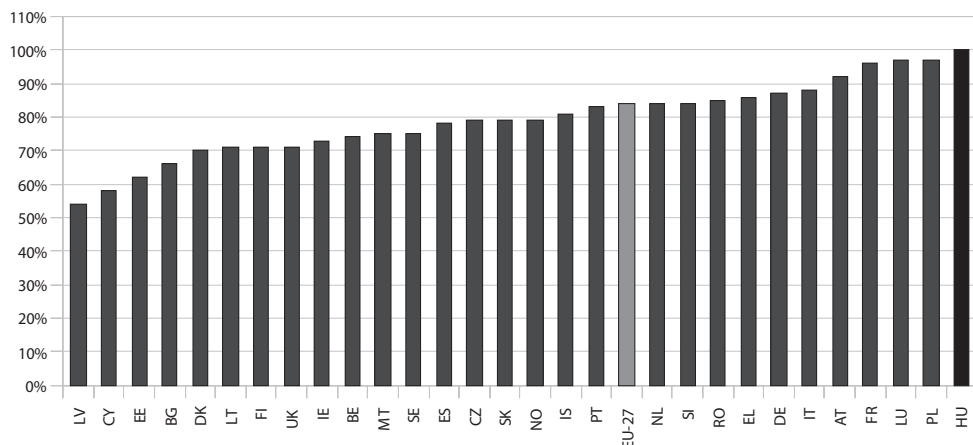
Ennek következtében az Európai Unió tagországai közül 2008-ban a 65 évesnél idősebbek szegénységi rátája Magyarországon volt a legalacsonyabb, mindössze 4%, szemben az Unió 27 tagországának átlagos 19%-os arányával. A teljes magyar népességben a szegénységi ráta három-négyszerese, a gyermekszegénységi ráta ötszöröse a nyugdíjasok szegénységi rátájának. Ezek az adatok a generációk közötti újraelosztás aránytalanságát

69 Forrás: KSH http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tabl2_04_01i.html

70 Az öregségi nyugdíj átlaga 2009 januárjában 93.256 forint volt, ami a 2008. évi nettó átlagkereset 76,4%-a (KSH 2009b).

mutatják. 2008-ban Magyarországon a 65 évesnél idősebbek mediánjövedelme meghaladta a 65 évnél fiatalabb népesség mediánjövedelmének 100%-át, ezzel az időszerűség átlagos jövedelmi helyzete az adott társadalom átlagához képest Magyarországon volt a legkedvezőbb az EU tagországai között.⁷¹

4. ábra: A 65 év feletti medián jövedelme a 65 év alattiak jövedelméhez viszonyítva az Európai Unió országaiban (%), 2008



Forrás: Eurostat

A 2008-as év végi állapotot tekintve a magyar nyugdíjrendszer viszonylag sikeresen mérsékelte az időskori szegénységet, azonban súlyosan igazságtalan volt a népesség fiatalabb generációival, különösen a gyerekekkel szemben, miközben pénzügyileg is egyre kevésbé volt fenntartható.

A magyar nyugdíjrendszerben a nyugdíjba vonulás időpontjától függően szélsőségesen különbözött a helyettesítési arány. Azok, akik a rendszerváltás környékén vultak nyugdíjba indokolatlanul rosszabbul jártak, mint azok, akik ebben az évtizedben. Annak ellenére álltak fenn ezek az igazságtalanságok, hogy a teljes nyugdíjas csoportra vetített helyettesítési arány 60-65%-a körül mozog, nagyjából megfelelve a nemzetközi átlagnak. Az elmúlt évek korrekciós programja azonban jelentősen mérsékelte ezeket a belső igazságtalanságokat, ha nem is szüntette meg teljesen.

Az 1997-es nyugdíjreform fő célja az volt, hogy hosszú távon fenntartható rendszert hozzon létre. A hosszú távú egyensúlyi mutató, a nettó rejtett kötelezettségvállalás 1998-ban a GDP 25%-ára csökkent, azonban 2000-es évtized közepére a GDP 200%-a fölötti szintre ugrott.⁷² Ennek okaiként sorolhatók a 2000-2002 közötti járulékcsökkenések, a 13. havi nyugdíj és egyéb egyszeri emelések, és a rendszerváltás körül nyugdíjba

71 Eurostat 2010: Statistics in Focus 9/2010, Population and social conditions. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-009/EN/KS-SF-10-009-EN.PDF

72 Orbán-Palotai 2006.

vonultak igazságtalanul alacsony járandóságának, a korábbiakkal ellentétben egyértelműen jogos, kiigazítása. A reform hozományának elherdálása a rövid távú, finanszírozási, fenntarthatósági és igazságossági elveket figyelmen kívül hagyó aktuálpolitikai szempontok érvényesülésének következménye.

A nyugdíjrendszer finanszírozási problémáinak oka részben a befizetések oldalán keresendő. Az alacsony foglalkoztatás és a kiterjedt jövedelem-elrejtés miatt a magas járulékráták mellett sem képes biztosítani a rendszer a szükséges kifizetések fedezetét. A járulékbefizetések és a járandóságok közötti átláthatatlan viszony miatt a magas járulékráták ördögi kört hoznak létre, a bérköltségek emelése hozzájárul a jövedelem eltitkolásához és az alacsony foglalkoztatáshoz. A mostani rendszer a rövidlátó, felelőtlen magatartást jutalmazza. A járulékot nem fizetők joggal reménykednek abban, hogy potyautas viselkedésük ellenére érdemi időskori ellátáshoz jutnak, miközben az előre látó járulékfizetők attól tarthatnak, hogy befizetéseik rossz megtérülésű járandóságot eredményeznek, mert azoknak kell megalapozniuk a járulékot korábban nem fizető csoportok majdani járandóságát is.

A tényleges nyugdíjba vonulás időpontját tekintve az alsó harmadban vagyunk az Európai Unióban, alig néhány ország van, ahol átlagosan fiatalabban mennek nyugdíjba az emberek, mint nálunk,⁷³ bár a 2009-es lépések valamennyire javítottak ezen a helyzeten. A magyar nyugdíjasoknak kevesebb, mint 10%-a vonul nyugdíjba a törvényes korhatár szerinti időben, mintegy 10% különböző foglalkozásokhoz kötődő speciális kedvezményekkel, közel 80% pedig a korai nyugdíjba vonulás általános kedvezményének lehetőségével él.⁷⁴ A 40 év szolgálati idő után pótlólagos munkával eltöltött évek a kifizetett nyugdíjat nem sokkal emelik, ezért ez nem hat elég ösztönzően a munkaerőpiacon maradásra. Úgy tűnik, ilyen rossz ösztönzők mellett az egyik friss változtatás, a nyugdíj melletti munkavégzés adóztatása és a kapcsolódó adminisztráció növekedése a kívánttal éppen ellentétes hatású lehet. Elképzelhető, hogy nem a nyugdíjba vonulás időpontja tolódik későbbre, növelve a nyugdíjrendszerbe történő befizetést és egyidejűleg csökkentve a kifizetési igényt, hanem a következménye a munkaerőpiacról való korábbi kivonulás lesz.

2009-ben fiskális, jövedelmi, szegénységi és újraelosztási hatásukat tekintve is jelentős változások történtek a magyar nyugdíjrendszerben. A változtatások következtében megszűnt a 13. havi nyugdíj, megváltozott a nyugdíjak indexálásának szabálya, ismét elindult a korhatáremelés, amelynek részeként a korhatár előtti nyugdíjba vonulás alacsonyabb nyugdíjjal jár. Ezek a lépések, a nyugdíjrendszer változatlansága esetén, hosszú távon jó eséllyel vezetnének az állami nyugdíjkiadások csökkenéséhez a következő 20 évben (durván a GDP 8%-ához közelítve a nyugdíjkiadásokat). Még hosszabb távon, a 2030-at követő, alapvetően a társadalom gyorsuló elöregedésből fakadó, kiadás-növekedés után is, 2050 táján, az állami nyugdíjkiadások GDP-hez viszonyított aránya

73 Eurostat 2008, OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/2/39371902.xls>

74 http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2005/hu_hu.pdf

a 10%-a körüli szintet érné el csupán, ami közelítőleg megfelelne a 2007-es aránynak. Mindez persze nem jelentené az időskorúakra fordított összes állami kiadás arányának hasonló mértékű csökkenését. A nyugdíjkiadásoknál elérhető 2-3 százalékpontos növekedéssel szemben – változatlan finanszírozási szerkezet feltételezése mellett demográfiai okokból az egészségügyre fordított állami kiadások közel 1,5 százalékponttal, az időskorúak gondozására fordított kiadások pedig 0,3 százalékponttal nőnének.

Ezek a pénzügyi szempontból vitathatatlanul az egyensúly irányába elmozduló nyugdíjszabály-módosítások ugyanakkor nem tekinthetők valódi nyugdíjreformnak. Előszörban azért nem, mert a szabályok megváltozása alapvetően fiskális okból történt, a nemzetközi pénzügyi intézmények és a magyar államadósságot finanszírozó pénzpiaci befektetők kényszerítették ki őket. A gazdasági válsághelyzetben elmaradt az a társadalmi-politikai vita, amely nélkülözhetetlen az átfogó nyugdíjreformhoz.

A magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működését kívülről meghatározó paraméterek a közelmúltban sokat javultak. A munkaerőpiac elhagyásának átlagos életkora az 1998-as 55 évről mára 58-ra nőtt.⁷⁵ A járulékfizetési fegyelem a kilencvenes évek elejének 70-75% közötti szintjéről 80% környékére emelkedett. Harmadrészt, a korfüggőség, a nyugdíjkorhatár feletti népesség aránya a 15 évesnél idősebb nyugdíjkorhatár alatti népességhez képest, a kilencvenes évek elejének 38% körüli szintjéről az utolsó évekre 31-32% közötti szintre csökkent. Egyértelmű, hogy a 2009-es szigorításokra nem a külső munkaerőpiaci, demográfiai tényezők vagy a járulékfizetési fegyelem megváltozása miatt volt szükség, hiszen azok hatása az elmúlt évtizedben önmagában kedvező lett volna a nyugdíjrendszer egyenlegére. A jövőben azonban a korfüggőség jelentős növekedéséhez a nyugdíjrendszernek, a nyugdíjszabályoknak alkalmazkodniuk kell.

Akárcsak az államháztartási egyenleg változásai, úgy a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások reálértékének alakulása, és a nyugdíjjárulék változása is mutatják a politikai ciklikusságot.⁷⁶ Ez alól a 2009-es változások kivételt jelentenek, de ezek alapvetően a külső pénzügyi kényszer következményei. A választások utáni két évben rendszerint jelentősen visszaesik, a választásokat közvetlenül megelőző és különösen a választási évekből viszont jelentősen felgyorsul az időskori ellátások növekedési üteme.

Az aktuálpolitikai preferenciáknak megfelelő gyakori változtatások azért lehetségesek, mert a mai magyar nyugdíjrendszer erősen nyitott abban az értelemben, hogy szabályozásának számtalan paramétere változtatható, ilyen például az, hogy mi minősül szolgálati évnek, mi a kezdő nyugdíj kiszámításának alapjául szolgáló nettó kereset, mi a nyugdíjak indexálásának szabálya. Ez kiszámíthatatlanná teszi a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert, ami nem járulék-meghatározott, de nem is szolgáltatás-meghatározott, így mind a nyugdíjasok, mind az aktívak (a jövő nyugdíjasai) becsapottnak és kiszármányoltak érzik magukat.

⁷⁵ Cseres-Gergely et al. 2009.

⁷⁶ Gál 2007.

A cél egy olyan nyugdíjrendszer kialakítása, amelynek alapvető rendeltetése az időskor tisztas megélhetési feltételeinek megbízható és jogelveken nyugvó garantálása. Ebben a megközelítésben a nyugdíj munkabérből vagy szabadfoglalkozásból fakadó jövedelem időskori behelyettesítése, nemzetközi tapasztalatok alapján az ajánlott valós helyettesítési arány 70-80%. Mindenki számára biztosítani kell időskori alapellátást. Meg kell szüntetni a nyugdíjrendszer instabilitását, hogy a jelen és a jövő nyugdíjas generációi számára egyaránt kiszámítható legyen, de ennek a nyugdíjrendszernek ugyanakkor rugalmasnak is kell lennie, hogy a demográfiai, munkaerő-piaci, gazdasági változásokra reagálni tudjon, ezért automatizmusokat kell beépíteni.

Javaaslataink

1. A politikai ciklikusság megszüntetése

Szűkíteni kell az aktuálpolitikai beavatkozások lehetőségét a szabályozásban, ezért a nyugdíjtörvényben nemcsak a nyugdíjrendszer aktuális paramétereit, hanem azok megváltoztatásának lehetőségeit is rögzíteni kell, a *változtatást kétharmados törvényben a Költségvetési Tanács jóváhagyásához kötjük*. A Költségvetési Tanácsnak éves jelentésében közzé kell tennie a nyugdíjalap rejtett hiányának aktuális állását és középtávú előrejelzését. Változtatás csak akkor lehetséges, ha azt a nyugdíjalap egyenlegét vagy a korosztályi újraelosztás egyensúlyát veszélyeztető gazdasági vagy demográfiai folyamatok indokolják.⁷⁷

2. A fő szabályok

A kötelező *nyugdíjkorhatárt* hosszú időre előre ütemezve, ötévenként rendszeresen felülvizsgálva, a 60 éves korban várható átlagos élettartam növekedését követve javasoljuk emelni.

A bizonyos ágazatokhoz, foglalkozásokhoz kötődő, automatikusan járó *korai nyugdíjba vonulás lehetőségét csökkenteni kell*. A 40 év szolgálati idő után a munkával eltöltött évek számát érdemben emelkedő, a korábbi 1,5% helyett 2%-os beszámításon alapuló nyugdíjkifizetéssel jutalmazzuk.

A nyugdíjak kifizetésére vonatkozó 2010-től érvényes indexálási szabályokat nem változtatnánk. A jelenlegi indexálási szabályok szerint a GDP 3%-os reálnövekedéséig tiszta

⁷⁷ Lásd Cseres-Gergely et al. 2009.

árindex, 5% fölötti reál GDP-növekedésnél (a nettó béremelkedést és az árindexet azonos súllyal figyelembe vevő) svájci index, a kettő között a nettó béremelkedést arányosan növekvő súllyal figyelembe vevő index alapján módosulnak évről évre a nyugdíjkifizetések.

A 13. havi nyugdíjat nem állítanánk vissza. Megtartanánk viszont a 3,5%-nál nagyobb GDP-növekedés és az államháztartási célok várható teljesülése esetében, a tervek szerint 2010 novemberétől, életbe lépő évi egyszeri, 80 ezer forintban maximált novemberi nyugdíjprémium lehetőségét.

3. A korrekciós programok befejezése

A nyugdíjba vonulás időpontjától függő igazságtalanság korrekciójának programját 2011-ben be kell fejezni. A 2005 végén elfogadott, a nyugdíjak korrekciós célú emeléséről szóló törvény szerint 2009-2010-re ütemezett szelektív nyugdíjemeléseket, a 2009-re tervezett korrekció elmaradása miatt 2010-2011-ben végre kell hajtani. Ezzel kiigazítja az állam a rendszerváltáshoz kötődő igazságtalanságot, ami különösen a kilencvenes évtizedek első felében nyugdíjba vonultakat érintette kedvezőtlenül, összevetve az azóta nyugdíjba vonulók csoportjaival. További korrekcióra nincs szükség.

4. Minimumnyugdíj

A jövőben erőteljesen növekszik majd azoknak a száma, akik nem szerezték meg a szükséges minimális nyugdíj-jogosultságot, vagy nagyon kevés a szolgálati évük, vagy nagyon alacsony a bevallott, a járandóság alapját képező jövedelmük. A végletes időskori szegénység elkerülésére szükséges valamilyen formában az időskori állami alapjuttatás bevezetése, amely nyílttá tenné a valójában már most is létező rejtett, segély típusú transfereket. Ezekkel az intézkedésekkel azonban nem akarjuk a közteherviselést elkerülő magatartást jutalmazni, ezért az univerzális alapnyugdíj helyett egy szolidárisabb és igazságosabb, *rászorultsági alapon fizetett minimumnyugdíjat* vezetnénk be. Célszerű, ha a minimumnyugdíj fedezetét nem a befizetett járulékok, hanem az általános adóbevételek adják.

5. Magánnyugdíj-pénztárak

A nyugdíjrendszerrel kapcsolatos politikánkat, annak döntő súlya miatt is, alapvetően a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre alakítottuk ki. Úgy gondoljuk, hogy a ma-

gánnyugdíj-pénztárak szerepét a közeljövő társadalmi-politikai vitájának eredményeképpen kell majd eldöntenünk. A kötelező magánnyugdíj-pénztárak léte, szerepük a jelenben és a közeljövőben adottságként tekintendő, arra kell koncentrálni, hogy egyrészt nyugdíj-kifizetési feladataikat zökkenőmentesen teljesíthessék, másrészt a jogszabályok biztosítsák, hogy gazdálkodásuk felett kellő felügyelet érvényesüljön, például a PSZÁF részéről. Az Alkotmánybíróság által visszadobott jogszabály-tervezetet, amely szerint a magánnyugdíj-pénztárak 2013-tól megszűnnének, helyüket pedig kellő nagyságú tőkével rendelkező magánnyugdíj-biztosítók vennék át, tartalmában támogatandónak látjuk. A szükséges technikai jellegű jogszabályi korrekciók után megfelelően működő intézményi keret jönne létre a tömeges járadékszolgáltatásra.

6. Fenntartható nyugdíjrendszer

Az átfogó nyugdíjreformot részletes és hosszú társadalmi vitának kell megelőznie, amihez szakmailag jó kiindulást jelent a Nyugdíj- és Időskor Kerekasztal 2009 decemberében lezárt jelentése.⁷⁸ Az új nyugdíjrendszernek, ami elsősorban a jövő nyugdíjas generációit érinti, az igazságosság és a szolidaritás alapelveinek követése mellett átláthatónak, kiszámíthatónak, és mégis rugalmasnak kell lennie, hogy a gazdasági, munkaerő-piaci, illetve demográfiai körülményekhez alkalmazkodhasson. Nemzetközi tapasztalatok szerint ezeknek az elvárásoknak viszonylag jól megfelel a *svéd típusú egyéni számlás rendszer*, amelyet kisebb módosításokkal többek között Lengyelországban és Olaszországban is alkalmaznak, vagy a *német mintájú pontrendszer* is, amely bizonyos módosításokkal például Franciaországban is működik. Mi a kettő közül valamelyiket támogatnánk. A klasszikus egyéni számlás rendszerek az egyik fontos eleme, hogy az állampolgárok számára a mostaninál jóval kiszámíthatóbb helyzetet teremtenek, mert a nyugdíj-befizetésekről egyéni számlán vezetik a nyilvántartást, aminek az egyenlegéről mindenki évente értesítőt kap az állami társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretein belül. A másik fontos eleme az automatikus szabályrendszer révén történő alkalmazkodás a gazdasági, munkaerő-piaci, demográfiai körülmények megváltozásához. A nyugdíjak változása kiszámítható pályán mozog, az emelések és csökkentések nem a mindenkori választási ciklusok vagy a külső kényszer hatására bekövetkező költségvetési megszorítások függvényében történnek. Mindkét megoldásnak, és ma már lényegében bármilyen előremutató nyugdíjreformnak előfeltételül biztosítani kell az egyéni nyilvántartások (informatikai) infrastruktúráját is.

⁷⁸ Nyugdíj és Időskor Kerekasztal 2009.

G) Az európai szociális vívmányok védelme, nemzetközi fejlesztéspolitika és migrációs politika

Helyzetértékelés

Az európai szociális vívmányok helyzete

Globális összehasonlításban Európát a viszonylag kis társadalmi különbségek, a szociális védelem magas szintje, az újraelosztás és a fejlett közszolgáltatások rendszerén keresztül megvalósuló esélyteremtés, társadalmi mobilitás jellemzi. A globalizáció körülményei között ennek a társadalmi modellnek a megvédése hatalmas feladat. Mi azt szeretnénk, ha az Unió vállalkozna erre a feladatra.

A szociális vívmányokat, azaz a mindenki számára hozzáférhető, magas színvonalú oktatást, egészségügyi ellátást, további közszolgáltatásokat, a nyugdíjakat, a gyermekvállalással kapcsolatos támogatásokat, védelmet a munkahelyüket elvesztőknek és más szociális ellátásokat igazán hatékonyan csak európai szinten lehet megvédeni. Ez egyszerűen azért van így, mert az áruk, a szolgáltatások, és a tőke szabadon mozog, ez pedig kiszolgáltatottá teszi a munkavállalót, és eszköztelenné teszi a nemzeti szintű jogalkotást. Hiszen ha valami nem tetszik a tőketulajdonosnak, egyszerűen tovább áll. Drágább azokban az országokban termelni, ahol az adókból és járulékokból a közszolgáltatások és szociális ellátások kiterjedt és magas színvonalú rendszerét tartják fenn. Ha a tőkés társaságok piacvesztés nélkül át tudják telepíteni a termelést olyan országokba, ahol olcsóbban jutnak hozzá a munkaerőhöz, akkor az országok versenyre kényszerülnek egymással a munkahelyek megőrzése érdekében. Ez a verseny arra megy ki, hogy ki tudja olcsóbbá tenni a társaságok számára a foglalkoztatást, az elosztási arányoknak a tőke számára kedvező megváltoztatásával. Ez a szociális vívmányok, a közszolgáltatások és a szociális ellátások leépüléséhez vezet. Bár Európában vannak olyan országok, amelyek az emberi tőke magas szintje és színvonalas kormányzás révén magas adószint mellett is nagyon versenyképesek tudnak lenni (például a skandináv országok), ez a folyamat Európát sem hagyta érintetlenül, s a szociális védelem és a közszolgáltatások visszafejlesztése, különböző mértékben ugyan, de majd minden uniós tagállamban megfigyelhető volt az utóbbi időszakban.

Ezen a közös fellépés segíthet. Minket, magyarokat ez a probléma fokozottan érint, hiszen a gazdaságunk kicsi, nyitott és tőkeszegény. De ha komolyan vesszük az Uniót, akkor azt is komolyan kell venni, hogy az Unió tagjaként mi is hatással lehetünk arra, hogy az Unió fellép-e a tagországok között a befektetők megszerzéséért kialakult versenynek a szociális vívmányokat leépítő hatása ellen. Szerintünk az európai politikai együttműködés fejlesztésének ez ma az egyik legfontosabb iránya.

Az is döntő kérdés, hogy az Unió költségvetését hogyan használjuk fel. A lemaradó régiók fejlesztésére szolgáló forrásokban a fejlesztések foglalkoztatási hatását sokkal erősebben kell figyelembe venni, mérni és számon kérni. Ez vonatkozik Magyarországra is. Az Unió költségvetésének mintegy 45%-át ma is a Közös Agrárpolitika teszi ki. Ez mindeddig elsősorban az alacsony foglalkoztatási hatású, iparszerű, nagyüzemi mezőgazdasági termelés térhódítását segítette. Nem tartható, hogy az Unió hatalmas agrártámogatási rendszere csak egy szűk, nagybirtokos réteg érdekeit szolgálja. Olyan agrárpolitikára van szükség, amely egyszerre szolgálja az Unió egészséges élelmiszerrel való ellátását, a vidéki foglalkoztatást, környezet és a táj védelmét, a termőterületeknek a következő generációk számára történő megőrzését és a klímaváltozás hatásainak mérséklését.

A nemzetközi fejlesztéspolitika helyzete

A mi értékrendünk szerint Magyarországnak önállóan is, és az Európai Unió tagjaként, az Unió nemzetközi politikai magatartását alakító egyik tényezőként is szerepet kell vállalnia a globális igazságosság előmozdításában.

Az elmúlt harminc év globális fejlődése nem csökkentette érdemben a szegénységet, fokozta az egyenlőtlenségeket. 1960-ban a világ népességének leggazdagabb 20 százaléka a jövedelmek 70 százalékaival rendelkezett. 1991-re ez a részesedés 85%-ra emelkedett, miközben az alsó 20% részesedése a megtermelt jövedelemből 2,3%-ról 1,4%-ra csökkent. Az évezred végére a világ népességének leggazdagabb 5%-a 114-szer annyit keresett, mint az alsó 5%, míg a felső 1% jövedelme megegyezett az alsó 57% jövedelmével.⁷⁹

A napi egy dollárból élők száma csökkent, a napi két dollárból élők száma nőtt, a csökkenés tehát nem járt együtt érdemi átmenettel a következő jövedelmi kategóriába. A szegények többsége helyzetének, életminőségének romlását, anyagi bizonytalanságának súlyosbodását élte meg.⁸⁰ A társadalmi és gazdasági intézmények értékelését nem csak az határozza meg, hogy azok mennyi jószág előállítására képesek. Ez nagyon

79 Greig–Hulme–Turner 2007.

80 Világbank „Voices of the Poor” elnevezésű participatív szegénység-felmérése szerint.

keveset mond az adott társadalom tagjainak személyes jól-létéről. Az áru nem önmagában cél, hanem ezt a jól-létet kell, hogy szolgálja. A fejlesztéspolitikának az áruk halmozása helyett az életminőség tartós javítására kell koncentrálnia, amivel a fenntarthatóságot is segíti.

A 2000-ben kitűzött Millenniumi Fejlesztési Célok,⁸¹ a szegénység csökkentésének eléréséhez a mainál lényegesen több segélyre van szükség. Az OECD-átlagot tekintve nem sikerült elérni az előírányzott célt, azt, hogy a segélyezésre fordított összegek elérjék a GNI (bruttó nemzeti jövedelem) 0,7%-át. Csak Dánia, Norvégia, Svédország, Hollandia és Luxemburg fordít legalább ennyit nemzetközi fejlesztésre.⁸² A 2002-es monterrey-i konferencián az EU akkori 15 tagországa vállalta, hogy 2015-re eléri a 0,7%-os arányt, a később csatlakozott országoknak 2010-re a bruttó nemzeti jövedelmük 0,17, 2015-re pedig a 0,33%-át kell hivatalos fejlesztési támogatásra fordítaniuk.⁸³ 2007-ben azonban hazánk erre a célra fordított összege felére csökkent.⁸⁴

Az iparosodott országok aránytalanul nagy terhet rónak a földi ökoszisztémára. Az ökológiai lábnyom mérések jól mutatják, hogy az északi jólét ökológiai terheit a globális délre hárítja. Ha a Földön mindenki úgy élne, mint egy átlagos észak-amerikai, akkor négy ilyen bolygóra lenne szükségünk, hogy a fogyasztásunk fenntartható legyen.⁸⁵

Kereskedelempolitikai eszközökkel sokkal jelentősebb jóléti hatást lehet elérni, mint a nemzetközi fejlesztéspolitika fő eszközével, a segélyezéssel. A kereskedelmi korlátozások összesen – beleértve a vámot, a nem vám-jellegű korlátokat, a szabványokat és dömping elleni intézkedéseket – annyi veszteséget okoznak évente a fejlődő országoknak, mint a fejlesztési támogatások kétszerese. Ebbe nincs beleszámítva az a veszteség, amit a fejlődő ország gazdasága és társadalma hosszabb távon szenved ettől, többek között a foglalkoztatási, a befektetési lehetőségek csökkenésével.⁸⁶

Magyarország nem ismerte még fel, hogy a globális strukturális problémák kezelésére a nemzetközi fejlesztéspolitika célkitűzéseit össze kell hangolni a teljes külpolitikai eszköztárral, beleértve a kereskedelempolitikát, a nemzetközi intézmények átalakítását, és a globális környezetpolitikát. A koherencia a többi politikával elkerülhetetlen feltétele a sikeres fejlesztéspolitikának. Bár van önálló nemzetközi fejlesztéspolitikánk, ehhez nem társul megfelelő intézményi háttér. Hazánk fejlesztési segélyezésre szánt összege alacsony, 2006-ben a GNI 0,12%-a volt.⁸⁷ A segélyezési rendszer nem átlátható, a nyomkövetés és értékelés nem megoldott, gyenge a társadalmi egyeztetés rendszere.

81 <http://www.undp.org/mdg/>

82 UNDP 2005.

83 Kiss 2007.

84 OECD 2008c.

85 Ewing et al. 2008.

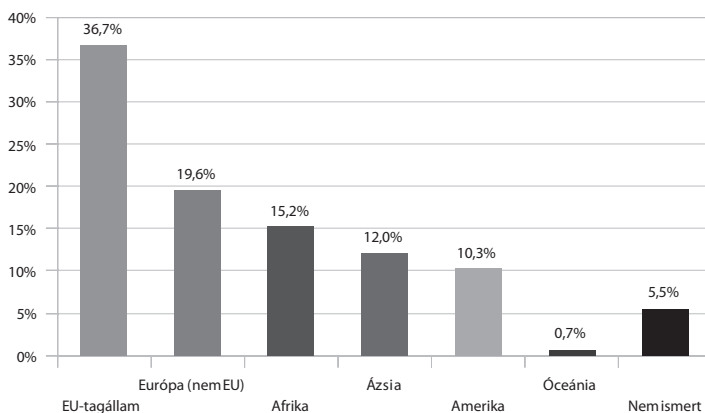
86 Watkins–Fowler 2004.

87 Kiss 2007.

Migráció

Az Európai Unióban az utóbbi időben folyamatosan emelkedett a várható élettartam, az alacsony születési arányok miatt azonban az időskori függőségi arány várhatóan jelentősen emelkedni fog. A tagállamokban a bevándorlás jelentős szerepet játszik a népességnövekedésben, és valamennyire visszafogja a társadalom elöregedési folyamatát.

5. ábra: A bevándorlók aránya az Európai Unióban (a teljes bevándorló népesség %-ában), 2008



Forrás: Eurostat

Az Unió országaiban 2008-ban 30,8 millió külföldi állampolgár élt, közülük 11,3 millióan más uniós tagállamok, 6 millióan más európai államok állampolgárai, 4,7 millióan Afrikából, 3,7 millióan Ázsiából és 3,2 millióan az Amerikai kontinensről érkeztek. A külföldi állampolgárok az Európai Unió teljes népességének 6,2%-át tették ki. Az Európai Unió belüli migráció aránya az utóbbi években jelentősen növekedett, majdnem kétszerese a 2001-es arálynak.⁸⁸

Magyarországon a bevándorlók teljes népességen belüli aránya európai összehasonlításban nagyon alacsony, 1,8%. A bevándorlók több mint 60%-a szomszédos országokból érkezett, akiknek több mint 90%-a magyar nemzetiségű.⁸⁹ A 2008-as Eurobarometer felmérése szerint mégis, az Unióban Magyarországon a legelutasítóbbak az emberek a bevándorlókkal szemben. Azzal az állítással, hogy a bevándorlók sokat adnak az országnak, a megkérdezettek 82%-a nem értett egyet. Ugyanezzel az állítással Svédországban, ahol arányaiban jóval több bevándorló él, a teljes népesség 5,7%-át teszi ki, a válaszadók 83%-a értett egyet.⁹⁰

⁸⁸ Vasileva 2009.

⁸⁹ Központi Statisztikai Hivatal 2009c.

⁹⁰ Standard Eurobarometer 2008: Eurobarometer 69. 1. Values of Europeans: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_values_en.pdf

A migráció témája világszerte elsősorban munkaerő-piaci vonatkozásban jelenik meg. Magyarországon a népesség 2030-ra akár 5%-kal csökkenhet⁹¹, így bizonyos szektorokban munkaerőhiány léphet fel, és a már ma is súlyos gondokkal küszködő nyugdíjrendszer fenntartása még nehezebbé válik. Komplex munkaerő-piaci, demográfiai és migrációs előrejelzésekre van szükség ezzel kapcsolatban, ilyenek eddig nem készültek. A bevándorlás azonban nem jelentheti egyszerűen a munkaerő pótlását. A bevándorlók integrációja éppen ezért az egyik legfontosabb szociális feladata lesz Európának a következő évtizedekben. A bevándorlók gazdagítják Európa kulturális sokszínűségét, azonban ha a befogadó ország nem biztosítja a megfelelő integrációt, azzal súlyos diszkrimináció áldozataivá teszi az országába érkezőket, akik így generációkon keresztül a társadalom peremére szorulhatnak.

Az 1999-ben életbe lépett Amszterdami Szerződésben a tagállamok közösségi szintre emelték a bel- és igazságügyi kérdések nagy részét, a vízum-, menekült- és bevándorlás-politikát, külső és belső határellenőrzést. Magyarországnak az Európai Unió közös szabályaihoz alkalmazkodva kell kialakítania saját bevándorlás-politikáját. Szerintünk ennek a politikának a multikulturális Európa modelljén kell alapulnia. A legális bevándorlás ésszerű keretek között történő elősegítését és a kisebbségek valódi integrációját a globális igazságosságon túl az európai jóléti modell fenntartása is megköveteli.

A legális migráció legfontosabb csoportját az unióban jelenleg a felsőoktatásban dolgozók és tanulók, és a családgyesítéssel a tagországokba érkezők jelentik. A legnagyobb hátrány azonban az összehangolásban a közös foglalkoztatáspolitikai hiánya. Előrelépésnek számít a magasan képzett szakemberek bevándorlásának elősegítésére kialakított „kék kártya”⁹² elfogadása. Ezt azonban még át kell ültetni hazai jogszabályba 2011 júniusáig, valamint az is probléma, hogy nincs összehangolva a munkaerőpiac egyéb területein tett lépésekkel.

Hazai szinten a migrációs tárgyú törvények nem átfogó stratégia részeként jöttek létre, hanem azért, hogy eleget tegyenek az eddig elfogadott uniós irányelveknek. A bevándorlókról nyilvántartott adatok különbözők az migrációval foglalkozó intézményeknél, a migráns fogalmát nem ismeri a magyar jog⁹³. Szükség van tehát a szabályok jobb összehangolására.

A bevándorlók és menekültek integrációját segítő szabályozás és politikai akarat hiányzik, integrációs stratégiánk nem létezik. A hazánkban élő külföldieknek számos problémával kell megküzdeniük a tartózkodási és letelepedési engedély megszerzése, a nyelvtanulás és lakhatás kialakítása során, az oktatásban és munkaerőpiacon való elhelyezkedésben. A magyar állampolgárság megszerzését, ami az integráció végső fázisa lenne, a magyar szabályozás európai viszonylatban kimondottan nehezzé teszi. Az indokoltnak tekinthető magyar nyelvvizsga helyett komplex történelmi, jogi és közigazgatási

91 Az OECD becslése. Country statistical profiles 2009: Hungary <http://dx.doi.org/10.1787/540384728564>

92 <http://www.euractiv.hu/belugyek/linkdossziek/europai-unios-kek-kartya>

93 Gyulai 2009.

ismeretekről kell az állampolgársági vizsga során az állampolgárságért folyamodónak magyar nyelven tanúbizonytságot tennie, amiknek valószínűleg a lakosság jelentős része sincs feltehetően birtokában. Mindezt nehezíti a külföldiekkel szemben megnyilvánuló általános bizalmatlanság, ami nagyrészt a magyar lakosság alul- és félreinformáltságának tudható be.

javaslataink

1. Az európai szociális vívmányok védelme

Az a célunk, hogy megvédjük az európai szociális vívmányokat az Uniós tagországok között az adók leszorítása és a közszolgáltatások, szociális ellátások visszafejlesztése terén kialakult verseny megállításaival.

a) Közös adóminimum, a közszolgáltatások minimuma

Ehhez meg kell állapítani a társaságokat, foglalkoztatókat terhelő *adószint közös minimumát*, amihez minden tagállamnak tartania kell magát. Minimálisan a nyereség, a vagyon és a környezetterhelés adóztatásában van szükség közös politikára, és közösen kell fellépni az adóparadicsomok és az adóelkerülés ellen.

Meg kell határozni a közszolgáltatások és szociális ellátások körének és színvonalának Uniós minimumát is. Hosszabb távon szeretnénk elérni, hogy a társadalombiztosítás finanszírozása részben egységesen beszédett, európai forrásból történjen.

A foglalkoztatottság javítása érdekében a *munkaidő európai szintű csökkentését* kezdeményezzük.

b) A foglalkoztatás fejlesztése

A lemaradt régiók fejlesztését szolgáló közösségi költségvetést növelnénk. A Közös Agrárpolitikát a mezőgazdaság foglalkoztatási hatásának fejlesztése érdekében a III/A fejezetben leírtak szerint alakítanánk át.

A vidéki foglalkoztatás fejlesztése érdekében meghosszabbítanánk a csatlakozási szerződés szerint idén lejáró, a többi uniós tagország állampolgáira vonatkozó földtulajdonszerzési moratóriumot. Ebben nem valamiféle nacionalista elzárkózás motivál minket, hanem az az egyszerű tény, hogy a helyi foglalkoztatás és a vidék népesség-megtartó képessége szempontjából a termőföld a helyben élő, életvitelszerűen gazdálkodó, a helyi társadalommal szerves kapcsolatban álló gazdák kezében van. Kez-

deményezésünk alapja az Unió alapszerződésében rögzített alapelvek egyike, a viszonosság, és az a tény, hogy hasonló korlátozás az Unió tagállamainak jelentős részében érvényben van.

A közösségi költségvetésből külön forrást biztosítanánk a hagyományos energia-hordozók előre látható drágulása majd kimerülése, illetve az ökológiai problémák miatt előbb-utóbb mindenképpen bekövetkező gazdaságszerkezeti és technológiai változásokra való felkészülésre, hogy Európa meg tudja őrizni az ezen a területen részben ma is meglévő globális versenyelőnyét. Ennek részeként a magas hozzáadott értéket képviselő, csekély anyagáramlással járó gazdasági tevékenységek fejlődését megalapozó, összehangolt európai kutatás-fejlesztési és oktatáspolitikára is szükség van.

2. Nemzetközi fejlesztés

Az egyenlőtlenségek felszámolására és közös szabályok kialakítására van szükség, nem a globalizáció megállítására, hanem a humanizálására. Ezt részben globális szabályozással, részben az állami kormányzás megerősítésével, részben pedig a helyi gazdasági folyamatok támogatásával kell alakítani. A globális igazságosság fejlesztéspolitikája alternatívája a neoliberális szemléletű fejlesztéspolitikának.

a) Környezeti igazságosság

A globális éghajlatváltozást okozó környezetterhelésnek a döntő része a mai fejlett országok régióiból származik, az általuk bejárt út még egyszer járhatatlan. A globális dél fenntartható humán fejlődése elképzelhetetlen anélkül, hogy a globális észak ne csökkentse ökológiai lábnyomát. Az iparosodott országoknak ezért élen kell járniuk a környezeti terhelésük csökkentésében. Környezeti igazságosság nélkül a fejlesztéspolitika céljai nem valósulhatnak meg. A tiszta technológiákat a mielőbb el kell juttatni a fejlődő országokhoz. (Erről lásd még a III/D fejezet klímadiplomácia című szakaszát.)

b) A fejlesztési segélyek összegének fokozatos emelése, fenntartható fejlesztési prioritásokkal

Magyarország fejlesztésre szánt segélyezési összegei legyenek kiszámíthatóak. Menetrendet kell alkotni arra, hogyan fogja tartani az ország a 2015-ös célszámot, a GNI 0,33%-os arányát. Partnerországaink körét úgy kell kialakítani, hogy a legkevesbé fejlett és az afrikai, elsősorban a szubszaharai térség országai a jelenleginél sokkal hangsúlyosabb szerepet kapjanak.⁹⁴

⁹⁴ A magyarországi Aid Watch 12 pontja között is szerepel ez a javaslat. Kiss 2007, 13. és 27. old.

A segélyekkel olyan részterületeket kell támogatni, amelyeknek a fejlesztése a gazdasági növekedés eredményeinek egyenlőbb elosztását, a gazdasági kirekesztettség felszámolását közvetlenül segíti. A humán tőkét építő szolgáltatásokat, az oktatást, egészségügyet, az ökológikus vidékfejlesztést, és a szegényekhez leghatékonyabban eljutó kisléptékű projekteket, mint amilyenek a helyben befektető mikrovállalkozások segítését, vagy a helyi mikrofinanszírozás különböző formáinak kialakítását (mikrohitel, közösségi bankok, takarékszövetkezetek, helyi pénz) célzó fejlesztések.

b) A hadászati kiadások csökkentése a fejlesztési együttműködés javára

Korunk biztonságpolitikai kihívásait, a globális járványokat, környezeti kockázatokat és terrorizmust nem lehet hagyományos katonai eszközökkel kezelni. 2003-ban a nemzetközi fejlesztésre költött minden dollárra mégis majdnem tízdollárnyi katonai kiadás esett az OECD donor-országokban.⁹⁵ A hadászati kiadások csökkentésével, multilaterális politikai megoldások keresésével, komoly erőforrások szabadulhatnak fel, amelyeket fejlesztésre fordítva hosszú távon szolgálnák a fenntartható biztonság megvalósulását is. Ezért javasoljuk, hogy Magyarország a fejlesztési kiadásokat folyamatosan közelítse a védelmi kiadásokhoz.

c) Innovatív finanszírozási formák föltárása, a Tobin-adó bevezetése

A közvetlen költségvetési finanszírozáson túl számos olyan lehetőség adódik, amelyekből a nemzetközi fejlesztés célkitűzései finanszírozhatóak. Ilyen például az Egyesült Királyság által javasolt International Financing Facility (IFF),⁹⁶ amely kötvények kibocsátásával tenné lehetővé a fejlesztési segélyek jelenbeli megnövelését anélkül, hogy a kormányoknak azonnal zsebükbe kellene nyúlniuk. Más javaslatok különböző globális adók kivetésére vonatkoznak. Az egyik legismertebb ezek közül a Tobin-adó, ami a rövid távú spekulatív pénzmozgások megadóztatásával egyrészt csökkentené a nemzetközi pénzpiacok volatilitását, ezáltal a hirtelen pénzügyi válságok kialakulásának esélyét, másrészt növelné az ENSZ fejlesztésre rendelkezésre álló keretét. Franciaország és Belgium⁹⁷ is rendelkezik már a Tobin-adó bevezetésének törvényi kereteivel, támogatják azt, amennyiben további európai országok csatlakoznak hozzá. Magyarországnak is támogatnia kell a Tobin-adó mielőbbi bevezetését, és hogy minél több ország csatlakozzon hozzá. Hasonló alternatív forrást jelenthet a kerozinra kivetett nemzetközi adó, ami a forrásteremtésen túl segítené a fenntarthatóbb közlekedést is. (Erről lásd még a III/A fejezetet.)

⁹⁵ UNDP 2005.

⁹⁶ <http://www.hm-treasury.gov.uk/IFF>

⁹⁷ http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development-and-humanitarian-action_2108/innovative-ways-to-fund-development_2109/currency-transaction-tax_7034/index.html

d) Adósság-elengedés

Az elmúlt évtizedekben számos fejlődő ország halmozott fel tetemes adósságállományt, melyek kamatterhei az érdemi gazdaság és társadalomfejlesztési céloktól vonják el az amúgy is szűkös forrásokat. Bár a súlyosan eladósodott országokat segítő HIPC⁹⁸ kezdeményezés keretében komoly előrelépések történtek az elmúlt évtizedben, az adósság továbbra is súlyos probléma a fejlődő országok számára. Hazánknek folytatnia kell a bilaterális adósságok átstrukturálását, indokolt esetben azok elengedését a rászoruló országoknál. Fel kell lépünk a multilaterális fejlesztési intézmények felé fennálló tartozások további csökkentése érdekében.

e) A programalapú segélyezés előnyben részesítése a projektalapúval szemben

Hazánk bilaterális nemzetközi fejlesztési tevékenységének döntő része projektalapú, rövid távú és a fogadó ország költségvetésén kívül jelentkező támogatás. A Millenniumi Fejlesztési Célok eléréshez szükséges alapvető közszolgáltatások fejlesztése hosszú távú feladat, amit a fogadó országok akkor tudnak megvalósítani, ha hosszabb távra tudnak előre tervezni, és számíthatnak a fejlesztési források rendszerességére. A programalapú finanszírozás átláthatóbbá teszi a pénzek elköltését, mert a fogadó országoknak fejlesztési stratégiát kell alkotniuk az összeg elnyeréséhez. Ezek a stratégiák egyben azt is biztosítják, hogy a pénzt a fogadó ország prioritásainak megfelelően használják fel, ne pedig a donor ország saját szempontjait tükröző projektekre. A projektalapú segélyezés a tranzakciós költségei is rontják a segélyezés hatékonyságát, és a projektek menedzselésére létrehozott párhuzamos struktúrák csökkentik a fogadó ország kormányzati kapacitását. A programalapú finanszírozás a költségvetésen keresztül történik, így inkább javítja a kormányzat képességeit.

Ezért szeretnénk, ha Magyarország fejlesztési tevékenységében minél inkább a programalapú, hosszú távú fejlesztéseket részesítené előnyben. A hatékonyság javítására a különböző donor-országoktól származó fejlesztések összehangolására is szükség van. Biztosítani kell, a megfelelő elszámolási rendszert és értékelést, ami a programra fordított költségeket és a program fenntarthatóságát vizsgálja.

f) Kevesebb és jobb feltételt

A segélyek jelentős része feltételekhez kötve érkezik a fogadó országba. Ezek sok esetben a „jó kormányzást” szolgáló közpolitikai reformok, de egy részük idejélmúlt gazdaságfilozófia maradványa. A közszolgáltatások privatizációjával kapcsolatos tapasztalatok például nem azt mutatják, hogy ezek a lépések a fenntartható humán fejlődést szolgálják,

⁹⁸ „Heavily Indebted Poor Countries”, a programról összefoglaló a Világbank honlapján található. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>

mégis sokszor az állami vállalatok és a közszolgáltatások privatizációja szerepelnek feltételként. A túl sok feltétel emellett rontja a fogadó ország „ownership” érzetét, és ezáltal rontja a segély hatékonyságát. A Világbank nyolcvanas-kilencvenes években nyújtott struktúra-átalakító hitelei kirívó példái ennek a gyakorlatnak, amit azóta maga a Világbank is felülvizsgált a kritikák hatására.⁹⁹

g) A kötött segélyezés visszaszorítása

A kötött segélyezés gyakorlata során a donor ország saját cégei által előállított áru vagy szolgáltatás vásárlását írja elő a segély felhasználásának feltételéül. Hazánk kötött segélyhitelezés által folytat ilyen tevékenységet. A leggyakoribb formája a technikai segítségnyújtás, mely sokszor megkérdőjelezhető hatékonyságú utaztatást jelent. A kötött segélyezés egyrészt szűkíti a kínálatot, amelyből a fogadó ország választhat, csökkenti a versenyt és ezáltal rontja a hatékonyságot. Másrészt gyakran elsősorban a donor ország cégeinek piacszerzését eredményezi, ami a helyi vállalkozások kiszorításával járhat. A donor-országokból származó szolgáltatások gyakran jóval drágábbak, mint a más úton, vagy helyben elérhető szolgáltatások, így adott segélymennyiséggel jóval kisebb fejlesztési hatás érhető el. Az ENSZ fejlesztési programjának számításai szerint a kötött segélyezési forma 11-30 százalékkal csökkenti a hatékonyságot, és átlagosan 40 százalékkal drágább a beszerzés, mint a nyílt piaci tranzakciónál.¹⁰⁰

h) A magyar nemzetközi fejlesztési politika intézményi megerősítése: törvény, képzés, átláthatóság és monitoring

A nemzetközi fejlesztés stratégiai súlyának növelése érdekében szükség van egy egységes nemzetközi fejlesztési törvény megalkotására, aminek a folyamatába minden érintett felet be kell vonni. Nem képzelhető el erősebb magyar jelenlét a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, ha nincsen meg az ehhez szükséges szakértői gárda és társadalmi figyelem. Ezen segíthet a hazai nemzetközi fejlesztési képzés kialakítása, ami egyszerre fedezné az állami és civil szervezetek igényét a szakemberekre, és fokozná a téma jelenlétét a nyilvánosságban.

A magyar nemzetközi fejlesztési politika különösen gyenge pontja, hogy nem biztosított kellően az átláthatóság és az ellenőrzés. Ezek hiányában lehetetlen felmérni és értékelni a hazai segélyezési gyakorlat eredményességét. A pénzek elköltését átláthatóvá kell tenni, a projektértékelőket nyilvános hozzáférhetőségét biztosítani kell.¹⁰¹

⁹⁹ SAPRIN 2002.

¹⁰⁰ UNDP 2005.

¹⁰¹ A javaslat a magyarországi Aid Watch 12 pontjában is szerepel. Kiss 2007.

3. Migráció

Hosszú távú célunk a nyitott és biztonságos Európa megteremtése, ami teljes mértékben elkötelezett a genfi menekültügyi egyezményből¹⁰² és más emberi jogi egyezményekből következő kötelezettségek mellett, és képes a humanitárius szükségletekre a szolidaritás alapján válaszolni. Európa szolidáris hagyományainak ellentmond, ha megtagadjuk a mozgásszabadságot azoktól, akiket körülményeik arra kényszerítenek, hogy elvándoroljanak hazájukból. Közös megközelítést kell kidolgozni az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik államokbeli állampolgárok integrálására is.

a) Migrációs stratégia kidolgozása

A lehető leghamarabb ki kell alakítani Magyarország saját, átfogó migrációs és integrációs stratégiáját, ami egyrészt támaszkodik az európai szolidáris hagyományokra, másrészt figyelembe veszi Magyarország nemzetközi kötelezettségeit is. A reguláris migráción, a genfi egyezmények szerinti menekülteken, és más nemzetközi védelemre szoruló (például hontalanok, polgárháború elől menekülők) befogadásán kívül, a stratégia kialakításánál szem előtt kell tartani, és hosszú távon fel kell készülni a klímaváltozás esetleges migrációs következményeinek kezelésre is, arra, hogy a hazájukat elhagyni kényszerülő emberek hosszú ideig vagy akár egyáltalán nem tudnak hazatérni. A bevándorlók magyarországi integrációja a magyar társadalom és gazdaság érdeke is.

b) A tudatosság erősítése

A médián és az oktatási rendszeren keresztül elengedhetetlen a közvélemény tájékoztatása a bevándorlással kapcsolatos kérdésekben. A külföldiekkel szemben fennálló bizalmatlanságot csökkenteni kell. Fontosnak tartjuk a pozitív példák bemutatását. Az oktatásban fokozatosan be kell vezetni az interkulturális nevelést, a pedagógusokat fel kell készíteni a bevándorlók oktatására.

c) A külföldiek munkavállalásának egyszerűsítése

Egyszerűsíteni kell a külföldi munkavállalók számára a munkába állás lehetőségét, létre kell hozni az egyablakos ügyintézési rendszert, ami jelentősen meggyorsítaná az ügyintézést. A nemzetközi védelemben részesített, tehát mindenképpen hosszú távon Ma-

102 Convention Relating to the Status of Refugees, 1951. <http://www.unhcr.org/protection/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

gyarországon tartózkodó embereknek biztosítani kell a külön engedély nélküli munkavállalás lehetőségét. Csökkenteni kell a külföldiek munkába állásával járó járulékos költségeket, például a vízum igénylését és a fordítások költségét.

Egyszerűsíteni kell a külföldi diplomák honosítási eljárását, és honosítási feltételeit is. A magyar képzésben nem létező képzettségek honosítása ma szinte lehetetlen. A honosítás akár több hónapos várakozási idejét egy munkaadónak nem mindig áll módjában megvárni.

Ki kell alakítani egy pontosabb munkaerő-piaci előrejelzési rendszert, amelyen keresztül a felmerülő hiányszakmákat hazai erőforrás hiányában külföldi munkaerővel lehet betölteni.

A „kék kártyával” kapcsolatban hatástanulmányokat kell készíteni a hazai jogba való átültetés előtt.

e) A menekülttáborok átalakítása

A menedékkérők befogadásánál nyugat-európai példák alapján át kell alakítani a jelenlegi tábori lakhatást, az emberi igényeket és a kulturális különbségeket is figyelembe vevő és a mielőbbi önellátóvá válást elősegítő rendszerrel. Ezzel nemcsak számos konfliktus lenne elkerülhető, de a személyre szabottabb támogatás is nagyban hozzájárulna a később elismert menekültek integrációjához. A jelenlegi befogadási rendszer nem működik hatékonyan, és sajnos egyre gyakrabban a vezet a menekültek hajléktalanná válásához.

f) Az integrációs infrastruktúra fejlesztése, az uniós támogatások átláthatóbbá tétele

Fejlesztteni kell a nemzetközi védelemben részesített külföldiek integrációs infrastruktúráját, a nyelvtanulási lehetőségek bővítésével és rugalmasabbá tételével, a munkaerő-piaci integráció hatékonyabb elősegítésével és az önálló életvitel, elsősorban a lakhatás, támogatásával.

Az integrációra fordítandó Uniós támogatásokat átláthatóvá kell tenni. Az összeférhetlenségeket meg kell szüntetni, és biztosítani kell, hogy a támogatások élvezői, például a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, ne vehessenek részt a pénz elosztásában.

g) A menekült gyerekek jogai

A hazai migrációs és menedékjogi gyakorlatnak különös figyelmet kell fordítania a kísértől elszakított gyermekekre. Biztosítani kell, hogy a nemzetközi Gyermekjogi Egyezményben megfogalmazott jogok maradéktalanul érvényesüljenek a gyakorlatban, különös tekintettel a gyermek mindenek felett álló érdekére.

h) Az állampolgársági eljárás egyszerűsítése

Az állampolgársági eljárást egyszerűsíteni, feltételeit könnyíteni kell. A jelenlegi állampolgársági vizsgát egy modernebb, alapvetően nyelvi kompetenciákat és a magyar nyelvű ügyintézés készségét mérő vizsgával kell felváltani. Az eljárásban az általános európai gyakorlat alapján kötelezővé kell tenni a döntés indoklását és a jogorvoslat lehetőségét.

III. A fenntarthatóság stratégiája

A) A fenntartható társadalom gazdasága – zöld fordulat

Kiindulópontok és helyzetkép

Mit jelent a zöld fordulat a gazdaságban?

Ahhoz, hogy a bolygó eltartó képességének visszafordíthatatlan leépülése nélkül biztosítsuk az emberiség jelenlegi fogyasztási szintjét, körülbelül negyedével nagyobb Földre lenne szükségünk. A globális energiafelhasználás 1850 és 2002 között több mint hússzorosára nőtt. Minden erőfeszítés ellenére az Európai Unió 27 tagországának egy főre eső éves hulladéktermelése 1995 és 2005 között 13 százalékkal növekedett. Ez a túlhasználat a globális rendszerek működésének zavarait, a természetközeli állapotban lévő ökoszisztémák kiterjedésének csökkenését és a természeti rendszerek degradációját hozta magával. Mindezek következtében a globális klímaváltozás egyre gyorsuló mértékben alakítja át bolygónk éghajlatát. Az ökoszisztémák globális állapotában a hetvenes évek óta (a biodiverzitást jellemző Élő Bolygó Index-ben kifejezve) mintegy 30 százalékos romlás ment végbe. Ezek a folyamatok nemcsak globális méretekben, hanem Európában és Magyarországon is érvényesülnek. Magyarország az éghajlatváltozás szempontjából az északi félteke átlagához képest sokkal nagyobb változásoknak lesz kitéve, ezért a nemzetgazdaság és a lakosság számára kritikus kérdés lesz az alkalmazkodás az éghajlatváltozás elkerülhetetlen hatásaihoz.

A fenntarthatóság szempontjából Magyarországon a legfontosabb feladat, hogy a rendszerváltást követő átalakulási válság mai napig sem orvosolt társadalmi következményeire (amelyeket az előző részben leírtunk) a fenntarthatóság követelményével összhangban álló megoldást találjunk. Az utóbbi másfél évtized ebből a szempontból nagyobb részt elvesztegetett időnek tekinthető. A 90-es évek elején a gazdasági visszaesést az erőforrás-felhasználás és szennyezőanyag-kibocsátás csökkenése kísérte. Ez azonban 90-es évek közepére megállt, és a gazdasági növekedés elindulásával együtt a trend megfordult. Ahogy azonban az előző fejezetekben kifejtettük, ennek a növekedésnek a foglalkoztatásra alig volt hatása, a társadalmi kirekesztettséget nem enyhítette, a jövedelmi különbségeket nem mérsékelte, hanem fokozta.

Ez nyilvánvalóan megengedhetetlen luxus.

Egy ökológiai pártnak nem lehet más célja, mint hogy túllépjünk azon a szemléleten, amely a gazdasági növekedést kritika és feltételek nélkül öncélnak tekinti. A gazdasági növekedés önmagában se nem rossz, se nem jó. A nemzeti összterméknek mind az erőforrás-használattal és környezetterheléssel, mind a gazdaság által a társadalom számára hajtott haszonnal, a jól-léttel laza az összefüggése. A modern társadalmak GDP-jének jelentős részét a környezetet nem vagy alig terhelő szolgáltatások adják. Elképzelhető a csökkenő erőforrás-használat és szennyezés mellett bekövetkező növekedés, és elképzelhető a fordított eset is. Azt pedig a kilencvenes évek közepétől másfél évvel ezelőttig tartó időszakban a saját példánkon láthattuk, hogy létezik olyan eset is, hogy a növekvő környezetterhelés árán megteremtett növekedés kevesek jólétét emeli csak. Szerintünk *a jó kormányzás a gazdaságot nem célnak tekinti, hanem eszköznek arra, hogy az erőforrások fenntartható, tehát korlátozott használatából ne csupán az elfogyasztható javak mennyiségén múló társadalmi jól-lét maximumát hozzuk ki.*

A *zöld fordulat* olyan szemléletváltást jelent a gazdaságpolitikában, mely nem a nagy alapanyag- és energiaigényű iparágakba történő (a térségbeli versenytársak elől többnyire egyéni kedvezményekkel megszerzett) tőkebefektetésektől, hanem Magyarország szegényeinek felemelésétől, a munkaerőpiacra való visszatérésüktől és az emberi tőke fejlesztésétől várja elsősorban a gazdasági teljesítmény növekedését, és egyben a gazdasági teljesítménynek a társadalom jól-létében való jobb hasznosulását.

Nem értünk egyet tehát azokkal, akik „koraszülött jóléti államról” beszélnek, és az újraelosztás szintjének csökkentésétől várják a magyar gazdaság fellendülését. Diagnózisunk szerint a gazdaság fejlődésének, különösen, ha ebbe a fenntarthatóság követelményének való megfelelést is beleértjük, az egyik legfontosabb szűk keresztmetszete az emberi tőke fejlesztése. A képzetlenség, a képzetlenségből fakadó tartós munkanélküliség, a szegénység, a szegények között a tartósan szegények magas aránya, a magas gyermekszegénység, a szegények gyerekeinek iskolai kirekesztettsége olyan tényezők, amelyek az újraelosztás mértékének csökkentését nem teszik lehetővé, akkor sem, ha a belőle finanszírozott szociális védelmi és közszolgáltatások hatékonysága javul. Az Európai Unió átlagának megfelelő szintű újraelosztás nálunk az Unió többi országához képest kiugróan magas elsődleges jövedelmi egyenlőtlenségeket kompenzál. A szociális transzferek nélküli eredeti jövedelem-eloszlás egyenlőtlenségét mérő Gini-index Lengyelországban és nálunk lényegesen nagyobb, mint az Unió többi országában.¹⁰³ Az adószint természetesen a versenyképesség egyik fontos tényezője, de számos európai ország, köztük elsősorban a skandináv országok példája bizonyítja, hogy a miénknél magasabb újraelosztási szint mellett is lehetséges versenyképes gazdaság, ha magas a

munkaerő értékteremtő képessége, magas szintű a társadalmi tőke, színvonalas a közigazgatás, racionális a szabályozás, jó az adómix, alacsonyak az adminisztrációs terhek, a korrupció nem torzíja el a gazdaságot, és jók a közszolgáltatások.

Nem kisebbé vagy nagyobbá kell tenni az államot, hanem intelligensebbé, funkcionálisabbá kell tenni az állam szabályozó és fejlesztő funkciói és a piac viszonyát. Meg kell változtatni a gazdasági szereplők motivációit és lehetőségeit alakító adózási és szabályozási rendszert, mégpedig úgy, hogy a változás a foglalkoztatást élénkítse, de a környezetterhelést ne ösztönözze. A rendelkezésre álló korlátos gazdaságfejlesztési forrásokat nagyon céltudatosan kell felhasználni. Olyan ágazatokba kell befektetni, amelyek egyrészt nagy foglalkoztatási hatásúak, másrészt a térnyerésükkel a gazdaság előrelép a környezeti fenntarthatóság irányába; harmadrészt perspektivikusak, azaz a fejlesztésükkel a gazdasági környezetnek, az egyes szektorok konjunktúra-kilátásainak megváltoztatására, a hagyományos energiahordozók áremelkedésére és kimerülésére, illetve a klímaváltozás miatt bekövetkező átrendeződésére is felkészülünk.

Ezek közül az ágazatok közül az egyik legfontosabb a táji és ökológiai rendszerekkel összhangban működő, magas minőségű, egészséges élelmiszereket előállító mezőgazdaság: Magyarország számára ezt látjuk az egyik lehetséges kitörési pontnak. Az előző két céllal szoros összefüggésben, át kell alakítani az energiagazdálkodásunkat és új prioritásokra van szükség a közlekedési infrastruktúra fejlesztésében.

Államtalanító ideológia – a gazdaságot átszövő állam és politika

Magyarország gazdaságát a rendszerváltás utáni korai évektől kezdve egy komoly elmentmondás jellemezte. Az időszak nagy részében egy határozott piacelvű ideológia érvényesült, ami megmutatkozott a közösségi tulajdonú vállalatok gyors privatizációjában, a közszolgáltatások egy részének privatizálásában, illetve az erre tett kísérletekben, és az állam fejlesztői funkciójáról való lemondásban. Ugyanakkor ez az önmagát látszólag szigorú elvekkel korlátozó állam a politikai klienseknek juttatott állami megrendelésekkel és a beszállítók korrump kiválasztásával (lásd a demokráciáról szóló I/A fejezetet), sőt a szabályozók kiszámíthatatlan, sokszor ugyancsak klientúraérdekek által mozgatott gyakori változtatásával, és az egyes gazdasági szereplőknek juttatott egyedi kedvezmények és támogatások sokaságával torz, piacellenes gazdasági környezetet teremtett, amelyben túlzott a saját önkényes, esetleges, fejlesztői stratégiát nélkülöző befolyása. Paradox módon az elmúlt húsz év gyakorlatának a piacelvű „klasszikus”, és a piaci koordináció kudarcait kiemelő „alternatív” kritikája egyaránt jogos. Szerintünk az államnak az lenne a feladata, hogy felismerje a piaci kudarc eseteit, ezek orvoslása ér-

dekében szabályozóként és fejlesztőként beavatkozzon, ahol pedig a piaci koordináció képes a közjó biztosítására, kiszámítható, méltányos, senki felé nem lejtő játéktér megteremtésével segítse annak működését.

Ezzel szemben a távlatos közpolitikai tervezés helyett a kormányok mozgását egyre inkább a rövid távú szavazatmaximálás és kiterjedt klientúrarendszerük igényeinek kielégítése vezérli. Ez törvényszerűen vezet az államháztartási egyensúly választási ciklusokhoz igazodó rendszeres felborulásához, amit ugyancsak törvényszerűen a tűzoltásszerű megszorítás követ. Ennek rendkívüli ára van. Egyrészt túlságosan beszűkíti a mindenkori kormány mozgásterét arra, hogy az államháztartás szerkezetében olyan átalakítást hajthasson végre, ami a gazdaság fenntartható fejlődését és a társadalmi problémák nem tüneti, hanem oki kezelését tudná szolgálni. Másrészt olyan hektikusan változó gazdasági környezetet teremt, amelyben lehetetlen kiszámolni egy befektetés megtérülését. A gazdasági siker kulcsa így nem a teljesítmény és az innováció, a versenyben való helytállás, hanem a politikusokkal ápoltság révén kiharcolt egyedi adókedvezmény, támogatás vagy állami megrendelés lesz. Ez elsősorban a kis- és középvállalkozásokat hozza lehetetlen helyzetbe, és visszafogja a foglalkoztatást. Harmadrészt közvetlenül is több százmilliárdos árat fizetünk érte az állam által felvett hiteleknek a magas országhoz tartozó kockázat miatti kamatfelárában.

Külső és belső egyensúly, eladósodás

A 2008-as pénzügyi válság a magyar gazdaságot súlyosabban érintette, mint számos régiós versenytársunkat, például Szlovákiát, Csehországot vagy Lengyelországot. Ennek hátterében leginkább az ország túlzott mértékű külső eladósodása állt, amely fenntarthatatlanná vált, amikor a külföldi befektetők kockázatvállalási és így finanszírozási hajlandósága csökkenni kezdett. A válság előtti utolsó évben, 2007 végén csupán egyetlen állam volt az Európai Unióban, de az eurózónán kívül, amelynek nettó külföldi adósságállománya a mienknél is nagyobb volt: a végül katasztrofálisan összeomló Lettország.

A külfölddel szembeni eladósodás rendkívül dinamikus módon nőtt az utóbbi években: 2002-ben a nettó külső adósságunk a GDP 15%-a volt, 2009 második felében már 60%-ot felelt meg. Ezt csak részben okozta a fegyelmezetlen központi költségvetés, valójában nagyobb részben a magánszektor eladósodása vezetett a külső egyensúly felborulásához. Ez természetesen nem csökkenti a költségvetési politika felelősségét, de fontos látni azt is, hogy a magánszektor is jóval többet költött a bevételeinél. A lakosság hitelfelvételei 2002 és 2009 között összességében a GDP több mint 20%-ával növelték az ország külső adósságállományát, mivel a hitelnyújtó bankok hazai forrásból nem tudták a hitelfolyósításhoz szükséges pénzt előteremteni. Ezek a hitelfelvételek – szemben a vállalati eladósodással – ráadásul többnyire nem a jövőben megtérülő beruházásokat finanszíroztak,

hanem fogyasztást: 2008-ban a lakosság fogyasztási kiadásainak több mint 10%-át fedezte újonnan felvett kölcsön. Bár a háztartások GDP-arányos eladósodottsága (2008 végén: kb. 35%), még jócskán elmarad az eurózána átlagától (60%), más eladósodottsági mutatókat vizsgálva (háztartások hitelei/pénzügyi vagyona, jövedelemarányos törlesztőrészlet) világos, hogy a lakosság eladósodottsága is kockázatos mértékűre nőtt.

Mindez hosszú távon nem volt és nem is lehetett fenntartható, a válság megmutatta, hogy a külföld nem hajlandó finanszírozni a bizonytalan megtérülésű többletkiadásainkat. Az országgal szembeni bizalom megrendülése és a hitelcsapok elzárása pedig már nemcsak a fogyasztási célú eladósodást nehezíti meg, hanem a beruházni szándékozó vállalkozók hitelhez jutását is, ami a hosszabb távon is hátráltatja a gazdaság fejlődését.

Bár 2008-tól a költségvetés egyensúlyában voltak pozitív irányú elmozdulások, a közpénzügyek helyzete még így is rosszabbul áll, mint valaha. Kedvező, hogy 2008-ban az államháztartási hiány a maastrichti kritériumnak megfelelő 3% közelébe került (3,5%), illetve az idei év folyamán felállt a közpénzügyeket ellenőrző Költségvetési Tanács, de az idei hiány újra 4% feletti lehet, az állam GDP-arányos eladósodottsága pedig – részben a nemzeti össztermék visszaesése miatt is – az év végére meg fogja közelíteni a 80%-ot. Ezzel Magyarország messze került az euróövezethez való csatlakozáshoz szükséges 60%-os határtól. Közben az államháztartási alrendszerek közötti feszültségek is növekedtek, leginkább az önkormányzatoktól elvont források miatt. A megyei önkormányzati szint finanszírozása a jelenlegi formában valószínűleg már rövid távon sem fenntartható. Mindeközben a 2007/2008 fordulóján bekövetkezett önkormányzati kötvény-kibocsátási hullám további bizonytalanságokat vitt az államháztartási hiány tervezettségébe, egyes önkormányzatok esetében pedig a kötvénytörlesztések türelmi időszakának lejártával komoly pénzügyi nehézségek léphetnek fel.

A vállalkozások adminisztrációs terhei

Az utóbbi években az OECD és az Európai Bizottság¹⁰⁴ is végzett, a Világbank pedig rendszeresen végez¹⁰⁵ nemzetközileg összevethető felméréseket a vállalkozások adminisztrációs terheiről.

A vállalkozások összes adminisztrációs költségeit becslő, az Európai Bizottság által 2006-ban publikált adatok (amelyek nagyrészt egybeestek az OECD-adatokkal) sajnos viszonylag régiek, a 2003-as állapotokon alapulnak. Ezek szerint a vizsgált 19 uniós tagországból nálunk volt a legrosszabb a helyzet (Görögországgal holtversenyben) az adminisztrációs terheket illetően. A felmérés a cégek adminisztrációs költségeit Magyaror-

104 Európai Bizottság 2006, Kox 2005.

105 Világbank 2009.

szágon a GDP 5,4 és 6,8%-a közé becsülte, ami az uniós átlag kétszerese volt, lényegesen rosszabb, mint bármelyik másik vizsgált kelet-közép-európai országban, és négy és fél-szerese a lista elején szereplő északi országok adminisztrációs terheinek. Ez hatalmas versenyhátrányt jelent. Ha ezekből az adatokból indulunk ki, akkor az adminisztrációs terheknek az Unió átlagos szintjére csökkentésével a teljes társasági adóteherrel megegyező nagyságú összeget takarítanának meg a vállalkozások.

Azóta néhány területen történt előrelépés (pl. elektronikus cégregisztráció, elektronikus adóügyintézés, földhivatali adatbázis), sajnos azonban általában a közvetlen régióbeli versenytársakénál még mindig kevesebb. A frissebb világbanki adatok struktúrája sajnos nem összehasonlítható a 2003-ból származó adatokkal, és az Európai Bizottság által megrendelt újabb kutatások is csak a közösségi jogszabályok alkalmazásából adódó adminisztratív költségekre vonatkoznak. A Világbank „Doing Business” című, évente megjelenő elemzése sok, egymástól eltérő típusú szempont, például a vállalkozásalapítás bonyolultsága és költségigénye, az építésügyi hatósági eljárások átfutási ideje és költsége, a szerződések kikényszeríthetősége, a teljes adószint és az adóadminisztráció munkaóraigénye alapján rangsorolja az országokat.¹⁰⁶ Ezek az értékelések is az mutatják, hogy az adminisztráció költség- és időigényének csökkentésével lényegesen javítható lenne az ország versenyképessége, akár a jelenlegi adószint mellett is.

Ugyanerre utal, hogy a cégvezetők a hazai kis- és középvállalatok működését akadályozó legfontosabb tényezők között említik a szabályozással és az adminisztrációval kapcsolatos problémákat (lásd a 3. táblázatot a következő szakaszban).

Az adórendszer

A jelenlegi adórendszer az Unió átlagával megegyező arányban terheli a gazdaságot, az adóbevételek GDP-hez viszonyított 40% körüli aránya azonban a régió átlagánál valamivel magasabb.¹⁰⁷ Az adóbevételek szerkezetét tekintve szomszédjainkhoz hasonlóan viszonylag magas a munkát és a fogyasztást terhelő adók aránya, és kisebb a tőkét terhelő adóké. A 2009-es adóintézkedések¹⁰⁸ számottevő átrendezést hoztak a munkát terhelő adók és járulékok felől a fogyasztást terhelő adók irányába: a munkát terhelő elvonások

¹⁰⁶ A 2010-es kiadás a 183 vizsgált ország közül a 47. helyre rangsorol minket (tavaly a 39. helyen voltunk). Ezzel az Unió országainak alsó harmadában vagyunk. A legrosszabb a helyezésünk az adózási környezetet értékelő rangsorban (122.), nemcsak a magas adószint, hanem az adózással járó adminisztratív kötelezettségeknek az OECD-átlagnál több mint 50%-kal nagyobb munkaidőigénye miatt is. Az adófizetés adminisztrációs terheivel kapcsolatban lásd még a következő szakaszt.

¹⁰⁷ PM 2010; Bakos et al. 2008.

¹⁰⁸ A munkaerőkereslet élénkítését célzó járulékcsoökkentésekről a válságkezelő csomag részeként határozott a kormány: 2009. július 1-től a tb- és munkaadói járulék az előző évi 32 százalékról 27 százalékra csökkent, ami 2010-től már a minimálbér dupláját meghaladó jövedelemrésze is érvényes. Ezzel jelentősen csökken az adóék, azaz a bérekre rakódó adó- és járulékteher a bruttó bér arányában mérve csökken.

GDP-n belüli aránya a 2007-2008-as 20-21%-ról 2010-ben 19% körülre csökkent, míg a fogyasztást terhelő adóké 15-ről 16%-ra nőtt. A tőkét terhelő adók GDP-n belüli aránya 4-4,5% körül maradt. Ezzel a munkát terhelő adók súlya megközelíti az EU tagországok 19,4%-os átlagát, míg a tőkét terhelő adók súlya jóval az EU-átlag (9,4%) alatt marad.¹⁰⁹

Átlagosnak látszó adórendszerünk a nemzetközi versenyképességi rangsorokban rendszerint az átlagosnál rosszabb helyezést kap, ami elsősorban három hibával függ össze.

1. Az adószabályok és kulcsok nehezen áttekinthetőek és nagyon gyakran, akár év közben többször is változnak. Kiterjedt empirikus kutatások nincsenek a tárgyban, de például a Budapesti Corvinus Egyetem Kisvállalkozás-fejlesztési Központjának egy 2007-es vállalati felmérésében az adók szintje mellett a szabályozási környezet változékonyságát említették leggyakrabban a vállalkozást hátráltató tényezők között (3. táblázat).¹¹⁰ Közvetve méri a szabályok bonyolultságát, hogy az adók bevallása és befizetése az OECD-átlaghoz képest másfélszer annyi időbe telik Magyarországon (évi 330 óra).¹¹¹ Az adóbevallás és befizetés ugyanakkor valamivel könnyebbé vált az utóbbi években, elsősorban az elektronikus ügyintézés kiépítése miatt. Az adófizetésekor elvégzendő műveletek száma, az adófizetési kötelezettség teljesítésére fordított idő (évi órák) és a teljes adórátá alapján képzett rangsorban az Európai országok többsége középtájt helyezkedik el, ezen belül a kelet-közép-európai országok többsége gyengébben szerepel. Köztük Magyarország a közelmúltig az utolsó előtti volt, csupán Romániát előzte meg, a 2010-es rangsorban azonban már jobban áll, Lengyelország és Csehország előtt, Szlovákia után szerepelt.¹¹² A fejlettebb uniós tagországokhoz képest azonban még mindig jelentős az lemaradásunk.

3. táblázat: A hazai kkv-szektor működését és növekedését leginkább akadályozó tényezők rangsora

	1.	2.	3.	Összes említés	Rangsor (pont)
A behajthatatlan vagy késedelmes kintlevőségek	104	44	27	175	427
A finanszírozási források szűkössége	54	31	43	128	267
A szabályozási rendszer bonyolultsága és változékonysága	43	43	45	131	260
Az adminisztráció	27	56	40	123	233
Korrupció	32	25	19	76	165
A feketegazdaság	35	17	14	66	153
Nem megfelelő hivatali ügyintézés	12	30	21	63	117
Vállalkozási ismeretek hiánya	11	23	34	68	113
A működéssel kapcsolatos információk hiánya	5	16	38	59	85

Forrás: BCE KFK 2008.

109 PM 2010.

110 BCE KFK 2008.

111 Világbank 2010.

112 Palócz et al. 2008; Világbank 2010.

2. A mai Magyarországon a közterhek viselése egy kisebbség vállát nyomja. A munkaképes korú népesség alig több mint fele dolgozik, és még kevesebben legálisan, a munkát terhelő adók és járulékok pedig – még a tavalyi csökkentés ellenére is – magasak.

A magyar munkaerőpiacon elsősorban a képzetlen munkaerő nem talál állást: a 15-64 éves népességnek átlagosan 56,7%-a dolgozik, míg a képzetlenek között csak 24-31% ez az arány.¹¹³ Az alacsony foglalkoztatás és az adórendszer szerkezete szorosan összefügg, hatásuk kölcsönösen egymást erősíti. A magas adókulcs ugyanis csökkenti a foglalkoztatást, ami viszont szűkíti az adóalapot, ezáltal megnehezíti a kulcsok csökkentését. Ez a hatás a képzetleneknél a legerősebb, mivel esetükben a termelékenységüknél is magasabb a bérköltség, amit az adók és a minimálbér egyaránt magas szintje eredményez. (Bővebben ld. a foglalkoztatásról szóló fejezetet, II/1.)

Magyarországon a hasonló fejlettségű országokhoz képest – a teljes bérköltséget tekintve – viszonylag magas a minimálbér szintje. Az eddig készült mikroszintű becslések szerint a minimálbér 2001-es jelentős emelése visszafogta a képzetlen munkaerő iránti keresletet.¹¹⁴ Az MNB számításai szerint a szakképzettek minimálbérének emelkedése 2008-ban hozzájárulhatott a foglalkoztatás csökkenéséhez – részben azért, mert az emelés a vártnál is erősebben érintette a magasabb bérkategóriákat (a munkáltatók a bérskálán belüli arányokat igyekeztek tartani). Igaz, reálértékben a minimálbér teljes bérköltsége és a szakképzettek garantált bérminimuma¹¹⁵ is csökkent 2009-ben, de mindkettő továbbra is magas.

A járulékbévételek jelentősége a költségvetésben kiemelkedő: a társadalombiztosítási alapok bevétele 2007-ben mintegy 3100 milliárd forint volt, és 2010-ben is alig marad 3000 milliárd alatt. Ez a fogyasztási adókkal azonos nagyságrendet takar (a 2010-ben várható bevétel áfából 2331 milliárd, a jövedéki adókból 893 milliárd forint).¹¹⁶ Ehhez képest a gazdálkodó szervezeteket terhelő adókból 2010-ben alig több, mint 1000 milliárd forint bevételre számít a központi költségvetés, elsősorban a társasági adóból (610 milliárd forint), míg a zöld adók ma jelentéktelen bevételt hoznak. Valamelyest javítja a helyzetet, hogy – az LMP 2008-ban tett javaslatával összhangban – 2010-ben megszűnik a tételes egészségügyi hozzájárulás, ami a minimálbér szintjén nagyjából 2,7 százalékponttal csökkenti az adóéket.

113 A legfeljebb 8 általánost végzett nők 24 %-a, a férfiak 31 %-a dolgozott 2008-ban. Forrás: KSH Stadat. http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tabl2_01_02i.html és KTI Munkaerő-piaci Tükör 2009.

114 Benedek et al. 2007.

115 A szakmunkás-bérminimumot kell fizetni a legalább középfokú iskolai végzettséget vagy középfokú szak-képzettséget igénylő munkakörökben.

116 Ezt kiegészítik a főképp kis járulékokból finanszírozott, 2010-ben kb. 380 milliárdból gazdálkodó elkülönített állami alapok (pl. a munkaerőpiaci alap).

3. A csökkenő, de még mindig jelentős mértékű adóelkerülést évek óta egyre részletesebb, bonyolultabb szabályokkal, illetve a kötelező minimumbefizetések (minimálbér, garantált bérminimum, kétszeres járulékalap) emelésével igyekeznek visszaszorítani a kormány.

A magyarországi rejtett gazdaság egészére vonatkozó (azaz a foglalkoztatáshoz kapcsolódó és más formákat is felölelő) becslések a GDP 20-25%-ára teszik az adókerülés mértékét. A régió belül ez átlagosnak számít, a régi EU tagállamokhoz képest azonban magas, bár nem kiugró.¹¹⁷ A rejtett gazdaság 1993-ban volt a legnagyobb (33%), azóta fokozatosan szűkül, 2006-ban 17-18% körülire tehető az aránya.¹¹⁸ Súlyának csökkenését döntően két tényező okozta: a javuló hosszabb távú üzleti kilátások, illetve az integrálódás az európai gazdaságba. További tényező, hogy Magyarországon 1996. és 2001. között a vállalatok átláthatóbbnak és kiszámíthatóbbnak érzékelték az adótörvényeket, mint 1996. előtt – az adórendszer átláthatatlansága pedig főleg a kisebb cégek adózási magatartását rontja.

2006-ban átlagosan a 15-64 éves népesség 45-47%-a, azaz alig több, mint 3 millióan dolgoztak bejelentve.¹¹⁹ Eszerint a foglalkoztatottak legalább 17 %-a feketén dolgozik. A zsebbe kapott fizetés az alacsonyabb iskolázottságúak, a fiatalabbak, az alkalmi munkások vagy munkanélküliek között gyakoribb.¹²⁰ A minimálbér mellett zsebbe fizetést kapók aránya magas, de a közbeszédben elterjedt „egymillió minimálbéresnél” kisebb: 2004-ben az alkalmazottak 18%-a kapott minimálbért, vagy kisebb fizetést, és legfeljebb fele-kétharmada kapott mellette zsebbe is valamit.¹²¹ Azóta a minimálbéren bejelentettek aránya jelentősen csökkent, vélhetően főleg a kétszeres járulékfizetési szabály miatt.

A 2006 óta hozott, az adóelkerülés csökkentését célzó fehéritő intézkedések elsősorban a meglévő (bonyolult és nem mindig méltányos) szabályok szigorúbb betartását célozták, illetve azzal akarták csökkenteni a járulék-elkerülést, hogy fokozatosan emelték a minimális járulékalapot.¹²² Ezek az intézkedések hatásosnak bizonyultak a szűrkebérezés visszaszorításában, ugyanakkor jelentősen megdrágították az alacsony termelékenységű munkások legális foglalkoztatását, ezzel pedig tovább rontották a képzetlen munkavállalók esélyeit arra, hogy bejelentett álláshoz jussanak.

A 2006–2008-as időszakban lefolyt vitákban megszólaló szakértők és a független szakértői elemzések is rendszerint abból indultak ki, hogy a magas adók és a szűk adó-

117 Európai Bizottság 2004; Az IMD versenyképességi indikátora 2006-ban az adórendszert illetően a 47. (Csehország 42., Észtország 22.), adóelkerülésben pedig 61 ország közül a 37. helyre sorolja Magyarországot.

118 Lackó 2000; Semjén–Tóth 2004; Tóth, 2006.

119 Elek et al. 2009.

120 Semjén et al. 2009.

121 Elek–Szabó 2009.

122 Ebbe az intézkedés-sorozatba tartozott a kétszeres járulékalap szabálya (ld. az előző lábjegyzetet), a szak-képzett munkások garantált bérminimumának bevezetése és a színlelt szerződések szigorúbb ellenőrzése 2006 júliusától (Elek és szerzőtársai 2009).

alap csapdáját az adóelkerülés okozza, ennek ellenszere pedig az adóterhek egyenletesebb terítése egykulcsos adóval, vagy egy magas, fix összegű egészségügyi járulék bevezetésével, vagy mindkettővel. Szerintünk ez a diagnózis pontatlan: az adóelkerülés kétségtelenül szűkíti az adóalapot, de messze nem olyan mértékben, mint az inaktivitás. A feketén dolgozók 6-700 ezres csoportjához képest ugyanis sokkal népesebb, a 2,5 milliót is meghaladja a munkaképes korú inaktív emberek csoportja. Az ajánlott megoldás – az alacsony bevallott jövedelmek utáni adó- és járulékterhek emelése – pedig legalább annyi kárt okoz, mint amennyit használ, azáltal, hogy megemeli a képzetlen munkaerő alkalmazásának költségét.¹²³ A javaslatok többsége ellentmondásos volt abban a tekintetben is, hogy az alacsony jövedelmek esetében az adóteher emelésétől, míg a közepes jövedelmek esetében éppen a terhek csökkentésétől várta az adómorál javulását. Elvileg nem lehetetlen a reakciók ilyen megoszlása, de az egyetlen eddig készült empirikus elemzés nem támasztja alá ezt a várakozást. Csak a legmagasabb jövedelmi sávban, jóval az átlag fölött mérték érdemi emelkedést a bevallott jövedelemben az adókulcs csökkenésének hatására.¹²⁴ Az általános szabályok helyett célozottabb eszközök alkalmazására ad lehetőséget viszont az, hogy az adóelkerülés a gazdasági tevékenységek és egyének viszonylag jól behatárolható körére jellemző. Kimutatták például, hogy a feketemunka az átlagosnál jóval gyakoribb a férfiak, a Budapesten és környékén élők, illetve az építőiparban és a fuvarozásban dolgozók között.¹²⁵

4. A fenntarthatóság mellett elkötelezett LMP szerint a negyedik hiba ott van, hogy az adórendszer nem, vagy alig bünteti a környezetet vagy a közvagyonot terhelő tevékenységeket.

Vannak közjóságok, amelyeket ma sokan úgy használnak, hogy nem fizetik meg a létrehozásuk vagy helyrehozásuk költségéből a használat alapján rájuk eső részt. Akik ezt meg tudják tenni, hasznot húznak a közvagyonból, a versenyelőnyükért mindenki fizet. Ez a költség lehet pénzbeli, de lehet elszenvedett kár is, illetve a tönkrement, leromlott közjóság helyreállításának ára is. A leggyakoribb ilyen helyzet a környezet és az infrastruktúra ingyenes vagy irreálisan olcsó használata. Az adórendszer hatékony eszköze lehet a környezet kizsákmányolása elleni fellépésnek és jól alkalmazható a közösségi vagyon amortizációjának megfizettetésére is – ezeket a lehetőségeket azonban ma alig használja ki Magyarország.

123 Egyes reformjavaslatok nyomán a minimálbér teljes bérköltsége abszolút értelemben is nőtt volna, mások változatlan szintet javasoltak, ami relatív növekedést eredményezett volna, mivel közben az átlagos jövedelmek terhelésének csökkenését javasolták (ld. például CEMI 2006, Oriens 2008).

124 Bakos-Benedek-Benczúr 2008 a középső szja-kulcs 2005. évi eltörlésének a bevallott jövedelemre kifejtett hatását mérte egyéni szintű-APEH adatok alapján. A becslés azon a tényen alapult, hogy a 2005. évi adóváltozás során a különböző személyeknek különbözőképpen változott meg a marginális illetve az átlagos adókulcsa. A szerzők eredményei szerint elsősorban a magasabb jövedelműek körében lehet jelentősebb adóérzékenységgel számolni, de annak nagyságrendje nem olyan erős, hogy teljességgel kompenzálhatná egy, a magasabb jövedelműeket érintő adókulcs-csökkentés közvetlen költségvetési bevételekiesését.

125 Elek et al. 2009.

A környezetterhelési díj ma jelentéktelen mértékű, 8 milliárd forint az éves bevétel.

A használatarányos útdíj bevált intézményét Magyarország nem alkalmazza. Nyugat-Európában már számos helyen figyeltek arra a tényre, hogy a járművek az úthálózatot nem a tengelyterhelésükkel egyenes arányban rongálják. Egyetlen kamion többet rongál az úton, mint személyautók ezrei. Az úthálózatot azonban döntően az adónkból tartjuk fenn, az úthasználati díj névleges, napi háromezer forintért a teherfuvarozók akármilyen hosszú utat megtehetnek a magyar úthálózaton. Nem véletlen, hogy az ökológiai szempontból sokkal előnyösebb vasúti teherszállítás folyamatosan teret veszít a közúti áruszállítással szemben. A pályavasút-társaságok ugyanis megfizettetik a vasúti pálya amortizációját a vasúti fuvarozókkal, a közutak amortizációját azonban a társadalom egésze fizeti.

Az egyik legfontosabb környezeti közjóság a klíma. Aki üvegházgázt bocsát ki, használja, anélkül, hogy fizetne érte, miközben a nemzetközi kvótakereskedelem már be is árazta a kibocsátást. Ma ezt az árat nem fizettetjük meg

A városi autózás során szintén szűkös közjavakat használunk, amiért a parkolási díjon kívül nem fizetünk. Ezek a költségek meglehetősen magasak. A városi levegő minőségének romlásában, zajterhelésben, a városban élők várható élettartamának csökkenésében, a városképrombolásban, a dugók miatti időkiesésben és azoknak a közterületeknek az elfoglalásában nyilvánulnak meg, amelyeket másra is lehetne használni.¹²⁶

Gazdasági támogatások, fejlesztéspolitika

A hazai költségvetésből fizetett gazdasági támogatások a GDP 1,57%-át, az uniós átlag mintegy háromszorosát teszik ki. Ez a támogatási szint a közvetlen versenytársakéhoz képest kiugróan magas, és az utóbbi időszakban egyre növekedett.

Mi, egy elsősorban a képzetlenek inaktivitásának számos társadalmi alrendszeret érintő következményeitől sújtott országban, elhibázottnak tartjuk azt a foglalkoztatás-élénkítési stratégiát, amely annyit költ megkérdőjelezhető foglalkoztatási hatású vállalati támogatásokra és kedvezményekre, amennyiből például másfélszeresére lehetne növelni az oktatás költségvetését (4. táblázat).

4. táblázat: A hazai költségvetésből finanszírozott gazdasági támogatások (milliárd forint)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I. Társasági adókedvezmények és támogatások alakulása									
Külföldi tulajdonú cégek kedvezménye	28,3	24,3	40,3	97,9	46,7	115,2	105,5	133,1	119,5
Kkv-eknek adott kedvezmény	0,0	0,8	1,8	2,6	2,6	2,4	2,4	3,1	3,0
II. Társasági adóalap számításában adott elszámolási kedvezmények									
Az adózás előtti nyereség és a társasági adóalap különbsége	157	429	589	726	1 205	1 537	2 019	1 366	2 481
Adóelőny	23	63	86	106	176	225	295	200	363
III. A GKM (XV.) fejezetben szereplő, költségvetésből nyújtott támogatások									
Beruházás- ösztönzési célelőirányzat			21,6	16,5	12,3	9,5	21,8	38,0	35,0
Kkv-célelőirányzat			17,4	19,7	10,4	3,6	7,0	3,3	3,3

Forrás: Lukács–Pavics–Kiss 2008.

Ez a döntően a külföldi tulajdonban lévő vállalatok jövedelmezőségét növelő kiadás a versenyhátrányunk mesterséges kompenzálását, tüneti kezelését szolgálja. Ez a versenyhátrány döntően a rossz kormányzás következményeiből: a kiszámíthatatlanságból, a korrupció által eltorzított piaci viszonyokból és a magas adminisztrációs terhekből, az optimálistól távol eső adórendszerből és a magas hozzáadott érték megtermelésére nem képes képzetlenek magas arányából származik.

Mi azt szeretnénk, ha a befektetőket nem az egyedi kedvezmények és támogatások, hanem a magas színvonalon rendelkezésre álló emberi tőke és az intelligens kormányzás által teremtett kedvező környezet vonzaná Magyarországra. Meggyőződésünk, hogy így a feltételek az állami támogatási forrásokból alig részesülő hazai kis- és középvállalati szektor számára is sokkal kedvezőbbek lennének, és hozzájárulnának a gazdaság kettőszakadtságának meghaladásához, azaz a válság beköszöntéig a növekedést produkáló, nagy importtartalmú exporttevékenységet folytató nagyvállalatok kapcsolata a foglalkoztatás-intenzív hazai kis- és középvállalkozási szektorral megerősödne.

Egy jól működő gazdaság talpkövei a kiszámíthatóság, a felelős költségvetés, a gazdasági döntés-előkészítés, illetve jogalkotás átláthatósága és profizmusa, a gazdasági szereplőknek le nem kötelezett pártok, valamint a torzítatlan piac, ahol nincsenek a politika által preferált, közpénzből izmosodó szereplők. A biztos alapokat helyreállító jó kormányzás nem látványos, de Magyarországnak erre van szüksége, mert ezek az alapok rendültek meg.

Léteznek azonban olyan társadalmi stratégiai célok, amelyek elérését az állam neutrális, a piac normális működését szolgáló szabályozó tevékenysége önmagában nem biztosítja.

Megítélésünk szerint szükség van állami fejlesztéspolitikára, de nem esetlegesen, a rossz kormányzás következményeinek enyhítésére, hanem célzottan, a társadalmi integráció és a fenntarthatóság érdekében. A másfél éve kezdődött világméretű gaz-

dasági válság kiélezte és akuttá tette a képzetlenek tartós munkanélküliségével összefüggő társadalmi válságjelenségeket. Ebben a helyzetben szerintünk az állam közvetlen munkahelyteremtői fellépésére is szükség van, és az ennek révén rövid távon elérhető foglalkoztatási cél kitűnően összekapcsolható a gazdaság fenntarthatóságának előmozdításával.

A másfél éve beköszöntött válság kezelésére a különböző országok, költségvetési mozgásterüktől függően, eltérő válaszokat adtak. A válságkezelő eszköztár általános eleme a jegybanki alapkamat csökkentése, amihez sok helyen a bankoknak juttatott tőkeinjekció is járult. Ezek az intézkedések a gazdaság hitelforrásainak elapadását hivatottak megakadályozni. Szintén általános a vállalatok közterheinek csökkentése túlélésük, ezáltal a munkahelyek megőrzése érdekében. Van, ahol ehhez a fogyasztási adók és (bizonyos jövedelemhatárig) a jövedelemadó csökkentésével történő belső keresletélénkítés is hozzájárul, van, ahol ezt a költségvetés pozíciója nem teszi lehetővé, így éppen a fogyasztás erősebb adóztatásával kompenzálják a vállalati terhek csökkentése miatt keletkező költségvetési bevételekiesést. Szintén általános a nélkülözhető költségvetési kiadások lefaragása.

Ezeknek az intézkedéseknek egy, legalább a fizetéseképtelenség akut veszélyének elhárításában, és a munka terheinek érezhető csökkentésében sikeresnek bizonyult kombinációja nálunk is megtörtént.

Sok országban, így az Egyesült Államokban és az Európai Unió tagországaiban vagy például Dél-Koreában az állam közvetlen beruházásokkal is szerepet vállal a munkaerő iránti kereslet élénkítésében olyan szektorokban, amelyek fejlesztése a gazdaságot a fenntarthatóság irányába mozdítja. Az Obama-kormányzat és az európai zöld pártok szóhasználatában „Green New Deal”-nek nevezett programokat, a válságkezelő hatáskoron túl, általában stratégiai jelentőségűnek is tekintik. Olyan ágazatokat erősítenek ugyanis, amelyek a fosszilis energiahordozók kimerülése – illetve már a rövid távon is várható jelentős drágulása – és a klímaválság miatt elkerülhetetlenné váló változásokra segítik felkészülni a gazdaságot, ezzel a válság utáni kibontakozás utánra előnyhöz juttathatják az országot a munkahelyekért folyó nemzetközi versenyben.

Nálunk a fizetőképesség megőrzésének kényszere és az ország hitelképességének megromlása miatt a zöld munkahelyteremtésnek csak olyan megvalósítására van lehetőség, ami a költségvetésnek nem jelent többletterhet. A források, köztük a strukturális alapokból származó források átcsoportosításával azonban egy, körülbelül 80-100 ezer új munkahely megteremtésére alkalmas program a költségvetés pozíciójának megváltoztatása nélkül végrehajtható, az energiahatékonyság és a megújuló energiahordozók felhasználásának fejlesztése, a vasúti áruszállítás és a közösségi közlekedés fejlesztése és a klímaváltozás várható árvízvédelmi és vízgazdálkodási következményeire az ökológiai szempontokkal összhangban álló felkészülés területén történő befektetésekkel.

Szerintünk Magyarországon a fejlesztéspolitikának, foglalkoztatási, fenntarthatósági és stratégiai megfontolásokból is, megkülönböztetett figyelmet kellene fordítania az ökológiai mezőgazdaság fejlesztésére.

Ahogy a foglalkoztatási és a vidék esélyegyenlőségéről szóló fejezetben is szó volt róla, a fejlesztési források elosztásának jelenlegi rendszere indokolatlanul preferálja és erősíti a nagybirtokrendszert. A nagyüzemi szántóföldi művelés növekedésével a környezeti adottságokhoz alkalmazkodó tájgazdálkodási formák lehetősége csökkent. Ezzel drasztikusan csökkent a mezőgazdaság foglalkoztatási potenciálja.

A táji viszonyokkal, helyi ökológiai rendszerekkel összhangban álló, kíméletes és természetes technológiákkal, kisebb üzemmérettel végzett termelési módok fejlesztése ezzel szemben nemcsak foglalkoztatási szempontból lenne előnyös. Ezek a technológiák lényegesen alkalmasabbak a magasabb minőségi követelményeket, az élelmiszerbiztonsággal szemben magasabb elvárásokat támaztató fogyasztók igényeinek kielégítésére, mint a nagyüzemi művelés. Nem igaz, hogy csak az olcsó mezőgazdasági és élelmiszeripari tömegcikkre lenne kereslet. Az európai, köztük a magyar fogyasztók tudatossága, Magyarország adottságai lehetővé teszik, hogy a hazai mezőgazdaságot ebbe az irányba fejlesszük, európai jelentőségű tényezővé és tudáscentrummá legyünk a bio-, illetve ökológiai gazdálkodás terén.

Javaslataink

1. Külső és belső egyensúly

A pénzügyi válság kikényszerítette a külső egyensúly helyreállítását: külső finanszírozási igényünk feltehetően a GDP 1%-a alatt marad 2010 végéig (a korábbi 6-7%-os értékek helyett). Ennek az ára az erőteljes, (2009-ben 6%-os) recesszió. Fontos, hogy a kilábalást követően tanuljunk a korábbi hibákból, és megőrizzük a fenntartható külső egyensúlyi szintet.

Ennek során természetesen elengedhetetlen az államháztartás deficitjének korában tartása (lásd alább). De ez nem elegendő, figyelni kell a magánszektor, és ezen belül is a háztartások egyensúlyára is. A Balti-országok példája is ezt támasztja alá. Ezekben az államokban a költségvetési deficit mérsékelt volt, a külső eladósodást a magánszektor hitelfelvételei okozták.

A külső egyensúly biztosításának sarokköve továbbra is az államháztartás egyensúlya. Ugyanakkor a háztartások hiteleiben az elmúlt években megfigyelt 30%-os éves növekedési ütem nyilvánvalóan nem tartható fenn tovább. Ez nem jelenti szükségképpen a lakossági hitelek teljes visszafogását, azonban a felügyeleti és monetáris szerveknek be kell avatkozniuk annak érdekében, hogy a korábbi egészségtelen gyors hitelállomány-növekedés ne ismétlődhesen meg. Amennyiben ez nem történik meg,

a törvényhozásnak törvényt kell alkotnia, amely mikropрудenciális szinten korlátozza az egyének hitelfelvételét. Egy ilyen szabályozás összhangban lenne az egyéni adósok teherviselő képességével is, és megóvná a pénzügyileg képzetlen hitelfelvevőket a túladósodástól, a bankszektort pedig a bedőlő hitelek miatti veszteségektől.

Az eladósodás csökkenése mind az állami, mind a magánszektorban természetesen növekedési áldozatokkal jár, hiszen átmenetileg csökkenti a belső keresletet. Ugyanakkor az elmúlt évek gazdaságpolitikája bebizonyította, hogy a hitelből élénkített kereslet legfeljebb csak átmenetileg képes gyorsítani a gazdaságot. Kis leegyszerűsítéssel: amennyivel ma többet fogyasztunk kölcsönből, holnap annyival fogunk kevesebbet a törlesztések miatt; a hitelfelvételből finanszírozott fogyasztás multiplikátor-hatását pedig hiba lenne túlbecsülni – ezt bizonyítja az elmúlt évek gazdaságpolitikájának kudarca is.

Magyarországnak teljesíteni kell a GDP-arányos államadósságra megszabott, a maastrichti kritériumok között szereplő 60%-os korlátot, vagy államadósságnak legalább tartósan csökkenő tendenciát kell mutatnia az. Ez nem csak adminisztratív kötelezettség, hanem a saját gazdasági érdekünk is, mivel a jelenlegi államadósság jelentős, évente a GDP 5%-a körüli kamatfizetési terhet is jelent a költségvetésnek. Az egyensúly eléréséhez csökkennie kell a finanszírozási feszültségeknek minden alrendszerben.

Az államadósság jelentős csökkentése nem valósítható meg rövid idő alatt, és a költségvetési fegyelem radikális javítása nélkül sem lehetséges. Még ha nagyon optimista növekedési scenáriót feltételezünk is, 2011-ben 3,5%-os, 2012-től pedig 5%-os GDP-növekedéssel, 3% alatti inflációval, a GDP-arányos államadósság 60% alá szorítása ilyen feltételek mellett is legfeljebb nullszaldós költségvetéssel teljesíthető 2015-ig. A következő kormányzati ciklusban egyensúlyi költségvetésre van szükség, vagyis az állami kiadások nem haladhatják meg az állami bevételeket.

Az államháztartási rendszerben levő strukturális feszültségek megszüntetése ugyanakkor nem választható el a *finanszírozási reform*tól. Itt először annak meghatározására van szükség, hogy mely feladatokat melyik igazgatási szinten (központi, megyei önkormányzati, települési stb.) kell elvégezni, a forrásokat pedig ezt követően a feladatokhoz kell hozzárendelni – és nem az egyes igazgatási szintekhez. Ehhez nélkülözhetetlen, hogy átláthatóbbá tegyük az önkormányzati szektor gazdálkodását. Jelenleg ugyanis még az sem tudható pontosan, hogy mekkora az önkormányzati szektor függő kötelezettségvállalásainak mértéke. Ezen kívül szigorítani kell az önkormányzatoknak az önkormányzati törvényben meghatározott hitelfelvételi korlátját, mert a jelenlegi nem hatékony. Továbbra sem szabad megkérdőjelezni, hogy a csődbe került önkormányzatok – az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű településeket kivéve – nem számíthatnak központi segítségnyújtásra, mivel ez a maradék gazdálkodási fegyelmet is felszámolná. Emellett azonban úgy kell átalakítani az önkormányzatok finanszírozását, hogy az önkormányzatok közötti esélyegyenlőség csökkenjen, az önkormányzatok pénzügyi önállósága nőjön (lásd a vidék esélyegyenlőségéről szóló II/C fejezetet).

Az államháztartás egyensúlyához a nyugdíjrendszer hosszú távú egyensúlyára is szükség van. Erről a javaslatainkat korábban már bemutattuk.

2. Magyarország és az euróövezet – inkább jó, mint gyors csatlakozás

Azokat az országokat, amelyek a hazaihoz hasonló külső eladósodottsággal rendelkeztek, de tagjai voltak az eurózónának (Portugália, Spanyolország, Görögország) a tavaly októberi válság jellemzően kevésbé érintette súlyosan, mivel egy potenciális valutaválság veszélyével nem kellett szembenézniük. Mindez nem jelenti azt, hogy az eurózónában egy ország következmények nélkül viselheti hosszú évek egyensúlytalanságait, de tény, hogy ha Magyarország tagja lett volna az euróövezetnek, akkor a válság hatásai kevésbé lettek volna súlyosak.

Ugyanakkor hazánk jelenleg igen távol van az euró bevezetéséhez szükséges maastrichti kritériumok teljesítésétől. Jelenleg a négy kritérium közül egyiket sem teljesítjük, ráadásul a megfelelés a GDP-arányos államadóságra vonatkozó feltételnek a következő néhány évben még komoly áldozatvállalásokkal is csak nehezen lenne elérhető.

Mindeközben olyan pozíciók kiépülése folytatódik, amelyek következtében erős nyomás helyeződhet a politikai döntéshozókra, hogy hazánk erős árfolyamon csatlakozzon az eurózónához. Ez kétségtelenül szolgálná az euróban eladósodók érdekeit, illetve átmenetileg növelné a lakosság vásárlóerejét is, de az ország versenyképességére káros hatással lehetne.

Magyarországnak a következő kormányzati ciklusban képesnek kell lenni arra, hogy reális csatlakozási *céldátumot* nevezzen meg. Ehhez mindenekelőtt az államháztartás adósságának csökkentése és kiegyensúlyozott költségvetés szükséges, a csatlakozást azonban nem szabad megalapozatlanul sürgetni. A jó csatlakozás fontosabb, mint a gyors csatlakozás. Így például nem szolgálná Magyarország érdekeit a csatlakozási kritériumok enyhítése vagy az azok alól kapott egyedi mentesség, mivel a jelenlegi kritériumok szakmailag is megalapozottak és jó ösztönzőként szolgálnak az állami eladósodás leépítéséhez. A jó csatlakozásnak az is része, hogy ne csatlakozzunk túlértékelt árfolyamon, még ha ez egyes gazdasági szereplők rövid távú érdekeit szolgálja is. Meg kell akadályozni az olyan ösztönzők kialakulását (például a lakosság euróban történő eladósodását), amelyek az erős árfolyamon való csatlakozásra ösztökélnének.

3. A vállalkozások adminisztratív terhei

Az Európai Bizottság 2007-ben a vállalkozások adminisztratív terheinek 25%-os csökkentését tűzte ki célul 2012-ig.¹²⁷ A rendelkezésre álló összehasonlító adatok alapján Magyarországon ennél ambiciózusabb cél is kitűzhető.

Ahhoz, hogy pontosan meg tudjuk határozni, hogy mely területeken lehetséges és szükséges az adminisztratív terhek csökkentése Magyarországon, először átfogó vizsgálatot kell végezni, amelyben azonosítjuk és felmérjük ezeket a terheket. Erre a felmérésre a Hollandiában az 1990-es években a kormány megbízásából kifejlesztett módszertant, a standard költségmodellt (Standard Cost Model, SCM) lehet használni, amelyet az OECD, az Európai Bizottság és számos nyugat-európai kormány mellett már ma is számos térségbeli ország (Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovénia) is használ.¹²⁸ Miután felmértük a szabályozást, és mérhető összetevőkre bontottuk, megmérjük az adminisztratív terheket. Az adminisztratív terhek mérése egyedi interjúkon keresztül történik, melyek során a gazdasági szereplők segítségével azonosítható, hogy az egyes tevékenységek elvégzésének milyen időigénye van a szervezetnek belül és kívül, majd a saját időráfordítást megszorozzák az adott beosztáshoz tartozó átlagbérrel, hozzáadják a külső partner által végzett szolgáltatások értékét, és az összeget megszorozzák a nemzetgazdasági szinten érintett gazdasági szereplők számával. Miután minden egyes összetevőt így felmértek, meg lehet határozni a nemzetgazdasági szinten jelentkező adminisztratív terhek forintban kifejezhető összegét. Ez a vizsgálat egyrészt pontosan megmutatja, hogy mekkora teherről van szó, másrészt részletes segítséget nyújt a szabályozás egyszerűsítéséhez.

Az adminisztratív terhek csökkenése történhet többek között szabályok megszüntetésével, egyszerűsítésével, más szabályokkal való összevonásával, a szabályozásnak való megfelelés folyamatának egyszerűsítésével, az információszolgáltatás gyakoriságának csökkentésével, a közigazgatáson belüli adatmegosztással, egyablakos ügyintézési módok evezetésével, az elektronikus kommunikáció és adatkezelés lehetőségeinek jobb kihasználásával és az adminisztratív kötelezettségek teljesítését segítő útmutatók fejlesztésével.

Azonban már a költségfelmérés befejezését megelőzően javasoljuk az alábbi intézkedéseket.

127 Európai Bizottság 2007.

128 A metodológiáról részletesen lásd SCM 2006.

a) A cégkivonat, aláírási címpéldány és aláírásminta kötelező használatának eltörlése

Semmi sem indokolja, hogy minden céges ügy intézéséhez a cégkivonatot és aláírási címpéldányt kelljen bemutatni. A vállalkozókra nagy terhet ró, hogy minden alkalommal 30 napnál nem régebbi, eredeti cégkivonattal kell rendelkezniük, aláírásuk hiteleségét pedig közjegyző által készített aláírási címpéldánnyal vagy ügyvéd által készített aláírásmintával kell igazolniuk. A földhivatalok ráadásul csak az aláírási címpéldányt fogadják el, és mindezek mellé egy arcképes igazolvány is szükséges.

Azt javasoljuk, hogy a jövőben a cég aláírásra jogosult képviselőjének legyen elég a személyi igazolványával igazolnia magát. A cég adatai interneten ingyen hozzáférhetőek. Az adatbázisban szerepeltetni kell a cég aláírásra jogosult képviselőjének nevét, születési nevét, születési helyét, születési dátumát, anyja nevét és lakcímét. Ezek alapján a személyi igazolvány felmutatásakor egyértelműen azonosítani lehet a cég aláírásra jogosult képviselőjét. Ez a módszer sokkal biztonságosabb lenne a jelenleginél, mert akár egy 1 napos eredeti cégkivonat is lehet félrevezető, hiszen annyi idő alatt akár a cég felszámolását is elrendelhetnék vagy végrehajtást is foganatosíthattak ellene, nem is beszélve számos tudatos csalási lehetőségről.

b) Az ügyvéd által elkészített és ellenjegyzet okiratok közhitelesként való elfogadása

A jelenlegi szabályozás súlyos költségeket ró a társadalomra azért, hogy közhiteles és végrehajtható okiratot csak közjegyző előtt lehet kötni. Aki már járt közjegyzőnél, érezhette, hogy ott törvényi felhatalmazás alapján egy monopolizációs szolgáltatás történik. Ez ellen fel kell lépni. Semmi akadálya nincs annak, hogy ügyvédek is készíthessenek közokiratot. Ezzel verseny alakulna ki ezen a piacon, és a szerződéskötések díja drasztikusan csökkenhetne. A jelenlegi szabályozás csak egy szűk réteg jólétét szolgálja sokak költségén, anélkül, hogy lényegi hozzáadott értéket képviselne. Az ellenjegyzésért az ügyvédnek, vagy az ügyvédi iroda vezetőjének kell a felelősséget vállalnia, így a csalások számának növekedése nem várható.

c) A kötelező könyvvizsgálat eltörlése

A könyvvizsgáló alkalmazása a tulajdonos döntési jogköre kell, hogy legyen. Az utóbbi időben számos esetben kiderült, hogy a kötelezően előírt könyvvizsgálat nem csökkenti a hitelezők és tulajdonosok kockázatát. Rengeteg külföldi példa van erre (Enron, WorldCom, Xerox, Merrill Lynch, Vivendi, stb.). Magyarországon a legjobb példa erre a Postabank ügye, ahol a könyvvizsgáló cégek problémamentesnek minősítették a pénzintézet gazdasági helyzetét, később mégis 170 milliárd forintnyi konszolidációra volt szükség. A bíróság mégis elutasította az állam kártérítési keresetét azzal az indoklással, hogy a könyvvizsgálók nem felelősek, ha hamis adatokat hitelesítenek. Ha ezek szerint

a könyvvizsgálói hitelesítés nem jelent garanciát, a kötelezővé tétele ésszerűtlen. Ha a tulajdonos vagy a hitelező kéri, természetesen meg kell csinálni a könyvvizsgálatot, de a törvény szerint kötelező könyvvizsgálat csak növeli a társadalom és a vállalkozók költségeit, anélkül, hogy hasznot hozna. A cég által kötelezően nyilvánosságra hozott adatokért a kimutatás készítőjének – könyvvizsgáló hiányában magának a cégnek, illetve képviselőjének – kell vállalnia a felelősséget.

d) A gépjárművek műszaki vizsgájának érvényesség idejét meghosszabbítanánk, az eredetvizsgálatot megszüntetnénk

A műszaki hibából eredő balesetek száma minimális, a kétévenkénti műszaki vizsga csak az állampolgárok terheit növeli. Európában nincs a mi eredetiség-vizsgálatunkhoz hasonló szabályozás, és a tapasztalatok szerint az autólopások számát nálunk sem csökkentette észrevehetően.

e) A közpénzekből közintézmények által létrehozott fejlesztésekből származó adatokhoz való szabad hozzáférés minden állampolgár számára

Ilyen esetekben javasoljuk a nyílt dokumentumformátumok kötelező használatát. Ez a lépés javítaná az állampolgári ellenőrzés és részvétel lehetőségeit.

f) Állampolgári joga javasoljuk biztosítani a teljes cégkivonat hozzáférhetőségét az interneten vagy személyes érdeklődésre, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Céginformációs Szolgálatánál

Az ingyen lekérhető cégkivonat legyen teljes körű, ne legyen benne korlátozott a mindenki számára hozzáférhető adatok köre. A jelenlegi rendszer arra kényszeríti az informálódni akaró állampolgárokat, hogy pénzért vegyék meg a teljes adatbázisokat, ami évi legalább 100 000 Ft-ba kerül. Az információhoz jutás jogának teljesnek kell lennie. Az esélyegyenlőségnek feltétele, hogy a mindennapi boldoguláshoz szükséges információ a pénztelenebb szereplők számára is teljes körűen hozzáférhető legyen az üzleti életben is.

g) A földhivatali nyilvántartás nyilvánossá tétele az interneten, működésének átláthatóvá tétele, egyszerűsítése

Jelenleg is létezik fizetős hozzáférés a földhivatali nyilvántartáshoz (TakarNet), amelyben helyrajzi szám alapján minden előfizető le tudja kérdezni az ingatlanok adatait. Ezt interneten keresztül, a cégnyilvántartáshoz hasonlóan ingyen hozzáférhetővé kell tenni.

A földhivatalok jelenlegi működését egyszerűsíteni, a határidőket rövidíteni kell. Bizonyos földhivatalok ügyintézése teljesen kiszámíthatatlan, működésük a törvényben

rögzített határidőről nem vesz tudomást. A földhivatalok ügyfélfogadási rendjét szabályozni kell, és biztosítani a folyamatos működést és elérhetőséget. Olyan iratkövetési rendszert kell bevezetni, amelyben a kérelmező az interneten követni tudja a kérelmének állását, és az azzal kapcsolatos teendőket.

4. Zöld adóreform

Az általunk javasolt adóreform koncepciója

Adók olyan kombinációját kell kivetni, amely annyiban torzítja a gazdasági szereplők döntéseit, amennyiben a motivációik befolyásolásához társadalmi érdek fűződik (ilyen például a környezeti externáliák adóztatása), amit könnyű elfogadtatni, mert méltányos és átlátható, és nehéz megkerülni, mert az adóhatóság számára az adóalap könnyen ellenőrizhető.

Az optimális adózás elméleti irodalma szerint egyetlen, finoman differenciált kulcsú adónem helyett egynél több, de kevés számú adófajtát, és kevésbé differenciált kulcsokat érdemes alkalmazni. Az egyszerűség ugyanis csökkenti a beszedés költségét és megkönnyíti az ellenőrzést, ami pedig az adóelkerülés ellen hat, ami a rendszer méltányosságának is fontos szempontja. Egynél több adónem alkalmazásával pedig alacsonyabban tarthatók a marginális adókulcsok, ami javítja az adófizetési hajlandóságot. Az adóelkerülést és adminisztrációs költségeket is figyelembe vevő újabb modellekben általában az indirekt adók és a jövedelemadók valamilyen kombinációja mutatkozik optimálisnak.¹²⁹

A jövedelmek újraelosztását adókon, járulékokon és támogatásokon keresztül is el lehet érni: a háromféle eszköz közötti választásban nagyjából ugyanazokat a szempontokat érdemes megfontolni, amelyek az optimális adó kiválasztását meghatározzák. Vagyis, a társadalmi összhasznosság szempontjából az a legjobb eszköz, ami olcsóbban adminisztrálható, nehezebb vele visszaélni, és kevésbé torzítja a gazdasági szereplők döntéseit. Nem feltétlenül hatékony tehát az adórendszert megtisztítani minden újraelosztási elemtől, ha az adókulcsok differenciálása vagy a kedvezmények adminisztrációja olcsóbb, ha kisebb a visszaélés lehetősége, vagy kisebb a munkakínálatot érintő torzítás, mint a támogatások esetében.

Végül, az adózási szabályok változása is jelentős alkalmazkodási és hitelességi költségekkel jár, ezért csak akkor indokolt, ha a várt hozam magasabb, mint a változásból adódó társadalmi költség, azaz az alkalmazkodással járó költségek, és az összjövedelem esetleges csökkenése.

129 Lásd például, Boadway–Marchand–Pestieau 1994; Alm 1996; Sørensen 2007.

Mi úgy látjuk, ezekből az elvekből a mai adórendszer megváltoztatásának módjára nézvést több követelmény is levezethető. Az adóreformnak kiszámíthatóbbá kell tennie a gazdasági környezetet, csökkentenie kell az adózás adminisztrációs költségeit, lehetővé kell tennie a foglalkoztatás bővülését, szélesítenie kell az adóalapot, vissza kell szorítania az adóelkerülést és a fenntarthatóság irányába kell terelnie a gazdaságot. A nagy társadalmi egyenlőtlenségek és az esélyegyenlőtlenség miatt nincs lehetőség arra, hogy az állami újraelosztás mértéke összességében jelentősen csökkenjen, ezért a javaslatink együttesen bevételsemlegesek, azaz változatlanul hagyják az államháztartás teljes bevételét.

Ezek a célok megkövetelik az *adónevek jelentős átrendezését*. Ennek során az egyik fő cél, hogy zöldadókkal és használati díjakkal beárazzunk olyan alapvető erőforrásokat, amelyek ma ingyenesen vagy irreálisan olcsón állnak rendelkezésre, mert a költségeket a társadalom viseli adófizetőként vagy elszenvédőként, az így nyert bevételekből pedig a mára egyértelműen versenyhátrányt okozó, vállalkozások ezreit ügyeskedésre, adócsalásra kényszerítő, munkát terhelő adók és járulékok radikálisan csökkenthetők legyenek. Összességében 1000 milliárd forintnyi átstrukturálást javasunk végrehajtani az adórendszeren belül egy nyolcéves, előre kalkulálható reformprogram keretében.

A mai rendkívül szerteágazó, bonyolult adórendszert a kis adók, illetékek és járulékok nagy részének teljes eltörlésével javasoljuk egyszerűsíteni.

Nem célunk az általános adócsökkentés: az általunk javasolt átrendezés egyenlege körülbelül nulla. Szerintünk nem az átlagos adószint magas, hanem rossz az adók eloszlása. A nagy társadalmi egyenlőtlenségek és az esélyegyenlőtlenség miatt nincs lehetőség arra, hogy a költségvetés számottevő bevételekről mondjon le. Mint látni fogjuk, erre nincs is szükség.

a) Kiszámíthatóság és áttekinthetőség

A kiszámíthatóság érdekében, ha mi kormányoznánk, az adók és támogatások változására *nyolcéves programot* hirdetnénk, és vállalnánk, hogy a kivételes, külső kényszer miatt szükséges eltéréseket is legalább egy évvel előre bejelentjük. Elköteleznénk magunkat amellet is, hogy az adók mértéke *év közben egyáltalán nem változhat*, az adózással kapcsolatos szabályok pedig mindig az év azonos időszakában, január elsején vagy július elsején lépnek hatályba.

A különféle, szinte csak saját bürokráciájukat eltartó adók, járulékok és díjak átláthatatlan dzsungelét radikálisan megritkítanánk. Az adminisztrációs terhek csökkentése és az adóalap szélesítése érdekében radikálisan csökkentenénk a kivételek és a kedvezmények számát.

Megfeleznénk a fizetendő terhek számát. Fokozatosan megszüntetnénk a nyugdíjjárulék kivételével minden munkaadói és munkavállalói járulékot, a gépjárműadót, a luxusadót, a regisztrációs adót, a cégautó-adót, az energiaadót, a kulturális járulékot, az

innovációs járulékot, a tűzvédelmi hozzájárulást, az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszához való hozzájárulást, a magánszemélyek különadóját és a szakképzési hozzájárulást. Megszüntetnénk továbbá az iparüzési adón kívül az összes önkormányzati adót és illetéket (például az adásvételi és örökösödési illetéket, építmény- és telekadót, idegenforgalmi adót és a jelenlegi kommunális adó).

Megmaradnának az *externális hatásokat kezelő különadók*: a játékadó, a gyógyszer-gyártókat, forgalmazókat, gyógyszertárakat terhelő befizetési kötelezettség, emelkedne a környezetvédelmi termékdíj és a bányajáradék.

Eltörölnénk a jövedéki adó visszaigényelhetőségét (vasút és mezőgazdaság).

A *helyi szinten* kivethető sokféle vagyonadó helyett egyetlen, alacsony kulcsú, egységes és kötelező, *értékalapú kommunális adót* vezetnénk be, amely magánszemélyek esetén a helyi adók és illetékek kiváltását, cégek esetén pedig az iparüzési adó szerepének (egyre nagyobb mértékű) csökkentését szolgálja. Fix kulcsú (kb. 0,25%) vagy progresszív (50 milliós érték alatt 0,2%, felette 0,4%) megoldást egyaránt elképzelhetőnek tartunk. Az egyszerűsítés mellett ennek az a célja, hogy csökkentse az adórendszer torzítását,¹³⁰ illetve a produktív felhasználás felé terelje a lakásvagyonban tartott megtakarításokat és ezáltal segítse a munkaerő földrajzi mobilitását is.¹³¹ Az új adó jövedelmi hatását ellensúlyozza a kis adók és illetékek eltörlése, a járulékkerhek csökkenése nyomán emelkedő nettó bér, és a szociális ellátások átalakítása (szélesebb kör számára hozzáférhető magasabb rezsitámogatás). Az adót fizetni nem képes tulajdonosok kérhetik az adó ráterhelését az ingatlanra.

A *gépjárművek adóztatása* ma ésszerűtlen és kaotikus. A sokféle, jelentéktelen bevételt hozó adó és illeték (súlyadó, regisztrációs adó, átírási illeték) adminisztrációs terhe magas. Ezeket megszüntetnénk és bevezetnénk egy egységes, környezetvédelmi szempontok alapján differenciált mértékű *gépjárműadót*, amelynek alapja a jármű piaci értéke, mértéke 2-3%, és egységesen vonatkozik a magánszemélyek és cégek által használt gépjárművekre is. Az így keletkező bevétel körülbelül megegyezik a kiváltani tervezett kisebb adókból és illetékekből származó bevétellel, adminisztrációs költsége azonban lényegesen kisebb.

Az egyszerűsítés érdekében átalakítjuk a *társasági adó* kedvezményrendszerét, minimálisra csökkentjük a különféle kedvezményeket.

130 A vagyonadók kevésbé befolyásolják a munkavállalásra és a befektetésre vonatkozó döntéseket, mivel nem állnak szoros összefüggésben a folyó jövedelem keletkezésével. Ezért sokkal hatékonyabbak, mint az szja, a járulékok, vagy a nyereségadó, abban az értelemben, hogy ugyanannyi állami bevétel mellett kevésbé csökkentik a hazai összjövedelmet.

131 Az értékalapú vagyonadó önmagában nem alkalmas sem az adóterhelés progresszivitásának növelésére, sem az adózatlan jövedelmek célzott elérésére. Ennek oka az, hogy a rendszerváltás turbulens időszaka jelentősen és sok tekintetben esetleges módon rendezte át a lakásvagyon eloszlását, így az nem követi az érett gazdaságokban megfigyelhető (az életciklus-jövedelmekhez igazodó) eloszlást. Attól függően, hogy ki mikor vette a lakását, milyen állami támogatással jutott kölcsönhöz, hol és milyen áron vehette meg önkormányzati lakását, illetve adózott vagy feketé jövedelmekből építkezett, nagyon különböző ráfordítással lehetett nagy értékű ingatlanhoz jutni.

b) Fenntarthatóság

A *környezetterhelési díj* jelentős (4-5-szörös) emelésére van szükség, egyrészt, hogy a bevételek elérjék azt a szintet, amely mellett a díjat egyáltalán érdemes beszédni, másrészt, hogy a cégeknek már érdemes legyen számolniuk ezzel a tétellel is. Ez történhet az adónem teljes átdolgozása mellett, a fő cél, hogy a valódi környezetterhelést a mainál sokkal jobban ellenősztönözze, illetve fizettesse meg az állam.

Az új *kommunális adót* az üzleti tulajdon, illetve a helyi életminőségre való hatás alapján *differenciálni kell*. Az új adónem a fogyasztással arányos díjakat (víz, csatorna, stb.) nem váltja ki. A kommunális adó differenciálásával lehet büntetni a zöldterület helyére építendő lakóparkot, plázát és parkolót, és lehet kedvezni a helyi terményt árusító kereskedőknek, azaz itt lehet beárazni minden, a helyi életminőséget befolyásoló externális hatást.

Az új *gépjárműadót* környezetvédelmi szempontok alapján differenciálni kell, ezzel ösztönözve a környezetkímélő típusok vásárlását. A nehéz járművek adóztatását célszerűbb teljesítményarányosan megoldani (lásd útdíj), így ez az adónem csak a 3,5 tonna alatti járművekre vonatkozna.

A jelentéktelen nagyságú energiaadót el kell törölni, helyette ki kell vetni a valós szennyezés alapján fizetett széndioxid-adót. A *kvótaalapú széndioxid-adó* több előnnyel is jár. A növekvő árak takarékosági intézkedéseket megtérülővé teszik, ezáltal csökken az orosz gáztól és a hektikus ármozgású olajtól való függőségünk, valamint az így felszabaduló kvótát értékesíthetjük az Unióban, vagy a világpiacon, a bevételekkel pedig további takarékosági intézkedéseket finanszírozhatunk. A mai rendszer, ahol a szennyezők egy része egyáltalán nem fizet, más része pedig ingyenesen kapja a kvótát, és csak annak túllépéséért kell fizetnie, nem ösztönöz a takarékosagra. Az ebből származó potenciális adóbevétel körülbelül 300 milliárd forint.

A nehézgépjárművek számára a jármű össztömegével és a *megtett távolsággal arányos útdíjat* vezetnénk be. A díjat 4-5 forint/tonnakilóméterben megszabva körülbelül 150-180 milliárd Ft bevételre lehet ezzel szert tenni. Ezzel nem utolsósorban ösztönözni lehet a vasúti teherszállítást, és a kombinált szállítás elterjedését is, hiszen jelenleg a közúttal szemben a vasúti teherszállítók az infrastruktúra használatának teljes költségét megfizetik. A lépés tehát egyenlő esélyeket teremtené a fuvarozásban a különböző ágazatok között.

Budapesten bevezetnénk a *behajtási díjat*.¹³² A behajtási díjnak nem célja minden láthatatlan költség felszámolása, a cél, hogy a díj miatt elmaradó gépkocsik alól felszabaduljon a város, így a láthatatlan költségek is csökkennek, emellett pedig a mégis behajtóktól nyert bevételt vissza lehet forgatni a városi közlekedésbe és infrastruktúrába,

132 Részletesen lásd: Erhart 2007.

hogy az említett láthatatlan költségeket tovább csökkentsük. A díjbevétel nagysága a zónahatároktól és a díj mértékétől függően erőteljesen változhat, de átlagos esetben is elérheti az évi 50 milliárd forintot.

A *parkolási díjnak* szintén szerepe van a túlterhelt területek tehermentesítésében. Budapesten indokolt az egységesítése,¹³³ emellett a visszaélések és az elfolyó bevételek visszaszorítására is szükség van. Egy ilyen lépéssorozat körülbelül 10 milliárd forint többletbevételt eredményezhet. Ezt és a dugódíj által generált jövedelmet átláthatóan, olyan bevételként kell kezelni, ami a városok és vonzáskörzetük közlekedés-fejlesztését szolgálja.

A *bányajáradék* hazai szintje elmarad a nemzetközi szinttől, így akár jelentős emelése is lehetséges.

Ezek az intézkedések összesen körülbelül 600 milliárd forint többletbevételt generálnak, amit teljes egészében a munkát terhelő adók és járulékok csökkentésére fordítanánk.¹³⁴

c) A munkaterhek csökkentése

Jelentősen csökkenteni javasoljuk a munkabér, ezen belül is az alacsony bérek terheit. A *minimálbér* teljes bérköltségét összességében négy év alatt reálértékben 15%-kal mérsékelnénk, a járuléktérhek erőteljes csökkentésével, a minimálbér nominális befagyasztásával és a szakképzettek garantált bérminimumának megszüntetésével. Egyetlen bérkategóriában sem engednénk az átlagos elvonást 50% fölé menni, a minimális elvonás pedig 25%-ra csökkenne a javaslatunk szerint.

A szuperbruttó bérre alapuló struktúrát megtartanánk, de a mainál sokkal átláthatóbbá tennénk a nyugdíjjárulékon kívül az összes munkaadói és munkavállalói járulék eltörlesztésével. Megszüntetnénk továbbá a külön adózó jövedelem kategóriáját, minden jövedelem az egységes adóalap része lenne, ezzel szja- és járulékkötelessé válna.

Az összevont jövedelmet az új rendszerben csupán kétféle teher sújtaná

Az egyik a *nyugdíjjárulék*. A szuperbruttó bér alapján kalkulált 25%-os nagyságú egységes járulék váltaná fel a mai munkaadói és munkavállalói nyugdíjjárulékot. A nyugdíj, és ennek megfelelően a nyugdíjjárulék-alap is korlátos. A jövedelem 8,4 millió (havi 700 ezer) forint feletti része után nem kell nyugdíjjárulékot fizetni.

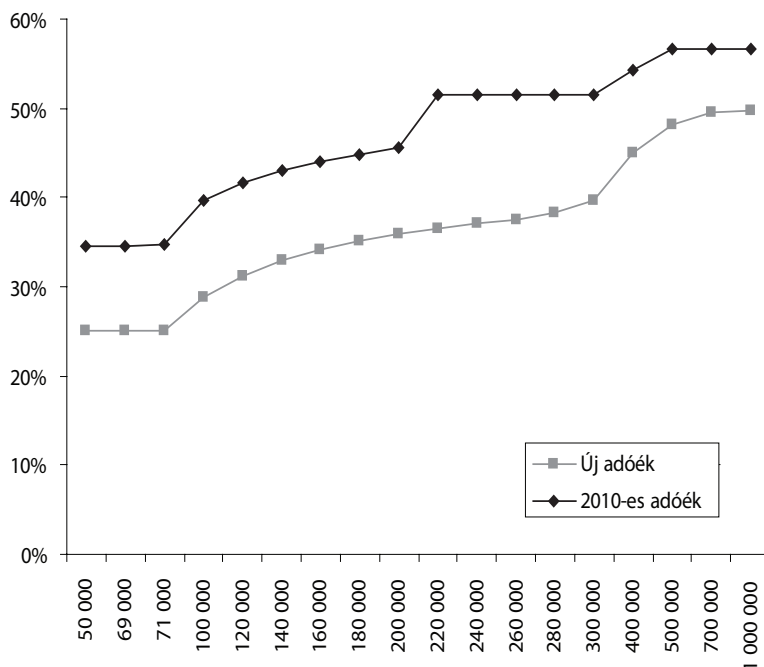
A másik a *személyi jövedelemadó*. Négy kulccsal működő rendszert vezetnénk be, amely biztosítja, hogy minden jövedelmi kategóriában 20-30%-kal csökkenjen az elvonási szint. A kulcsok mértéke 0, 18, 36 és 50%, a sávhatárok: 1,2 millió (havi 100 ezer), 3,7 millió (havi 350 ezer) és 8,4 millió (havi 700 ezer) forint.

Az adóék változását a 6. ábra mutatja be.

133 Parking 2008.

134 Természetesen a fenntarthatóság többlet jelent a gazdaság környezetterhelésének visszaszorításánál. A program előkészítését szolgáló belső viták során, a társadalmi fenntarthatóság szempontjára alapozott érvekkel többen érveltek a családi adózás bevezetése mellett. Mások vitatták ezeket az érveket. Ezt a vitát a program befejezéséig nem tudtuk lezárni, így ebben a programban nem számolunk a családi adózással. A pontos hatások modellezése alapján folytatjuk a vitát.

6. ábra: Az átlagos elvonási szint változása a bruttó (2009-es) jövedelem függvényében



Ez az adó és járuléksökkentés körülbelül 1000 milliárd forintos bevételkiesést okoz. Ezt ellensúlyozza a zöldadók imént leírt mintegy 600 milliárd forintos növelése, a többletjövedelem miatt megnövekvő fogyasztásból várható körülbelül 140 milliárd forint többlet áfa- és jövedékiadó-bevétel, valamint az egyik legjellemzőbb adócsalási mód, a fiktív gépjárműhasználat visszaszorításából származó többletbevétel (lásd lejjebb az 5. táblázatot), illetve a kommunális adó. Az átrendezést nyolcéves programban hajtánánk végre, a számok a végállapotra vonatkoznak. A minimálbér befagyasztásának jövedelmi hatását a szociális ellátások átalakítása kompenzálja (nagyobb, és többeknek hozzáférhető rezsitámogatás és a szociális segély jogosultság kiterjesztése a dolgozó szegényekre).

d) Méltányosság

A személyi jövedelemadó mértéke jelentősen nem csökken. A változások főleg az egyszerűsítés irányába hatnak, az adóék döntően a járuléksökkentés hatására csökken. Amennyiben megvalósul az új rendszertől várt fehéredés, vagy a gazdasági helyzet lehetővé teszi, az szja-kulcsok középtávon csökkenthetők.

Annak érdekében, hogy a magasabb jövedelműek marginális adókulcsa ne fogja vissza a teljesítményt, illetve a jövedelem bevallását, a nyugdíjjárulékot nem kell fizetni a jövedelem évi 8,4 millió forint feletti része után – az átlagos adó és járulékkerhelés így minden jövedelmi kategóriában 50% alatt marad

Az eva alacsony kulcsát 5%-kal meg kell emelni, hosszabb távon megszüntetése is szóba kerülhet. Külön kezelést igényel az áfakörön kívüli, kis jövedelmet termelő vállalkozók helyzete. Itt akár egy alsó eva-kulcs (15%) bevezetését is támogathatónak látjuk egy szerény határig (3-4 millió Ft).

Az élelmiszerek egyes csoportjára adott áfa-kedvezményt megszüntetnénk, mivel az empirikus vizsgálatok tanúsága szerint ez többet juttat a nagyobb fogyasztású gazdagoknak, mint a támogatni kívánt szegényeknek.¹³⁵ A többletbevételt a szociális szolgáltatások fejlesztésére fordítanánk.

Az egyszerűsítés mellett az adóhatóság kockázatelemzési kapacitásának bővítésével és érdekelttségének megerősítésével javítanánk az ellenőrzések célzását, és csökkentenénk az adóelkerülést.

A cégautó-adó megszüntetése mellett szigorítjuk az üzleti utakhoz kapcsolódó költségelszámolásokat. A jelenlegi gyakorlat ugyanis lehetőséget kínál az alkalmazotti és vállalkozói jövedelem költségként való kivételére, az szja- és járulékmentes jövedelemszerzésre.¹³⁶ A számla nélküli elszámolást korlátozni kell.

Ezek az intézkedések a méltányosság erősítése mellett körülbelül 250 milliárd forint többletbevétellel is járnak, melynek nagy része a fiktív céges útelszámolások ellehetlenítéséből adódik.

135 Firlé et al. 2006.

136 Lukács–Pavics–Kiss 2008.

5. táblázat: A változások összefoglalása

Eltörölt adónemek	Megváltozó adónemek	Új adónemek
Cégautó-adó	SZJA	Széndioxid-adó
Energiaadó	Nyugdíjjárulék	Teherforgalmi útdíj
Regisztrációs adó	Társasági nyereségadó	Behajtási díj
Gépjármű-adó	EVA	Számított ingatlanérték alapú kommunális adó
Gépjármű átírási illeték	Bányajáradék	Számított érték és környezeti kategória alapú gépjárműadó
Örökösödési illeték	Környezetterhelési díj	
Ingatlanszerzési illeték		
Munkáltatói és munkavállalói egészségbiztosítási járulék		
Munkáltatói és munkaadói munkaerőpiaci járulék		
Szakképzési hozzájárulás		
Luxusadó		
Kommunális adó		
Idegenforgalmi adó		
Építmény- és telekadó		
Kulturális járulék		
Innovációs járulék		
Tűzvédelmi hozzájárulás		
Hozzájárulás az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszához		

5. zöld munkahelyteremtő beruházások

Először a válságra válaszul, 2009 februárjában fogalmaztunk meg a gazdasági zöld fordulatra vonatkozó javaslatcsomagunkat, melynek a 2008. októberi programvázlatunkhoz képest fő újdonsága a zöld munkahelyteremtő beruházásokra tett javaslat volt. Ehhez, a korábbi javaslatainkkal összhangban, egy, a munka terheit csökkentő adórendszeri átrendezésre és zöld adóreformra vonatkozó javaslat kapcsolódott, mely az előző pontban bemutatott javaslat egy továbbfejlesztett változata. Javaslataink egyszerre szolgálják a válság következtében növekedésnek indult munkanélküliség enyhítését, az adórendszeri ösztönzők foglalkoztatási és klímavédelmi szempontból egyaránt kedvező irányú elmozdulását és az élénkülést a reálgazdaság zöld ágazataiban, mindenekelőtt az energiahatékonyságot szolgáló építőipari beruházások, a megújuló energiatermelés és a fenntartható közlekedés területén, ami a válság utáni konjunktúrát is kedvező irányba befolyásolja, és elérhető közelségbe hozza a nemzetközi klímavédelmi kötelezettsé-

geink teljesítését. A fizetőképesség megőrzése és az államadósság növekedésének elkerülése érdekében a javaslatunk a költségvetés egyenlege szempontjából összességében semlegesek.

Új munkahelyek elsősorban az *építőiparban* jelenhetnek meg. Egyrészt az építőipar foglalkoztatás-intenzív ágazat, ahol az alacsonyan képzett munkaerő iránt is van kereslet. Másrészt, ahogy a fenti helyzetértékelésben jeleztük, a hazai energiagazdálkodás egyik fő kitörési pontja a lakások és kommunális épületek energiahatékonyságának javítása. A fűtőkorszerűsítés és a szigetelés az elavult magyarországi lakásállomány állagjavításának legolcsóbb és leghatékonyabb módja, melyet teljes egészében hazai munkaerőre támaszkodva, hazai vállalkozások bekapcsolásával lehetne kivitelezni, és amely a hazai építőanyag-ipart is fellendíthetné. A számítások és a nemzetközi tapasztalatok szerint a befektetés a fűtésszámlák csökkenésében rövid idő alatt megtérülne. Ezért a lakhatási támogatások átcsoportosításával bővítenénk a Nemzeti Energhatékonsági Programban, a Klímabarát Otthon Programban, a Panelprogramban, illetve a Zöld Beruházási Rendszerben erre a célra rendelkezésre álló forrásokat, és adókedvezménnyel ösztönöznénk a lakossági energiahatékonysági felújításokat, miközben szigorúbb épületenergetikai szabványokat vezetnénk be.

A zöld munkahelyteremtés másik legfontosabb célterülete a *megújuló energiaforrások* hasznosítása. A megújuló energiaforrások részarányára vonatkozó európai uniós vállalásunk 2020-ra 13%, ami erőteljes beavatkozás nélkül nem teljesíthető. A megújuló energiaforrások hasznosítása során a legnagyobb foglalkoztatási hatást a technológiák kis léptékű, helyi alkalmazásával lehet elérni. Az egyes források helyi adottságoknak leginkább megfelelő kombinálása, térségi autonóm energiarendszerek és hálózatok kialakítása lenne kívánatos. Figyelemre méltó lehetőség a geotermikus energia kiaknázása. Elterjedését a beruházási támogatások mellett leginkább azzal lehet ösztönözni, hogy a kockázatos kezdeti kutatásokat az állam egy visszatérülő alapból finanszírozza. A megújuló energiaforrásokra vonatkozó átvételi ár mellett gazdaságilag már ma is versenyképes szélenergia elterjedésének legnagyobb akadálya a központilag meghatározott 330 MW-os kapacitáskorlát, melynek további 410 MW-tal való bővítése folyamatban van. Mi ezt a korlátot összesen 1000 MW-ra emelnénk. A korlát megemelésének azonban előfeltétele egy működő tartalékpiacon a magyar elektromos rendszerben. Ehhez, valamint a megfelelő hálózati infrastruktúra megteremtéséhez állami beruházási támogatásokat szükséges elkülöníteni. A támogatásoknak ugyanakkor nem csak a megújuló energiák kiaknázását, de a háttérpári kapacitás kialakítását is meg kell célozniuk, mert ennek hiányában a program munkahelyteremtő és jövedelmi hatásai részben külföldön érvényesülnek. Erre a forrás a Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) jelenleg szektorsemleges támogatásai egy részének megcímkezése a megújuló energiaforrásokhoz kapcsolódó technológiai fejlesztésekre.

A következő célterület a *közlekedés*. Ezen a területen a legfontosabb stratégiai célok a vidék elérhetőségének javítása, a villamos hajtású vasúti közlekedés és áruszállítás ver-

senyfeltételeinek javítása a közúti közlekedéssel és áruszállítással szemben, és a városi és agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztése. Ezért a közúthálózat fejlesztésére szolgáló erőforrásokat az alsóbbrendű utak fejlesztésére és karbantartására koncentrálnánk. A vasúti áruszállítást az infrastruktúra fejlesztésével támogatnánk, és azzal, hogy a közúti teherszállítás költségeit az úthasználati díj általánossá tételével és emelésével közelítenénk a valódi társadalmi költségeihez (a részleteket lásd az előző pontban). Ez egyben a Kohéziós Alap forrásait kiegészítő többletforrást is biztosítaná a vasút fejlesztéséhez. A Közlekedés Operatív Programból a városi és elővárosi közlekedés fejlesztésére 2013-ig lehívható több mint 1,5 milliárd eurós keretösszeget a fővárosi dugódíj bevezetésével évi 30-50 milliárd forinttal egészítenénk ki, és a kétes hatékonyságú presztízsb beruházások helyett a költséghatékony fejlesztésekre, az elővárosi vonalakra, a kerékpáros közlekedés fejlesztésére és a különböző közlekedési módok közti könnyű váltást segítő infrastruktúra fejlesztésére költenénk.

Ahogy a bevezetőben említettük, Magyarországon a klímaváltozás leglényegesebb hatása a csapadékmennyiség csökkenése és időbeli eloszlásának szélsőségesen egyenetlenné válása lesz, ami az Alföldön talajvízszint-csökkenést, a folyóinkon pedig a mostaniaknál is hevesebb villámárvákat fog okozni. Erre a helyzetre a legjobban a víz gyors lefolyását biztosító műépítmények fejlesztése helyett az árterek, táji vízrendszerek helyreállításával és az ártéri ökoszisztémák rehabilitációjával lehet felkészülni. Az ezt célzó programoknak, például a *Vásárhelyi-terv* tájgazdálkodási elemeinek a foglalkoztatási hatása is számottevő lenne, nagy arányban a foglalkoztatási szempontból legrosszabb helyzetben levő képzetlenek körében. Ezeket a viszonylag kis költségű beruházásokat finanszírozni lehetne a környezetvédelmi díjtételek emeléséből.

6. Zöld fordulat a mezőgazdaságban

A mezőgazdaságot érintő elképzeléseink már több helyen, az értékválasztásainkat bemutató bevezetőben, a foglalkoztatási fejezetben és a vidék esélyegyenlőségéről szóló fejezetben is szóba kerültek. A társadalmi integráció szempontjából elsősorban a mezőgazdaság foglalkoztatási hatása fontos. A foglalkoztatási érdek azonban találkozik a fenntarthatósági érdekekkel. A monokultúras, iparszerű mezőgazdasági termelés és a kisebb üzemmérettel, hagyományos technológiákkal, a tájjal és az ökológiai rendszerekkel összhangban folytatott gazdálkodás között hatalmas a különbség abban a tekintetben is, hogy a vidéki munkalehetőségekhez mennyivel járulnak hozzá, ahogy abban is, hogy milyen hatásuk van a talaj és a vizek minőségére, az élőhelyekre és a klímára, és abban is, hogy mennyire alkalmasak a kiváló minőségű, természetes, egészséges és biztonságos élelmiszerek előállítására. Ez a kézenfekvő felismerés azonban sem Magyarországon sem az Európai Unióban nem érvényesül a mezőgazdasági támogatási politikában – első-

sorban a nagyüzemi mezőgazdaságban érdekeltek érdekérvényesítő képessége miatt. Az Unió költségvetésének közel felét kitevő, a magyar mezőgazdaságra is döntő hatású Közös Agrárpolitika elsősorban a nagybirtokokat támogatja, Magyarország pedig még az uniós politika nyújtotta kereteken belül is rossz struktúrában használja fel a mezőgazdasági támogatásokat. Mi ezen változtatni szeretnénk. Azt szeretnénk, ha Magyarország, kitűnő adottságait kihasználva, az élelmiszer-önrendelkezés elveit figyelembe véve, a természetes, egészséges és a környezettel kíméletes mezőgazdasági termelés mintaadója, tudásközpontja lenne Európában. Ehhez a földtulajdon-rendeztetés, az élelmiszertermelés, a kereskedelem, az élelmiszerbiztonsági szabályozás és ellenőrzés és a fogyasztói információszolgáltatás terén összehangolt intézkedésekre van szükség.

A termelés területén a legfontosabb teendő az agrártámogatási rendszerek prioritásainak átalakítása.

A termeléshez kapcsolódó támogatásokat degresszívvá, azaz üzemméret növekedésével fajlagosan csökkenővé tennénk, hogy a támogatási politika ellensúlyozza a birtokkoncentráció piaci ösztönzőit. A támogatási rendszer fejlesztésével öt év alatt további százezer hektárt szeretnénk ökológiai gazdálkodásra átváltítani. Csökkentenénk a biogazdálkodás ellenőrzési díjait.

Az agrárágazaton belül az állattartás foglalkoztatási szerepe kimagasló. Támogatnánk azokat a legeltetési állattartási technológiákat, amelyek gépesített infrastruktúra-igénye alacsony, így üzemanyag-felhasználása is kicsi, viszont a foglalkoztatási hatása nagy. A jogszabályi háttér módosításával, az állattartás feltételeinek könnyítésével, a piaci feltételek javításával segítenénk azoknak az állattartóknak, akik az intenzív állattartás helyett hagyományos, legeltetési állattartást választják. A legeltetési állattartás lehetőségeinek bővítésétől a gyepek természetes állapotának javulását és a magyar állattenyésztés színvonalának emelését is várjuk.

Újraindítanánk a tájfajta növények termesztését ösztönző programokat. Tájfajta növényekre épülő nemzeti nemesítési programokat indítanánk, lehetővé téve a tájfajták regisztrációját.

A termeléshez kötött támogatások egy részét az agrár-környezetvédelmi intézkedési tengelyre csoportosítanánk át. Rendeznénk az ártéri területek jogállását, és bővítenénk a gazdálkodás lehetőségét a nemzeti parki területeken. A védett és érzékeny természeti területen élőket a részvételi demokrácia eszközeivel vonnánk be a területek kezelésébe.

Mindent megteszünk annak érdekében, hogy a genetikailag módosított élelmiszernövényekre vonatkozó hazai termesztési tilalom fennmaradjon, és támogatjuk más uniós tagállamok hasonló tilalmait. Egyrészt nem látjuk bizonyítottnak, hogy a génmódosított élelmiszerek ne jelentenének komoly veszélyt az egészségünkre, másrészt a magyar mezőgazdaság mentességét a génmódosított haszonnövényektől olyan tökének tekintjük, amit nem szeretnénk elveszíteni. Európa lakosságának többsége láthatóan nem akar génmódosított élelmiszereket fogyasztani, így a génmódosítás-mentes

hazai vetőmag és a génmódosítás-mentes termékek már most magasabb áron forgalmazhatók. Célunk egy olyan szabályozási rendszer kialakítása is, amely megakadályozza a genetikai szennyezést.

Élelmiszereink közel fele növényvédő szerekkel szennyezett, 4-5 százalékuk a határérték felett. Emellett átlagosan több mint 2 kilogramm E-számmal jelölt adalékanyagot eszünk meg évente. Az Unióban napirenden van az engedélyezett növényvédő szerek és élelmiszeradalékok felülvizsgálata. A korábbi rendszer számos egészségkárosító vegyi anyagot engedett az élelmiszerpiacra. Rajtunk is múlik, hogy mik maradhatnak a piacon. Mi azt szeretnénk, ha Magyarország a skandináv országokéhoz hasonló szigorúságú szabályozás mellett állna ki. Emellett elfogadhatatlannak tartjuk azt a rossz gyakorlatot, hogy derogációkat kérünk egyes, az Unió által betiltott káros növényvédő szerekre. Ez, amellett, hogy az egészségünket veszélyezteti, súlyosan aláássa a magyar élelmiszerek európai megítélését.

A kereskedelem területén a legfontosabb feladat, hogy a mezőgazdasági kereskedelmet ki kell vonni a WTO szabadkereskedelmi szabályozása alól, és minél rövidebbé kell tenni a láncot a termelő és a vásárló között. A termékláncok lerövidítéséről, a helyi piacok fejlesztéséről és védelméről szóló elképzeléseinket a vidék esélyegyenlőségéről szól II/C fejezetben már bemutattuk.

Meg kell erősíteni az élelmiszerbiztonságot ellenőrző hatóságokat. A Magyar Élelmiszerbiztonsági Hivatal létszámát és költségvetésének reálértékét legalább a 2005-ös szintre akarjuk visszaállítani. A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal területi szerveit szintén meg kell erősíteni.

Megkövetelnénk, hogy a vásárláskor a fogyasztó teljes körű információt kapjon minden élelmiszerről, amit megvásárol. El akarjuk érni, hogy az élelmiszerekben talált vegyszermaradékok vizsgálatának eredményeit, illetve a tiltott adalékanyagok és genetikailag módosított organizmusok jelenlétét hazai és európai uniós szinten is naprakészen hozzák nyilvánosságra.

Az Európai Unióban biztosítani kell az áruk szabad mozgását, de megengedett a különleges minőség jelzése és fogyasztók körében történő tudatosítása. Az Európai Unió ezt lehetővé tevő szabályozási eszközei közül a legnépszerűbbek a földrajzi árujelzések, melyekből az egész Unióban eddig 3000 van, de ebből csak 12 a magyar árujelzés, és megfelelő marketing híján ezek piaci előnyeit sem tudjuk kihasználni.

A fogyasztói tudatosság és a választás megfelelő biztosítása érdekében szerte Európában különféle magán- és nemzeti tanúsítási rendszereket vezetnek be. Az ehhez kapcsolódó logók, jelzések szinte elborítják a terméket, nem úgy, mint nálunk.

A hazai piaci szereplők közül mindegyiknek (termelőnek, feldolgozónak, kereskedőnek, civil szervezetnek) lenne lehetősége tanúsítványok bevezetésére, de eddig jószerivel csak a kereskedelmi láncok vezettek be ilyeneket. Mivel a vásárlók előnyben részesítik, a hazai termékeket mindegyik kereskedelmi láncnak külön-külön van „magyar

termék” logója. Ezen kívül vannak jó és támogatandó kezdeményezések, mint például a „Pannon búza”-védjegy, de a hazai termelők – a bevezetéshez szükséges megfelelő támogatás, tőkeerő híján – messze nem használják ki az ebben rejlő lehetőségeket.

A hazai piac kis mérete és a rendelkezésre álló pénzeszközök szűkössége miatt koncentrálni kellene az erőforrásokat és a németországi, a német fogyasztók körében nagy bizalmat élvező CMA logóhoz hasonlóan nemzeti, illetve helyi védjegyet kellene bevezetni. Az ezekhez fűződő magas fogyasztói bizalom és az ellenőrzés megbízhatósága elősegítené a megbízható magyar termékek vásárlását, és élelmiszerbotrányok esetén megakadályozná a fogyasztás jelentős visszaesését.

B) Energiagazdálkodás és közlekedés

Helyzetkép

A fenntarthatóság szempontjából kritikus üvegházhatású gázok kibocsátásért és a környezetszennyezésért igen nagy arányban felelős két ágazat, az energiagazdálkodás és a közlekedés fejlesztési stratégiája. A két ágazat szorosan összefügg egymással, mert az energiafelhasználás egynegyedét a közlekedés energiaigénye teszi ki, s ez az egyik olyan terület, ahol az előttünk álló évtizedben komoly megtakarítást lehet elérni.

Energiagazdálkodás

Bár az 1980-as évek közepén tapasztalható csúcstól még mindig jelentősen elmarad, az ország teljes energiafelhasználása a 90-es évek végétől folyamatosan növekszik. Bár az olaj ára jelenleg alacsony, a legtöbb szakértő szerint pár éven belül elérjük az úgynevezett olajcsúcsot, amikor a világszinten a kitermelés már nem tud lépést tartani a szükségletekkel. Ez hatással lesz a földgáz piacára is. Magyarország szélsőséges mértékben függ az importált fosszilis energiahordozóktól: a földgáz 90%-a, a kőolaj 88%-a külföldről érkezik, összes felhasznált energiánk 78%-a import.

Jelenlegi gazdaságunk és társadalmunk az olcsó és bőséges energiára épül. Az erőforrások kimerülésével párhuzamosan szükséges lesz újraalkotnunk gazdaságunkat, kifejlesztve alternatív, fenntarthatóbb és megújuló energiákat, csakúgy, mint az energiahatékonyság és takarékoság módjait. Ha ezt most azonnal elkezdjük, a fosszilis tüzelőanyagok hamarosan bekövetkező eltűnése nem fogja ellehetetleníteni az életünket. Ellenőrzött átmenetre van szükség, ami sok más szempontból pozitív változást jelent majd, nem utolsósorban a növekvő foglalkoztatás miatt. Ha azonban nem kezdjük el most a felkészülést, az energiaforrások gyors apadása rendkívüli megrázódásokat fog okozni.

Magyarország energiafelhasználása 1120 petajoule, amelynek 40 százaléka villamos energia. Az energia 37%-át a lakosság és a közületek, 25%-át a közlekedés, 18%-át a mezőgazdaság, és 20%-át az ipar használja (2007). Az erőforrások területén a fosszilis energiahordozók vannak túlnyomó többségben (34% földgáz, 35% kőolaj, 10% szén, 10% atom, 5% megújuló). A nyolcvanas években indított gázprogram folytán a lakosság döntő része átállt a gázalapú fűtésre, ami Európában egyedülálló függőséget és kiszol-

gáltatottságot alakított ki. Folyamatosan növekszik egyoldalú kiszolgáltatottságunk a volt Szovjetunió térségéből érkező erőforrásoktól, ezzel párhuzamosan pedig apadnak a hazai földgázkészletek.

Villamosenergia-rendszerünk igen rugalmatlan, köszönhetően a Paksi Atomerőműnek és a preferenciális szerződések magas részarányának. Magyarországon igen magas a hálózati veszteség is, 10% fölértékelhető.

1995-ben gyors tempóban részleges eladásra kerültek a magyar energetika értékesíthető részei: az erőművek többsége, a hat regionális áramszolgáltató és gázszolgáltató és a MOL Rt. Mára ugyanannak a feltúcatnyi cégnek kezébe került a magyar energiarendszer, amelyek az európai piacokat is uralják. A villamosenergia-szektor előtt álló legnagyobb kihívás a teljes piacnyitás kötelezettsége. Az Európai Unió nyomására a magyar kormány végre felbontotta a privatizáció során kötött hosszú távú áramvásárlási szerződéseket. Ez lehetőséget ad arra, hogy a piacot régóta torzító Magyar Villamosművek Zrt. (MVM) monopolisztikus törekvéseit korlátozzuk, és rákényszerítsük, hogy az energiarendszert a hatékonyságot és a takarékoskosságot, valamint a megújuló energiaforrások minél nagyobb használatát támogató módon fejlessze és koordinálja.

A vezetékes energiahordozók és általában az energiatermékek és szolgáltatások esetében az Unió egységes piaca a meghatározó. Az állam szerepe ezért meglehetősen korlátozott, alapvetően a szabályozásban és a támogatáspolitikai kialakításában van mozgástere.

Az energiatakarékosság és hatékonyság a magyar energetika legígéretesebb erőforrása lehetne. Ezen a téren az iparban látványos előrelépés tapasztalható, ez azonban nem kormányzati intézkedéseknek köszönhető, hanem a gazdasági struktúra változásának (a nehézipar összeomlása), valamint természetes piaci folyamatoknak (költségcsökkentési törekvések). Ugyanakkor a fogyasztás 55%-ért felelős lakossági és kommunális szférában, amelyben sokkal kevesebb a mozgósítható tőke, nagyon csekély hatékonyságnövekedés történt eddig.

Az energiahatékonyság, és takarékoskosság hazai potenciáljáról csak becslések állnak rendelkezésre, de a potenciál nagyságrendjét jelzi, hogy az egységnyi gazdasági teljesítményre jutó kibocsátásunk 30%-kal magasabb, mint az EU 15-ök átlaga.

A jelenlegi, nagymértékben szóró potenciál-felmérések alapján is kijelenthetjük, hogy elvi akadály nincs annak, hogy Magyarország energiafogyasztásának akár egészét megújuló forrásból fedezzük.¹³⁷ Ez különösen igaz olyan térségekre, ahol nincsenek kiemelkedő nagy energiafogyasztók. Az energetikai függetlenség kistérségi szinten sokkal hamarabb megteremthető, mint országos szinten.

137 Különböző felmérések alapján az egyes források fenntarthatóan kitermelhető technikai potenciálja a következő: napenergia: 1700-1800 PJ/év; szél: 300-500 PJ/év; biomassza: 150-220 PJ/év; víz: 10-20 PJ/év; geotermikus: 50-80 PJ/év. Ez összesen 2210-2620 PJ (Magyarország primerenergia-igénye 1120 PJ/év).

A megújuló erőforrások felhasználásának jelenlegi aránya valamivel több, mint 5%. Ugyanakkor a törvényalkotás folyamatából hiányzik a hatáselemzés intézménye, amit jelez a szélergia- és a biomassza-felhasználás hazai helyzete, zsákutcai is. Ennek segítségével megbecsülhető lett volna, hogy egy-egy módosítás, vagy a megváltozott átvételi árak hogyan hatnak majd a befektetői hajlandóságra, és ezen keresztül az erdő-vagyonra, és milyen kapcsolódó jogszabályokra lenne szükség (például erdőtörvény). A megújuló erőforrások részarányában az uniós vállalás teljesítése nagyrészt annak köszönhető, hogy a zöld áramár bevezetése óta eltelt rövid idő alatt számos erőművállalat állította át kazánjai egy részét alapvetően növekményfa-forrás égetésére. Az alacsony hatásfokú, ellenben viszonylag nagy blokkok ugyanakkor semmiképpen nem nevezhetők fenntarthatónak.

A távfűtés elvben környezetbarát és olcsó, ezért célszerű lenne a minél szélesebb körű alkalmazása. Magyarországon az önkormányzati tulajdonban lévő távhő-szolgáltatók jellemzően erőművektől szerzik be a hőt. A gyakran magánkézben, külföldi tulajdonban lévő erőművek azonban hosszú távú szerződések formájában kötik magukhoz a távhő-szolgáltatókat, amelyek ezek értelmében kötelesek átvenni és kifizetni az erőművek által termelt hőmennyiséget. Az erőművek monopóliumként viselkedve jellemzően igen magas árat kérnek a náluk hulladékként keletkező hőmennyiségért, s ezzel a távhő-fogyasztók országosan 80-120 milliárdos összeggel járulnak hozzá az áramtermelés költségeihez és az erőművek magas profitjához. Az elmúlt évek világpiaci gázár-emelkedése is jelentősen megdrágította a távfűtést. További probléma, hogy mind a távfűtési rendszer, mind a fűtött épületek jellemzően elavultak, rosszul szigeteltek. Mindezek miatt az utóbbi időben többszörösére nőttek a távhőszámlák, és a legdrágább megoldássá vált a távfűtés, miközben más országokban ugyanez a hazai ár felébe-harmadába kerül. Érthető tehát, hogy sok lakás és lakóközösség fontolgatja a leválást, amelyhez azonban a jogi alapok nincsenek kellőképp biztosítva.

Közlekedés

Magyarország közlekedési rendszerét, illetve az arról folyó gondolkodást és rövid távú stratégiaalkotást még mindig a 20. századra kialakult, a fenntarthatóság alapelveinek figyelmen kívül hagyásából adódó anomáliák uralják. Ezek legfőképpen abból adódnak, hogy a közlekedéshez szükséges erőforrások tekintélyes része ingyen vagy jelképes áron áll rendelkezésre (externális), így a gazdasági szereplők, illetve az utasok áralapon racionális döntéseinél a környezeti és társadalmi fenntarthatóság elvei nem érvényesülhetnek. Nem túlzás azt állítani, hogy a közlekedési rendszerek harapófogóba szorítják az emberi és biológiai léteket, azonban ezt a jelen közvélekedése, mint szükséges rosszat, hajlandó el fogadni. Az olyan erőforrás-hatékony közlekedési módok, mint a

vasúti teherszállítás vagy a városi tömegközlekedés még mindig leépülésben vannak, miközben a fejlett világ, amely ezek leépítésében is az élen járt a 20. században, már újra megerősítésükön fáradozik.

Az alacsony áron felhasználható környezeti erőforrások nemcsak a közlekedési ágazaton belüli munkamegosztást torzítják el a pazarló közúti közlekedés javára, de a gazdaság árumobilitási igényeinek sem szabnak ésszerű gátat. A mai termelési rendszerekre jellemző, hogy az externális költségeket figyelmen kívül hagyva olcsó nyersanyagok és az olcsó munkaerő vonzásában a felhasználás helyétől túl messzire telepítenek, illetve túlzottan koncentrálnak olyan tevékenységeket, melyekben így az előállított áru erőforrásigénye szinte elhanyagolható az alulértékelt logisztikai erőforrásigényhez képest. Ezeket a túlzott árumobilitási igényeket elsősorban az egyes iparági stratégiák segítségével, illetve a közlekedés erőforrásigényének megfizettetésével, természetes módon kell kordában tartani, a közlekedési ágazat belső tervezési folyamatai semmiképpen sem vezethetnek olyan árumobilitási korlátok kialakulásához, amelyeket maga a közlekedési rendszer állít a gazdaság elé.

Ahogy ezek a problémák jelzik, a közlekedési folyamatok fenntarthatóságát elsősorban a közlekedéshez kapcsolódó adók, tarifák és – ahol a pénzbeli eszközök nem alkalmazhatóak – szabályozások rendszere teremtheti meg, azonban ma Magyarországon ez is a közlekedésügy gyenge pontjai közé tartozik. A különböző adók, díjak és bürokratikus eljárási kötelezettségek nem alkotnak koherens, célszerű rendszert, a közlekedési szabályozás célrendszere – amennyiben van ilyen – nem világos. A közúti közlekedést, illetve a magángépjármű-használatot érintő szabályozás érthetetlen, környezetterhelési vagy más fenntarthatósági szempontok csak névleg jelennek meg benne, a kapcsolódó adók rendszere zavaros, az adózót inkompetensnek feltételezi, és adóelkerülésre buzdít. Szintén koncepciótlan a közlekedési szolgáltatások szabályozása. A tehetetlen szabályozás következtében jelenleg lehetetlen a közforgalmú közlekedési szolgáltatások piacán a konstruktív verseny, lehetetlen a szolgáltatási piacok többszereplőssé tétele, illetve a társadalom érdekeit szolgáló privatizáció.

Mind a jelenlegi közlekedési infrastruktúra, mind a közeljövő tervei nélkülözik az ország térbeli struktúrájának koncepciózus javítását is. A közúthálózat Budapest-centrikussága csak két, a távoli jövőben megvalósítandó autópálya révén oldódhat, míg a vasúti hálózat tervezett fejlesztése szinte teljesen csak a Budapest felé mutató fővonalak javítását tűzi ki célul. Ez a fennálló és továbbvinni szándékozott vízfejűség nem csak a kistérségek egymás közötti kapcsolatait, munkamegosztását, és ezáltal a vidék népességmegtartó-képességét veszélyezteti, de akadálya annak is, hogy a vidéki alközpontokként működtethető közepes méretű városok életképes vonzáskörzetet építsenek ki maguknak. Szintén súlyos gondot jelentenek a trianoni határok mentén elvágott kapcsolatok is. A határmenti régiók elszigeteltségének fenntartása nemcsak az Unión belüli versenyképességünket áshatja alá, hanem a magyarság helyzetét tekintve kulturálisan is rendkívül pazarló állapot. Az ország közlekedési szétszakítottságának betetőzéseként

léteznek továbbá olyan területek is, melyekről a közlekedési rendszer, illetve a stratégiaalkotás már lemondott, ezekből a térségekből a nagyvárosokba, illetve a Budapestre való eljutás javítása sem cél már. A vidék egyes régiói között fennálló színvonalatlan kapcsolatok a közlekedésen belül a közforgalmú közlekedés térszűkítéséhez is hozzájárulnak: a színvonalatlan úthálózatot saját járművel még úgy-ahogy lehet használni, azonban a színvonalatlan tömegközlekedés vagy áruszállítási infrastruktúra praktikusán használhatatlan.

Két nagy, egymáshoz szorosabban kapcsolódó problémából álló és már rövidebb távon is kezelendő, kezelhető problémagócot célszerű megkülönböztetni. Az egyik a városi közlekedés és közforgalmú személyszállítás problémaegyüttese. Ez szorosan összefügg a városi levegőtisztaság és életminőség problémájával, ezért a következő, szorosabban környezetvédelmi tárgyú fejezetben tárgyaljuk. A másik a távolsági közlekedés és a távolsági teherszállítás problémarendszere. Az alábbiakban erről lesz szó.

Miután a közúti infrastruktúra még a közelmúlt tarifaemelésével is túl olcsón kínálja az árumobilitást a gazdaság szereplőinek, a problémás, sok esetben egyenesen használhatatlan vasúti teherszállítás gyorsan veszti el piacait, miközben az ország főútjai veszélyesen zsúfoltak. Sajnos, a folyamatot készségesen követi a mindezt előidéző stratégiaalkotás: míg az autópálya-fejlesztések közt hosszabb távon már a Budapestet elkerülő utak is megjelennek, a vasúti hálózat térszerkezete rohamosan romlik, a vidéki nagyvárosokban végződő vonalak megtartása sem biztos. Érdemes azonban szem előtt tartani, hogy az olcsón kínált közúti mobilitás iránt meglevő, gyakorlatilag végtelen igények kiszolgálását a közúti kapacitások fejlesztése hosszú távon sem oldja meg.

Magyarország úthálózata a közelmúltig igen elmaradottnak volt tekinthető, azonban az erőltetett autópálya-fejlesztések, illetve a már decentralizált elemeket is felvonultató tervek fényében, a gazdaság teherviselő-képességét figyelembe véve körvonalazódik az az állapot, ahol meg lehet állni, és a közlekedésfejlesztési forrásokat más ágazatok (a távolsági közlekedésben kiemelten a vasút) fejlesztésére lehet fordítani.¹³⁸ Az eddigi autópálya-fejlesztések sokat emlegetett gazdaságélénkítő hatására megtelepedő cégek példáján látszik az a tendencia, hogy a jó közúti infrastruktúra a túlzott mobilitásra épülő, sokszor környezetszennyező, jelentősebb hozzáadott értéket nem termelő iparágak fellendülését eredményezte elsősorban. Ennek a rossz mobilitásnak és az általa kialakuló erőforrás-pazarlásnak a megfékezését is szolgálja a közúttal konkurens vasúti áruszállítási lehetőségek bővítése.

A vasúti áruszállítás kívánatos fejlődéséhez szükséges források hiányát nemcsak a felelős kormányzati stratégia és tarifapolitika hiánya idézi elő, hanem a vasúti ágazat

138 A vidéken élők esélyegyenlőségének javítása érdekében azonban feltétlenül szükség van a kisebb települések elérhetőségét biztosító, általában botrányosan elhanyagolt állapotú közutak fejlesztésére. Erről lásd a II/C fejezetben írottakat.

monolitikus felépítése is, mely a régi MÁV meglevő formális és informális dominanciáját tükrözi. A több szolgáltató piac, illetve a közérdeket is szolgáló verseny feltételei nincsenek meg.

Céljaink, javaslataink

1. Energiagazdálkodás

Az energiapolitikai gondolkodás hagyományosan az igények folyamatos, konvencionális erőforrások felhasználásával történő kielégítését tartja a feladatának. Ezt az elavult szemlélet át kell, hogy adja a helyét egy új és sokkal ésszerűbb hozzáállásnak. Az igények kielégítése helyett kerüljön a középpontba az igények csökkentése, a hatékonyság és a takarékoság. Hosszú távú célként olyan energetikai rendszer kialakítása a cél, amely nagyrészt belső forrásokból fedezi az energiaigényt, diverzifikált, nagyobb teret ad az energetikai autonómiának (nem utolsósorban az informatika fejlődésének kiaknázásával), és környezeti hatása csekély. Továbbá összhangban van a fenntarthatóság elveivel, a magyar lakosság szociális és környezeti érdekeivel és a gazdaság hosszú távú fejlesztési szükségleteivel. Azt szeretnénk elérni, hogy a következő évtizedben az ország energiafelhasználása folyamatosan csökkenjen, amit elsősorban az épületek és a közlekedés energiahasználatának csökkenése eredményezne. A csökkenő mennyiségű energia egyre nagyobb hányadát a többségében helyben előállított és felhasznált megújuló erőforrások adnák. Számszerűsítve, azt tekintjük elérendő célnak, hogy a 2005-ös évhez képest az energiafelhasználási hatékonyság és energia-megtakarítás 2050-ig 30%-kal csökkentse az egy főre jutó energiafelhasználást, és a megújuló energiaforrások felhasználása elérje a jelenlegi közel kilencszeresét, azaz az évi 500 PJ-t.

a) Az európai szintén energiügyben képviselendő magyar álláspont elemei

Az energiapolitikát érintő kérdéseknek csak egy része dől el hazai szinten. A legfontosabb, a kereteket meghatározó döntések európai szinten születnek. Mi a következő európai szintű lépéseket szorgalmazzuk.

A kereteket a legerősebben a *kibocsátás-csökkentési célkitűzések* határozzák meg. Ezekről az álláspontunkat a következő fejezet klímadiplomáciáról szóló szakaszában mutatjuk be.

Az energiahatékonyság és takarékoság terén az Unió jelenlegi nem kötelező célkitűzését (20%-os megtakarítás 2020-ra) kötelezővé kell tenni, elsősorban az épületek energiahatékonyságának gyors fejlesztését célzó programmal. Az új épületekre szigorú, európai szintű energiafelhasználási normát kell előírni, amit fokozatosan közelíteni kell a nulla energiafelhasználáshoz. Az energiapiazarló berendezéseket és eszközöket (például a hagyományos izzókat), ki kell vezetetni a piacról.

Szeretnénk, ha a megújuló energiaforrások részarányára az Unió ambiciózus célt tűzne ki. Az Uniónak jelenleg világviszonylatban vezető szerepe van a megújuló energiaforrások használata terén. Az ágazat már 2006-ban 250 ezer főt foglalkoztatott és 10 milliárd euró fölött volt az árbevétele. Ennek alapján 2020-ig legalább 25%-os, 2030-ra 50%-os részesedést látunk indokoltnak célként kitűzni. Ez az energiatermelés decentralizációját is megköveteli, valamint az „európai szuperhálózat” (European Supergrid) kiépítését, ami minden háztartáshoz elér. Az ehhez szükséges iparági fejlesztéseknek milliós nagyságrendű foglalkoztatási hatása is lenne.

Az üvegházgázok kibocsátásának és a fosszilis források használatának második legnagyobb és dinamikusán növekvő szektora a közlekedés és szállítás. E szektor fosszilis energiafelhasználását csökkenteni kell uniós szintű szabályozással és intézkedésekkel. Széndioxid-adót kell kivetni a kerozinra. A szállítás minden formáját be kell vonni az európai kvótakereskedelem rendszerébe (ETS), és az externális költségek internalizálása érdekében összeurópai, kibocsátás-alapú adót kell rá kivetni. Az autóiparban kötelező érvényű, kikényszeríthető kibocsátási normákat kell előírni, ami 2020-ra nem lehet több 95 g/km-nél. A bio-üzemanyagokra vonatkozó előírást (2020-ra 10%) vissza kell vonni.

b) Általános vagy több szektort érintő intézkedések

Az energiahatékonyságot, a megújuló energiaforrások hasznosítását és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését támogató programokat (KEOP, NEP, ZBR, Panel-program) össze kell hangolni, és egységes szakmai irányítás alá kell helyezni.

A szabályozás stabilitása, kiszámíthatósága az energiaiparban alapvető, és ezen belül a megújuló piacon kulcsfontosságú. A stabil szabályozási és támogatáspolitikai kialakításához elengedhetetlen kutatásokat és részletes elemzéseket minél hamarabb meg kell kezdeni.

Zöld adóreformot kell végrehajtani, ami a takarékosagra és az energiahatékonyság fejlesztésére ösztönöz (lásd az előző fejezetben).

Az Új Magyarország Fejlesztési Terven belül növelni kell az energiacélú fejlesztések arányát, ami jelenleg mindössze 1,6%.

2013-ban, a következő uniós költségvetési periódusban létre kell hozni egy önálló, legalább 1000 milliárd forint forrással rendelkező energetikai operatív programot, ami elsősorban az épületállomány felújítását finanszírozná.

Meg kell erősíteni a szakminisztériumot. Tarthatatlan, hogy a megújuló energiaforrások használata és az energiahatékonyság területén a szakminisztérium nem rendelkezik sem politikai akarral, sem az ahhoz szükséges kompetenciákkal, ezért a szakpolitikai döntéseket az erre közjogilag fel nem hatalmazott szervezetek, a Magyar Energia Hivatal, az Energia Központ és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hozzák meg.

c) *Energiahatékonyság*

Magyarországon a legnagyobb és leggazdaságosabban kiaknázható potenciál a lakossági energiahasználatban, a középületek energiahasználatában és a közlekedés energiaigényének csökkentésében van.

Az új építésű épületek energetikai szabványait fokozatosan szigorítani kell. Azt tartanánk optimálisnak, ha 2020-tól már csak passzív vagy autonóm épület épülhetne. Be kell vezetni és el kell terjeszteni az épületenergetikai tanúsítványt. Az épülettulajdonosokat érdekeltté kell tenni a tanúsítás elvégzésében.

A jelenlegi panelprogramot ki kell bővíteni. A hatékony megoldáshoz a lakásonkénti 1,2 millió forintos keret, melynek egyharmada önrész, elégtelen. Ennek háromszorosára lenne szükség, a lakosság teherbíró-képességének megfelelő önrésszel, és a megtakarításra alapuló hitelkonstrukcióval. A nem panelépítésű lakások felújításának területén a források ma nevetségesen alacsonyak (évi 1-2 milliárd forint). Ahhoz, hogy évente a lakások 10%-át felújítsák, évi 100 milliárd forintra lenne szükség. Ennek forrását az első évben a kvótaértékesítés adhatja, a második évtől kezdve pedig az uniós források átcsoportosításából, 2013-tól az új energetikai operatív programból kell biztosítani. Az első évben 20 milliárd forintot, a második évben 40 milliárd forintot fordítanánk erre a célra. (Erről lásd még az előző fejezetet.)

A fogyasztásarányos gázár-támogatást minél gyorsabban normatív alapú, tehát takarékosagra ösztönző rezsitámogatással kell kiváltani.

Az energia-tanácsadást nyújtó szervezetek kapacitására és szakértelmére támaszkodva, az illetékes minisztériumok koordinálásával tovább kell fejleszteni a már meglévő energia-tanácsadó hálózatot, kistérségenként egy tanácsadóval számolva. Ők segítenének elkészíteni a települési és kistérségi energetikai stratégiákat is.

A közlekedésben megtakarítási lehetőségek a közlekedési módok közötti váltásban és a térhasználat javításában, illetve a jelenlegi eszközök hatékonyságának javításában van (lásd a közlekedésről szóló szakaszban).

Az energiatermelésben is igen nagy megtakarítási lehetőség van. A magyar erőművek hatásfoka meglehetősen alacsony. A következő bő egy évtized alatt jelentős hatásfok-növekedést érhetnek el. A hálózati veszteség ugyancsak kimagasló, majd-hogynem egyedülálló a kontinensen. E két területen 10 év alatt a teljes energiafelhasználás akár 10%-át is meg lehet takarítani.

Az energiahatékonyság egyszerre szolgálja az éghajlatvédelmi célokat, a versenyképességet, az ellátásbiztonságot. Az elmúlt időszakban mégsem voltak hosszú távú, szisztematikus K+F programok a fenntartható energiagazdálkodás területén. Ezt a területet is fejlesztenénk.

Szektoronkénti, részletes energiahatékonysági potenciálfelmérést készíttetnénk, amely tartalmazza az elérhető energia-megtakarítási lehetőségeket és azok költség-vonzatát, hatásidejét és megtérülési idejét. Nemcsak az aktuálisan legnagyobb fogyasztókat kell azonosítani, hanem a jövőben várhatóan növekvő jelentőségű területeket is. Elsősorban négy szektort vizsgálnánk, a háztartási szektort (épületállomány, háztartási berendezések, fogyasztói szokások), a közintézményi és szolgáltatói szektort, az ipari és mezőgazdasági szektort és a közlekedést (gépkocsiállomány, közlekedési szokások, tömegközlekedési vállalatok energetikai átvilágítása).

Megújítanánk az energiastatisztikai rendszert. A hazai energetikai adatgyűjtési és közlési rendszert minden részletében (szektoronkénti bontás, felhasználási célok, a kvótakereskedelem körébe eső energiafogyasztása) harmonizálni kell az Európai Unióban használt adatgyűjtési rendszerrel.

Az energiahatékonyságra szánt fejlesztési keretek jövőbeli legjobb felhasználása érdekében ki kell dolgozni a már futó energiatakarékosági programok monitorozási rendszerét.

d) Megújuló energiaforrások

Országosan és kistérségenként fel kell mérni a valós potenciálokat.

A megújuló forrásból termelt áram differenciálatlan átvételi rendszerét át kell alakítani. Különbséget kell tenni a technológiák között a hatásfokuk és a felhasznált alapanyag alapján. A szilárd biomassa tüzeléséből csak a tisztán megújuló alapú energiatermelés lehet támogatott (mivel a környezeti hatások 95%-a a mezőgazdasági művelés során jelentkezik), a biomassa együttégetése kerüljön ki ebből a körből.

Szélerergia felhasználásában két célterület van, a hálózati termelés és az autonóm termelés. A hálózati termelés esetén viszonylag kis beruházással a nagyhálózat által befogadható mennyiséget jelentősen növelni lehet a jelenlegi 330 + 410 MW-ról 1000 MW-ra. Meg kell szüntetni a szélerergia-termelőkre az előrejelzések pontatlanságáért kirótt abszurd bírságokat. Elsősorban a kisléptékű, településeket, közösségi épületeket, vagy akár egyedi házakat ellátó, más energiaforrásokat kiegészítő megoldásokat kell bátorítani. Mivel ritka, hogy se a szél nem fúj, se a nap nem süt, ezért a nap és szélgépek nagyon jó kiegészítői egymásnak.

A napenergiát ma gazdaságosan leginkább épületek fűtésére és melegvíz előállítására tudjuk használni, ugyanakkor számos olyan felhasználási módja van (a napkóhóktól a vízbontásig), amelyekben rövid idő alatt nagy áttörések várhatóak. Rövidtávon a feladat az egyedi, közösségi használat bővítése, támogatása és elterjesztése.

Geotermikus forrásaink elméletben elegendőek ahhoz, hogy az ország nagy részében a teljes hőenergia-igényt fedezzék. Elterjedését jelenleg a magas beruházási költségek akadályozzák. Ide tartoznak a már ma is gazdaságos és leginkább terjedő hőszivattyús rendszerek.

A biomassza energetikai célú felhasználásának ma Magyarországon 80%-át a nagyerőművi faégetés adja. Ez alacsony hatásfokú, hosszabb távon környezeti-, társadalmi- és gazdasági szempontból fenntarthatatlan, bővítése hazai alapanyag-bázison tovább már nem lehetséges. Ezért ki kell váltani helyi, közösségi fűtőművek, fagázás generátorok működtetésével. A lokális felhasználás elsődlegessége érvényes a mezőgazdasági hulladék és a bioüzemanyag esetében is. A biomassza kimeríthető megújuló erőforrás, s mint az élet alapját hordozó szerves anyag, nélkülözhetetlen a környezeti folyamatok stabilitásának biztosításában, ezért nem lehet korlátlan mértékben használni. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás alapfeltétele, hogy ne rontsuk, hanem javítsuk a felszínborítás természetességét, s ne folytassunk olyan energiatermelési célú folyamatokat, amelyek több üvegházgáz felszabadításával járnak, mint amennyit megspórolnak más energiaforrások helyettesítésével. A lehetséges hasznosítás leginkább az amúgy is megtermelt hulladékokhoz kapcsolódhat, amennyiben ez gazdaságosan és környezeti károkozás nélkül elvégezhető.

A biomassza jövőbeni hasznosításában sokkal nagyobb szerepe lesz a biogáznak. Segítségével az épületekben a hő- és elektromos igényeket biomassza-alapú kapcsolt energiatermeléssel is lehet fedezni. Ez a mezőgazdasági kis- és nagyüzemekhez kapcsolódó kisléptékű biogáz-erőművek százait jelenti, és elsősorban a vidék gazdasági autonómiáját segíti. A biogáz ráadásul jó helyettesítője lehet a földgáznak is, elvileg annak rendszerébe betáplálható. De versenyképes megoldást jelent gépjárművek hajtásában is. A biogáz-felhasználás növelését a támogatások – alapanyag szerint differenciált – növelésével is érdemes segíteni.

Magyarország a jelenlegi tervek alapján bioetanol-nagyhatalommá válhat 2011-re, ugyanakkor az energiamérleget és a kibocsátásokat tekintve a bioetanol jellemzői a legkedvezőtlenebbek. További támogatását azért sem javasoljuk, mert az alapanyagul használt kukorica és gabona termelése olyan energia- és vegyszer-intenzív mezőgazdasági technológiákkal folyik, amelyek fenntarthatatlanok.

e) Távhő

Az erőfőlényükkel visszaélő erőművek árképzési mechanizmusait szabályozni kell és nyilvánossá kell tenni, az árat a hő termelése során felmerülő költségekhez kell kötni. A hosszú távú szerződések (HTM-eket) fel kell bontani, vagy újra kell tárgyalni.

Nyilvánossá és átláthatóvá kell tenni a távhőszolgáltatók árképzési mechanizmusait is.

Támogatást kell adni felújításra és költségelosztók felszerelésére. Ez utóbbi lehetővé teszi, hogy a felhasználók valós energiafogyasztásuk arányában fizessenek.

Támogatást és kedvezményes hitelt kell nyújtani a távhő-szolgáltatóknak a rendszereik energiahatékonysági felújítására, ko- és trigeneráció alkalmazására, megújuló, különösen geotermikus erőforrások beépítésére. Ugyanakkor lehetőleg a felhasználó oldali hatékonyságot kell javítani először, hogy a már csökkent igényekhez igazítsuk a kapacitásokat.

A távhő támogatását a gázár-támogatáshoz hasonlóan át kell alakítani.

f) Kvótavagyon és zöld beruházási rendszer

Magyarországnak a kiotói rendszerben 2008 és 2012 között értékesíthető kvótavagyon körülbelül 100 millió tonna. Ennek a kvótavagyonnak komoly értéke van. Szakértők szerint pár éven belül a széndioxid-kvóta ára 30 euró fölé is emelkedhet, ha nemzetközi megállapodás születik kifizető kiotói egyezmény pótlására. Ezen az áron a kvótavagyonunk 900 milliárd forintot ér. Ebből a készletből eddig 8 millió tonnátadtunk el Spanyolországnak és Belgiumnak, 3 millió tonnát egy ismeretlen japán cégnek, és további 2 millió tonnát a közelmúltban egy nyilvánosság számára eddig nem megismerhető ügylet keretében, cserébe vállaltuk, hogy a kapott összeget a klímaváltozás elleni intézkedésekre fordítjuk. Ezeket az intézkedéseket nevezik Zöld Beruházási Rendszernek (ZBR). A rendszer azonban nem működik kielégítően és átláthatóan, ráadásul a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal ellentétben sokszor nem meglevő források kiegészítéseként, hanem azok kiváltására használják fel őket, az eredeti forrásokat a költségvetési hiány csökkentésére fordítva, azaz végső soron a kvótabevételek a költségvetés kozmetikázását szolgálják.

Mi létrehoznánk egy önálló *klímavédelmi alapot*, ami egységesen kezelné a klímavédelemre szánt forrásokat, és nem aprózódna el a különböző forrásgazdák között. A kvótabevételt is ebben az alapon kezelnénk, az eddigi bevételt is az eredeti rendelkezésre fordítanánk. Így egyrészt nem büntetnének minket a kvótabevételnek a szerződésben vállalttól eltérő felhasználásáért, másrészt a klímavédelmi beruházások újratermelnék a kvótavagyont, ami előnyösebb, mint ha a költségvetés hiányát csökkentjük a bevétellel.

A jelenlegi tervekkel szemben javasoljuk, hogy az újabb klímavédelmi megállapodás megkötéséig a kormány ne értékesítsen több kvótát, mivel az új egyezménytől kvótaár-emelkedés várható.

e) Árampiac

A szabályozott verseny feltételeit meg kell teremteni az árampiacon. Ennek legnagyobb akadálya a Magyar Villamosművek Zrt. (MVM), amely a tulajdonában levő erőművekkel és jogosultságaival kvázi-monopóliumként viselkedve torzítja a rendszert. Ez ellen egyik kormány sem tett sokat (csak az Unió nyomására, ha kénytelenek voltak). Az MVM tulaj-

donosi szerkezetének és szerződéseinek átalakításával megteremthető lenne egy működő tartalékpiacon is, ami a megújuló energiaforrások, különösen a szél- és napenergia, elterjedését segítené azzal, hogy a jól szabályozható kapacitásokat (a gázerőműveket) ezek ingadozásainak kiegyenlítésére használjuk fel.

A Kötelező Átvételi rendszert (KÁT) meg kell változtatni, hogy csak megújuló forrásból származó villamos energiára vonatkozzon, a fosszilis eredetűre ne.

2. Közlekedés

a) Távolsági közlekedés és szállítás, tranzitforgalom

Jelenleg a távolsági közlekedésre a közúti közlekedés dominanciája jellemző, amely főleg a teherszállítás területén súlyos környezeti és infrastrukturális károkat okoz. Az indokolt autópálya-építések már rövidtávon befejeződnek, a pályák többsége lassan eléri a határokat. További helyeken a forgalom nem igényel autópályát, így itt célszerű olcsóbb megoldásokat alkalmazni (autóút, főútvonal, előzést lehetővé tevő kétsávos szakaszokkal).

A teherszállításban a csővezetékes és a vízi szállítás speciális volta miatt a jelenleginél lényegesen nagyobb részarányt várhatóan semmilyen beavatkozás hatására nem tud kivívni. Így az egyetlen környezetkímélő, mégis általános szállítási mód, a *vasúti szállítás* hátrányainak felszámolására kell törekedni.

A vasúti teherszállításban a szolgáltató vállalatok már magántársaságok, így itt a fő cél a közút mai mesterséges versenyelőnyének felszámolása, amely abból ered, hogy míg a vasúti pályadíjnak a teljes éves fenntartási költség fedezését biztosítania kell, addig a közúti útdíj ehhez képest nevetségesen alacsony. Az állam így rejtett keresztfinanszírozást valósít meg a közúti szállítás javára, ahol az infrastruktúrát szinte teljes egészében adókból finanszírozza. Mivel a közutak amortizációjáért gyakorlatilag a nagy tengelyterhelésű járművek tehetők felelőssé, így két lehetőség is van a versenysemlegesség biztosítására, az úthasználati díj kiterjesztése és emelése és a vasúti pályahasználati díj csökkentése.

A tonnakilométer alapú úthasználati díj bevezetésére az előző fejezetben már tettünk javaslatot, de a két megoldás akár együtt is alkalmazható. Végeredményként el kell érni, hogy a vasúti és a közúti infrastruktúra finanszírozásában az állam hasonló mértékben vegyen részt, a maradékot pedig hárítsa az amortizáció okozásának arányában a használókra. Ezzel a vasúti szállítás mai, jórészt a fenti externália által okozott versenyhátránya megszüntethető. A vasút fellendülése ezek után jórészt a versenyre bízható.

A távolsági személyszállítás szintén problémákkal küszködik, bár az utóbbi időben történtek helyes lépések a területen. Ilyen létező, de továbbfejlesztést igénylő jó meg-

oldás az ország keleti részében már bevezetett ütemes menetrend, valamint elméletileg helyes út a párhuzamosságok felszámolásának igénye is, ám ehhez megfelelő színvonalú alternatíva szükséges.

A vasút magas fixköltség-aránnyal dolgozó üzem, így az ütemes menetrend úgy képes többlet kapacitást, és ezáltal az utasoknak magas színvonalú szolgáltatást adni, hogy közben a költségek emelkedése nem számottevő. Az ütemes menetrendet a teljes hálózatra ki kell terjeszteni. Az így létrejövő országos gerinchálózatra már fel lehet fűzni az ország összes települését ráhordó buszok és egyéb járművek segítségével, így az ország bármelyik településéről bármelyik másira egy- vagy kétóránként biztosítható az eljutás, természetesen – rövid, tervezhető – átszállással, vagy átszállásokkal. Ez az elv (ITF) az utasok körében óriási sikert aratott Svájcban, még az 1980-as években (komolyabb többletköltség nélkül),¹³⁹ így ma már Európa több országában is alkalmazzák.

Az országos ITF-rendszerhez a helyi és elővárosi közlekedési rendszerek járatai is könnyedén csatlakoztathatók, háztól-házig tervezhető utazást biztosítva.

b) Regionális közlekedés

Ezen területen a cél a regionális és kistérségi központok elérhetőségének megfelelő biztosítása, illetve az egyes települések és központok egymás közötti kapcsolatának javítása.

Ha sikeresen megvalósítjuk az országosan integrált ütemes menetrendet, a fő megoldandó probléma az marad, hogy egyes aprófalvas térségben a jelenlegi nagybuszos szolgáltatás nem végezhető gazdaságosan. A szolgáltató válasza erre rendszerint a betérőzés (azaz több, akár a célhoz képest kieső falu végiglátogatása) és a járatritkítás. Ezeknek a településeknek az elérhetősége emiatt kritikus: a néhány utasért betérőző buszok menetideje rettentő hosszú, és csak naponta néhány járat érinti a falut. Ráadásul ez a szolgáltatási forma a szolgáltatónak sem éri meg. Így itt más, ma még atipikus megoldásokkal, céltaxival, közösségi (önkormányzati) kisbusszal kell a falu néhány utasát eljuttatni legalább a legközelebbi nagybuszos vagy vasúti csomópontig.

A közösségi közlekedés mellett az ilyen térségekben gyakran az egyéni közlekedés nehéz a kritikus útminőség miatt. Az első időszak útfelújításai ennek ellenére azokat a szakaszokat kell, hogy tartalmazzák, ahol közösségi közlekedés zajlik, további felújításokra csak ez után kerülhet sor.

¹³⁹ Svájcban a közel 30%-os teljesítménynövekedést csak 4%-os költségnövekedés kísérte.

C) Egészség és környezet

A fenntarthatóság jóval többet jelent a környezetvédelemnél, sőt még az emberi társadalom és az ökoszisztéma viszonyának kérdéseinél is. Az élet alapjait biztosító helyi és globális ökológiai rendszerek megfelelő működésének tartós biztosítása csak a társadalom belső viszonyainak fenntarthatósága esetén lehetséges. Az értékválasztásainkat bemutató bevezetőben kifejtettük, hogy hogyan gondolkodunk a fenntarthatóság, az igazságosság és a demokrácia minősége közti összefüggésről. Noha mind a demokratikus önrendelkezés fejlesztését, mind a társadalmi befogadást és igazságosságot olyan értékek tartjuk, amelyet önmagáért is a politikánk középpontjába állítanánk, programunk első két fő részét, amelyben a megvalósításukat szolgáló javaslatainkat mutattuk be, úgy is fel lehet fogni, mint egy fenntarthatósági program elemeit.

A társadalom és az ökoszisztéma viszonya sem elsősorban a környezetvédelemről szól. A környezetpolitika kudarcra van ítélve, ha az a feladata, hogy a más ágazatokban, mindenekelőtt a gazdaságpolitikában kívánatosnak tekintett célok következményeit próbálja enyhíteni. Nemcsak egy igazgatási ágazatnak, hanem a kormányzás egészének feladata a társadalom és az életünk alapját jelentő ökológiai rendszerek összhangjának megteremtése, és ebben a legnagyobb szerepe annak van, hogy a jólét anyagi összetevőit előállító, és egyben a foglalkoztatáson keresztül a társadalmi integráció szempontjából is alapvető jelentőségű gazdaság a fenntarthatóság követelményeinek megfelelően működjön. Ezért a programunk szorosabb értelemben vett fenntarthatósági része is gazdaságpolitikai fejezetekkel kezdődött.

A jól-lét azonban egyáltalán nem csak az elfogyasztható, használható javak és az igénybe vehető szolgáltatások mennyiségén múlik. Az ökológiai politika számára kulcsfontosságúak a valódi, megélt életminőség nem anyagi összetevői.

Természetesen ez a téma is sok szálon kötődik a program korábbi elemeihez. A mentális jólétnek fontos összetevője, hogy olyan társadalomban éljünk, amelynek mindennapi viszonyai erőszakmentesek, amelyben a jog és az együttműködés uralkodik, ahol az emberi személyiség autonómiáját és a közösségek önrendelkezését szilárd, de ellenőrizhető intézmények védik; és természetesen az is, ha úgy érezhetjük, hogy egy igazságos társadalomban élünk, amelyben nem kell nap mint nap szegyenkezve elmenünk embertársaink nyomora és kirekesztettsége mellett. Számos nemzetközi kutatás mutatta ki, hogy azoknak a gazdag országoknak lakói, ahol nagy az egyenlőtlenség lényegesen rosszabbul érzik magukat, mint azok, akik szegényebb országban élnek, ám kisebb egyenlőtlenségek között. Ezekről a kérdésekről a program második fő részében volt szó.

Most, a program utolsó előtti fejeztében a jól-lét nem anyagi összetevői közül az egészségről és a környezet minőségéről szólnunk, olyan témákról tehát, amelyek nagyon közel állnak a párt alapítóíhoz, akik jelentős részben környezetvédő szervezetek aktivistái közül kerültek ki.

Épp ennyire közel áll hozzánk az utolsó fejezet témája, ami a természeti rendszerek védelme lesz.

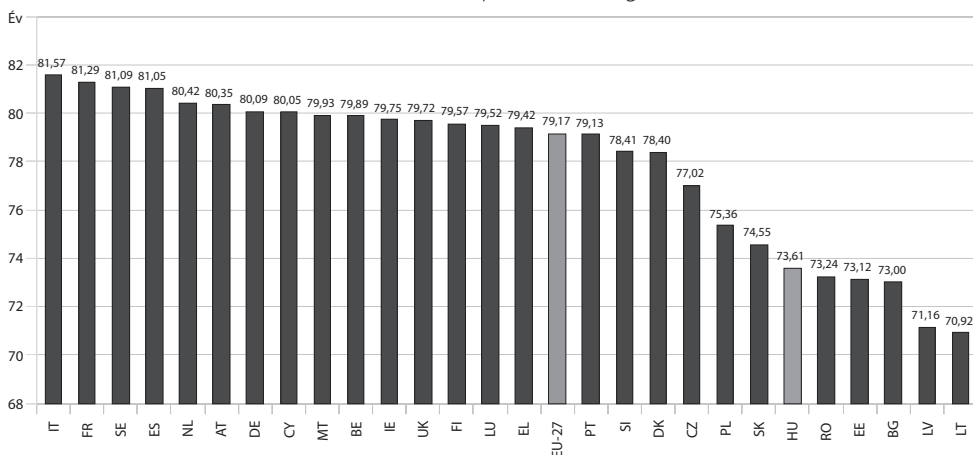
Helyzetkép

Európai összevetésben szélsőségesen rossz népegészségügyi mutatók

Közhely, de igaz, hogy Magyarország lakosságának általános egészségi állapota katasztrofális.

A születéskor várható élettartam az Európai Unióban csak Romániában, Bulgáriában és a volt szovjet tagköztársaságokban, Észtországban, Lettországon és Litvániában rövidebb, mint nálunk (nálunk 73-74 év, Litvániában a legrövidebb, 71 év). Az Unió tizenöt régi tagországában 80 év felett van, és ebből a szempontból Szlovénia és Csehország is közelebb van a régi tagországokhoz, mint hozzánk.

7. ábra: A születéskor várható élettartam az Európai Unió országaiban, 2007

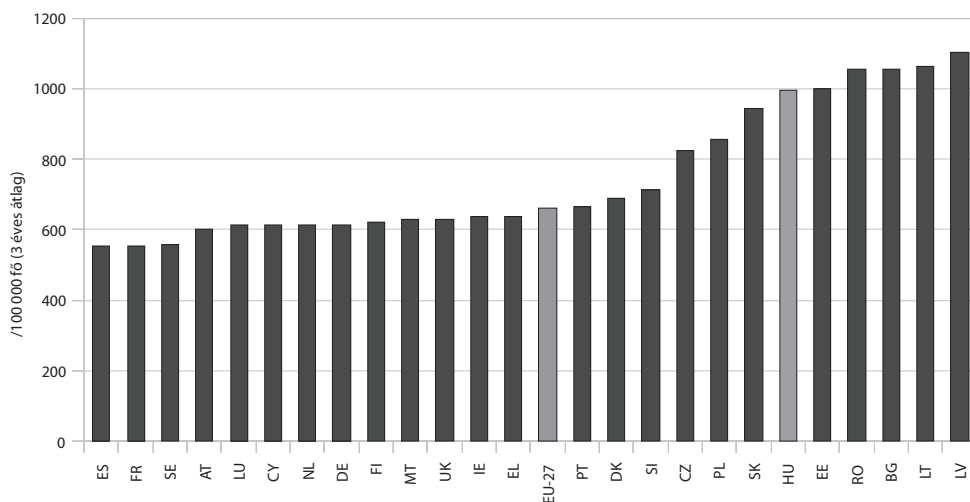


Forrás: Eurostat.

Ennél is rosszabb képet festenek a halálozási mutatóink, amelyek azt írják le, hogy egy évben a különböző betegségek és más halálokok közül miben mennyien halnak meg. Az

összevont halálozási ráta azt mutatja meg, hogy népességarányosan mennyien halnak meg összesen évente. Magyarországon 2004 és 2006 között átlagosan minden 1000 magyarból évente tíz meghalt, míg például minden 1000 svédből 5-6 (kiküszöbölve a két ország korösszetételének különbségéből eredő hatásokat). Ezeknek a halálozásoknak nyilvánvalóan jelentős hányada elkerülhető lehetne.¹⁴⁰

8. ábra: Standardizált halálozási ráta az Európai Unióban, 2004–2006



Forrás: Eurostat.

A legfőbb halálokok a szív- és érrendszeri betegségek és a daganatos betegségek. Ezek Magyarországon együttesen az összes halálozás 70 százalékáért felelősek.

Szív- és érrendszeri betegségekben csak Romániában, Észtországban, Lettországon és Litvániában halnak meg többen (népességarányosan), mint nálunk. Magyarországon az ilyen eredetű halálozások előfordulása két-, két és félszer gyakoribb, mint az Unió régi tagországaiban. A cseh, a lengyel, és különösen a szlovén adat is sokkal jobb, mint a miénk.¹⁴¹

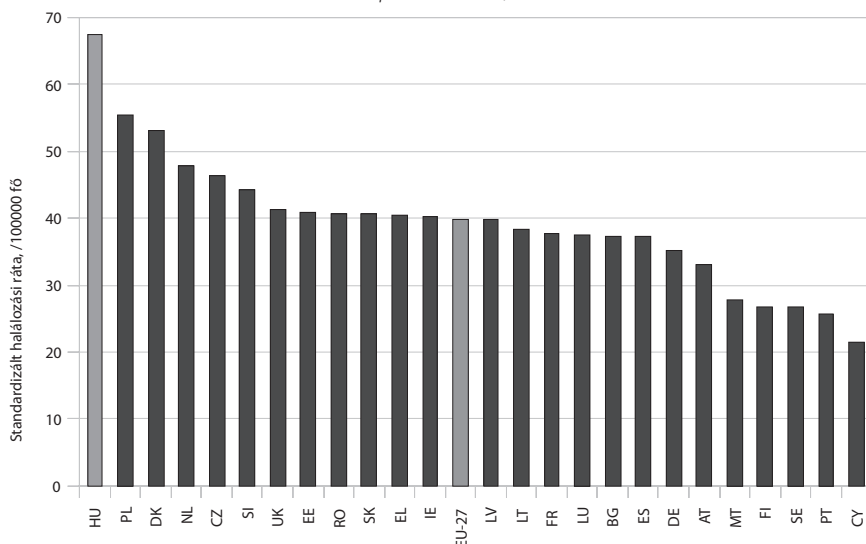
A Magyarországon a halálozások körülbelül negyedét okozó daganatos betegségek tekintetében még a szív- és érrendszeri betegségeknél is rosszabb a helyzet. Listavezetők vagyunk egész Európában (nemcsak az Unióban), például Oroszországban is kevesebben halnak meg rákban, mint nálunk. Ezen belül egészen megdöbbentő az elsősorban a dohányzással és a légszennyezéssel összefüggő tüdőrák gyakoriságára vo-

140 Központi Statisztikai Hivatal 2009c.

141 WHO, Health for All Database

natkozó statisztika. Ebben nem egyszerűen elsők vagyunk, hanem a közelünkben sincs senki. Népeségarányosan negyedével többen halnak meg nálunk tüdőrákban, mint a második legveszélyeztetettebb Lengyelországban.

9. ábra: Tüdőrák okozta halálozások az Európai Unióban, 2004–2006



Forrás: Eurostat.

A különböző évek statisztikáit összehasonlítva az látszik, hogy a legutóbbi időszakban a relatív pozíciónk is romlott. A környező országok halálozási mutatói mára általában sokkal jobbák, mint hazánké. A relatíve egyre rosszabb egészségi állapotunkkal a regionális gazdasági versenybeli pozíciónk is romlik évről évre.

Egészségügy vagy betegségügy

Amikor egészségről esik szó, a legtöbben azonnal az egészségügyi rendszerre gondolnak, pedig az egészségügyi rendszer minősége csak 15-20 százalékban befolyásolja egy ország lakosságának egészségi állapotát. A többi 80-85 százalékot az életmód, a környezeti tényezők és a genetikai adottságok határozzák meg. A 2008-as évben például az összes halálozás közel 16 százaléka volt a dohányzással, és több mint 12 százaléka az alkoholfogyasztással összefüggésbe hozható. A kizárólag egészségügy-központú felfogás az elmúlt évtizedekben nagyon sokat ártott a magyar lakosság általános egészségi állapotának, hiszen jelentős szerepe volt és van abban, hogy a figyelem, és ennek megfelelően a források java része is csak a rendszerre magára fordítódik. Az egészségügyi

rendszernek természetesen nagyon fontos szerepe van abban, hogy meggyógyítson minket, vagy életminőségünket javítsa, ha gyógyíthatatlanul megbetegszünk – de arra, hogy megbetegszünk-e vagy sem, csak kevésbé képes hatással lenni. Ráadásul a magyar egészségügy még a meglévő megelőzési képességét is csak alig használja ki.

A gyógyszeripar ma fénykorát éli. Mára többé-kevésbé akadálytalanul uralja szektorának a keresleti és a kínálati oldalát is. Gyógyszergyárak által szponzorált orvosok, gyógyszergyárak által szponzorált konferenciákon és szaklapokban számolnak be a gyógyszergyárak által szponzorált alap- és alkalmazott kutatások eredményeiről. A kereskedelmi és a közszolgálati média gyógyszergyárak által szponzorált oldalain folyik az „egészségnevelés”, hívják fel az „megelőzésre” a figyelmet.

Nem kis részben azért vagyunk 20 éve stabilan a világelsők között az elkerülhető halálokokat tekintve, és az egészségben töltött évek alacsony száma azért nem felel meg az ország gazdasági fejlettségének, mert a megelőzés (azaz az egészségben tartás) szemlélete szinte nyomokban sem érhető tetten. Sem a lakosság, sem az egészségügyi dolgozók, sem a döntéshozók esetében. A betegségipar pedig nem érdekelt abban – ahogy a világban másutt sem –, hogy az egészségi állapotunkat döntően meghatározó egészségmegőrzés javára csoportosítsunk át forrásokat az egészségi állapotunkat csak nagyon kis részben meghatározó betegségügy kárára.

A rendszerváltás óta szinte minden kormánynak megvolt a maga hosszú távú – és, tegyük hozzá, szakmailag általában minden további nélkül elfogadható – népegészségügyi programja, amit aztán a következő ciklusban egy mozdulattal hajítottak ki, hogy belekezdjenek egy újba. Ezek a programok jellemzően 4, sőt inkább 8 év elteltével hozhatnának látványos eredményeket, így a tervek megvalósításához az eddigi kormányok többsége hozzá sem kezdett.

Egészségbeli egyenlőtlenségek

Az egészség eloszlása híven követi a társadalmunkat mélyen szabdaló törésvonalakat, vagyis a belőle fakadó hátrányok éppen azokat sújtják, akik egyébként is a társadalom kevésbé szerencsés csoportjaihoz tartoznak: a szegényeket, a képzetleneket, a munkaerőpiacról kiszorultakat. Az, hogy Magyarország lakosságának rossz az egészségi állapota, valójában csupán a lakosság egyik felére igaz. Az ország szerencsésebbik felének egészségi mutatói, ha nem is ugyanolyan jók, mint Európa fejlettebb országaiban, de nem állnak távol attól, ráadásul javuló tendenciát mutatnak. Annak, hogy a teljes népesség átlagos mutatói vagy egyáltalán nem, vagy alig javulnak, a magyarázata az, hogy a rossz egészségi állapotú népességcsoport mutatói romlanak. Szerintünk ez elfogadhatatlan. Az egészségi állapot terén tapasztalható egyenlőtlenségek csökkentése a méltányos és igazságos társadalom megteremtésének egyik legfontosabb feladata.

Az állami egészségbiztosítás és a gyógyító szolgáltatások rendszere

Az állami egészségügyi ellátórendszerben súlyos problémák sora vár régóta megoldásra.

Annak megítéléshez, hogy az egészségügyi közkiadások aránya sok vagy kevés, mindenekelőtt azt kellene tisztázni, hogy a gyakorlatilag végtelen forrást felemészteni képes technológiai lehetőségek és a szükségképpen véges társadalombiztosítási források között milyen egyensúlyt tartunk helyesnek. Sajnos nyilvánvaló, hogy a biztosított jogviszonnyal a felhasználó nem szerezhethet jogosultságot a technológiailag elérhető egészségügyi szolgáltatások teljes körére. Az orvostudomány gyors ütemben fejlődik, az élet meghosszabbítására és az életminőség javítására szolgáló legújabb technológiák azonban nagyon drágák. Egyetlen ország sem engedhetné meg magának, hogy ezeknek a technológiáknak a teljes körét finanszírozza a társadalombiztosítási rendszerében. Sajnos így az egyik legfontosabb erkölcsi kérdés, ami felmerül az egészségügyben az, hogy melyek lesznek azok az adott esetben élettartam-hosszabbító ellátások, amelyek technológiai értelemben léteznek ugyan, de a társadalombiztosítás nem terjed ki rájuk. Több választási ciklus óta zajlik a vita az egészségügyi reformról, megdőbbentő módon anélkül, hogy erről a szűk szakmai körökön kívül akár egyetlen szó esne. A közvélemény nagyjából nincs tudatában annak, hogy ez a kérdés egyáltalán létezik. A legkevésbé sem átlátható, hogy a gyógyító szolgáltatásokra fordítandó közkiadások mértékéről szóló különböző lehetséges döntési alternatívákhoz a finanszírozható szolgáltatások milyen köre tartozik. Így azt sem lehet tudni, hogy a magyar társadalom többsége az egészségügyi ráfordítások milyen szintjét, a véges közforrásokból való milyen részese-dését tartaná helyesnek.

Ha más országokhoz mérjük magunkat, tény, hogy az egészségügyi közkiadások aránya ma kevesebb, mint a másik három, hozzánk sok szempontból hasonló visegrádi ország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia átlagának kétharmada. Ez az elmaradás nagyságrendileg évi 500 milliárd forintot jelent. Emellett a relatív alulfinanszírozás mellett ugyanakkor a pazarlás is jelen van az egészségügyben, aminek egy része korrupciós eredetű, más része azzal függ össze, hogy az ellátás-igénybevétel indokoltságának ellenőrzésére szolgáló intézményrendszer nem elég pontos és hatékony. Az indokolatlan igénybevétel visszaszorítása céljával alkalmazott differenciálatlan fiskális eszközök viszont gyakran abszurd helyzeteket idéznek elő az intézményekben.

A most záruló kormányzati ciklus során a kormányzat az államháztartási egyensúly helyreállításának egyik jelentős eszközét abban látta, hogy nagy mennyiségű, mintegy 250 milliárdnyi forrást vont ki az egészségügyből. Ennek egyik eszköze a legnagyobb részben 2006-ban végrehajtott kapacitáscsökkentés volt. Ez a hozzá fűzött megtakarítási várakozásokat teljesítette. Részben indokolt is lett volna egy olyan fejlesztési koncepció, ami a fekvőbeteg-ellátástól a járóbeteg-ellátás felé csoportosít át erőforrásokat.

A szakmai megalapozás hibái, és még inkább a szakmai döntéseket felülíró politikai alkuk miatt azonban sok helyen, köztük olyan helyeken, ahol eleve gyengébb volt az ellátottság, a fekvőbeteg-ellátó és a járóbeteg-ellátó kapacitás egyszerre szűkült. Jellemzően azokban a kistérségekben szűkült leginkább az ellátás, ahol az emberek bizonyítottan betegebbek. A folyamat jól működő betegutakat zilált szét, jó hírű, magas színvonalú intézményeket tett tönkre, és sok helyen okozott ellátási nehézségeket, ami tovább mélyítette az amúgy is súlyos hálapénz-problémát is.

Az is tény, hogy az orvosok és az egészségügyi szakdolgozók fizetése méltatlanul alacsony, ezért soha nem látott arányban vándorolnak el az országból. Számos jól menő vállalkozás alapul arra, hogy a magyar adófizetők pénzén kiképzett szakembereket kiközvetítse a gazdag nyugat-európai országok egészségügyi intézményeibe. Eközben itthon a kórházakban éjszaka sokszor egy ügyeletes orvos, nővér jut 50-60 betegre. Ez biztos, hogy a lehető legpazarlóbb gazdálkodás az erőforrásokkal.

Az egészségügyet más ágazatoknál sokkal jobban jellemzi, hogy a fogyasztó az esetek nagy részében nem tudja megítélni, hogy mire van ténylegesen szüksége, és azt sem, hogy amit kapott, valójában milyen minőségű szolgáltatás. Az egészségügyben a valódi fogyasztóvédelem teljesen hiányzik. Nem csupán arról van szó, hogy indokolatlanul és áttekinthetetlenül sokat kell várni, hogy számos esetben minősíthetetlen infrastrukturális környezetben kellene gyógyulnunk, hogy az egész egészségügyi ellátást áthatja a kiszámíthatatlanság és kiszolgáltatottság megalázó élménye. A legfőbb probléma az, hogy nem evidens, hogy valóban megfelelő ellátást kapunk. Szakmai eljárásrendek és az azt betartató ellenőri apparátus hiányában az egyes orvosi döntéseket rendszerszerűen befolyásolják a beteg érdekével potenciálisan szemben álló érdekek. Ilyen lehet az egyes intézmények gazdasági érdeke (veszteséges beavatkozások elmaradása, nyereséges beavatkozások indokolatlan végzése), és ilyen lehet a miniszteriallis döntéshozótól a kezdő orvosig terjedő gyógyszergyári korrupció, és ilyen a hálapénz-rendszer is. További súlyos probléma, hogy az orvosnak azt is mérlegelnie kell minden egyes döntésénél, hogy a kiszámíthatatlan biológiai viselkedés miatt csak utólag meghatározható ideális döntést kérhetnek rajta számon a rendelkezésre álló információk alapján meghozható optimális helyett. Mára ez a jogi fenyegetettség napról napra írja át a szakmaiságot a döntésekben: ha van (s a kényes esetek jelentős részében akad) olyan döntés, ami jogilag kevesebb fenyegetettséggel jár, akkor az orvos mind gyakrabban azt választja a beteg érdekét szolgáló szakmailag optimális, de jogilag kockázatosabb döntéssel szemben, azaz a defenzív gondolkodás mindennappossá vált.

A biztosítottak egyenlősége látszat. Elvileg minden járulékfizetőnek ugyanaz az egészségügyi szolgáltatás jár, a szolgáltatásokhoz való hozzáférésben azonban nagyok a területi egyenlenségek, és lokálisan is egyenetlen a szolgáltatás minősége. Az állam feladata volna elérni, hogy a diagnózis és a terápia egységes és erős minőségbiztosítás mellett történjen. Ennek hiányában a hozzáférésben a minőségi és drága szolgáltatáshoz döntő szerepe van az információs és kapcsolati tőkének, illetve a korrupciónak.

Légszennyezés és városi közlekedés

Világszerte évente 2 és fél millió, Európában pedig közel 400 ezer ember hal meg döntően a közlekedés okozta légszennyezés miatt, és körülbelül 30 millió európai szenved asztmában. Az Európai Környezetvédelmi Iroda szerint a légszennyezés okozta egészségügyi károk az Unió egész GDP-jének 3-10%-át viszik el. Az Unió területén a halálozások 6%-a vezethető vissza a levegő szennyezettségére. Magyarországon a domborzati viszonyaink és a határon áterjedő szennyezéseknek való kitettség miatt légszennyezettség rosszabb, mint az európai átlag. A helyzet a rendszerváltozást követően összességében javult, de inkább beszélhetünk a szennyezés átstrukturálódásáról, mint valódi javulásról. A közlekedés ugyanis egyre dominánsabb szerepet tölt be a hazai szennyezőanyag-kibocsátásban. A döntően közlekedési eredetű szálló por egészségügyi hatását tekintve különösen kritikus szennyezőanyag, és a legtöbb mérőállomással rendelkező településen gyakoriak a határérték-túllépések. Csak a fővárosban évente mintegy 2000 ember hal meg idő előtt a levegő porszennyezettsége miatt, közel tízszeresére nőtt az asztmás és többszörösére a tüdőrákos betegek száma Budapesten. Ilyen szempontból Magyarország ma Európában a harmadik legrosszabb helyet foglalja el. A határértékek betartásával azonban a betegségek előfordulása a töredékére lenne csökkenthető.

A mai nagyvárosokban az egyéni közlekedés fenntarthatatlansága nem egy elvontnak tűnő globális probléma, hanem a mindennapok valósága. Ennek ellenére Magyarországon a tömegközlekedés fejlesztésére és fenntartására nincsenek átfogó stratégiák. A fejlett világban trendszerűnek mondható az az üzemeltetési modell, hogy minden egyes menetdíjforinthez az önkormányzatok és az állam tesz hozzá még kettőt. Ennek nálunk nyoma sincs, például a budapesti BKV üzemeltetése jóval több, mint 50%-ban menetdíjbevételekből történik. A fejlesztés irányai is véletlenszerűen, leginkább politikai érdekek alapján dőlnek el. Ennek legjellemzőbb tétele a négyes metró, mely Budapest 1990 és 2015 között elérhető közlekedésfejlesztési forrásainak túlnyomó részét felszívja, értéke viszont – a most épülő formájában – ehhez képest minimális. Sérül a nehezen mozgó tömegközlekedők esélyegyenlősége is. A babakocsis vagy nehezen járó utasok gondjain a fejlett technológiák (alacsonypadlós felszíni járművek) lassan, de segítenek, a járóképtelen utasok számára azonban csak jónak látszó, de pazarló, kevésbé hatékony távlati tervek látnak napvilágot.

A fejlett technológia és az autóba bármikor átülni tudó, igen minőségigényes utasok igényei, illetve a nagyvárosokban tapasztalható szuburbanizáció világszerte abba az irányba mutatnak, hogy a városi és az elővárosi, regionális hálózatok integrációjával olyan kényelmes, gyors és fenntartható tömegközlekedési rendszerek jöjjenek létre, melyek képesek még a mai kor mobilitási igényeit is fenntartható módon kiszolgálni. Ezek a trendek azonban Magyarországon szintén nem jelentkeznek, s ezzel végérvényesen ve-

szélybe sodorják Budapest mint nemzetközi jelentőségű városrégió versenyképességét, illetve a vidéki gócpontok körül kialakuló, fenntartható személyi mobilitáson alapuló hálózatok létrejöttét is.

A városi személyi mobilitáshoz kapcsolódó megoldatlan probléma a kerékpáros közlekedés is. Magyarországon nemcsak a megfelelő infrastruktúra (az önálló hálózat, illetve a tömegközlekedéshez kapcsolódó átadóponatok rendszere) hiányzik, hanem a kerékpáros közlekedés alapvető kultúrája sincs meg. A potenciálisan kerékpárral közlekedők többsége nem tekint mindennaposan alkalmazható közlekedési módként a kerékpárra, miközben a közlekedési más résztvevői sem kezelik egyenrangú félként a kerékpárost. A nemzetközi tapasztalatok sajnos azt mutatják, hogy a szemléletbeli váltást még az infrastruktúraépítésnél is sokkal fontosabb, egyben nehezebb feladat lesz megszervezni.

Zajszennyezés

A zaj a legalattomosabb környezetszennyezés. Kezdetben csak elvonja a figyelmet, megzavarja az emberek kommunikációját, pihenését, alvását, de 55-60 dB-es zajszint már fejfájást, szívritmuszavart, levertséget okoz, csökkenti a testi-szellemi teljesítőképességet, vagy éppen agresszivitást vált ki. Szakorvosok szerint a tartós 80-85 dB-es zaj már visszafordíthatatlan károsodási folyamatokat indít el az emberi szervezetben: előbb a fülcsengés állandósul, majd megindul a hallószervek károsodása. De kihat a többi szervre is: megterheli az ember vegetatív idegrendszerét, magas vérnyomást, nyombélfekélyt okozhat, és növeli a szívinfarktus veszélyét.

Óvatos becslések szerint ma az ország lakosságának egyharmada szenved kisebb-nagyobb mértékben a zajártalomtól. Százezer magyar gyakorlatilag süket, és majdnem egymillió valamilyen formában már (gyógyíthatatlanul) halláskárosult. Amíg a felnőtteket a munkahelyeken szigorú határértékek és védőfelszerelések védik, a gyerekekkel és fiatalokra vonatkozóan nem létezik külön előírás, pedig a mai magyar fiatalok 20 %-a már hallászavarokkal küzd.

Az Alkotmány mindenki számára biztosítja az egészséges környezethez (18.§) és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez (70/D §, (1) bekezdés) való jogot. Jogunk tehát nem a teljes csendhez (zajmentességhez) van, hanem egy olyan környezethez, amely lehetővé teszi a – szintén alkotmányos – pihenéshez való jog gyakorlását (70/B §, (4) bekezdés). E jogok érvényesítése logikusan feltételezné a megelőzési törekvések elsődlegességét és a jogok kikényszerítéséhez szükséges eszközök meglétét.

A jelenlegi zajvédelmi politika és intézményrendszer azonban alkalmatlan arra, hogy a zaj ellen hatékony védelmet nyújtson, illetve megvédje a nyugalmat. A jogi szabályozás az egyes zajforrások jellege (közlekedési zaj, üzemi zaj, szabadidős zaj stb.) szerint

széttagolt, ami hatásköri zavart okoz. Külön problémát jelent, hogy egyes, a lakosságot különösen érzékenyen érintő zajpanaszok esetében az erre felkészületlen és eszköztelen önkormányzati apparátusnak kellene beavatkoznia.

A megelőzésnek a területfejlesztési, településszabályozási tervekben valójában kevés szerep jut. Az eljárások többsége a meglévő zajproblémákkal kapcsolatos, ahol a beavatkozás célja – csővégi megoldásként – a határértékek betartatására, illetve a passzív zajvédelmi létesítmények kikényszerítésére irányul. A passzív zajvédelem (például a zajárnyékoló létesítmények építése, „suttogó aszfalt”) azonban drága, korlátozza az ingatlan használatát (fokozott hanggátlású ablakok) – ráadásul sok esetben (például a repülési zaj esetében) hatástalan. Meglévő zaj esetében megoldás a források zajkibocsátásának csökkentése lenne, ez azonban a legtöbb problémát okozó közúti közlekedés esetében nagyon nehéz. A közlekedési zajt elszenvedőknek így valójában sokszor nincsenek jogi eszközei a zaj elleni védekezéshez – ha pedig az ingatlanjaik értékcsökkenése iránt indítanak keresetet, évekig tartó pereskedésre kell felkészülniük.

Vegyí anyagok a mindennapi életben

A vegyipar termékei vitathatatlanul hozzájárulnak modern életünk könnyebbégeihez, a modern kemikáliák részesei jóléti világunknak. A nem kellően hatékony szabályozások, a felelőtlen cégek és emberek miatt azonban a vegyi anyagok kikerülnek a környezetbe, bejutnak a természeti körforgásokba, az ivóvízbe, az élőlényekbe, az élelmiszereinkbe és a szervezetünkbe. A káros vegyszerek tönkreteszik az egészségünket, elszennyezik a környezetünket. Egyes kutatók szerint a vegyi anyagok jelentette egészségügyi károsodás már összemérhető a baktériumok jelentette betegségek okozta károkkal.

Az 1930-as évek óta 500-szorosára növekvő vegyipar évente több mint 400 millió tonna vegyi anyaggal árasztja el a világot. 10 millió embert foglalkoztat, ezzel a világ harmadik legnagyobb ipari ágazata. A termelés 80 százaléka 16 fejlett országban zajlik, és a fogyasztás nagy része is ezekben az országokban történik: egy európai, amerikai vagy japán harmincszor nagyobb értékben használ fel vegyszereket, mint egy indiai vagy egy afrikai. Az Európai Unióban és hazánkban is több mint 100 ezer különböző, ember által előállított vegyi anyag van forgalomban.

A kozmetikai termékek, mint a samponok, tusfürdők, krémek szinte 100%-ban mesterséges vegyi anyagok. A műanyagok és a tisztítószeres is kizárólag vegyi gyárakból kerülnek ki, de a műszaki cikkek és a ruhák is nagyrészt szintetikus anyagokból állnak. Vegyi anyagok vannak az élelmiszereinkben, a ruháinkban, a kozmetikumainkban, a tisztítószereinkben, a számítógépeinkben, a tévéinkben, vegyszerekkel kezelik az ivóvizet, de még a friss zöldségeket is. Eközben az hazai lakosság 96%-a szerint a vegyi

anyagoknak van hatása az egészségünkre.¹⁴² Ráadásul a legtöbb a piacon lévő, vegyi anyagot úgy használjuk, hogy közben egészségügyi és környezeti hatásáról vagy egyáltalán nincs információnk, vagy nem megfelelő. Az Európai Kémiai Bizottság 1998-ban kijelentette, hogy a tömeges mennyiségben használt kémiai anyagok 80%-áról sosem vizsgálta senki, hogy az emberekre nézve rákkeltő hatásúak-e, illetve okoznak-e károsodást a szaporodásban vagy az utódokban, míg a 85 százalékról nincs semmiféle adat, hogy felhalmozódnak-e a természetben vagy a táplálkozási láncban.

Vegyi anyagok a szervezetünkbe nagyrészt az élelmiszereinkkel kerülnek.¹⁴³ Rengeteg élelmiszeripari termék, például a levesporok, a pudingok szinte egyenesen a vegyi üzemekből kerülnek az asztalra, míg más élelmiszerekhez csak valamilyen céllal adagolnak kemikáliákat (színezék, állományjavító, édesítőszer). Sok esetben pedig az élelmiszer alapanyaga szennyezett, például növényvédő szerekkel, vagy szennyezett talajon termelték, de otthon a tárolás, sütés-főzés során is kerülhet az ételbe káros anyag (pénész, odaégés, rovarirtó szer, tisztítószer). A tengeri halak a tengerek szennyezettsége miatt gyakran tartalmaznak dioxinokat, poliklórozott bifenileket és nehézfémeket. A húsokban gyakran találkozhatunk le nem bomlott gyógyszermaradványokkal, melyeket az állatok takarmányozása során adagolnak nekik. E gyógyszerek, gyógyszerbomlási termékek hatásai az emberi szervezetre nehezen számíthatóak ki.

Mind a háztartásban, mind a mezőgazdaságban használt kemikáliák fokozott kockázatot jelentenek a védtelen embriókra és a fejlődő gyermekekre nézve. Különösen azok az anyagok veszélyeztetik őket, melyek hormonként hatnak, károsítják a szaporítószervek működését vagy fejlődési rendellenességet okoznak. Ilyen anyag például a biszfenol-A, a polikarbonát adalékanyaga, ami megtalálható konzervekben, CD-kben, bukósisakokban, sőt cumisüvegekben is és károsan befolyásolja a hormonrendszert. A PVC adalékanyag ftalátokat ugyan gyermekjátékokban a közelmúltban betiltotta az EU, de ennek ellenére minden lakásban ott vannak például a PVC kábelekekben és gyakorlatilag minden magyar nő és gyerek véréből kimutathatóak, pedig fejlődési zavart okozó vegyületek és nagymértékben felelősek a növekvő számú férfimeddőségért.

A gyerekek mellett a nőket veszélyeztetik fokozottabban a vegyi anyagok. A nők érintkeznek gyakrabban a háztartási vegyi anyagokkal és a kozmetikumokkal. Aki évente legalább kilencszer festi a haját, annak 60%-kal megnő az esélye a leukémiára.¹⁴⁴ További kockázatot jelent, hogy a nőkre jellemző zsírszövetekben könnyebben halmozódnak fel a nem lebomló, káros zsírolható kemikáliák. Az anyák, a bennük található vegyi anyagoknak akár az ötödét is átadják a méhben fejlődő gyermekeiknek, sőt azok

142 Medián 2009.

143 A szennyező anyagok körülbelül 10%-a a vízből, 20%-a a levegőből és 70%-a az élelmiszerekből jut belénk.

144 Using hair dye could increase your risk of cancer:

http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/health/thehealthnews.html?in_article_id=562651&in_page_id=1797

anyatejbe is bekerülnek. Amerikai vizsgálatok 287 mesterséges vegyi anyagot azonosítottak a köldökszinórvérben, vagyis a gyerekeknek már nincs lehetőségük arra, hogy káros vegyszerektől mentesen kezdjék meg az életüket.

Magyarországon évente 30-35 ezer ember hal meg daganatos betegségekben. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) becslése szerint a fejlett országokban két évtizeden belül a rák lesz a vezető halálok. A környezetben fellelhető mesterséges vegyi anyagok és a rákos megbetegedések közötti kapcsolatra már az 1700-as években felfigyeltek Angliában a kéményseprők hererájkával kapcsolatban. Ma már köztudott, hogy a koromban számos rákkeltő vegyi anyag található. A daganatos megbetegedések számának aránya nagymértékben megnőtt a 1700-as évekhez képest, vezető halálok a középkorú korosztályban, ami nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy milyen mértékben növekedett meg a környezetünkben lévő és a természetbe kikerülő rákkeltő vegyi anyagok száma. A 35-65 év közötti lakosság körében a daganatos megbetegedésekért 80-90%-ban a körülöttünk található rákkeltő anyagok felelősek.

Az allergia a fejlett világban népbetegség, hazánkban a lakosság negyede szenved e betegség valamely formájától. A vegyi anyagok elterjedésével és a légszennyezés növekedésével párhuzamosan nőtt az allergiás megbetegedések száma is. A mindennapi életben, kozmetikumokban, tisztítószerekben, élelmiszerekben megszámlálhatatlan olyan vegyi anyaggal érintkezünk, melyek önmagukban allergiás reakciót váltanak ki az arra érzékeny emberekből, illetve hozzájárulhatnak az allergiás megbetegedéshez. Közvetlen allergiát okoznak egyes anyagok, mint a nikkel és króm (bízsuallergia) és sokan érzékenyek a pácolt, lakkozott bútorokból, szőnyegből kipárolgó formaldehidre. Az élelmiszeradalékok közül is sok kiválthat allergiás reakciót az arra érzékenyek között. Ilyen anyag az egyik legelterjedtebb édesítőszer, az aszpartám, némelyek pedig asztmás rohamot kapnak egyes kéntartalmú tartósítószerrel. Sajnos sokkal komolyabb problémát jelent, hogy egyes vegyszerek, mint például az egész országot szennyező atrazin nevű gyomirtószer megváltoztatják az immunrendszer működését, károsítják azt, így hozzájárulnak az allergiás betegségek kialakulásához. A pollenallergiás megbetegedések egy jó részének oka az ésszerűtlen vegyszerhasználat következménye lehet.

A vegyi anyagok fenntarthatatlan, egészségre és környezetre kockázatot jelentő használatához a hiányos szabályozások vezettek. A korábbi hazai és uniós szabályozás megkülönböztette az 1981 előtt piacra vitt „meglévő anyagokat”, és az azóta bevezetett „új anyagokat”. Az újakat nagyon alaposan ki kellett, hogy vizsgálják az egészségügyi és környezeti kockázatok szempontjából, ugyanakkor a régi, több mint 100 ezer anyagra nem volt ilyen előírás. A szabályozás tehát kedvezett a meglévő, nem vizsgált anyagok használatának, hisz azokat olcsóbban és adminisztrációtól mentesen lehetett használni. Emiatt 1981 óta csupán körülbelül háromezer új anyagot engedélyeztettek.

2006 decemberében fogadták el és 2008 júniusában startolt az Unió új vegyi anyag-szabályozása, a REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals, magyarul: vegyi anyagok bejegyzése, értékelése és engedélyezése). Ennek előkészítése és

az elfogadása majdnem tíz évbe került, és ez alatt folyamatosan lobbizták, és sajnálatos módon gyengítették a kezdetben igen ambiciózus előterjesztést. A közelmúltban életbe lépett REACH célja, hogy a vegyi anyagokat forgalomba kerülésük előtt egészségügyi és környezetvédelmi szempontból ellenőrizték. A legfontosabb változás, hogy a REACH alapján a hatóságok helyett a gyártók kötelessége lesz majd a vegyi anyagok biztonságosságának garantálása. A REACH szerint a következő 11 évben bevizsgálják az évi egy tonna feletti mennyiségben használt anyagokat. A gyártónak, illetve az importálónak bizonyítania kell, hogy az adott anyag nem káros az egészségre, a környezetre.

A REACH regisztrációs eljárása minden vegyi anyagra vonatkozik, kivéve, amelyek engedélyezését más törvények szabályozzák. Ilyenek például növényvédő szerek és az élelmiszeradalékok. A rendszer koordinálására létrehozták Helsinkiben az Európai Vegyianyag-ügynökséget, amely értékeli a cégek által benyújtott adatokat, kiadja az engedélyeket, és nyilvánosságra hozza a bejegyzés során megismert adatokat. A aggodalomra különösen okot adó anyagokat, amelyek komoly és visszafordíthatatlan hatást gyakorolnak az emberi egészségre és a környezetre (például rákkeltők), engedélyeztetni kell. Ha a gyártó garantálja, hogy az anyag használatából fakadó kockázat megfelelően kezelhető, akkor az anyag használatát engedélyezik. A civil szervezetek szerint nincs „megfelelő ellenőrzés”, hisz eddig is ez volt a helyzet, mégsem működött jól a rendszer. Ha az anyag használata nem elengedhetetlen, akkor használatát korlátozzák. A korlátozási eljárás részeként, mely az egész Európai Unióra kiterjed, feltételeket szabhatnak az anyag gyártására, felhasználására és forgalomba hozatalára vonatkozóan, sőt meg is tilthatják az anyag használatát.

Vegyszerek a mezőgazdaságban, élelmiszerbiztonság

Az élelmiszertermelés és kereskedelem jelenlegi rendszere nem képes garantálni, hogy azonosítható eredetű és biztonságos étel kerüljön a tányérjainkba. Az átcímkezési botrányoktól a szennyezett¹⁴⁵ örlött paprikán, a határértéket messze meghaladó hormon- és antibiotikum-tartalmú húsféléken át a közelmúltbeli, Kínából induló, de Magyarországot is elérő melamin-ügyig, a határértéknél messze több gombaölő szert¹⁴⁶ tartalmazó salátákig vagy a dioxinos ír sertéshúsig terjedő lista meggyőző bizonyíték arra, hogy csak sejtéseink lehetnek arról, mi kerül az asztalunkra. Élelmiszerünk tekintetében mintavételi és ellenőrzési rendszerünk szerénysége miatt különösen védtelenek vagyunk, miközben egészségünk, életminőségünk nagymértékben függ tőle.

145 Afla- és ochratoxinál.

146 Chlorothalonil.

A monokultúras növénytermesztés konfliktusban van a természetes folyamatokkal, ezért csak intenzív vegyszerezéssel tartható fenn, ami viszont komoly terhelést jelent a természetes rendszereknek. Ez az agrármodell a rövid távú termelés- és profitnövelés érdekében tönkreteszi az ökológiai rendszereket, a tájat, rontja a következő évtizedek egészséges élelmiszertermelésének esélyeit, és megsemmisíti a jövő generációk életfeltételeit.

Az utóbbi évtizedekben a kémiai anyagok új csoportjai jelentek meg az élelmiszertermelésben és feldolgozásban. Ilyenek a különféle érésgyorsítók a továbbfeldolgozásra kerülő termékeknél (napraforgónál, gyümölcsöknél, hogy a termés akkor legyen szedhető, amikor le vannak szerződve a feldolgozóval). Ahol nem használnak érésgyorsítót, ott a szállítás és az eltarthatóság miatt éretlenül szedik le a növényt (például a paradicsom esetében). A feldolgozás során széles körben elterjedté vált a különféle adalékanyagok alkalmazása, amilyenek például az ízfokozók, színezékek, édesítőszer és tartósítók.

A jelenlegi kaotikus helyzetben a fogyasztóknak joguk lenne arra, hogy legalább az élelmiszerek összetételéről tájékoztassák őket. Ezt azonban nagymértékben akadályozzák azzal, hogy az E-számok mögé rejtik, hogy valójában milyen adalékanyagot tartalmaz az élelmiszer.

Valaha még az volt a cél, hogy mindenkinek legyen mit ennie. Most már van mit enni, de a mai élelmiszerek beltartalmi értéke messze elmarad a száz évvel ezelőttiekétől. Az emberiség soha nem evett ilyen sokat és minőségileg ilyen keveset.

A peszticidek, azaz a növényvédő szerek és a biocidok (élő szervezetek elpusztítására szolgáló anyag, főként rovar- és rágcsálóirtó szerek) a legveszélyesebb vegyi anyagok közé tartoznak, hiszen funkciójuknál fogva mérgek, és használatuk során szükségyszerűen kikerülnek a környezetbe, bejutnak élelmiszereinkbe. Felmérések szerint a felhasznált növényvédő szerek csupán egy százaléka éri el a célját, azaz pusztítja el a kártevőket. A növényvédő szerek jelentette egészségügyi és környezeti problémák az egyre modernebb szerek használata ellenére sem csökkenek, miközben a felhasznált szerek mennyisége folyamatosan nő. A különböző peszticidekről egymás után derül ki, hogy súlyosan károsítják az élővilágot és az emberi egészséget, sőt egyes anyagok már egészen kis mennyiségben is hosszú távú károsodást okoznak, különösen az arra érzékenyebb embereknél. A hazánkban forgalmazott élelmiszerek nagyjából 40 százaléka tartalmaz kimutatható mennyiségű növényvédőszer-maradékot, körülbelül 5 százaléka a határértéknél magasabb koncentrációban. Az üvegházi zöldségek az átlagnál is gyakrabban tartalmaznak vegyszermaradékokat, különösen a penészedés ellen használt, gyakran az emberi egészségre is káros gombaölő szereket. A MTA Növényvédelmi Kutatóintézetének Ökotoxikológiai Kutatócsoportja 2001-ben 121 élő- és ivóvíz minta 57,9%-ban talált növényvédőszer-maradékot, köztük a leggyakrabban a lehetséges rákkeltő és immunkárosító atrazint, sokszor az ivóvíz-határérték több ezerszeresének megfelelő koncentrációban.

A növényvédő szerek emellett számos egyéb kárt okoznak a természetben. A környezetbe kijutott növényvédő szerek emellett bekerülve az ökológiai rendszerekbe, pusztítanak mindenfajta élőlényt, csökkentve a biodiverzitást. A peszticidek gyakran elpusztítják a kártevők természetes ellenségeit is. Elsősorban a rovarirtó szerek, de több növényvédő szer is rendszeresen mérgezi a virágokat beporzó, virágport mézhez gyűjtőgető méheket, jelentős terméskiesést okozva. A környezeti és egészségi károk csökkentése érdekében 2009-től új uniós jogszabályok vannak érvényben a növényvédő szerek használatáról és engedélyezéséről. A használatot szabályzó irányelv célja, hogy ösztönözze a növényvédőszer-használat csökkentését és mérsékelje a mezőgazdasági vegyszerhasználat jelentette egészségügyi és környezeti károkat. Az irányelv szerint a tagállamoknak nemzeti akcióterveket kell készíteniük, amelyben azonosítaniuk kell, hogy az adott országban mi jelenti a legnagyobb kockázatot növényvédőszer- és biocid-használat miatt. Az engedélyezési rendelet nem engedi meg a legmérgezőbb (rákkeltő, génkárosító stb.), növényvédő szerek használatát Európában, továbbá előírja a veszélyes anyagok kötelező helyettesítését kevésbé káros alternatívákkal.

A REACH a növényvédő szerek mellett az élelmiszer-adalékanyagok engedélyezését sem szabályozza. Az Európai Bizottság az élelmiszeriparban használt vegyi- és egyéb adalékanyagok szabályozásának egységesítése és egyszerűsítése érdekében négy rendeletet terjesztett elő,¹⁴⁷ amelyek célja, a korábbi bonyolult szabályozás egyszerűsítésén túl, hogy a fogyasztók jobban bízhassanak a gyakran E-számoknak is nevezett élelmiszeradalékok biztonságosságában.

Az új egységes engedélyezési rendelet az adalékanyagok (például édesítőszer, színezékek), az aromák és az élelmiszerenzimek használatát és címkézését szabályozza. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság által alkalmasnak javasolt anyagok egy, az Európai Bizottság által kezelt úgynevezett pozitív listára kerülnének. A parlament el szeretné érni, hogy a listát változtatni csak az ő jóváhagyásával lehessen. A jogszabályt még nem fogadták el az unió döntéshozói, ám az Európai Parlament szerint az érzékeny csoportokat fokozottan védeni kell az engedélyezéskor, továbbá egyértelműen jelölni kell, hogyha genetikailag módosított organizmusokat (GMO-t) tartalmaz az adalékanyag. A közeljövőben a már piacon lévő anyagokat is újra kell vizsgálni. Az új rendelettervezet előírja, hogy csak azok az élelmiszer-adalékanyagok (édesítőszer, színezőanyagok, tartósítószer, antioxidánsok, emulgeálószer, zselésítő anyagok, csomagolásnál alkalmazott gázok) engedélyezhetőek, amelyek nem károsak a fogyasztók egészségére. A rendelet betiltaná az adalékanyagok használatát bébiételekben és friss élelmiszerekben.

147 Egységes élelmiszeradalék engedélyezési rendelet (COD/2006/0143); a már engedélyezett élelmiszer adalékanyagok felülvizsgálata (COD/2006/0145); az élelmiszer enzimek engedélyezése; természetes és mesterséges aroma szabályozás (COD/2006/0147).

Környezeti demokrácia

A környezettel kapcsolatos kérdések szoros összefüggésben vannak a demokratikus elvek érvényesülésével is. A környezeti demokrácia, ami a demokratikus elvek kiterjesztését jelenti olyan csoportokra illetve mechanizmusokra, melyekre a hagyományos demokratikus döntéshozatal nem fordít kellő figyelmet, Magyarországon gyerekcipőben jár. Egyes társadalmi csoportok környezeti érdekérvényesítő képessége különösen gyenge. Ezeket a csoportokat, a részvétel és az érdekérvényesítés hiánya folytán különösen nagy arányban fosztják meg a környezeti erőforrásokhoz való hozzáféréstől (például az egészséges ivóvíztől), miközben az átlagosnál jóval nagyobb valószínűséggel vannak kitéve különböző környezeti ártalmaknak. Ez részben az ilyen terhelések földrajzi elhelyezéseinek a következménye (szennyező üzemek, hulladéklerakók koncentrációja hátrányos helyzetű csoportok lakóhelyéhez közel), részben alacsony jövedelmi helyzetükből fakadóan a környezeti ártalmakkal szembeni védekezésre való képtenségükből fakad (rossz minőségű élelmiszerek, háztartási szerek, veszélyes technikai berendezések). Ezek a veszélyek különösen nagy arányban sújtják a roma közösségeket. Ez a helyzet súlyosan sérti a környezeti igazságosság elveit. Azok a közösségek pedig, amelyekben a környezeti érdekekkel kapcsolatos tudatosság megszületett, gyakran nem, vagy csak nehézségek árán képesek hozzáférni a környezeti információkhoz, támogatás és együttműködés helyett elutasításra találnak az állami intézmények és az önkormányzatok részéről a környezeti demokrácia eszközeinek alkalmazásakor.

JavaSlataink

1. Személyes egészségvédelem

a) A dohányzás visszaszorítása

Magyarországon a lakosság bő harmada dohányzik. Az ezzel összefüggésbe hozható rákbetegségek elképesztő statisztikáját a helyzetértékelő részben bemutattuk. Becslések szerint a férfiak 28, és a nők 9 százaléka a dohányzás valamilyen következményébe hal bele. A dohányzás egészségi hatásai csak 20 éves késleltetéssel jelentkeznek, vagyis a ma zajló dohányzásellenes tevékenységnek kimutatható eredménye valószínűleg csak évtizedek múltán lehet. A dohánytermékek adóját fel kell emelni, és a bevételt az egészségügybe forgatni. A dohányzást meg kell tiltani szórakozóhelyeken, vendéglátóipari helyeken, játszótérek és közlekedési megállók ötméteres környezetében, jelentős sza-

bálysértési bírságtétel mellett. Jól finanszírozott, többéves multimédiás kampányra van szükség a dohányzás divatjának felszámolására, kiegészítve a leszokást segítő szolgáltatásokkal. Külön célzott kampány kell az iskolázatlanok dohányzásának csökkentésére.

b) Alkohol- és drogrevenencia

A WHO 2008-as felmérése szerint a magyaroknál több alkoholt csak négy országban fogyasztanak közel félszáz vizsgált ország közül. Magyarországon az alkoholspecifikus halandóság körülbelül kétszerese az Európai Unió átlagának, körülbelül az összes halálzás 12 százalékát adja, és lassan növekvő tendenciát mutat. Az alkoholbetegeket ellátó, a rendszerváltás utáni évtizedekben gyakorlatilag megszűnt gondozóhálózatot újra fel kell építeni. Minden 5000 fő fölötti lélekszámú településen legalább egy alkoholbetegségben jártas szakember heti rendszerességgel rendelésére van szükség. A háziorvosi képzésben nagyobb hangsúlyt fektetni az alkoholbetegség felismerésére, kezelésére (beleértve a függőkkel való munkához szükséges pszichológiai eszköztárat is). A két nemhez külön szóló alkoholelles kampányt kell indítani. Folytatni kell a primer drogrevenenciát a fiatalok körében, az országos kampányokba bevonva az elismert civil szakmai szervezeteket is. Az iskolai drogrevenenciát folytató szervezetek programjait ellenőrizni, monitorozni kell.

A pszichoaddiktív szerek használatában Magyarország sajnos élen jár. A kannabisz származékok használatának kriminalizálása azonban tovább súlyosbítja az önpusztító életformával kapcsolatos társadalmi problémákat. Ezért összehangolt ifjúság és társadalompolitika szükségeltetik az állam részéről, hogy mérsékelni tudjuk a droghasználat társadalmi költségeit.

- Nyitott közösségi terek kellenek, ahol szabadidejüket eltölthetik a fiatalok;
- kreativitásra ösztönző ifjúsági programok állami vagy önkormányzati támogatása;
- alulról szerveződő ifjúsági programok nagyobb fokú támogatása;
- prioritásként kell kezelni a pályakezdő fiatalok munkahelyteremtését.

Ezek mellett pedig dekriminalizálni kell a kannabisz származékokat fogyasztókat, mivel ha bűnözőként bánt velük a társadalom, azzal nem tudjuk a problémát a gyökerénél megoldani. A könnyűdrog fogyasztás szabálysértési kategóriába kell, hogy kerüljön. A problémás esetekkel ifjúságsegítők és a szociális munkások foglalkozzanak, ne rendőrök és orvosok.

Nem üldözni kell a kannabiszfogyasztást, hanem alternatívát kell nyújtani!

c) Egészséges táplálkozás

Sajnos Magyarországon nemcsak a nem kellően kiegyensúlyozott táplálkozás, de a leg-alapvetőbb élelmiszerbiztonság sem okvetlenül biztosított, amint azt az elmúlt évek élelmiszerbotrányai megmutatták. Több elemzés megmutatta azt is, hogy honfitársaink döntően a termékek árai alapján választanak élelmiszereket, a minőséggel, például hogy milyen súlyosan egészségkárosító anyagokat tartalmazhat egy termék, nem foglalkoznak. Súlyos és orvosolandó problémának tartjuk az élelmiszertudatosságnak ezt a hiányát. További probléma, hogy míg sajnos sokak számára valóban anyagilag nem csupán az egészséges, de a legalább valamilyen mértékben változatos táplálkozás sem elérhető, az egészséges táplálkozásról rengeteg téves információ is forgalomban van. Szükség van egy mindenki számára hozzáférhető, közérthető adatbázis összeállítására, amely tisztázza a gyakori tévhiteket, és világos útmutatást ad az egészséges táplálkozást illetően. Az ellátás részévé kell tenni azt, hogy a háziorvos évente egyszer konzultáljon a páciensével annak táplálkozásáról, akkor is, ha a páciens egészséges. Az irányított betegellátási rendszerben ismert a háziorvosok prevenció kerete (körülbelül 20 Ft/kártya/hónap), ezt a többi háziorvosnál is be kell vezetni. A táplálkozási kultúra kialakulásának és változásának az állam által leginkább befolyásolható közege az iskolai és munkahelyi étkeztetés (menzák és büfék). Ezt fejleszteni, szabályozását és ellenőrizni kell. (További részletek a fenntarthatóságra nevelésről szóló részben az utolsó fejezet végén.)

d) Testmozgás

A tömegsport támogatása és népszerűsítése hosszú távon gyökeresen átalakíthatja az egészségügyet, és végre a megelőzést állíthatja előtérbe. A tömegsportot elősegítő uniós forrásokat könnyen elérhetővé kell tenni az alacsony összegre pályázó kis szervezetek számára is, minden tekintetben segíteni kell a pályázást e téren. A túra-, kerékpáros-, lovas- és vízitúra-szakosztályok, túraállomások esetében a fejlesztési költségek előteremtése mellett a fenntartható működést is támogatni kell, a szervezetekről és az infrastruktúráról szóló országos online információs adatbázis létrehozása mellett. A cél-támogatások mellett a működési feltételek átalakításával és a közhasznúsági kedvezmények megteremtésével kell fenntarthatóvá tenni az sportcélú nonprofit intézményeket. A városi közlekedésben radikálisan javítani kell a kerékpáros és gyalogos közlekedés feltételeit. Itt a közgondolkodásban is fordulatot kell elérni. A hosszú távú cél a kerékpározás nagyarányú térnyerése az autózással szemben, és a gyalogosok biztonságérzetének, a városi séták egészséges voltának visszaállítása. Az iskolai testnevelésórák kereteit bővíteni kell, és a szabadidős sportokat is meg kell ismertetni a diákokkal. A testnevelésóra alóli felmentés helyett rendszeres és szakszerű gyógy- és alternatív testnevelést kell biztosítani minden iskolában annak, akinek szüksége van rá.

e) Munkahelyi egészség

A felnőtt népesség közel fele napjainak igen jelentős részét a munkahelyén tölti, ezért az egészségük megőrzése szempontjából nagyon fontos, hogy ott milyen hatások érik őket. A világszerte, de különösen Magyarországon egyre jelentősebb népegészségügyi problémává váló krónikus stressz egyik legfőbb forrása is a munkahely. A munkabiztonság mellett a tágabb értelmében vett munkahelyi egészségvédelmet is fejleszteni kell, ellenőrizni kell a fizikai munkakörülményeket (zaj- és fényviszonyok, levegőtminőség), a munkaadókat ösztönözni kell egészségvédő programok indítására és fenntartására. A mikrovállalkozói szint felett a munkahelyek ergonomikus kialakítását szigorúan meg kell követelni a munkaadóktól. A munkahelyi stresszt csökkenteni, a kezelését fejleszteni kell. Kampanyok, képzések keretében rá kell ébreszteni a munkaadókat, hogy a stressz csak egy bizonyos pontig fokozza a teljesítményt.

f) Közösségfejlesztés és életminőség

Bár ez meglepően hangozhat a népegészségüggyel összefüggésben, de meggyőződésünk, hogy a magyar lakosság testi bajainak egy igen jelentős része lelki problémákban gyökerezik, és legjobb orvossága a közösségek megtartó ereje lehet. Szabadidőnk jelentős részét tévé nézéssel töltjük, krónikus stressz-szintünk kiemelkedően magas, és rosszul kezelt, ami többek között a depresszió és a szív- és érrendszeri halálozás magas aránya is bizonyít. Legsúlyosabb személyes – jellemzően inkább családi (hiszen barátja sokaknak nincs is) – kapcsolatainkon kívül általában bizalmatlanok vagyunk. Hosszan sorolhatnánk még azokat a mindennapjainkat megmérgező tüneteket, amelyek előkészítenek bennünket a testi bajok támadásának, és amelyeken a közösségek feltámadása segíthet egyedül. A közösségfejlesztést részben közvetlenül, a létező közösségek támogatásával képzeljük el. Ugyanakkor az egészségfejlesztés érdekében megvalósítandó egyéb tervek, mint például a sportegyesületek működési feltételeinek biztosítása, a városi kerékpáros közlekedés fejlesztése, a parkok, tornapályák, gyalogos terek növelése, valamint a különböző túraállomások fejlesztése is óriási hatást gyakorolhat a közösségi kultúra és gondolkodásmód megerősödésére. Sokkal több közösségfejlesztéssel foglalkozó szakemberre van szükség, a felsőfokú és a középfokú képzést extenzíven és intenzíven is fejleszteni kell. A helyi közösségeket szabadidős klubok létrehozásával, amatőr klubvezetők és helyi közösségfejlesztők ingyenes képzésével is támogatni kell. A helyi közösségek, kistélepülések, lakóhelyek, társasházak, munkahelyek, oktatási intézmények által természetesen kialakított közösségeket, egyesületeket, klubokat támogatni kell a helyi adók visszaforgatásával. A mozgásszervi betegségekben szenvedők, és fogyatékkal élő emberek számára élhető, támogató társadalmi környezetet kell

teremteni, akadálymentesítéssel, kommunikációs kampányokkal, oktatással. A köz-ségfejlesztésnek a pszichés betegségben szenvedők életminőségének javítását is feladatának kell tekintenie.

2. Egészségbiztosítás és gyógyító szolgáltatások

a) Miért nem megoldás az egészségbiztosítás privatizálása?

Az előző ciklusban a kormányzat kísérletet tett a társadalombiztosítási egészségügy finanszírozásának részleges privatizálásra. Az egészségügy hatékonysági tartalékainak kiaknázására, az állam gyenge pénzügyi és minőségügyi ellenőrző funkcióinak kiváltására és a korrupció visszaszorítására az akkori kormány részben piacelvű megoldást választott, a megtakarításban érdekelt, részben magántulajdonú, egymással elvileg versengő biztosítóknak („pénztáraknak”) adta volna át a biztosítói feladatokat. A finanszírozási reformról szóló törvényt az országgyűlés elfogadta, majd a társfinanszírozási formákról (co-payment) rendezett népszavazás eredményeinek hatására visszavonta. A megbukott reformjavaslat egyébként a konkrét konstrukcióját tekintve is rendkívül szerencsétlen volt, a saját, egyébként téves, előfeltevéseinek sem felelt meg azzal, hogy versenyhelyzetben levő biztosítók helyett gyakorlatilag területi monopóliumokat hozott volna létre egy olyan közegben, ahol a korábban leépített kapacitásfeleslegek hiányában fő szabályként a szolgáltatók között sem tudott volna verseny kialakulni a biztosítókkal kötendő szolgáltatási szerződésekért.

A finanszírozás piacelvű átalakítását azonban akkor sem támogatnánk, ha arra legalább a saját alapfeltevéseivel összhangban álló javaslat érkezne. Ez ugyanis egy olyan terep, amin a piaci koordináció kudarcait tanítani lehetne.

Mindenekelőtt a magánbiztosítók nem versenyeznének azokért a betegekért, akik többe kerülnek, mint az utánuk járó fejkvóta (azaz azokért a betegekért, akik a leginkább rászorulnak az ellátásra), hanem ellenkezőleg, az lenne az érdekük, hogy minél kevesebb ilyen ügyfelük legyen.

Az állam azért adná át a finanszírozást a nyereségérdekelt biztosítónak, mert nem tartja magát elég hatékonynak az ellátás-igénybevétel indokoltságának ellenőrzésére. Viszont ezzel egy olyan rendszer jönne létre, amelyben az ellátás-igénybevétel indokoltságát egy olyan szereplő ellenőrzi, amelyiknek az az érdeke, hogy az igénybevétel ne történjen meg. Ez nem jó, mert sérti a gyógyítás, a beteg érdekeit. Az ellátás-indokoltságot olyan szereplőnek kell ellenőriznie, amelyiknek nem fűződik közvetlen anyagi érdeke sem a megtakarításhoz, sem az indokolatlan ellátás-igénybevételhez.

A betegek és a biztosítók közötti óriási információs aszimmetria nem teszi lehetővé, hogy funkcionális piac alakuljon ki. A biztosítók nem a szakmai teljesítményben fognak versenyezni egymással, hanem abban, amit a biztosítottak közvetlenül érzékelnek (hotel-szolgáltatások).

Az államnak egyrészt ahhoz, hogy a biztosítókat mint az ellátás-indokoltság ellenőrzőit ellenőrizze, másrészt ahhoz, hogy az információs aszimmetriát erős szakmai ellenőrző és fogyasztóvédő tevékenységgel ellensúlyozza, lényegében ugyanazt a feladatot kellene tudnia jól ellátni, amit át akar adni a magánbiztosítónak, hogy az lássa el helyette. Ezért egészen biztosan nem érdemes finanszírozni a magánbiztosítók profitját és megkockáztatni a nem profitábilis betegek kiszolgáltatottá válását.

Ráadásul a magánbiztosítók színrelépésével megjelenne a rendszerben egy olyan, erős érdekérvényesítő képességű szereplő, amelyiknek az az érdeke, hogy a társadalombiztosítási alapsomag a lehető legszűkebb legyen a mindenkori fejkvóta-tömeghez képest. Ha ebben az üzletágban olyan szereplők érdekeltek, akiknek érdekeltségük van a kiegészítő biztosítási üzletágban is, akkor abban is érdekeltek lesznek, hogy akkor is zsugorodjon az alapellátás köre, ha ezzel a kvótatömeg is csökken.

Ezért ezt a megoldást az egészségügyben levő hatékonysági tartalékok mobilizálására és a korrupció letörésére elvetjük. Meg akarjuk őrizni az egységes, szolidaritáselvű állami egészségbiztosítást, a finanszírozási oldalon, semmilyen privatizációt nem támogatunk, elvetjük az országosan egységes kockázatközösség feldarabolását.

Az állami egészségbiztosítási és ellátórendszernek a helyzetértékelő részben bemutatott problémáit azonban meg kell oldani.

b) A társadalombiztosítási szolgáltatáscsomag átlátható meghatározása

Miután ma is már jellemezhető összegért biztosítottá lehet válni, s a biztosított státusz nyilvántartásának és ellenőrzésének adminisztrációs költsége egy nagyságrendben van azzal a bevételkieséssel, amit az okoz, ha a biztosított státusz rezidensi jogon (azaz a Magyarországon bejelentett állandó lakhellyel rendelkezőknek) jár, az adórendszer egyszerűsítése végett nyolc év alatt fokozatosan eltörölni javasoljuk az egészségbiztosítási járulékkoltatást (lásd a III/A fejezetet), *az egészségbiztosítást adókból javasoljuk finanszírozni*. A legális munkavállalást és a közteherviseléshez való hozzájárulást elsősorban a nyugdíjrendszerben a járulékfizetés és a nyugdíj várható összege közötti kapcsolat (svéd vagy német példára történő) megerősítésével javasoljuk ösztönözni (lásd a II/F fejezetet). Az egészségügyi ellátásból saját hibájából sem akarunk kizárni senkit. Ez nem jelenti azonban azt, hogy az állami egészségbiztosítás költségvetésének, az összes állami kiadáshoz viszonyított arányának, és az állami egészségbiztosításból finanszírozott szolgáltatások körének ne kellene maximálisan átláthatónak lennie.

Ahogy a helyzetértékelő részben kifejtettük, a gyorsan fejlődő technológia által elérhetővé tett egészségügyi (élettartam-hosszabbító, életminőség-javító) szolgáltatások

teljes körének társadalombiztosítási finanszírozása a leggazdagabb országok számára sem lehetséges. Az viszont elengedhetetlen, hogy a társadalom számára átlátható, a részvétel lehetőségét biztosító folyamatban szülessen egyetértés arról, hogy melyek azok az ellátások, amelyek a társadalombiztosítási szolgáltatási csomagba tartoznak.

A csomag megállapításánál szerintünk a következő alapelveket kell követni. A közvélemény számára is világos alternatívákat kell kidolgozni a várható költségeket is kiszámolhatóvá téve. A csomagban minden betegségre lennie kell lennie legalább egy hatékony kezelésnek (ha kezelhető betegségről van szó). A csomagban különbséget lehet tenni teljesen finanszírozott és részlegesen finanszírozott szolgáltatáselemek között, mely utóbbiak esetén szükség van a szolgáltatást igénybe vevő biztosított társfinanszírozására, ami különböző mértékű lehet. A csomagból fő szabályként csak alacsony hatékonyságú vagy nem bizonyított hatékonyságú ellátások maradhatnak ki.

A közfinanszírozott szolgáltatási csomag összetételét évente felül kell vizsgálni.

A csomagból kimaradó vagy csak részben finanszírozott ellátásokra önkéntes kiegészítő biztosítást lehet kötni. Összeférhetetlenségi szabályozással, a társadalmi részvétel és a nyilvánosság biztosításával kell garanciát adni arra, hogy a kiegészítő biztosítási üzletágban érdekelt ne befolyásolhassák a társadalombiztosítási csomag összetételéről szóló döntési folyamatot.

c) Pénzügyi konszolidáció, a munkaerő-elvándorlás megállítása

Addig is, amíg a közfinanszírozandó eljárások köréről a nyilvános ellenőrzés mellett, társadalmi részvétellel kialakított döntés megszületik, konszolidálni javasoljuk az egészségügy finanszírozását. A nemzetközi példák alapján indokoltnak tűnő 500 milliárdos forrásbővítés a következő kormányzati ciklusban elképzelhetetlen. A közelmúltban kivont 250 milliárd nagyságrendű forrást azonban vissza akarjuk tenni a rendszerbe, szigorúan a hatékonyság javulását és a korrupció visszaszorulását jelző mutatók javulását feltételül szabva.

A többletforrás felhasználásánál prioritást élvező területek: a megelőző szolgáltatások fejlesztése; a szolgáltatások valós értéken, az amortizációt is figyelembe vevő finanszírozása, a területi egyenlőtlenségek csökkentése, a fogyasztóvédelem fejlesztése és a munkaerő-elvándorlás megállítása.

Ma az egy főre jutó nemzeti össztermék 1-1,5%-át keresi meg egy orvos, miközben a nyugat-európai átlag 2,5-3,3%. A nyugati egészségügyi rendszerek elszívó hatását figyelembe véve, nyolcéves programot kell hirdetni a hazai orvosbéreknek az egy főre jutó GDP 3%-a körüli szintre való emelésére, természetesen a hálapénzrendszer és a gyógyszergyári szponzoráció radikális visszaszorítása mellett.

d) Az intézményszerkezet fejlesztési irányai

A mai háziiorvosi szolgálat helyett, számos jól működő nyugati példa alapján, *kétszintű házi egészségügyi szolgálat* bevezetését javasoljuk. A ma a háziorvos által végzett tevékenységek egy jelentős részét, komoly szakmai tudást igénylő feladatokat is, az egyre nagyobb arányban képzett diplomás nővérek végeznék. A háziorvosnak így sokkal több kapacitása maradna arra, hogy azokat a feladatokat lássa el, amelyekhez az ő kompetenciája szükséges. Ma a háziorvosok a betegek egy részét kizárólag azért irányítják tovább az intézményrendszer más szintjeire, mert az irreális terhelés miatt nem képesek az ellátásukra. A kétszintű házi egészségügyi szolgálat bevezetése jelentősen csökkentené a kórházak és járóbeteg-rendelések terhelését.

A területi kiegyenlítés elve alapján a járóbeteg-rendeléseket lakosság alapján kell telepíteni. A drágább kórházi szint tehermentesítése érdekében a képessé kell tenni ezeket mindazon a problémáknak a végleges ellátására, amelyek járóbeteg-rendelésen megoldhatók.

A házi egészségügyi szolgálat és a járóbeteg-rendelők fentiek szerinti átalakítása radikálisan csökkentené a fekvőbeteg-ellátás iránti igényt. Csak üzemgazdaságilag optimális méretű kórházak maradhatnak fenn. Ez némi leegyszerűsítéssel a mai megyei kórházak mellett megyénként egy-egy másik kórházat jelent átlagosan.

Szükség van az egyetemi ellátás radikális átalakítására is. Semmi nem indokolja, hogy az egyetemek a városi kórházi szinten éppen olyan eredményesen ellátható betegeket tömegesen kezeljenek. Ahhoz sem fűződik közérdek, hogy az egyetemi ellátási szintet a fővárosban az országos intézeti hálózattal megkettőzzük. Utóbbiakat az egyetemekhez kell csatolni.

e) Tulajdonviszonyok a szolgáltatói oldalon

A szolgáltatói oldalon meg akarjuk őrizni a közösségi tulajdon és irányítás dominanciáját. Mivel nincs bizonyíték rá, hogy a magánkórházak ugyanolyan feltételek között eredményesebb ellátást nyújtanának, mint az állami-önkormányzati tulajdonban lévők, nem tartjuk indokoltnak a kórházi ellátás privatizálását.

A további ellenőrizetlen és kétes privatizációs ügyletek elkerülése érdekében szükségnek tartjuk a terület szabályozásának felülvizsgálatát. A magántőke bevonását az egészségügyi ellátásba elsősorban az új csúcstechnológiák alkalmazását igénylő ellátásokban látjuk elképzelhetőnek, ennek lehetőségét nem akarjuk indokolatlanul szűkíteni.

f) Gyógyszerügy

A gyógyszerpiaci költségei jelentősen lefaraghatók úgy, hogy közben az egészségnyereség nem csökken. A gyógyszerpiac liberalizált területein igen sok a diszfunkció. Ennek

fő oka, hogy a három vásárlói funkció: a termék kiválasztása, megfizetése és fogyasztása különvált, mindegyiket (részben) más végzi (az orvos, az egészségbiztosító, illetve a beteg). A termék kiválasztójának szempontjaiban nem mindig kellő súllyal érvényesülnek a minőségi és gazdasági szempontok. Ma a gyógyszerpiac túlterhelt (túl sok a termékfajta, túl alacsony a be- és kilépési küszöb, következetlen a szabályozás), felesleges össztársadalmi költségek terhelik.

A gyakorló orvosi tevékenységgel összeférhetetlennek kell nyilvánítani, ha valaki gyógyszergyártót bármilyen célra közvetlen támogatást kap. Hatósági gyógyszerismerető hálózatot kell felállítani, amely marketingszempontoktól független valós szakmai információkkal látja el az egészségügyi dolgozókat, szemben a mai marketingalapon tevékenykedő gyógyszergyári ügynöki hálózattal. Kötelezően elő kell írni a hatóanyag-néven történő gyógyszerrendelést. A gyógyszerár-támogatás rendszerében a fix támogatás elvét általánosan érvényesíteni kell. A fogyasztást ösztönző, azaz a médiában megjelenő gyógyszerreklámok teljes tilalma mellett közhiteles, könyvtárakban, interneten, orvosi rendelőkben hozzáférhető naprakészen tartott egészségügyi információkat, közte gyógyszeradatbázist kell elérhetővé tenni. A gyógyszerellátást stabilizálná, a szakmaiságot erősítené, ha a gyógyszerészek tulajdonosi pozícióját sikerülne erősíteni.

g) A biztosítási funkciók megerősítése

Megoldásra váró feladat az erős egészségügyi fogyasztóvédelem, az ellátások megfelelőségének és minőségének a szolgáltatóktól független ellenőrzése, és a rendszerben levő hatékonysági tartalékok felszabadítása, a szakmailag indokolt takarékosághoz főződő közérdeknek az ellátás-igénybevétel indokoltságának ellenőrzésével érvényt szerző biztosítói szerep hatékony ellátása.

Mindkét feladat megoldásának alapjául is az egyes betegségi állapotokra kidolgozandó szakmai protokollok kell, hogy szolgáljanak. Az egészségbiztosító és a szakmai kollégiumi hálózat által kidolgozandó és folyamatosan naprakészen tartandó protokoll-rendszer a gyógyítókat segíti a szakmai döntéseikben. Ez a gyógyító-beteg találkozások túlnyomó részét lefedő, alternatívákat is tartalmazó szakmai előírás egyszerre szolgálhatja a beteg biztonságtudatát, lehet alapja a szolgáltatóktól független külső ellenőrzésnek, vetheti gátját a defenzív medicinának, védheti meg a szakmailag helyesen eljáró egészségügyi dolgozót a jogi meghurcolástól.

Az erős szakmai minőségbiztosításhoz nélkülözhetetlen az orvosszakmai konfliktusokat felvállalni képes és kész ellenőri apparátus felállítása és működtetése, amit nem helyettesít a ma is kiterjedten működő belső minőségbiztosítás.

Minden pazarló ellátás-igénybevétel az alulfinanszírozott területektől, így a személyzet fizetésétől, a megelőzéstől és a minőségbiztosítástól von el forrást. Szűkíti a nem pazarló igénybevétel lehetőségét, csökkenti az új technológiák társadalombiztosításba történő befogadásának esélyét. Ezért természetesen ezt is ellenőrizni kell.

Ezeket a feladatokat szerintünk az Egészségbiztosítási Felügyelet erőteljes fejlesztésével létrehozott, területi elven szervezett, kiterjedt és erős állami minőségbiztosítási, szakmai és pénzügyi ellenőrzési és betegút-szervezési rendszerhez kell telepíteni. Véleményünk szerint ettől legalább akkora hatékonyságnövekedést lehet várni, mint amennyit a megtakarításból profitot termelő magánbiztosítók létrehozásától remélt a ciklus elejének egészségügyi kormányzata. Szerintünk nem lehetetlen, hogy az állam felnőjön a közérdek hatékony érvényesítésének feladatához. Mi ezt szeretnénk megvalósítani.

3. Levegőminőség, városi környezet, fenntartható városi közlekedés

a) A légszennyezés elleni fellépés általános eszközei

Az Európai Unióban még folynak a viták, hogy az Unió 20 vagy 30 százalékos csökkenést tud vállalni 2020-ig az üvegházhatású gázok kibocsátásában. A nagyobb vállalat az egészségkárosító légszennyezés miatt is indokolt, hisz a széndioxid-kibocsátás, azaz a fosszilis tüzelőanyagok égetése más légszennyezők levegőbe kerülésével is jár. (Erről lásd még a következő III/D fejezet klímadiplomáciáról szóló szakaszát.)

Javítani és fejleszteni kell a levegő minőségét mérő monitoring-rendszereket, törekedni kell a minél több szennyezőanyagra vonatkozó ellenőrzés és a folyamatos ellenőrző rendszerek bevezetésére.

A minél több szennyezőanyagra vonatkozó ellenőrzés mellett a szennyező anyagokat kibocsátó gépek, berendezések fokozott ellenőrzésének szigorítására is szükség van.

A pontforrások körül kötelezővé kell tenni az imissziós mérőállomások telepítését (a kibocsátó terhére) és rendszeres biomonitoringra is szükség van.

Az imissziómérő hálózatot fejleszteni kell. A térfogatáramra vonatkozó határértékek mellett az összes kibocsátott szennyezőanyagra vonatkozóan telepi, települési, regionális és országos határértékek meghatározására van szükség.

A közlekedés terén a legfontosabb teendő a közösségi közlekedés fejlesztése, a tranzitforgalom valódi költségeinek érvényesítése. Az előbbiről a következő alponthan fejtjük ki az elképzeléseinket, az utóbbiról már szoltunk az előző fejezet adórendszeréről szóló pontjában.

Felül kell vizsgálni a levegőbe kerülő szennyezőanyagokra vonatkozó hatályos határértékeket, át kell venni a WHO ajánlásait. A határértékkel még nem rendelkező szennyezőanyagokra vonatkozóan határértéket kell megszabni.

A kibocsátóknál érvényesíteni kell az általuk okozott externális költségeket, az okozott társadalmi-gazdasági károkat.

Az EU-n kívülről importált termékekkel kapcsolatosan is elő kell írunk környezetvédelmi normákat. Nem szabad megengedni, hogy fogyasztásunk fokozott környezet-szennyezéshez, illetve üvegházhatású gáz kibocsátáshoz vezessen más országokban.

Lehetővé kell tenni az ipari szennyezők fokozott civil és lakossági kontrolljának lehetőségét. Az új létesítmények engedélyezése során is növelni kell az érintett civil szervezetek beavatkozási lehetőségét, valamint fontos, hogy a zöld szervezeteknek megfelelő kapacitásuk legyen a hatástanulmányok, engedélyek véleményezésére. Különösen fontos a civil kontroll, ha egy létesítmény nem az elérhető legjobb technológia szerint épül.

A kibocsátásokat viszont csak a hatóságok tudják betartatni, ezért fontos a környezetvédelmi és más érintett hatóságok kapacitásának növelése.

b) Városi környezet, városi közlekedés

Az elérhető városi környezet megteremtéséhez mindenekelőtt országos szinten kiegyensúlyozott, többközpontú településhálózat kialakítására, a város és a vidék kapcsolatainak erősítésére van szükség. Ezt szolgálják a vidékfejlesztés és a közlekedési infrastruktúra fejlesztése terén korábban bemutatott prioritásaink.

A városi környezet minősége szempontjából a következő stratégiai terület a helyi demokrácia fejlesztése. Az életminőséget károsan befolyásoló, a szennyezést és a zajterhelést növelő, a zöldfelületeket csökkentő, az építészeti örökséget pusztító, a városképet romboló beruházásokról szóló döntések ugyanis sokszor a politikai vezetők és a befektetők közötti, a helyi közösségeket kizáró megállapodások eredményeként jönnek létre, és megakadályozhatók lennének, ha a helyi demokrácia erősebb lenne. Ezért mi bevezetnénk a közösségi tervezés és a részvételi demokrácia máshol már bevált intézményeit, megerősítenénk a társadalmi részvétel törvényi garanciáit a jogalkotásról és a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvények módosításával, illetve a részvétel korlátozásának szándékával kezdeményezett módosítások megakadályozásával. Az innovatív részvételi technikák alkalmazását az Államreform Operatív Program forrásainak felhasználásával biztosítanánk. A helyi önkormányzati képviselőtestületek zárt üléseket elrendelő gyakorlatának szigorú keretek közé szorítása érdekében pedig már az Alkotmánybírósághoz fordultunk. (További részletek az demokráciáról szóló I/A fejezetben.)

A városiakok egészségét és életminőségét befolyásoló egyik legfontosabb tényező a városi közlekedés. A nagyvárosok közlekedésének ma a legsúlyosabb következménye a légszennyezés, magának a rendszernek pedig a legégetőbb problémája a hely- és kapacitáshiány, melynek előidézője az egyéni közlekedés túlsúlyba kerülése. Ez rendszerint együtt jár a közösségi közlekedési szolgáltatások leépítésével is, tovább rontva a helyzetet. Ezt tovább súlyosbítja, hogy a nagyvárosokban a kerékpáros közlekedés

helyzete sem mondható jónak. A megoldás semmiképp nem lehet új közúti kapacitások létrehozása: cél a kereslet mérséklése alternatívák fejlesztésével és behajtási díjak bevezetésével.

A megoldás egyik kulcsa a közösségi közlekedés fejlesztése. Létre kell hozni az egy-egy nagyváros régióját felölelő közlekedési szövetségeket, amelyek feladata a menetrendkészítés, a jegyek, bérletek értékesítése, a nem állami közlekedési infrastruktúra (városi utak, sínek) fenntartása és fejlesztése. Ha az út és egyéb infrastruktúra fenntartása egy kézben összpontosul, azzal elkerülhető a mai hibás gyakorlat, amely szerint például a BKV-nak nem éri meg villamost üzemeltetni, hiszen ott az infrastruktúra fenntartása is a cég feladata, szemben a buszjáratokkal, ahol az utakat a főváros illetve az állam tartja karban, így a közlekedési cégnek ez ingyen van.

A szűken vett városokon túlmutató, a város valódi vonzáskörzetét felölelő gondolkodásmódnak tükröződnie kell a közlekedésfejlesztési terveken is. A városi és regionális közlekedés összekapcsolásával a nagyvárosokhoz szervesen hozzátartozó agglomerációs térséget be kell vonni a város vérkeringésébe. Erre városmérettől és helyszíntől függő technológiák és szervezési megoldások léteznek (villamos-vasút,¹⁴⁸ illetve metró-vasút,¹⁴⁹ átjárhatóság, agglomerációs buszjáratok városi közlekedésbe vonása¹⁵⁰ stb.), ezek alkalmazására számos sikeres nemzetközi példa ismert.

A fentiek alapjai lehetnek egy lényegesen színvonalasabb közösségi közlekedésnek, amely kulcsa ugyan a mai trendek megváltozásának, de önmagában azt elérni nem tudja.

Fontos kiegészítő elem még a nagyvárosi kerékpározás infrastruktúrájának és kultúrájának fejlesztése. Ezt biztosítandó a közlekedési fejlesztésekre és fenntartásra jutó költségek fix részét kötelezően a kerékpáros közlekedés fejlesztésére kell fordítani az elkövetkezendő években. Szintén lényeges elem a teherfuvarozás szabályozása is, itt a behajtási korlátozások (időbeli, térbeli), díjak és rakodási lehetőségek kombinálásával el kell érni, hogy a mainál sokkal kevésbé legyen zavaró a városi teherszállítás jelenléte.

A közösségi közlekedést körülbelül 1/3-1/3-1/3 arányban az utasok, az érintett város és régió, illetve az állam kell, hogy finanszírozza. A terület fő bevételi forrásai olyan díjak, amelyeket a városokban szűken rendelkezésre álló erőforrásokra kell kivetni: egységesen kezelt parkolási díj, dugódíj, városi teherszállítással kapcsolatos díjak formájában. A hely illetve a közúti kapacitás olyan externália, amit mindenképp be kell árazni a jövőben. A transzparens működés érdekében a fenti díjak beszedésével egy közös társa-

148 Jó példa: Karlsruhe.

149 Külföldi példa: London (Thameslink). Hazai példa is van: a tervezett Észak-Déli Regionális Gyorsvasút (5-ös metró).

150 Hazai példa a budapesti Bécsi út környékének ellátása.

ságot, a fentebb említett közlekedési szövetséget kell megbízni,¹⁵¹ amelynek elő kell írni többek között egy általánosan lekérdezhető adatbázis működtetését. Ezekből a díjakból országos szinten legalább 100 milliárd forint bevételre lehet szert tenni.

A budapesti behajtási díj bevezetésére irányuló javaslat helyességét már több sikeres külföldi példa is alátámasztja. A londoni és a stockholmi behajtási díj jelentősen csökkentette az autóforgalmat és a légszennyezést. A behajtási díj a kezdetben tiltakozó lakosok körében is népszerű lett, mert jelentősen javította az életkörülményeiket. Stockholmban a díj hatására 15 százalékkal csökkent a belvárosban az úthasználat, 40 százalékkal nőtt a tömegközlekedést használók aránya, 8,5 százalékkal mérséklődött a nitrogénoxidok mennyisége a levegőben, és 13 százalékkal a porszennyezés.

Természetesen nemcsak az számít, hogy mivel közlekedünk a városban, hanem az is, hogy mennyit. A kedvező térszerkezet a városon belül ugyanúgy mérsékelheti a közlekedési igényeket, mint országosan. Többfunkciós városrészek kialakításával elérhető, hogy a lakóhely, a munka és a kikapcsolódási lehetőségek közel essenek egymáshoz. Szabályozni és korlátozni tervezzük a káros városszerkezeti, közlekedési és környezeti hatásokkal járó hipermarketek, bevásárlóközpontok, kereskedelmi láncok terjedését. A történelmi városközpontjaink üzleti célú rombolásának útját akarjuk állni.

4. A zajszennyezés csökkentése

Zajterhelés esetében a megszokás csak látszat. Az emberi szervezet biológiailag képtelen alkalmazkodni az állandó zajhoz. Hosszú távon igazi eredmény nem a technika fejlődésétől várható, hanem az egyéni és közösségi magatartási formák alapvető megváltozásától. Ha a csend nem is, a nyugalom biztosítása és megvédése lenne a reálisan elérendő cél. A nyugalom – a zavaró és terhelő zaj nélküli állapot – biztosítása nem határértéken belüli zajterhelést jelent, hanem a természettől idegen zajok teljes távoltartását meghatározott időszakokban

A megelőzés érvényesítése érdekében a település- illetve területrendezés eszközeivel biztosítani kell, hogy a nyugalomhoz (regenerációhoz) megfelelő tér és idő álljon rendelkezésre. A „zajos üzemek” engedélyezésekor vizsgálni kell a működés nyugalomra való hatásait. Az érintettek számára az engedélyezési eljárásokban ügyféli státuszt kell biztosítani. A helyi zajvédelmi hatóságokat (jegyzőket) képessé kell tenni szakmai feladataik kellő színvonalú ellátására.

Meglévő zavarás esetén az eljáró hatóság számára a leghatékonyabb és legolcsóbb zajscsökkentési megoldás, ha ott avatkozik be, ahol a zaj keletkezik (az aktív zajvédelem elsőbbsége). A zaj árnyékolásában (a passzív zajvédelemben) az épületen kívüli módsze-

151 Minta: Transport for London (TfL).

reknek (zajvédő fal, suttogó aszfalt, véderdő) kell elsőbbséget biztosítani, mert csak ez biztosíthatja a nyitott ablaknál való pihenést. Az épületen belüli beavatkozás (zajcsökkentő ablakok) legyen az utolsó lehetőség.

A közúti közlekedés zajszennyezését a térszerkezet javításával (lásd az előző pontban) és a nem motorizált közlekedés támogatásával lehet a leghatékonyabban csökkenteni. Az elkerülő utak építése csak akkor jó megoldás, ha az új nyomvonalra terelt forgalom bizonyítottan a lakosság egészségvédelmét szolgálja, és nem sérti alapvetően a természetvédelem érdekeit.

Vasúti forgalom esetében elsősorban az éjszakai (teherforgalom okozta) terhelést kell csökkenteni és a sínek állapotát javítani.

Különösen fontos a zajforrásoknál történő beavatkozás a légiforgalomnál, ahol az épületen kívüli zajvédelem nem oldható meg. Az egyes polgári és katonai repülőterek hatáskörzetére tehát komplex zajvédelmi terv kidolgozása és végrehajtása szükséges (lehetséges zajcsökkentési eszközök: általános éjszakai repülési tilalom, a gondos útvonaltervezés, a repülési (leszállási) magasságok optimális megválasztása, a megengedett zajterhelést túllépő géptípusok kitiltása).

Rövidtávon az állam feladata az Európai Parlament és Tanács 2002/49/EK irányelvének következetes végrehajtása, a helyi stratégiai zajtérképek határidőben való elkészítése és az annak alapján készítendő konfliktustérképek és akciótervek megalkotása. Ehhez elengedhetetlen a társadalmi részvétel biztosítása, méghozzá az Aarhusi Egyezményben foglaltak szerint, azaz akkor, amikor a részvétel hatékony lehet, és vannak nyitott alternatívák.

5. Védekezés a vegyszerek egészségkárosító hatásaival szemben, élelmiszerbiztonság

A vegyi anyagok jelentette kockázatok csökkenthetjük egyfelől szigorúbb szabályozással, de emellett oktatással, felvilágosítással és ennek következtében tudatosabb fogyasztással, életmóddal is sok veszélyt háríthatunk el. Elvben uniós alapelv, az elővigyázatosság elve, azaz, hogy csak olyan anyagot használunk, amiről bizonyítható, hogy nem károsítja az emberi egészséget. A REACH és a fenntartható vegyianyag-használat alapjaként a zöldek a helyettesítés elvét szerették volna elfogadtatni, azaz hogy a veszélyes vegyi anyagokat kötelező helyettesíteni, ha rendelkezésre áll kevésbé káros alternatív anyag. A gyakorlatban sajnos egyik elv sem valósul meg, különösen azután, hogy az ipari lobb hatására nagyon felhígult a REACH, és ezek az elvek már csak nyomokban találhatók meg benne.

Ezért célunk, hogy megpróbáljuk az Európai Vegyipari Ügynökség¹⁵² tevékenységét folyamatosan figyelemmel követni, ellenőrizni, hogy tényleg csak azokat a veszélyes vegyi anyagokat engedélyezzék, amelyekre a társadalomnak szüksége van.

Szeretnék, ha a REACH alapján kockázatosnak minősített anyagokat (különös aggodalomra okot adó anyagok) mihamarabb európai szinten korlátoznák és eltűnnének a hétköznapi termékeinkből.

Az élet minden területét csökkenteni kell a vegyi anyagoktól való függőséget. A vegyszerhasználat helyett, az élet legtöbb területén rendelkezésre állnak természetes, nem kémiai alternatívák. Szintetikus tisztítószer helyett sokszor használhatnánk ecetet, citromot, míg vegyszeres növényvédelem alternatívája a biológiai növényvédelem, vagy olyan egyszerű évszázados módszer, mint a vetésforgó. A szerves anyagokban, így zsírban oldódó vegyi anyagok fokozott kockázatot jelentenek, ugyanis felhalmozódnak az állatok és az emberek zsírszöveteiben. Környezetvédelmi szempontból ezért előnyösebb, ha lehetőleg vízben oldódó anyagokat például vízzeloldható festékeket használunk, szerves oldószerben oldott festékek helyett.

A kémiai anyagoktól való függőséget csökkenthetjük a nem kémiai módszereket ösztönző szabályozással valamint oktatással és szemléletformáló kampányokkal is. Ezért célunk, hogy a fenntarthatóságra nevelés részeként (lásd a III/D fejezetet), a vegyi anyagok jelentette problémákról és az alternatívákról is megfelelő tudáshoz jussanak a gyerekek, fiatalok.

Zöld civil szervezetek már 2002 óta küzdenek egy európai szintű növényvédőszer-csökkentést előíró jogszabályért, sikertelenül. Elfogadhatatlan, hogy míg egyes országokban, például Dániában magas, akár 50%-os környezetvédelmi adókkal sújtják a permetezőszereket, addig más országokban alacsonyabb adókkal ösztönzik a szerhasználatot. Ezért egységes, európai szintű növényvédőszer-adókra van szükség, ami a tisztább mezőgazdasági termelést ösztönöz, és részben megtéríti a vegyszerek okozta kárt.

A fokozott környezetszennyező hatása miatt, (amilyenek a balatoni halpusztulások is voltak), szigorúan korlátozni kell a légi permetezést, és csak akkor szabad engedélyezni, ha nincs más lehetőség valamely kártevő elleni védelemre.

Célunk, hogy a növényvédő szerekről szóló hazai Nemzeti Akcióterv érdemi használatcsökkentési célokat tűzzön ki, csökkentve a hazai mezőgazdaság vegyszerektől való függőségét.

Jelenleg a WTO ránk erölteti a veszélyes anyagokat tartalmazó termékeket. Többek között ezért is akarjuk kivonni a mezőgazdasági termékek kereskedelmét a WTO szabadkereskedelmi szabályozása alól (lásd a III/A fejezet mezőgazdaságról szóló részét). Addig is elő kell írni, hogy külön jelezzék a veszélyes anyagok jelenlétét a termékekben. Megfelelő tájékoztatás esetén a fogyasztók is dönthetnek egy-egy veszélyes kemikália sorsáról, nem ismeretlen döntéshozókon múlik, hogy mit fogyasztunk.

Célunk, hogy a címkén az is mindig jelezve legyen, ha az adott anyagról ismert, hogy rákkeltő, károsítja a géneket, az immun- vagy a hormonrendszert, ahogyan is, ha felhalmozódik az emberi szervezetben és nem bomlik le.

Elfogadhatatlan az a gyakorlat, hogy ha egy veszélyes anyagot kisebb mennyiségben gyártanak, akkor nem kell jelölni. A fogyasztó szempontjából teljesen közömbös, hogy egy-egy gyár milyen mennyiségben gyártja azt a veszélyes anyagot, amit tartalmaz valamely termék, amit megvesz.

Sok vegyi anyagra igaz, hogy bár káros hatása miatt a használata tiltott a fejlettebb világban, azonban a nyugati, sőt a hazai cégek sem állnak le a gyártásával a betiltása után, hanem a fejletlenebb világba exportálják. Így olyan mérgező anyagok, mint a higany használatuk során bejuthatnak különböző termékekbe, például az élelmiszerekbe is, amelyek aztán az unió piacán is megjelennek. Ezért az Európai Uniónak nemcsak globális felelőssége, hanem saját érdeke is lenne a már bevezetett higanyexport-tilalomhoz hasonló rendelkezések bevezetése más anyagokra a harmadik világ szennyezésének csökkentése érdekében.

Az élelmiszerbiztonságnak a magyar mezőgazdaság fejlesztésével szorosan összefüggő területeit illető javaslatainkat a gazdasági fejezet (III/A) mezőgazdasággal foglalkozó pontjában mutattuk be.

6. Környezeti demokrácia

A környezettel kapcsolatos információk nyilvánossága, a környezet állapotát befolyásoló döntések átláthatósága és a döntésben való részvétel, a természeti erőforrások, illetve a környezeti terhek elosztásának méltányossága a demokratikus berendezkedés legalapvetőbb kérdéseit érintik. Ezek a kérdések eddig a politikai közösség érdeklődésének periferiáján helyezkedtek el. Ezen mi változtatni szeretnénk. Erre a két legfontosabb eszköz a környezeti demokrácia fejlesztése és a fenntarthatóságra nevelés.

A környezeti demokrácia területén a társadalmi ellenőrzés és részvétel, a közvetlen demokrácia jogi eszköztárának bővítése, az információnyilvánosság erősítése, a gyenge érdekérvényesítő képességű csoportok támogatása, a hátrányos helyzetű közösségekre és régiókra nehezedő szennyezési nyomás kontroll alatt tartása, a globális környezeti felelősség és a jövő nemzedékek érdekképviselésének erősítése a legfontosabb feladat.

A társadalmi részvételre és az információk nyilvánosságára vonatkozó viszonylag magas szinten álló, ám hiányosan alkalmazott hatályos jogszabályok (az adatvédelmi törvény, az Aarhusi Egyezmény, az elektronikus információszabadságról szóló törvény, a környezeti adatok nyilvánosságáról szóló uniós direktíva) maradéktalan betartatásán túl, társadalmi részvételi mintaprogramok indítására van szükség a nemzetközi tapasztalatok felhasználásával. A mintaprogramok célközösségei között a legkiszolgáltatottabb,

hátrányos helyzetű csoportoknak is szerepelniük kell. A közigazgatási, önkormányzati, hatósági döntéshozók és tisztviselők körében továbbképzési programokat kell indítani a társadalmi részvétel céljairól, technikáiról és feltételeiről.

Pályázható forrásokat kell elkülöníteni a halmozottan hátrányos helyzetű és jelentős környezeti terheknek kitett csoportok, közösségek érdekérvényesítésének támogatására. Az engedélyezési eljárásokban nem csupán az eljárás tárgyát képező tervezett beruházás környezetterhelését kell vizsgálni, hanem a területre, illetve az ott élő közösségekre nehezedő összterhelést is. Jelentős környezeti terhelésnek kitett területeken nem szabad további szennyezést kibocsátó beruházásokat engedélyezni, még ha azok egyébként az emissziós határértékeknek meg is felelnek.

Holland mintára javasoljuk egy olyan független elemző intézmény létrehozását, amely egyes gazdaságpolitikai, jogalkotási, közigazgatási döntések közép- és hosszú távú hatásait elemzi, vizsgálataival segíti a megalapozott és felelősségteljes kormányzati munkát, és segíti a közvéleményt a politikai szereplők által felvetett fontosabb javaslatok tényleges következményeinek megítélésében. A helyi jogalkotásban, különösen a településrendezési tervek esetében, ki kell dolgozni és be kell tartatni egy protokollt arra vonatkozóan, hogy a változtatások rövid és hosszú távú hatásait a környezetre, a telkek értékére, valamint az önkormányzat kiadásaira és bevételeire hogyan kell a helyi közösség számára bemutatni.

Az 1995-ös környezetvédelmi törvényben eltervezett, de csak nagyon töredékesen létrehozott Országos Környezeti Információs Rendszert meg kell valósítani (lásd az első fejezetet).

D) Klímavédelem, természeti rendszerek védelme

Helyzetkép

Klíímaváltozás

Napjainkban már nem az a kérdés, hogy elkerülhető-e az éghajlatváltozás, hanem az, hogy az emberiség meg tudja-e előzni az éghajlatváltozás katasztrofálissá fordulását. Ezért egyaránt komoly feladataink vannak a kibocsátás-csökkentés és a már elkerülhetetlen hatásokhoz való alkalmazkodás terén. A Kiotói Jegyzőkönyv 2012-ig tartó időszakra tűz ki célokat, az azutáni rendszerről a tárgyalások még nem hoztak kézzelfogható eredményeket. Az új megállapodástól azt várjuk, hogy a kutatási eredmények alapján javasoltak nagyságrendjébe emeli a kibocsátás-csökkentési célokat. Az Európai Unió közös célt vállalt majd a nemzetközi tárgyalások során, amely a jelenleg ismert csökkentési forgatókönyvek szerint hazánkra 2005-höz viszonyítva (közös 20% esetén) 1,5% vagy (közös 30% esetében) 12,5% visszafogást irányoz elő, azaz Magyarországnak mindenképpen abszolút csökkentést kell végrehajtania a következő évtized végéig.

Az éghajlatváltozással kapcsolatban két fő időjárási paramétert szoktak vizsgálni. Az egyik a léghőmérséklet statisztikai jellemzőinek megváltozása, a másik pedig a csapadékvízviszonyokban bekövetkező változás. Habár az éghajlatváltozással kapcsolatban leggyakrabban a hőmérsékletváltozásról lehet hallani, az emberiség számára a vízhiány okozza majd a legnagyobb problémát, ami így lesz Magyarországon is, sőt földrajzi adottságaink miatt nálunk többletkockázatok is felmerülnek. Ezért a nemzeti stratégiai tervezés során központi szerepet kell szánni az ivóvízkészleteknek és az ivóvízzel való gazdálkodásnak, mert a század legfontosabb kincse az elérhető édesvízkészlet lesz. Nagy valószínűséggel az éghajlatváltozás komolyan érinteni fogja a régió édesvízkészleteit. A talajvíz-utánpótlás valószínűleg csökkenni fog Közép- és Kelet-Európában, különösen a nagyobb síkságokon és völgyekben. A téli időszakban nőni, a nyári időszakban csökkenni fog a folyók vízhozama. Többek között a Rajnáé, a Duna felvidéki mellékfolyóié és a Volgáé is. A vízkörforgásban bekövetkező változások valószínűleg megnövelik az árvizek és az aszályok kockázatát. Az árvízi kockázat több globális előrejelző modell szerint is nőni fog az észak-európai, közép-európai és kelet-európai területeken, miközben az aszály kockázata elsősorban Dél-Európában nő meg. A nagy intenzitású csapadék

okozta villámárvizek veszélye Európa-szerte nő, amire az éghajlatváltozás mellett a városiasodás miatt a beépített terület növekvő aránya, valamint a vízgyűjtőkön megváltoztatott növényzeti borítottság is ráerősít. A magas árvizek gyakorisága különösen a gátakkal szabályozott folyószakaszokon nő jelentősen, ami egyre nagyobb problémát jelent majd az árvízi védekezési munkálatokban. Összességében elmondható, hogy Magyarországon az éves csapadékmennyiség csökkenni fog. Ezen belül azonban a téli időszakban a csapadék mennyisége nő, miközben nyáron jelentősen csökken. A csapadékos napok száma a tenyészidőszakban csökken, viszont nő a csapadékos napok csapadékmennyisége, ami azt jelenti, hogy a csapadék időbeli eloszlása egyenetlenebbé válik: ritkábban esik csapadék, de az egyszerre lehulló csapadék mennyisége nő. A villámárvizek gyakorisága ezek miatt nálunk is nő. Ezek együttes hatásaként a talajvízszint csökkenésével kell számolni, az Alföld talajvíz-utánpótlása csökken. Jelentősen nőhet az öntözési igény, amit a csökkenő vízhozamú folyóknak kell kiszolgálniuk, vagy új típusú, víz visszatartásra és szétterítésre alapozó tájgazdálkodással kell kiváltani.

A természeti rendszerek állapota

A biológiai sokféleség megőrzése nemcsak a jövő nemzedékekkel szembeni felelősségünk, hanem saját jól felfogott érdekünk is. A fajok és ökoszisztémák szinte felfoghatatlan sokfélesége önmagában is érték, de az élő rendszerek a különféle ökoszisztéma-szolgáltatások révén jelentősen hozzájárulnak az emberi társadalmak fennmaradásához. A természetes és természetközeli ökoszisztémák a légkör megfelelő összetételének kialakításától és a klíma szabályozásától egyes területek kiegyensúlyozott vízháztartásának biztosításán keresztül a talajvédelemig, vagy terményeink beporzásáig számos pótolhatatlan, vagy nehezen és költségesen helyettesíthető természeti adománnyal tesz lehetővé a társadalmi jól-lét fenntartását globális és lokális szinten egyaránt.

A Magyarországi Élőhelyek Térképi Adatbázisa¹⁵³ alapján Magyarország természetközeli növényzeti öröksége és a még felismerhető eredeti növényzet töredékei mindösszesen legfeljebb 1,8 millió hektárra becsülhetők, amelynek legalább közepes természetességűnek tekinthető része összesen mintegy 1,2 millió hektár, vagyis az ország 13%-a. Az ország 38%-a kizárólag mezőgazdasági, ipari és települési kultúrtáj, ahol 500 méteres körzeten belül az eredeti ökoszisztémákból hírmondó sem maradt. A megmaradt növényzeti örökség 3,6%-a tekinthető természetes állapotúnak, 30,2%-a

természetközelinek, 66,2%-a közepesen vagy nagyon leromlottnak. Azaz az ország területének csupán 0,7%-át fedi természetesnek tekinthető növényzet, további 5,9%-án természetközeli a növényzet, 12,9%-án leromlott vagy nagyon leromlott.¹⁵⁴

A megmaradt természeti rendszereink azonban így is jelentős értéket képviselnek: az Európai Unió Natura 2000 természetmegőrzési programja keretében elkészített ökorégiós besorolásban a Kárpát-medence, és benne Magyarország önálló biogeográfiai régióként szerepel, mely a Pannon ökorégió nevet kapta. Több, úgynevezett pannon élőhely-típus (pl. szikes puszták, homoki gyepek) összterületének döntő része Magyarországon található az Unión belül, így ezek megőrzése a mi nemzeti feladatunk.

Magyarország biogeográfiai helyzetéből adódóan számos olyan ősi elsődleges gyeptípussal rendelkezik (pl. szikes gyepek, löszgyepek), amelyek elterjedésének itt található a nyugati határa, és amelyek számos bennszülött növény- és állatfajnak nyújtanak élőhelyet. Ökológiai jelentőségükön túl a gyepek esztétikai és gazdasági értéke is igen magas. A gyepeket ugyanakkor a műtrágyázás, felülvetés és az idegenhonos fajok inváziója veszélyezteti. Számos eredetileg nedvesebb gyepek kiszáradásáért felelős a lecsapolás, ami jelenleg is folyik vízelvezető csatornák formájában. Az átgondolatlan erdősítésnek, ültetvények létrehozásának vagy beszántásnak is gyakran esnek áldozatul a gyepterületek.

Az ország területének mintegy egyötödét borítja erdő (az Európai átlag 30%, a Nemzeti Erdőstratégiában lefektetett cél pedig 27%), azonban az erdőként nyilvántartott terület nagy része valójában gazdasági célú faültetvény, amit intenzíven művelnek. Ezek gyakran idegenhonos fajokból állnak, és megújuló képesség, biodiverzitás és ökoszisztéma-szolgáltatások szempontjából is elmaradnak a természetes erdőktől. Az idegenhonos erdők aránya hazánkban európai összehasonlításban igen magas (kb. 45%). A természetyszerű erdők borítása legfeljebb 800 ezer hektárra tehető. Ennek egyik oka, hogy az erdőfelújítás során többnyire csak a gazdasági szempontokat veszik figyelembe, és ennek megfelelően kevés fajból álló, egyszerű szerkezetű erdőket hoznak létre a nálunk általánosan elterjedt vágásos üzem módú erdőgazdálkodással. Ugyan az utóbbi tíz évben örömdetes módon elindult a folyamatos erdőborítást biztosító szálaló üzem mód elterjedése is, de ennek jelenlegi részaránya az erdőterületen csupán 1-2% között van. Az erdők helytelen kezeléséből eredő problémák a védett állományok esetében is fennállnak, a természetvédelmi hatóságok gyakran nem érvényesítik megfelelően a védett erdőkre vonatkozó előírásokat. Az új, 2009-ben elfogadott erdőtörvény számos pozitívuma mellett nem tartalmaz megfelelő garanciákat az erdővagyon privatizálásának megakadályozására, és továbbra sem teremti meg a civil szféra részvételének lehetőségét az erdőtervezésben.

A természetes vagy féltermészetes vizes élőhelyek kiterjedése, a nyílt víztestek teljes felülete nélkül mintegy 95 430 hektárra tehető. A legalább részben valamiféle természeti

értéket képviselő, de gyakran mesterséges, illetve jellegtelen, fátlan vizes élőhelyekkel együtt (csatornák, halastavak) összesen mintegy 112 ezer hektárnyi vizes élőhelyünk van, ami az ország területének körülbelül 1,2%-át jelenti. A vizes élőhelyek kiterjedését az elmúlt évszázadokban jelentősen lecsökkentettük a folyószabályozásokkal, a folyók árterének gyakran szinte teljes megszüntetésével, és a mocsaras, lápos területek lecsapolásával. Ezzel nemcsak a természetes ökoszisztémák nagy részét tettük tönkre, de számos hagyományos gazdálkodási formát is ellehetetlenítettünk. A megmaradt természetes vizes élőhelyek viszont még mindig páratlan természeti értéket képviselnek, rendkívül változatos növényvilágnak és gerinctelenek, halak, kételtűek és madarak selegeinek adnak otthont. Magyarországon több, európai viszonylatban is jelentős vizes élőhely-komplexum található, amelyek a nemzetközi madárvonulás szempontjából is fontosak.

A természetes élőhelyek fogyatkozásának, a tájátalakításnak egyik kulcsfolyamata a modern mezőgazdaság terjeszkedése volt. Emellett azonban a mezőgazdasági művelésnek a természetes élőhelyek fennmaradása szempontjából is fontos szerepe van, hiszen a hazai természetközeli élőhelyek döntő hányada agrártájba ágyazott, vagy azzal érintkezik. Hazánkban a természetvédelem, a mezőgazdaság és a vidék társadalma egymásra utalt. E három terület összehangolásának egyik lehetséges módját az agrár-környezetgazdálkodási rendszer jelenti. Azonban az agrár-környezetvédelmi célprogramok jelentős része nem, vagy csak papíron szolgálja a természet és a biodiverzitás védelmét, a meglévő, illetve az egyébként alapvetően elégtelen források felhasználását is számos ellentmondás terheli.

A természeti rendszerekben megtestesülő örökségünk megóvása csak komplex, a területfejlesztésre, mezőgazdaságra, infrastrukturális programokra és más területekre is kiterjedő programok révén lehetséges. A természetvédelmi munka szorosan kapcsolódik a különböző nemzetközi egyezményekhez, uniós előírásokhoz. A természetvédelmi törvény által védett területekkel részben átfedésben, az ország területének 21 százalékára terjed ki az Európai Unió élőhelyvédelmi és madárvédelmi irányelveinek alapján kialakított közösségi jelentőségű természeti területek hálózata, a Natura 2000 hálózat. Ezeken a területeken a kijelölést indokló, közösségi jelentőségű fajok és élőhely-típusok megőrzése érdekében kötelező intézkedéseket tenni. Az előírás az, hogy ezek az intézkedések ne elsősorban tiltások legyenek, hanem a megfelelő természetkímélő gazdálkodási formák támogatása, és az elengedhetetlen korlátozások a helyben gazdálkodók méltányos kompenzációjával járnak, amire az Unió biztosít forrásokat. Azonban a két természetvédelmi irányelv, a madárvédelmi és az élőhely-védelmi direktíva átültetése a hazai jogrendbe az utolsó pillanatra maradt, a területek szakmai alapon történő kijelölése és az érintettek (földtulajdonosok és földhasználók) tájékoztatása elégtelenül valósult meg. A Natura 2000 hatásbecslési eljárás szükségességéről olyan hatóságok (építésügyi, kulturális örökségvédelmi, halászati, vadászati, erdészeti) hivattak dönteni, amelyeknek nincsenek meg a döntéshez szükséges szakismereteik. Az új

erdőtörvény hatályba lépéséig sem hatósági, sem pedig szerződéses (támogatási) intézkedést nem vezettek be a nem védett Natura 2000 erdőkben található élőhelyek és fajok kedvező természetvédelmi helyzetének megóvására, nem történt meg a folyamatban lévő tízéves erdőgazdálkodási tervek Natura 2000 szempontú felülvizsgálata, továbbá a jogszabályi kötelezettség ellenére az új körzeti erdőterveket sem vetik alá környezeti vizsgálatnak.

Vízvédelem

Magyarország fekvése folytán Európa vizekben egyik leggazdagabb országa. A Kárpát-medence vízrendszere a területen lehulló csapadéktöbbletet szinte maradéktalanul hazánkon keresztül vezeti el. Ez a helyzet a vízkinccsel való gazdálkodás szerteágazó lehetőségeit teremti meg. Az elmúlt két évszázad során azonban hazánkban, bolygónk nagy részéhez hasonlóan, a területek java részét a szántóföldi termelés érdekében kiszárították, a természetes rendszereket közvetlenül vagy közvetve kiirtották vagy végletesen átalakították. Mindez a talajvízszint csökkenéséhez, a felszíni vízfolyás meg-növekedéséhez vezetett, ugyanakkor – éppen a vízelvezető vízrendezés és a vízgyűjtő természetes növényzetének szinte teljes kiirtása következtében – megnőtt az árvízveszély, és a folyók, patakok vízjárása szélsőségesebbé vált. A helyi klíma stabilitását, a helyi csapadék mennyiségét és eloszlását kedvezően szabályozó táji vízkörforgás rendszere ugyanis lassan, de folyamatosan veszítette és veszíti el vizét. A víznek és a táji, „kis” vízkörforgást biztosító fás növényzetnek kiemelkedő szerepe van a klíma szabályozásában is. A vízfolyások ártere és ártéri erdei a természetes vízrendszer fontos elemei, szerepük nélkülözhetetlen az árvízi és aszálykatasztrófák megelőzésében, a beérkező vizek hasznosításában. Az erdők, ligetek, fasorok párologtatással, árnyékolással, napenergia-tárolással (fotoszintézis) védik élőhelyünket a túlmelegedéstől, míg maga a felszínen, a növényzetben, és a légkörben jelenlévő víz további kiegyensúlyozó hatást is kifejt.

A vízfolyások által szállított víz legfontosabb szerepe, hogy pótolja a magyar alföldeken egyébként hiányzó csapadékmennyiséget, ellássa a természeti rendszereket az életető vízzel. A természetes mértékű áradás ugyanis szükséges mind a természet egésze, mind az emberi gazdálkodás számára. Ezen alapul mind a fenntartható ártéri gazdálkodás lehetősége, mind pedig a domb- és síkvidéki vizes élőhelyek, vízközei természeti rendszerek éghajlat-szabályozó tevékenysége.

A helyi csapadék ma döntően attól függően hasznosulhat, hogy mennyire természetes területre érkezik. A beépített, beszántott, „meliorált” területekről a legtöbb esetben elvezetődik a tenger felé. A belvízként jelentkező vízmennyiség valójában a helytelen tájhasználat miatt okoz problémát. Elvezetése gazdasági és ökológiai életlehetőségeink elpazarlását jelenti.

Jelenleg a települések vízgazdálkodása terén is a vízvezetés dominál, pedig a csapadékvíz megőrzése itt is éppen olyan fontos a táji vízkörforgás fenntartása szempontjából, mint az ivóvízzel való takarékoskodás. Víztisztítás-védelmi szempontból probléma a csatornázatlan települések és településrészek, illetve a csatornabekötés nélküli ingatlanok, valamint a szakszerűtlen hulladéklerakók szennyezése, a közutak és egyéb közterületek kezelői által okozott téli sóterhelés, amelyek a talajvíz közvetítésével a mélységi vizek minőségét rontják, illetve veszélyeztetik.

A Kárpát-medence más területeiről érkező folyóvizek nemcsak lehetőséget, hanem veszélyeket is hordoznak. Magyarország felszíni vizeinek 95 százaléka határainkon túlról érkezik, így a környező országok esetenként hanyag vízpolitikája, az ott bekövetkező balesetek hazánk számára közvetlen, és nehezen kivédhető kockázatokat jelentenek (például nagybányai ciánszennyezés, Rába-habzás stb.). A Duna 1992-es egyoldalú elterelése Szlovákia részéről különösen élesen mutatta meg kiszolgáltatottságunkat ezen a területen.

A Duna hajózási feltételeinek javítását célzó elképzelések súlyos veszélyeket, a folyó ökológiai állapotának romlását, az utolsó természetközeli folyamszakaszok tönkretételét vetítik előre. A hajózás mint alacsony szén-dioxid kibocsátású szállítási forma fejlesztése támogatandó cél, azonban kizárólag az ökológiai szempontoknak alárendelve valósulhat meg.

A Balaton vízminőségének és vízszintjének kérdése gyakran kelti fel a közvélemény érdeklődését. Tudomásul kell venni, hogy a sekély, síkvidéki tó vízszíntingadozásai természetes folyamatok, melyek a klímaváltozás és a felszíni vízrendszerek tönkretétele (a tavat tápláló vízfolyások szabályozása, a tó környéki természetes kiegyenlítő-rendszerek – Nagyberkek, Kis-Balaton – lecsapolása) következtében a jövőben inkább csak erősödni fognak. Mindezek, és a fokozódó turisztikai, mezőgazdasági és kommunális terhelések az okozói a vízminőséggel kapcsolatos, az elmúlt évtizedekben fellépő problémáknak.

A felszín alatti vízbázisok tekintetében Magyarország ugyancsak gazdagnak mondható. Ezek kapcsán két jelentős veszéllyel, a felszín alatti vizek elszennyeződésével, illetve a vízbázisok túlhasználatával kell számolni. A mélységi vízkészletek a szennyezéseknek kevésbé vannak kitéve, azonban a talajvizekben felhalmozódó szennyező anyagok előbb-utóbb itt is éreztethetik hatásukat. Közvetlenebb veszély ezeknek a vízkészleteknek (gyógy- és ásványvizek, artézi kutak) a túlzott kitermelése.

Az ország csatornázottsága és a szennyvíztisztítás jelentősen fejlődött az elmúlt 15 évben, a közműolló 30-31%-ra csökkent. Az Európai Unió víz-keretirányelvéhez igazodóan a szennyvíztisztítási program 2015-re kívánja elérni a vizek „jó állapotát”, mely a természetközeli állapotnak felel meg (a közműolló kb. 25%). Ez a szennyvíztisztítás tekintetében finanszírozási okokból nem fog megvalósulni teljes mértékben. A határértéket meghaladó tisztított szennyvíznél a bírságolás régóta, a vízterhelési és a talajterhelési díjak bevezetésével a „szennyező fizet”-elv évek óta működik. A szigorodott szennyvíz-

tisztítási határértékeknek a működő szennyvíztisztító telepek jó része nem felel meg, ezek korszerűsítésére a beruházói szerepkörben lévő települési önkormányzatok alig képesek.

Az intézményrendszer

A környezetvédelmi és természetvédelmi intézményrendszerre világszerte egyre növekvő teher hárul. Ennek oka többértű. A helyi és globális környezeti problémák súlyosbodása önmagában is egyre több esetben követeli meg az állami intézményrendszer beavatkozását. A mind látványosabb környezeti katasztrófák és a helyzet komolyságát alátámasztó tanulmányok sora¹⁵⁵ emellett számos országot a nemzeti környezetvédelmi szabályozás szigorítására késztetett. Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott új tagállamoknak, köztük Magyarországnak, a jogharmonizáció (például a Natura 2000 hálózat kihirdetése) és az Unió erősödő környezetvédelmi elvárásai miatt is egyre növekvő feladatmennyiséget kell intézményrendszerére terhelnie. A civil társadalom környezeti tudatosságának erősödése, a társadalmi szervezetek kontrolljának fokozódása következtében a hatályos előírások betartatását illetően is növekvő társadalmi elvárások tapasztalhatók.

Magyarországon az intézményrendszerre általánosan jellemző az alulfinanszírozottságból és az alacsony létszámból fakadó túlterheltség.¹⁵⁶ Magyarország a környezetvédelmi intézményrendszerre legkevesebbet költő európai országok közé tartozik – ezen a téren még Törökország is megelőz bennünket.¹⁵⁷ Ez évek óta veszélyezteti az Unió által elvárt feladatok ellátását is, amint azt már a csatlakozás előtti országjelentések is vizsztatéőren megállapították. A helyzet azóta az átalakítással párhuzamosan végrehajtott jelentős forráskivonás eredményeképpen csak rosszabbodott, pedig a hazai hatósági rendszer a környezetvédelmi jogszabályi előírások betartásának kikényszerítése területen már az átalakítás előtt komoly deficittel rendelkezett.¹⁵⁸

A 2005-re létrejött egységes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségekből hiányoznak a terepi ismerettel rendelkező munkatársak, a hatóság képtelen jelen lenni a területen. A jelentős adminisztratív teher miatt lényegében kizárólag az engedélyezések kapcsán ráháruló feladatokkal igyekszik megbirkózni, ellenőrzésre, szankcionálásra alig marad energiája.

155 Pl. a klímaváltozás veszélyeit bemutató, a Brit Államkincstár megrendelésére készült Stern-jelentés, az IPCC 2007-es 4. jelentése, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2005-ös beszámolója, a WWF által közzétett 2006-os Living Planet Report etc.).

156 Jávor–Németh 2007.

157 Eurostat adat, ill. Jávor–Németh 2007.

158 Lásd: Kohlheb–Pataki2002; Beszámoló 2005; Fodor 2005.

A hatóságok szervezete, eljárásrendje nem egységes. Ez rányomja bélyegét a szakmai munkára is, a jogszabályok értelmezése, az engedélyezési gyakorlat, a bírságolás felügyelőségről felügyelőségre változik. A társadalmi részvétel lehetőségei erősen korlátozottak. Az információk nyilvános elérhetősége, az elektronikus információszabadságról szóló törvényt is sértve, hiányos. A hatóságok, a több helyen tapasztalható tiszteletre méltó erőfeszítésektől eltekintve, jobbra nem tekintik partnernek a társadalmi szervezeteket. Nincs kialakult, rendszeres kommunikáció, az adatszolgáltatás gyakran csak többszöri megkeresés után, a határidőket messze túllépve történik meg. Az ügyféli jogállás feltételei körül a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata ellenére időnként bizonytalanság tapasztalható. Az ügyfelek által elsősorban hiányolt elektronikus ügyintézés területén nem történt érdemi előrelépés. Nincsenek világos, következetesen betartott összeférhetetlenségi szabályok. Előfordul, hogy a kérelmező engedélykérelmének kidolgozásában az azt elbíráló hatósági dolgozók részt vállalnak. Felügyelőségként változó mértékben, de jelen van a korrupció, illetve a politikai megrendelések elvtelen teljesítése is.

A hazai erdővagyon kezeléséért, tervezéséért és ellenőrzéséért korábban az Állami Erdészeti Szolgálat volt felelős. A Szolgálat az elmúlt évtizedekben egyfelől képes volt az erdészeti ágazatban zajló folyamatok ellenőrzésére, az erdőállomány növelésére, az erdőgazdálkodás tervszerűségének fenntartására és az erdőtörvényben foglalt kötelezettségek betartatására. Másfelől nem segítette az erdőgazdálkodás szemléletében világszerte végbement változások hazai meghonosodását, a védelmi és közjóléti funkciók előtérbe kerülése kapcsán felbukkanó új elvárásokra való megfelelő reagálást. Nem tudott érdemben hozzájárulni a folyamatos erdőborítást biztosító gazdálkodási módszerek meghonosodásához. Ugyancsak tehetetlennek bizonyult az egyre nagyobb problémát jelentő illegális fakitermelések és az erdőben űzött technikai sportok ügyében. 2007-ben a közigazgatási reform keretében az önálló Erdészeti Szolgálatot az egységes Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal alá rendelték, Erdészeti Igazgatóságok formájában. Az integrálás nemcsak az erdőügy önállóságát szüntette meg, hanem felerősítette az amúgy is zajló megszorításokat és létszámleépítéseket. Az erdészeti igazgatás szervezetrendszere meggyengült. További probléma a társadalmi részvétel rendkívül erős korlátozása, melynek keretében az erdészeti eljárások során a zöld szervezetek ügyféli jogállásra vonatkozó kérelmét – meggyőződésünk szerint a közigazgatási eljárásról szóló törvényt, a környezetvédelmi törvényt, az Aarhusi Egyezményt és más jogszabályokat sértő módon – következetesen elutasítják. Ezen a területen az új erdőtörvény elfogadása sem hozott előrelépést.

A hazai, mintegy 840 ezer hektár védett terület a nemzeti parki intézményrendszer felügyelete alá tartozik. Az ezeken zajló, védelmi célt elérő, hosszú távon kiszámítható és fenntartható tevékenység elősegítése, ellenőrzése és végzése stabil, évtizedekben gondolkodni és tervezni képes intézményrendszert igényel. Ehhez képest a nemzeti parkok az elmúlt évek leghányattatottabb sorsú hazai intézményei közé tartoznak. A

2003-2005 közötti átalakítás során a hatósági feladatok döntő többségét elvonták tőlük – azonban bizonyos hatósági feladatok mégis maradtak a természetvédelmi öröknél. 2007-ig jelentős létszámcsökkentést, majd hasonló léptékű létszámbővülést éltek át. Az Európai Unió Natura 2000 hálózatainak kihirdetésére úgy került sor, hogy nem tisztázták ennek viszonyát a hazai természetvédelmi intézményrendszerrel – így a nemzeti parkokkal sem. Egyes nemzeti parkok jelentős területek közvetlen kezelői, máshol alig van beleszólásuk a saját területükön zajló folyamatokba. A védett területek visszavásárlása ugyancsak esetleges, területenként eltérő, időnként meginduló, majd újra leálló folyamat. Mindez arra utal, hogy nincs átfogó, következetesen végrehajtott, megfelelő és kiszámítható finanszírozási háttérrel rendelkező stratégia a védett területekkel és a nemzeti parkokkal kapcsolatban. Ez a bizonytalanság gátja a kielégítő, hosszú távra tervező természetvédelmi munkának.

A 2005-ben a közigazgatás integrálásával létrehozott Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok felelősek a környezetvédelmi és vízügyi kezelés, kárelhárítás, megelőzés, árvízvédelem, erőforrás-gazdálkodás feladataiért. A két, korábban önálló terület összevonásával kialakult új intézményen belül a vízügy súlya a döntő, a környezetvédelmi feladatok ellátása (és szemléletének érvényesítése) ehhez képest háttérbe szorul. Ennek eredményeképpen a komplex természeti erőforrás-gazdálkodás, a környezet- és természetvédelmi célok nem valósulnak meg, a hagyományos vízügyi szemlélet uralkodik.

Fenntarthatóságra nevelés

A magyarországi fenntarthatóságra nevelés elméleti megalapozottsága igen korszerű, nemzetközi összehasonlításban is megállja helyét. A Nemzeti Környezeti Nevelési Stratégia olyan kiérlelt alapidokumentum, amely folyamatos megújítás mellett tartósan irányt mutat a fenntarthatóság pedagógiájával kapcsolatos aktuális feladatok tekintetében. A NAT fenntarthatóságra neveléshez kapcsolódó útmutatásai szintén jó pedagógiai alapot adnak. A Köznevelési törvény 2003-as módosítása kötelezően előírta, hogy minden iskolának el kell készítenie a fenntarthatóságra nevelési programját a pedagógiai programja részeként.

A gyakorlatban a fenntarthatóságra nevelés nálunk az óvodai és az alsó tagozatos képzésben éri el legnagyobb sikereit. Ezen a szinten a módszerek kidolgozottsága, elérhetősége és alkalmazásának elterjedtsége megmutatkozik a gyerekek attitűdjének változásában is. Az általános iskolák felső tagozatában és a középiskolákban már összetettebb a kép. Van, ahol mintaértékű programokkal találkozunk, máshol a fenntarthatóságra nevelés egy-egy részterületében érnek el sikereket (például az erdei iskolákkal), azonban több iskolában jellemző, hogy ez a szemléletmód egyáltalán nem jelenik meg. Sok iskola számára nem egyértelmű, hogy a fenntarthatóságra nevelés segítségével

milyen célokat szeretne elérni, az intézmény pedagógiai programjába nem illeszkedik szervesen a fenntarthatóságra nevelés, így a megvalósulása is kétséges. A legrosszabb a helyzet a szakképzésben. A szakképző intézmények tankönyveiben az adott szakmák környezeti problémái alig-alig jelennek meg.

Kialakulásának történeti előzményeiből adódik, hogy hazánkban a fenntarthatóságra nevelés még mindig természettudomány-központú. A pedagógustársadalomban még mindig jellemző az a felfogás, hogy a humán tárgyaknak (és általánosságban a humán-társadalmi szférának) nem feladata a fenntarthatóságra nevelés. Így a fenntarthatóságra nevelésnek nincs érdemi kapcsolata a demokráciára neveléssel és a globális felelősségvállalásra neveléssel sem.

A környezeti nevelők és a fenntarthatóság pedagógiáját komplex módon alkalmazó pedagógusok elismertsége ma Magyarországon igen alacsony. Gyakran egy-egy lelkes pedagógus munkáján múlik, hogy megvalósulnak-e az iskolai és iskolán kívüli programok. Az anyagi és erkölcsi megbecsülés hiánya periférikus helyzetbe kényszerít olyan embereket, akiknek egészen más lehetőségekkel és esélyekkel kellene rendelkezniük.

A fenntarthatóságra neveléssel kapcsolatos akkreditált tanártovábbképzések rendszerének kidolgozása megtörtént Magyarországon. Az azonban nem világos, hogy a továbbképzés után milyen változások történnek egy-egy iskolában, ennek nyomon követése még gyerekcipőben jár. A fenntarthatóságra nevelés értékelése, minőségbiztosítása is hiányzik.

Kevés a fenntarthatóságra neveléssel kapcsolatos pályázat és az erre fordítandó forrás. Komoly érvágást jelentett a Környezeti Nevelési és Kommunikációs Programiroda megszüntetése, pedig az intézmény a minisztériumok közötti együttműködés szép példája volt. A Magyarországi Ökoiskolák Hálózata fejlődik (már 200-nál több iskola nyerte el az ökoiskola címet), ugyanakkor súlyos nehézségekkel küzd, jövőbeli fenntartása, működtetése bizonytalan.

A fenntarthatóságra nevelés jellegéből adódóan elsődlegesen az oktatási és a környezeti tárca területéhez tartozik. A két minisztériumnak azonban még az adott feladatra vonatkozó szervezeti struktúrája is eltér. Szervezeti egység híján az oktatási tárcánál esetleges, személyfüggő a fenntarthatóságra nevelési kérdések kezelése. Tisztázatlan a két minisztérium közötti fenntarthatóságra nevelési együttműködési megállapodás helyzete. A fenntarthatóságra neveléssel kapcsolatos kormányzati koordináció hiánya, illetve a kaotikus állapotok sokat ártnak.

A fenntarthatóságra nevelés csak akkor lehet hatékony és eredményes, ha megfelelő társadalmi háttérrel is rendelkezik. A hazai zöld szervezetek létrehozásában jelentős szerepet vállaltak a pedagógusok. Több, a fenntarthatóságra neveléssel foglalkozó országos egyesület működik Magyarországon, de jelentős számban vannak olyan regionális és helyi szervezetek is, melyek fő tevékenysége a környezeti nevelőmunka segítése. Számos egyesület a tulajdonában lévő ingatlanokon erdei iskolát, oktatóközpontot mű-

ködtet. A területen dolgozó társadalmi szervezetek közti együttműködés példaértékű. Civil kezdeményezésre került sor a Környezeti Nevelési Stratégia kidolgozására és megjelentetésére.

A civil szervezetek a társadalmi részvétel működő formáiba tudják bevezetni a diákokat, ezzel hidat képezve az iskola és a társadalom között. Az iskolákban a civil szervezetek szerepvállalása megkönnyíti a módszertani sokszínűség és megújulás biztosítását, segít elkerülni a rutinmegoldások, az oktatási és nevelési eljárások egyhangúságának eluralkodását. A civil szervezetek szerepvállalása, közösségformáló ereje emellett bizonyos területeken tehermentesíti az iskolát. A civil szervezetek számos oktatási segédanyagot is kidolgoztak, melyekből az iskolák válogathatnak, annak érdekében, hogy sokszínűbbé és hatékonyabbá tegyék környezeti nevelőmunkájukat.¹⁵⁹ Hazánkban az iskolák, rossz hagyományt követve, szellemileg zárt intézmények abban az értelemben, hogy alig nyitnak az iskola természeti és főleg társadalmi környezete felé. Nagyon kevés együttműködés van az iskolák és az iskolán kívüli szektorok (vállalkozók, egyházak, magánemberek, szülők, civil szervezetek stb.) között. Pedig a fenntarthatóságra nevelés komplex jellegéből adódóan ez is fontos lenne.

Hulladékgazdálkodás

A hulladékgazdálkodásban ma Magyarországon nem érvényesül a megelőzés, hasznosítás, ártalmatlanítás prioritási sorrendje, a csővégi ártalmatlanítási technológiák uralkodnak. Hasznosítási kapacitások alig épülnek, csak a szelektívgyűjtési-előkezelési infrastruktúra fejlődik. Az elmúlt években alig volt olyan intézkedés, ami a hulladékok keletkezésének csökkentését célozná.

Keveset tudunk a keletkező hulladékok mennyiségéről és minőségéről. A Hulladékos Információs Rendszer (HIR) adatai hiányosak és értékelhetetlenek. 2004 óta van adatszolgáltatási kötelezettség, de a bevallási kultúra alacsony, a zöldhatóságok pedig képtelenek érvényt szerezni a jogszabálynak. Évente 70-100 millió tonna hulladék keletkezik, de szinte semmit sem tudunk pl. a mezőgazdasági hulladékok mennyiségéről és sorsáról. Folyamatosan nő a települési szilárd hulladék (TSZH) térfogata. Egyes adatok szerint a termelt a TSZH tömege viszont csökken vagy stagnál (4,5-4,8 millió tonna/év), de ez minden valószínűség szerint alul van becsülve. A jelenség háttere, hogy egyre kevesebb a háztartások hulladékaiban az inert anyag (salak, hamu) és egyre több a nagy

¹⁵⁹ Ilyen például a Demokratikus Ifjúságért Alapítvány iskolai programja, a Planet Alapítvány interkulturális kapcsolatok erősítését szolgáló programja, az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület kiadványai, a Fauna Egyesület „Mi és a háztáji állatok” című oktatási segédanyaga, a Regionális Környezetvédelmi Központ „Zöld utipakk” oktatócsomagja, a Magyar Környezeti Nevelési Egyesület „Módszerkosara”, a KÖRLÁNC Parlagrafü-programja, a HUMUSZ Tájékoztató Programja, és még sok más.

térfogatú, de könnyű csomagolás. A keletkező hulladék összetételére vonatkozóan országosan jellemző, megbízható idősorok nem állnak rendelkezésre. Az állami stratégiák évi 1-2 %-os növekedéssel számolnak, de ezek nem megalapozott becslések.

A rendszerváltás óta csomagolási boom-ot élünk meg, az eldobó csomagolások aránya növekszik, az újrahasználati rendszerek (újratölthető ital- és élelmiszer-csomagolások) jórészt összeomlottak. Az államnak nincs eszköze (és akarata), hogy a kibocsátott csomagolások mennyiségét mérje, így csak ipari-kereskedelmi adatok állnak rendelkezésre, ezek pedig vélhetően szándékosan torzák. Évekig 800 ezer tonna kibocsátásról beszéltek (mintha nem lenne növekedés), 2007-ben 865 ezer tonnát ismertek be. Többféle becslés szerint is évek óta elértük az 1 millió tonnát (a városi háztartások hulladékának min. 25 tömeg %-a és kb. 45-50 térfogat %-a csomagolás!), de az iparnak az uniós hasznosítási elvárások miatt érdeke, hogy a kibocsátási számokat alacsonyan, a begyűjtési arányokat magasan becsülje. Az ipari hulladék mennyisége a gazdaság szerkezetváltása óta csökken, de erről sincs kielégítő nyilvántartás.

A termelői veszélyes hulladékok mennyisége csökken, de az ország sok pontján komoly mennyiség halmozódott fel, amelyek potenciális veszélyforrásokat jelentenek. A veszélyeshulladék-égetőket átalakították az EU-normáknak megfelelően, de nincs elegendő ártalmatlanító kapacitás.

A lakossági hulladék kb. 95%-ára terjed ki a kötelező közszolgáltatás. Még sok önkormányzati tulajdonú szolgáltató működik, de egyre erősebben jelen vannak a külföldi cégek a közszolgáltatásban. Az átlagos szemétdíj alacsonynak mondható, de komoly növekedés várható. A települések mintegy 10%-án kommunális adóként hajtják be a szemétdíjat, ami alkotmányossági és fogyasztóvédelmi aggályokat is felvet. A hulladékkezelési infrastruktúra állapota nem kielégítő. Több száz régi lerakót kell bezárni, rekultiválni, de erre nem érezhető igazi állami erőfeszítés. Épült néhány EU-konform lerakó, de túlzottan központosított rendszerek születtek, aminek eredményeképpen nőni fog a szemétdíj. Egy kommunális szemétegető működik (Rákospalotán), de az ország több helyén komoly az állami vagy befektetői szándék újabbak építésére, a szabályozási környezet is ezt preferálja. A cementgyári és erőművi együttesek terjedőben van.

A szelektív gyűjtés terjed, a lakosság pozitívan fogadja, de egy alacsony hatékonyságú és drága rendszer van kiépülőben. Az ipari-kereskedelmi csomagolások begyűjtése teljes körűnek mondható. A begyűjtött másodnyersanyagok nagy részét exportáljuk, csak a papírhulladék feldolgozására van elegendő belföldi kapacitás. A másodnyersanyag-piac 2008 őszén összeomlott világszerte, és ez Magyarországot is készületlenül érte. Sorban zárnak be vagy mennek tönkre a szelektív gyűjtésben érdekelt cégek. Most látszik, hogy milyen nagy hiba volt a hasznosító ágazatot ilyen alacsony szinten tartani.

Több tízezer illegális lerakó csúfítja el a vidéket.

Céljaink, javaslataink

1. Klímavédelem

a) Klímadiplomácia

A klímaváltozás következményeinek enyhítése terén Magyarország számára az alkalmazkodás¹⁶⁰ és a nemzetközi klímadiplomácia a két legfontosabb terület. Az éghajlati rendszer reakcióideje ugyanis hosszú, és a magyarországi kibocsátás-csökkentés önmagában nem ér el jelentős hatást, csak akkor, ha nemzetközi szinten is jelentős csökkentést sikerül elérni. A klímagázok hazai kibocsátásának csökkentésére tehát nem elsősorban azért van szükség, hogy ezzel védjük meg hazánkat a klímaváltozás hatásaitól, hanem azért, mert hatékony nemzetközi egyezményekért csak így tudunk hitelesen kiállni. A fosszilis energiaforrások felhasználásának csökkentése a klímaváltozástól függetlenül is komoly hazai érdek a várható drágulásuk és az egyirányú importfüggőségéből adódó kiszolgáltatottságunk miatt is. Nemzeti érdekünk is azt kívánja tehát, hogy az Unión belül a radikális csökkentési célok kitűzése és a nemzetközi fórumokon való képviselése érdekében lépünk fel. Ezért a következő álláspontok képviselétét javasoljuk.

A kibocsátás-csökkentési célok összehasonlítási alapja (báziséve) egységesen 1990 legyen. Az Unió által jelenleg vállalt, 2020-ra 20 százalékos kibocsátás-csökkentés, amely más jelentős kibocsátók érdemi vállalásai esetén 30 százalékra emelhető, elégtelen. E helyett minimum 30 százalékos uniós szintű csökkentést javasolunk 2020-ig (ez Magyarország számára kb. 14 százalékos csökkentést jelent). Más jelentős kibocsátók hasonló vállalásai esetén a 40 százalékos célkitűzést kell támogatni.

Összességében évi 110 milliárd dollárt kell a fejlődő országok számára biztosítani a fejlett országok részéről, 70 milliárdot kibocsátás-csökkentésre, 40-et pedig az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra. Ebből évi 35 milliárd dollár lenne az Unió részese, amely nem önkéntes felajánlásokból, hanem kötelező előírások alapján kell, hogy összeálljon.

Az emisszió-csökkentés megoldása nem történhet veszélyes, jelentős környezeti hatással járó beruházások (például nagy vízerőművek) révén.

A jövőben megköthető klímaegyezmény hatályának ki kell terjednie olyan szektorokra is, amelyek eddig kívül maradtak a figyelem fókuszán. Ilyen például a mezőgazdaság, amely becslések szerint az üvegházgáz-kibocsátások akár harmadáért is felelős, miközben a terület alig jelenik meg a klímataárgyalásokon. Egyúttal egy olyan mezőgaz-

¹⁶⁰ Az alkalmazkodás területén az egyik legjelentősebb feladat a villámárvizek kezelésére és csapadékmennyiség csökkenéséből adódó talajvízszint-csökkenésre való felkészülés. Ezt szolgálja a III/A fejezetben vázolt zöld munkahelyteremtő programok egyike.

dasági és vidékpolitika megvalósítását kell szorgalmazni mind az Unió szintjén, mind a nemzetközi rezsimeken keresztül, amely fenntartható, erőforrás-takarékos, és elősegíti a helyi közösségeket támogató agrárrendszerek kialakulását.

b) A nemzetközi klímaegyezményekből keletkező bevételek kezelése

A nemzetközi kötelezettségeinkből adódó bevételek jelentős forrásokat jelenthetnek az éghajlatvédelem területén. Ide tartozik az európai (ETS), és a nemzetközi kvótakereskedelem (IET), és korlátozottabb mennyiségben a JI¹⁶¹ (Joint Implementation, Együttes Vállalás) projekteken keresztül beáramló tőke is ide sorolható. Ezek javarészt olyan külső körülmények, amelyre Magyarországnak viszonylag csekély a ráhatása, de fontos üzenetet hordoz, hogy ezeket a törekvéseket támogatni kell, hiszen egységes eszközt jelent minden érintett ország számára.

Ki kell emelni, hogy az így beérkező forrásokat egyértelműen és átláthatóan zöld beruházásokra kell fordítani. Ez sajnálatosan nem volt jellemző az eddigi bevételek esetében, így ezen mindenképpen javítani kell. Ennek érdekében javasoljuk egy önálló állami *Klímavédelmi Alap* létrehozását, amely befogadja, kezeli, és átlátható módon kifizeti az éghajlatváltozás elleni fellépés céljára szánt összegeket, ideértve a nemzetközi kvótakereskedelemből származó bevételeket is.

A III/A fejezetben bemutatott zöld adóreform-tervezetünk ezeknek a bevételeknek a növekedését eredményezné, ugyanis a bevezetni javasolt kvótaalapú széndioxid-adó megtakarításra ösztönözné, ez pedig növelné a nemzetközi kvótakereskedelemben értékesíthető kvótamennyiséget. (A részleteket lásd ott.)

c) Hazai kibocsátás-csökkentés: energiagazdálkodás és közlekedés

Hazai kibocsátás-csökkentést elsősorban az energiaszektorban és a közlekedésben lehet elérni, emellett a mezőgazdaság területén a korábbiakban bemutatott javaslatainknak is jelentős kibocsátás-csökkentő hatása van.

Magyarországon a legnagyobb és leggazdaságosabban kiaknázható potenciál a lakossági energiahasználatban, a középületek energiahasználatában és a közlekedés energiaigényének csökkentésében van.

A közlekedésben rejlő megtakarítási lehetőségek egy része a közlekedési módok közti váltásban és a térhasználat megváltozásában, más része a jelenlegi eszközök hatékonyságában rejlik. A többfunkciós városi központok, kistérségek fejlődése csökkentheti a közlekedési igényt. Ezen kívül vasúti infrastruktúra fejlesztése és a közúti áruszállítás externális költségeinek érvényesítése, illetve a városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése eredményezhet elsősorban kibocsátás csökkenést.

161 Az egyik ország a másikban hajt végre kibocsátás-csökkentő beruházást, cserébe kvótát kap.

Az energiatermelésben is igen nagy megtakarítási lehetőségek rejlenek. A magyar erőművek jelenlegi meglehetősen alacsony hatásfoka miatt a következő bő egy évtized alatt jelentős hatásfok-növekedés érhető el. A hálózati veszteség ugyancsak kimagasló és majdhogynem egyedülálló a kontinensen. E két területen 10 év alatt a teljes energiafelhasználás akár 10%-át is meg lehet takarítani.

Ezeket a lehetőségeket részletesen bemutattuk a III/B fejezetben (Energiagazdálkodás és közlekedés).

A III/A fejezetben bemutatott zöld adóreform-tervezetünk egyik fő célja a gazdasági szereplők magatartására ható ösztönzők átalakítása. Ettől is a hazai kibocsátás csökkenését várjuk.

2. A természeti rendszerek védelme

Az ENSZ millenniumi programjának jelentése¹⁶² is megállapítja, hogy az ökoszisztéma szolgáltatások jelenlegi rohamos fogyatkozásának mérséklése csak jelentős kormányzási, jogalkotási, szervezeti és gazdasági változtatások esetén lehetséges, amire különböző forgatókönyveket javasol. A lehetséges hatékony változtatások között sok a mezőgazdálkodásra vonatkozik: pl. a hátrányos gazdasági, társadalmi, valamint a káros környezeti következményekkel járó támogatások megszüntetése, fenntartható erdőgazdálkodási módok bevezetése és a túlzott mezőgazdasági tápanyaghasználat visszaszorítása. Nem elhanyagolható emellett a közvetlen faj- és élőhelymegőrzési célú erőfeszítések, a természetvédelmi programok és intézmények szerepe sem. A természeti rendszerek megőrzése csak úgy képzelhető el, ha a természetvédelem nem külön ágazatként, hanem a gazdasági és társadalmi folyamatok állandó feltételeként van jelen. Azaz a különböző intézkedéseket rendszerszemléletre alapuló megközelítésben kell meghozni és minden intézkedésnél mérlegelni kell azok fenntarthatóságra gyakorolt hatását. A fenntarthatóság elveit a gyakorlatban a gazdaság és társadalom minden területén kell alkalmazni az ehhez szükséges intézményi, jogalkotási és jogszabályi reformokkal.

A jelenlegi merev művelési ágakba való sorolás helyett lehetővé kell tenni a természetes folyamatoknak megfelelő erdő-gyep, illetve szántó-gyep dinamika érvényesülését. Ezzel összhangban megkönnyítenénk a korábbi mezőgazdasági területek (szántók, intenzív művelésű gyepek) átsorolását gyep művelési ágba, ezáltal megszüntetnénk a művelés kényszerét, ha ott a gazdálkodás felhagyása után elindult a természetes regeneráció, vagyis spontán módon őshonos fajokból álló gyepek állomány alakult ki. Ha pedig erdő művelési ágba tartozó területet különösen indokolt, természetvédelmi

közérdekből kell gyepterületi művelési ágba sorolni, akkor az ilyenkor szokásos büntetés alól mentességet kell biztosítani. Ugyanakkor természetes gyepterületből vagy erdőből kiinduló művelésiág-váltásnál kötelező természetvédelmi hatástanulmány elkészítését írjuk elő.

A mezőgazdasági támogatások jelentős részét át kell csoportosítani a termeléshez köthető támogatásoktól a természetmegőrzést hatékonyabban szolgáló, komplex vidékfejlesztési célokra (a KAP II. pillér). Támogatni kell a környezetbarát, integrált növényvédelmet, és ösztönözni az ökológiai (bio-) gazdálkodás nagyarányú elterjedését. Össze kell hangolni a tájgazdálkodásra épülő különböző támogatási rendszereket. Ezekről részletesebben lásd a vidék esélyegyenlőségéről szóló II/C fejezetet és a III/A fejezet mezőgazdaságról szóló részét.

Az agrár-környezetgazdálkodási támogatási rendszereket oly módon alakítjuk át, hogy a regionális és helyi természeti adottságoknak megfelelően különbséget tegyenek az előírásokban, ezáltal az előírt kezelések alkalmazkodhassanak a helyi viszonyokhoz. A támogatásoknak elsősorban a kezelések természeti állapotra gyakorolt hatását kell tükröznie.

Ösztönözzük az extenzív, legeltetési állattartás elterjedését, a megfelelő vidékfejlesztési programokba integrálva.

Támogatjuk a szántóföldek ugaroltatását, és eltöröljük a gyommentesítés érdekében végzett művelési kötelezettséget.

Kezdeményezzük a mára drasztikusan megfogyatkozott erdőssztyepp erdők összes állományának szigorú védelem alá helyezését; ahol lehetséges, rekonstrukciójuk megkezdését.

A védett erdőkben maradéktalanul érvényesítenénk a védelmi célt, végrehajtanánk az ehhez szükséges intézményi változásokat. Megszüntetnénk a tarvágásokat és a nem őshonos fajokkal történő erdőtelepítéseket a védett területeken.

A védelem alatt nem álló, gazdasági erdőkben is a természetközeli gazdálkodás elterjedését ösztönözzük, ezért a felújítási módok közül a folyamatos erdőborítást biztosító eljárásokat (Pro Silva, szálalás) támogatjuk. Megtiltanánk az erdők és természetes erdők termőhelyeire telepített ültetvények esetében a természetromboló erdőgazdasági technológiák alkalmazását (teljes talaj-előkészítés, prizmás tuskózás). Ahol a termőhelyi feltételek megfelelőek, a regenerációs szukcessziós folyamatokat segítve jelentős méretű új természetes erdőterületek létrehozását is támogatjuk a ma szántóként vagy fatermesztő parcellaként használt területek egy részén. Mindezek forrását az erdészeti támogatásokon belül az erdőkörnyezetvédelmi kifizetések részarányának növelésével biztosítanánk valamint a személyi jövedelemadó egy százalékának kiemelt közcélra történő felajánlásakor ismét választhatóvá tennénk a természetközeli erdőgazdálkodást, amit megszüntetése előtt, 2007-ben az adózók 220 millió forinttal támogattak. Lépéseket tennénk a túltartott vadállomány egészséges keretek közé szorításának érdekében.

Szigorúan fellépni az illegális fakitermelés és az erdőben űzött motorsportok ellen, ennek érdekében megerősíteni javasoljuk a természetvédelmi és erdészeti hatóságokat, és ösztönöznénk a más állami szervekkel (például a rendőrséggel) való együttműködésüket.

Lehetővé tennénk a környezet- és természetvédő társadalmi szervezetek teljes értékű részvételét az erdészeti eljárásokban.

A vízzel mint az élethez feltétlen szükséges és egyre fogyatkozó erőforrással való jobb gazdálkodás elérése kulcsfontosságú, különösen a globális éghajlatváltozás várható hatásainak tükrében. Ehhez a kizárólag mérnöki szempontok alapján átalakított, és a természetes vízdinamikával ellentétesen működő vízrendszereket felül kell vizsgálni, és közelíteni kell azokat a természetes állapotokhoz. (Lásd a következő pontot.)

3. Vizeink védelme, vízgazdálkodás

A környezetvédelmi célú programok többségében a víz mint elfogyasztható erőforrás jelenik meg, aminek az elfogyasztását és a beszennyezését kell lassítani. Valójában az a feladat, hogy az érkező vizet úgy használjuk, hogy minél többet vissza tudjunk adni a vizet hasznosító természeti rendszereknek, lefolyóvá változtatott vízfolyásaink regenerációs folyamatainak segítségével, kanyargósságának és változatosságának helyreállításával, a mederszint-visszatöltődési folyamatok segítségével, vízparti, ártéri erdeink, ligeteink megőrzésével, életre keltésével, eredeti árterek szabályozott újbóli megnyitásával. Fontos feladat továbbá a szántók területének rovására történő természetyszerű erdősítés, illetve a mezőgazdasági parcellák határmezsgyéinek újraélesztése. A klímaváltozás kapcsán erősödő vízjárásbeli szélsőségek megjelenése mindezt különösen indokoltá teszi.

Alföldjeinken kézenfekvő megoldás az egyszer már létezett, és sok száz éven keresztül működött ártéri vízellátó rendszerek (fokrendszerek) felélesztése. Ezek az eredeti árterek jelentős hányadán újra lehetővé tehetik majd a rétek, nádasok, ökológiai gyümölcsösök, erdők-ligetek, és a természetes (vagy azzá váló) ártéri halastavak vízellátását.

Az ártéri természeti (és természetbarát gazdálkodási) rendszer felélesztésével számos, ma szinte megoldhatatlannak tűnő gond orvosolható, megoldódhat az árvízi károk elleni védelem, megoldódhat az aszálykárok megelőzése, újra vízhez juthatnak a természeti rendszerek és javulhat a térségi éghajlat. A szélsőséges eloszlásban érkező nagyvizeket is áldásnak tekinthetjük ismét, ha helyet találunk nekik. Ez a hely a természetes, eredeti árterek nagy részén adott, csak a támogatásból fenntartott szántók indokolták máig a víztelenítésüket.

A ma vízelvezetést szolgáló csatornák egy részét meg kell szüntetni (illetve lefolyástalan vizes élőhellyé kell alakítani), más részüket (az alföldeken) át kell alakítani kétirányú, vízellátást is lehetővé tevő mederré. Mindezzel csökkenthető a vízgyűjtőkről (a tenger

felé) elfolyó víz mennyisége, s a többletvíz haszonra fordítható mind az ember, mind a többi populáció számára. Ugyanakkor az élővilág is visszanyerheti eredeti területének egy részét, és beindulhat az ártéri és vízi ökoszisztémák regenerációja. Az Unió Víz keretirányelve elő is írja hazánk számára a felszíni vizek és a felszín alatti vizektől függő ökoszisztémák jó állapotának helyreállítását.

A települések fenntartható vízgazdálkodása érdekében – ahol csak lehet – olyan vízkezelési és területhasználati megoldásokat kell választanunk, melyekkel lehetővé válik a csapadékvizek helyben tartása, a természetes zöldfelületek növelése, a használt vizek szelektálása és újrafelhasználása (pl. szelektív házi lefolyórendszerek kiépítésével), illetve párologtatása (pl. helyi – akár gyökérzónás, üvegházás, faültetvényes vagy egyéb – tisztítóval, ahol a tisztított víz nádas, fűzest, egyéb zöldfelületet, vagy halastavat táplál). A felszíni vizek jó minőségi állapota sem érhető el mindenhol központosított szennyvízkezelő rendszerek kiépítésével, ez is indokolja a helyi szennyvízkezelő megoldások elterjedését. A települések hőmérsékletét növelő klímaberendezések felszerelése helyett is a felszíni vizek megtartását, a vizet párologtató fák telepítését szükséges támogatni. (1 vízközel fa teljesítménye kb. 10 klímaberendezéssel ér fel, és nem fűt).

A kül- és belföldi eredetű vízszennyezések elleni védelem elsősorban a szennyezések megszüntetésével valósulhat meg, azonban a természeti rendszerek (elsősorban a nádasok és az erdők, ligetek) kiterjedésük és természetességük függvényében hatékony tisztítórendszerként szolgálnak mind a felszíni, mind a felszín alatti vizek minősége szempontjából.

2009. december 7-én az Országgyűlés elfogadta az LMP által kidolgozott, az MTVSZ, a Greenpeace és a Védegylet közreműködésével kezdeményezett törvényjavaslatot a cianidos bányászati technológiák tilalmáról. Magyarország felszíni vizeinek 95 százaléka azonban a határainkon túlról érkezik, így nagyon fontos az együttműködés szomszédos országokkal, például a nagybányaihoz hasonló ciánszennyezések megelőzésében.

A Kárpát-medence mint ökológia és vízrajzi egység területén a szomszédos országokkal együttműködve, közös, integrált programok megvalósítása révén felszámolhatók a havária jellegű szennyezések forrásai, az EU-tagságból fakadó előnyök (a vízkeretirányelv hatálya a régió területének nagy részén) a vízgyűjtőkön való gazdálkodás (erdőművelés stb.) közös tervezése révén hozzájárulhatnak a folyók vízjárásában az ezredforduló körül tapasztalható szélsőséges kilengések csillapításához is. Kezdeményező szerepet kell játszani abban, hogy a környező országok (elsősorban Románia, Ukrajna, Szlovákia) a cianidos technológiák hazai tilalmához hasonló szabályozásokat fogadjanak el, valamint fel kell lépni a veszélyes bányatechnológia uniós szintű tilalma érdekében.

A felszín alatti vízbázisok minősége és mennyisége a megújulást nem meghaladó mértékű vízkivétel, és a szennyező források felszámolása révén stabilizálható, és hosszú távon a társadalom jóléte, az életminőség növelése (például a fenntartható léptékű gyógyturizmus) érdekében hasznosítható.

A talajvíz védelme érdekében a mezőgazdasági termelés olyan formáit (extenzív gazdálkodás, tájgazdálkodás, ökológiai gazdálkodás) kell támogatni, melyek a lecsökkentett vegyszerhasználat, vagy teljesen vegyszermentes termelési módok révén a talajvíz elszennyeződésének kockázatát csökkentik. Tájgazdálkodás kialakításával az öntözés következtében előálló szikesedéstől is megmenekülhetünk.

A dunai hajózóút fejlesztésére vonatkozó jelenlegi elképzelések a folyó ökológiai állapotának további romlását, az utolsó természetközeli folyamszakaszok tönkretételét vetítik előre, így azok véleményünk szerint nem támogathatóak.

Elfogadhatatlan, hogy Magyarországnak nincs stratégiája a Duna hosszú távú kérdéseivel kapcsolatban, ebből a helyzetből fakad, hogy nem tudunk saját álláspontot képviselni a felmerülő kérdésekkel kapcsolatban. A Duna teljes magyarországi szakaszára vonatkozó komplex víz- és tájgazdálkodási koncepció elkészítésére van szükség, amely a víz-keretirányelvben foglaltaknak megfelelően a folyó „jó ökológiai állapotának” helyreállítását tűzi ki célul, és bármilyen beavatkozást csak ezzel összhangban enged meg. Egyben erőteljesen be kell kapcsolódni az Európai Unió készülő Duna-stratégiájának alakításába.

A felszín alatti vízbázisok védelme érdekében tovább kell folytatni, illetve érvényre kell juttatni azt a vízbázis-védelmi intézkedéssorozatot, mely a megfelelő védőövezetek megtervezésével és kijelölésével, valamint az azokon folytatott, a vízbázisokat veszélyeztető tevékenységek (mezőgazdasági, ipari tevékenységek, illegális személtlerakók) korlátozásával, illetve megszüntetésével megakadályozza a vízminőség további romlását. Különös figyelmet kell fordítani az érzékeny, gyengén fedett karsztos területek vízbázis-védelmére. E tevékenységek finanszírozására – mivel a felszín alatti vízkészletek a hozzájuk kapcsolódó felelősséggel együtt állami tulajdonban kell, hogy maradjanak – megfelelő mértékű állami forrásokat kell biztosítani.

A vízbázisok mennyiségi védelme érdekében szükséges az alternatív helyi vízhasználatok ösztönzése és támogatása (csapadékvíz, talajvíz-felhasználás) a közegészségügyi követelmények szigorú megtartása mellett. A folyamatosan megfelelő ivóvízminőség biztosítása érdekében a szolgáltatóknál olyan vízellátás-biztonsági intézkedések bevezetését javasoljuk, melyek kizárják, illetve minimálisra csökkentik az ivóvízellátás egészségügyi kockázatait. A rendelkezésre álló forrásokhoz igazítva, meg kell valósítani az Európai Unió vízminőségi határértékeinek elérését célzó vízminőség-javító programot.

A szennyvízelvezetés és szennyvíztisztítás helyzetének javítására javasoljuk, hogy ott, ahol ehhez az adottságok megfelelőek, alternatív szennyvíztisztítási megoldásokhoz, illetve helyi közműpótló megoldásokhoz lehessen támogatást szerezni. A vizek jó állapotának elérése ezek híján amúgy sem lehetséges. A térségi, illetve regionális szennyvízelvezető és tisztító rendszerek további építése csak ott támogatható, ahol nem lehetséges más megoldás területhasználati, illetve vízbázis-védelmi szempontból.

A meglévő, de a kibocsátási határértékeket nem teljesítő szennyvíztisztító telepek korszerűsítését a befogadók, illetve vízbázisok érzékenységehez igazítva, a fontossági sorrendeknek megfelelően, fokozatosan kell megvalósítani.

Nem támogatjuk a víziközmű-szolgáltató cégek privatizációját és az állami tulajdonban tartását sem. Ezek a korlátozottan forgalomképes víziközmű-vagyonnal együtt önkormányzati tulajdonban – helyi kontroll alatt – vannak a legjobb helyen.

A fentiek természetesen nem képzelhetőek el a megfelelő jogszabályok megváltoztatása nélkül. Ez abból a szempontból is szükséges, hogy vízügyi jogszabályaink összhangba kerüljenek a természetvédelmi jogszabályok vizekre és vizes élőhelyekre vonatkozó előírásaival.

4. Az intézményrendszer

A környezeti intézményrendszer alapvető célja a környezet állapotának megőrzése és javítása. Minden egyéb cél csak ennek a célkitűzésnek alárendelve érvényesíthető. A hatékony intézményrendszer kialakítását a legfelső irányító szinten kell elkezdeni. Ahhoz, hogy a különböző környezeti szempontokat képviselő intézmények ne egymással szemben, rivalizálva próbálják meg céljaikat érvényesíteni, egységes szemléletű és irányítású rendszerre van szükség. Ennek alapeleme a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás államigazgatási irányításának összefogása, azaz egy *egységes természeti erőforrások minisztérium* létrehozása, amely a jelenlegi környezetvédelmi tárcához tartozó feladatok mellett integrálja az erdőgazdálkodás, az energiapolitika, a területfejlesztés és a mezőgazdaság ágazati irányítását is.

Egy, új hatékonyabb rendszer kialakításának előfeltétele, hogy a jogi szabályozás a mindenkori környezeti állapotoknak megfelelően, hosszabb távon kiszámíthatóan biztosítsa a környezeti elemek egységes védelmét. Szűnjenek meg az ad hoc politikai, vagy lobbierdekeknek megfelelő jogszabály-módosítások. Hatásvizsgálati elemzés nélkül módosítás se legyen elfogadható.

A valós környezeti információknak mindenki számára elérhetőnek kell lenniük (számszerűen, és közérthetően megfogalmazva, a tendenciákat bemutatva). Szigorúan be kell tartatni a vonatkozó jogszabályokat (Aarhusi Egyezmény, elektronikus információszabadságról szóló törvény stb.).

A hatásvizsgálathoz kötött tevékenységek engedélyezésébe független szakértőket kell bevonni, vagy kirendelni, hasonlóan a bírósági eljárásban kirendelt szakértői tevékenységhez. A környezeti hatásvizsgálatról szóló kormányrendelet módosításával meg kell szüntetni azt a helyzetet, hogy a hatásvizsgálatok megrendelője maga a beruházó, így azokban a beruházói érdekek tükröződnek.

A környezeti célok teljesülése érdekében egységesebb, gyakoribb, nagyobb számú hatósági ellenőrzésre van szükség. Hosszabb távon célszerű elkülöníteni az engedélyezést és az ellenőrzést a hatósági szervezetben. Az érintett lakosság – még ha érdeklődne is – későn, a döntések jogerőre emelkedését követően szerez tudomást számtalan, a környezetállapotát negatívan befolyásoló döntésről, részvétele sok esetben formális. A részvétel lehetőségét az ellenőrzési folyamatokban ezért erősíteni kell.

A jelenleg hatályos környezetvédelmi tárgyú jogszabályok hatályosulását a kihirdetésüktől számított néhány éven belül felül kell vizsgálni, elérték-e azt a célt, amiért megalkották azokat (jogszabályok hatásvizsgálata kihirdetésüktől számított 2-3 éven belül, és a környezetállapot változására kifejtett hatásuk értékelése).

A területi szervek jogalkalmazási ellentmondásait kötelező legyen, bárki kezdeményezésére feloldani, a gyakorlatot egységesíteni, hasonlóan az Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntéseihez.

Meg kell vizsgálni, hogy a hatályos képesítési előírásoknak megfelelő-e a foglalkoztatás a környezetvédelmi igazgatásban (1 éven belül), a vizsgálat eredménye alapján ki kell dolgozni az esetleges változtatásokhoz szükséges intézkedéseket (új képesítési rendszer, képzési rendszer, versenyképes köztisztviselői bér- és juttatásrendszer kidolgozása a környezetvédelmi igazgatásban).

Szükség van az önkormányzatok környezeti teljesítményének (jogszabályi kötelezettségeik betartásának a vizsgálata) mérésére, objektív mérő- és ösztönző rendszer kidolgozása (2-3 év). Ehhez kapcsolódóan elengedhetetlen a települések környezeti állapotának megismerésére egységes követelményrendszer készítése, (szempontrendszer a települési környezetvédelmi programokhoz) az önkormányzatok környezetvédelmi programjainak teljesítését elősegítő, ösztönző rendszer kidolgozása.

Az egységes zöldhatóság esetében szükség van a megfelelő működéshez szükséges finanszírozási háttér és létszám biztosítására, a kezelői és a hatósági funkciók tényleges szétválasztására, és a hatóságok személyi kapacitásának bővítésére terepi ismeretekkel rendelkező, ellenőrizni is képes munkatársi körrel.

Az egységes jogalkalmazás és jogértelmezés biztosítása érdekében központi útmutatókat kell készíteni az egyes kritikus jogszabályokhoz.

A társadalmi részvételt a pályázati támogatások megfelelő részvételi folyamatok végrehajtásához kötésével is erősíteni kell.

Széles körben be kell vezetni az elektronikus ügyintézkést.

A profitorientált erdőgazdaságok szerepét az érintettekkel egyeztetve újra kell gondolni. Több lehetséges megoldás közül (a védett területeken a nemzeti parkok megrendelői és ellenőrzői funkciója mellett az erdőgazdaságok végrehajtói feladatokkal való megbízása, az erdőgazdaságok nonprofit Kft-kké alakítása, egységes, non-profit állami erdőszet létrehozása) megfelelő egyeztetéseket követően ki kell választani a védelmi szempontokat megfelelően érvényesíteni tudó új rendszert.

A nemzeti parkok esetében profiltisztításra van szükség, megmaradt hatósági feladataikat át kell adniuk a zöldhatóságnak, megfelelő jogosítványokat és lehetőségeket kell azonban kapniuk a területükön való természetvédelmi kezelés, gazdálkodás végrehajtására.

Az erdészeti hatóságok megerősítése mellett el kell fogadtatni a természet- és környezetvédő civil szervezetek ügyféli jogállásának elismerését.

A környezetvédelem, fenntarthatóság, természeti erőforrások védelmének átfogó és komplex kormányzati irányítása és közigazgatási kezelése érdekében javasoljuk a környezetvédelmi minisztérium alá vonni a kapcsolódó igazgatási területeket, így az erdőgazdálkodást, a területfejlesztést, az energiapolitikát, és egy fenntarthatósági szemléletű természeti erőforrások vagy fenntarthatósági minisztériumra bízni ezek irányítását.

9. Fenntarthatóságra nevelés

A jövő szempontjából stratégiai terület a fenntarthatóságra nevelés. A fenntarthatóság pedagógiája a környezeti nevelésre épül, foglalkozik az erőforrás-gazdálkodással, a fenntartható közösségek tervezésével, a jövőről való gondolkodással, a globális problémákkal, az együttműködésre és a partnerségre neveléssel, a kritikus gondolkodásra neveléssel, a rendszerben gondolkodás technikáival, a környezeti szemlélet és az életviteli szokások formálásával, a jövő generáció jogaival és az ökológiai lábnyom megjeleníthetőségének lehetőségeivel.

Magyarországon a fenntarthatóságra nevelés elméleti megalapozottsága nemzetközi összehasonlításban is megállja helyét. A Nemzeti Környezeti Nevelési Stratégia és a NAT fenntarthatóságra neveléshez kapcsolódó útmutatásai szintén jó pedagógiai alapot adnak. A közoktatási törvény 2003-as módosítása kötelezően előírja, hogy minden iskolának el kell készítenie a fenntarthatóságra nevelési programját.

A gyakorlatban a fenntarthatóságra nevelés nálunk az óvodai és az alsó tagozatos képzésben éri el legnagyobb sikereit. Ezen a szinten a módszerek kidolgozottsága, elérhetősége és alkalmazásának elterjedtsége megmutatkozik a gyerekek attitűdjének változásában is. Az általános iskolák felső tagozatában és a középiskolákban már összetettebb a kép. Az általános iskolai szaktárgyak tananyagát – a tankönyveket, munkafüzeteket, segédkönyveket – a fenntarthatóságra nevelés szempontjai szerint felül kell vizsgálni, át kell dolgozni. A középiskolai szaktárgyi rendszer fenntarthatósági szempontú differenciált fejlesztése sem halogatható tovább. A komplex – nem tantárgyi – tanulásszervezési formák (erdei iskola, témanap, témahét, jeles napok, terepgyakorlatok, projektpedagógia) elterjedését a továbbiakban is segíteni kell. Ki kell dolgozni és a gyakorlatban alkalmazni kell a fenntarthatóságra nevelés minőségbiztosítási rendszerét.

A fenntarthatóságra neveléssel kapcsolatos tantárgynak a pedagógusképzés minden szintjén meg kell jelennie. A fenntarthatóságra nevelés szemléletét az akkreditált pedagógus-továbbképzések rendszerében is érvényesíteni kell.

Az egészséges élethez és táplálkozáshoz szükséges szemlélet kialakításához szükséges az iskolai büfék és menzák étel- és italkínálatának felülvizsgálata. Ehhez természetes módon kapcsolódhatnak a fogyasztóvédelmi szemlélet kialakítását, tudatos vásárlók nevelését elősegítő iskolai, szakköri tevékenységek.

A legtöbb felsőoktatási szakon lehetőség van az adott szakterület fenntarthatósági vonatkozásait tárgyaló tantárgy kidolgozására és rendszerbe állítására. Az élet különböző területein multiplikátorhatású foglalkozásokra felkészítő felsőoktatási képzések, például a lelkészek, szociális munkások, újságírók képzésének tananyagába egy választható, fenntarthatóságra neveléssel kapcsolatos tantárgy beépítését javasoljuk. A szakmai megalapozó munka elindítása után ezt a szakok akkreditációs feltételeiben is meg kell követelni.

10. Hulladékgazdálkodás

Nem folytathatjuk a mai módon a nyersanyagok és az energiahordozók pazarlását. A jelenlegi fogyasztásunk szerkezete és mértéke fenntarthatatlan. Mind a luxusfogyasztás, mind a silány termékek kényszerű fogyasztása komoly negatív hatással van a környezetre, növeli a hulladékproblémát. Ha kevesebb hulladékot akarunk, kevesebbet, tudatosabban és etikusabban kell fogyasztanunk. Általános célunk a fogyasztás racionalizálása, visszafogása, az ártalmatlanítás-centrikus hulladékgazdálkodás felváltása megelőzés-központú intézkedésekkel.

Szabályozás

Mindenekelőtt megalapozott helyzetelemzést végeznénk. Publikus adatbázisokat tervezünk összeállítani, és ezek alapján elemezni a hulladékos állapotokat és folyamatokat. Tényfeltáró, az okokat elemző tanulmányokat készíttetnénk, és ezeket nyilvános vitára bocsátanánk. Ezzel párhuzamosan új döntéshozatali kultúrát honosítanánk meg. A kormányzati döntéseket az üzleti szférával, a fogyasztói- és környezetvédelmi szervezetek és más csoportokkal való konzultáció útján hoznánk meg. Kötelezővé tennénk az életút-elemzéseket, és az eredményeket figyelembe vennénk a jogalkotásban.

A termelők, elosztók vagy importőrök felelősségét kiterjesztenénk a termékek teljes életciklusára. A termelők vagy importőrök felelőssége, hogy vegyék vissza vagy hasznosítsák újra a termékeiket, vagy adott esetben fizessék meg a termékek összegyűjtésének és újrahasznosításának költségeit.

A hasznosítást koordináló szervezetekben a tulajdonosi kört és a kötelezett kört különválasztanánk. Állami kontrollt vezetnénk be a hasznosítási díjak meghatározásában. Az export útján történő hasznosítást visszaszorítanánk és ellenőriznénk. Érvényt szereznenk a visszavételi kötelezettségnek. A termékek kötelező visszafogadása révén csökkenni fog a lakosság kukáiba jutó hulladék mennyisége. A betétdíjas értékesítést kiterjesztenénk. Betétdíjat vezetnénk be az eldobó csomagolásokra is. Olyan fix betétdíj-mértékek bevezetését javasoljuk, amelyek hatékonyan ösztönzik a vásárlót a csomagolások visszaváltására. A visszavétel az újrahasznosítást is kiválóan segíti, hiszen a betétdíjas csomagolóanyagok több mint 90%-ban visszagyűjthetőek, azaz a szelektív hulladékgyűjtő rendszereknél is hatékonyabban működtethetőek, segítve az uniós kötelezettségeink teljesítését.

Visszaszorítanánk az egyszerhasználatos árukat és csomagolásokat. Az ital-automatákat kiszorítanánk az iskolákból és a közintézményekből. Elérnénk, hogy a gyorséttermekben és az utcán át árusító büfékben ne eldobó csomagolású termékeket árúsiítsanak. Az olcsó, gyenge minőségű dömpingárukat korlátoznánk. Fejleszténénk az ökocimkézést (lásd az előző fejezetet). A zöld közbeszerzés alkalmazását szorgalmazzuk. A kormányzati szerveknek felelősséget kell vállalniuk és példamutató szerepet kell betölteniük beszerzéseik során a környezetbarát termékek előnyben részesítésével, már a pályázati kiírásokban is.

Megfelelő szabályozással el kell érni, hogy a reklámok ne akadályozzák a szemléleti váltást, és ne gerjesszék a felesleges fogyasztást. A gyerekeknek szóló reklámokat erőteljesen korlátoznánk, az iskolai reklámokat tiltanánk, a direkt mailek és a reklámújságok alkalmazását korlátoznánk.

Az adó- és díjrendszerben a „szennyező fizet”-elvet érvényesítjük. Az újrahasználatos termékeknek, csomagolásoknak mentességet adunk, az egyszer használatos termékek adóterheit növeljük. Egyes esetekben az adminisztratív tiltást is elképzelhetőnek tartjuk. Áfa-kedvezményekkel segítenénk a környezetbarát termékeket és szolgáltatásokat. A betétdíjakat kiemelnénk az áfa rendszeréből, a betétdíj nem az ár része, hanem letéti díj (kaució).

Differenciált és teljesítményarányos közszolgáltatási díjrendszer bevezetésére törekszünk, erre kötelezzük a szolgáltatókat. A közszolgáltatás kötelező igénybevételét előírjuk az utcán át történő árusítások, illetőleg a rendezvények esetére is, ahol fogyasztási cikkek árusítása vagy ingyenes átadása történik. Ártalmatlanítási díjat vezetünk be, ami a hasznosítást és a megelőzést szolgálja.

Támogatási rendszerek

A központosított, csővégi rendszereket háttérbe szorítanánk, a túlméretezett regionális lerakók támogatását megszüntetnénk. Olyan komplex hulladékkezelési programokat támogatnánk, amelyekben a kistérségi rendszerek és a hulladékcsökkenésre irányuló

beruházások előnyt élveznek, az ártalmatlanítási beruházások pedig valóban csak a maradék hulladékok kezelésére szolgálnak. A szelektálás esetében a háztartásokig menő gyűjtési rendszereket fogjuk támogatni, mert ennek hatékonysága kétszerese a gyűjtő-szigetes módszernek. Az Európai Unió támogatási rendszereiből elsősorban a hasznosítási kapacitások kiépülését támogatjuk. Kistérségi szerves hulladék feldolgozását célzó programokat indítanánk. A szemétegetésből származó áramért nem fizetnénk a megújuló forrásból származó áram tarifájával, mert ez burkolt támogatás az ártalmatlanító iparnak. Fejlesztési adókedvezményekkel, beruházási támogatásokkal ösztönöznénk az olyan szolgáltatási rendszereket, amelyek a tartós eszközök, fogyasztási cikkek javítását, felújítását, újraelosztását végzik (cipészek, szabók, elektronikai berendezések javítószolgálatai, bizományi kereskedések, cserebörzék, szociális és segélyszervezetek áruelosztó egységei stb.). Támogatnánk a környezetbarát termékek marketing-költségeit, az ökológiai szempontok szerint tervezett termékek előállításának többletköltségeit. Ösztönöznénk a régióon belüli termelési-forgalmazási láncokat, segítenénk az organikus termeléssel foglalkozó vállalkozások termékeinek regionális piacát. Támogatnánk a tájsebek rekultivációját és az illegális lerakók felszámolását is.

Hivatkozások

- Alm, J. 1996: "What is an 'optimal' tax system?", *National Tax Journal* 49(1), 117–133.
- Bakos P., Bíró A., Elek P., Scharle Á. 2008: „A magyar adórendszer hatékonysága”, *Köz-pénzügyi füzetek* 21, 2008. április.
- Bakos P., Benedek, D., Benczúr, P. 2008: „Az adóköteles jövedelem rugalmassága”, *Köz-pénzügyi füzetek* 22, 2008. május.
- Balázs Ildikó, Ostorics László, Szalay Balázs 2008: PISA 2006, Executive Summary: Today's Education and Tomorrow's Society, Oktatási Hatóság, Budapest.
- Balogh Anikó és Róbert Péter (2008): Foglalkozási mobilitás Magyarországon, 1992–2007, in: Társadalmi riport 2008, TÁRKI.
- BCE KFK 2008: „Közvéleményre hangolva”, Az Üzletre Hangolva program 2008-as intézkedési tervének megalapozása a vállalkozói vélemények összegyűjtésével, Budapesti Corvinus Egyetem Kisvállalkozás-fejlesztési Központ.
- Benedek Dóra, Rigó Mariann, Scharle Ágota, Szabó Péter: „Minimálbér-emelések Magyarországon 2001-2006”, PM Kutatási füzetek, 2007 április.
- Beszámoló az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről, OBH, Budapest, 2005.
- Berényi Eszter, Berkovits Balázs, Eröss Gábor 2008: Iskolarend. Kiváltság és Különbségtétel a közoktatásban. Gondolat, Budapest.
- Bényei Zoltán, Gurály Zoltán, Győri Péter, Mezei György: „Tíz év után – Gyorsjelentés a fővárosi hajléktalanokról – 1999.”, Esély, 2000/1.
- Boadway, R. – M. Marchand – P. Pestieau 1994: "Towards a theory of the direct-indirect tax mix," *Journal of Public Economics* 55(1), 71–88.
- Bódis L., Galasi P., Micklewright, J., Nagy Gy. 2005: Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon, MTA-KTI, Budapest.
- Bódis Lajos, Nagy Gyula 2008: „Empirikus vizsgálatok a munkanélküli-ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről”, *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, III. évfolyam, 1. szám, 39–47.
- Csányi Yvonne 2007: Helyi adatgyűjtés a sajátos nevelési igényű gyermekek körében egy OECD-projekt keretében. Elérhető itt: <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=2007-07-ta-csanyi-helyi>
- Cseres-Gergely Zsombor (szerk.) 2004: Közelkép: Munkaerőpiaci egyenlőtlenségek és földrajzi mobilitás Magyarországon, in: Munkaerő-piaci Tükör 2004, MTA-KTI, Budapest.
- Cseres-Gergely Zsombor, Scharle Ágota (szerk.) 2007: "Jóléti ellátások és munkakínálat," MTA KTI Munkaerő-piaci tükör 2007.

- Cseres-Gergerly Zs., Reszkető P., Scharle Á., és Váradi B. 2009: Balta helyett met-szőöllőt! Lépések egy fenntartható jóléti rendszer felé. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet. Elérhető itt: http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_joleti_final_090427.pdf
- CEMI 2006: Makroegyensúly és gazdasági növekedés, CEMI: http://www.cemi.hu/data/uploadfile/en_1606/phpLC3q8o.Makro_egyensuly_es_gazdasagi_novekedes.pdf
- Dániel Zsuzsa 1996: „A bérlakás-privatizáció paradoxona. Nemzeti ajándék vagy ráfizetés?”, *Közgazdasági Szemle*, 1996. március, 204–230. oldal.
- Elek P., Scharle Á., Szabó B., Szabó P. A. 2009: „A bérekhez kapcsolódó adóeltitkolás Magyarországon”, *Közpénzügyi füzetek* 23.
- Elek P., Szabó P. A. 2009: „Magyarország: a másfélmillió minimálbéres országa?” <http://www.atlathatoallam.hu/2009/05/minimalberesek-orszaga/>
- ENSZ 1999: United Nations Guidelines for Consumer Protection (as expanded in 1999), UN, Department for Economic and Social Affairs, New York. Letölthető itt: http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_en.pdf
- Eötös Károly Közpolitikai Intézet (EKINT) 2006: A pártfinanszírozás alapelvei, elérhető itt: http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/apartfinanszirozasalapelvei.pdf
- Erhart Szilárd 2007: „A budapesti közlekedési dugók okai és következményei”, *Közgazdasági szemle*, 2007. május. Elérhető itt: http://erhartsz.extra.hu/Motorist_conquest_hu.pdf
- Erőss Gábor, Kende Anna (szerk.) 2008: Túl a szegregáción. Kategóriák burjánzása a magyar közoktatásban, L'Harmattan, Budapest.
- Erőss Gábor, Kende Anna 2009: All Against Misdiagnosis. Sociologists, neurologists, economists, psychologists and special educators for inclusion. Kutatási jelentés. Elérhető itt: http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation2/O2.PA1.Hungary_health.FV.English_version.pdf
- Eurostat 2008: The Life of Women and Men in Europe, A Statistical Portrait, 2008 edition. Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg. Elérhető itt: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-80-07-135/EN/KS-80-07-135-EN.PDF
- Eurostat 2010: Statistics in Focus 9/2010, Population and social conditions http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-009/EN/KS-SF-10-009-EN.PDF
- Európai Bizottság 2006: European Competitiveness Report 2006, European Commission, Brussels. Elérhető itt: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=4059&userservice_id=1&request.id=0
- Európai Bizottság 2007: Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban. Elérhető itt: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0023:FIN:HU:PDF>

- Ewing, B. – Goldfinger, S. – Wackernagel, M. – Stechbart, M. – Rizk, S. M. – Reed A. – Kitzes, J. 2008: The Ecological Footprint Atlas 2008, Global Footprint Network, Oakland.
<http://www.footprintnetwork.org/download.php?id=506>
- Fazekas János, Köllő János, Varga Júlia (szerk.) 2008: Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért, Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal, Budapest. Elérhető itt: <http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/ZKTartalom.pdf>
- Fairtlough, Gerard 1999: „Only Politics Can Save Us”, Politics and the Life Sciences, 1999. szeptember.
- Ferge Zsuzsa 2005: „Ellenálló egyenlőtlenségek: A mai egyenlőtlenségek természetrajzához”, Esély 17, 2005/4. 3–41. oldal.
- Firle Réka, Szabó Péter András 2007: „A rendszeres szociális segély célzottsága és munkapiaci hatása”, Közpénzügyi Füzetek 18.
- Fodor, L (szerk.) 2005: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, Lícium-Art, Debrecen.
- Gábos András, Szívós Péter 2008: „Lejebb és még lejebb: jövedelmi szegénység”, in: Szívós és Tóth 2008, 39–60. oldal.
- Gál Róbert Iván 2007: Ciklusok a magyar nyugdíjrendszerben. A nyugdíjrendszer elszigetelése a rövid távú politikai döntésektől. Elérhető itt: http://www.portfolio.hu/download/files/070403_02_ciklusok.pdf
- Greig, Alastair – Hulme, David – Turner, Mark 2007: Challenging Global Inequality: Development Theory and Practice in the 21st Century. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
- Gyulai Gábor 2009: Külföldiek Magyarországon – segédlet újságíróknak a migráció és a menekültügy témájának bemutatásához, Magyar Helsinki Bizottság: http://www.helsinki.hu/dokumentum/Ujsagiros_kisokos.pdf
- Győri Péter: „Hajléktalanok – a szavak és számok hálójában”, in: Beszélő, 2005. március–április.
- Halász Gábor, Lannert Judit (szerk.) 2006: Jelentés a Magyar közoktatásról, Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- Havasi Éva: „Nem csak a pénz...: megélhetési nehézségek, anyagi depriváció”, in: Szívós–Tóth 2008.
- Hegedűs József 2006: „Lakáspolitikai és lakás piac – a közpolitika korlátai”, Esély, 2006/5, 86–87. oldal.
- Hegedűs József és munkatársai 2009: Lakhatási szükségletek Magyarországon. Készült a Habitat for Humanity felkérésére. Városkutatás Kft. 2009. május.
- Held, David – Angus Fane Hervey 2009: „Democracy, Climate Change and Global Governance”, Policy Network, 2009. november (www.policy-network.org).
- Hermann Zoltán (szerk.) 2005: Hatékonysági problémák a közoktatásban. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

- Hoffman, Nancy – Ferreira, Maria Luisa – Levin, Ben – Field, Simon 2005: Equity in Education Thematic Review, Hungary, Country Note, OECD. Letölthető itt: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/38357994.pdf>
- Jávor B., Németh K. 2007: Kisebbs állam, nagyobb baj?, Társadalomkutatás 25/4, 2007. november.
- Joób Sándor: „Húsz éve csálnak az ajánlószelvényekkel”, Index, 2010. február 15. http://index.hu/belfold/2010/valasztas/husz_eve_elnek_vissza_az_ajanloszelvényekkel/
- Kardos Gábor 2001: „A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és a magyar Alkotmánybíróság határozata”, Fundamentum, 2000/1, 99–102.
- Kardos Gábor 2003: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Budapest, Gondolat.
- Kádár András Kristóf, Körner Júlia, Moldova Zsófia, Tóth Balázs 2008: Szigorúan ellenőrzött iratok. A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusairól – kutatási jelentés, Magyar Helsinki Bizottság, Budapest http://helsinki.webdialog.hu/dokumentum/MHB_STEPSS_HU.pdf
- Keller Judit, Mártonfi György 2006: „Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények”, in Halász–Lannert 2006.
- Kemény István, Janky Béla, Lengyel Gabriella 2004: A magyarországi cigányság 1971–2003, Gondolat Kiadó-MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest http://www.mtaki.hu/kiadvanyok/kemeny_janky_lengyel_moi_ciganysag_main.html
- Kertesi Gábor 2005: A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában. Osiris, Budapest.
- Kertesi Gábor, Köllő János 2004: „A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei”, Közgazdasági Szemle, 2004 április, 293–324..
- Kézdi Gábor, Surányi Éva 2008: Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai. A hátrányos helyzetű tanulók oktatási integrációs programjának hatásvizsgálata 2005–2007. Kutatási összefoglaló.
- Kiss Judit 2007: A magyar nemzetközi fejlesztéspolitika a számok tükrében, Nemzeti Fejlesztési és Humanitárius Szövetség, Budapest. http://www.zpok.zoldpok.hu/img_upload/f880a7b608b6eaa8411125e501dc0547/Aidwatch_jelentes_hand.pdf
- Kohlheb, N, Pataki, Gy 2002: A környezetvédelmi felügyelőségek mint street-level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában, BKÁE KTI, Budapest.
- Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (szerk.) 2004: Társadalmi riport 2004, TÁRKI, Budapest.
- Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (szerk.) 2006: Társadalmi riport 2006, TÁRKI, Budapest.

- Kox, Henk 2005: Intra-EU Differences in Regulation-caused Administrative Burden for Companies, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Den Haag. Elérhető itt: <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/memorandum/136/memo136.pdf>
- Kósa Eszter, Alexa Noémi (szerk.) 2007: Corruption Risks in Hungary, National Integrity Study Part One, Hungary 2007, Transparency International, Nyitott Könyvműhely, Budapest.
- Kósa Karolina: A DE-OEC Népegészségügyi Kar telepfelmérésének adatai az Északkelet-magyarországi Egészség Observatórium számára.
- Köllő János 2009: A pálya szélén – iskolázatlan munkanélküliek a poszt-szocialista gazdaságban. Osiris, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal 2006: Helyzetkép a lakásviszonyokról, 1999-2005. KSH, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal 2008: Helyzetelemzés a szociális védelemről és társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Stratégiai Jelentéshez, KSH, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal 2009a: Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek, 2008. KSH, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal 2009b: Nyugdíjasok, nyugdíjak 2009, internetes kiadvány: <http://vmek.oszk.hu/07400/07449/07449.pdf>.
- Központi Statisztikai Hivatal 2009c: Népeségtudományi Kutató Intézet: Demográfiai Portré 2009. Jelentés a magyar népesség helyzetéről, Budapest: http://demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/portre/honlap_teljes.pdf
- Ladányi János 2007: „Szegregáció és rehabilitáció Budapesten”, Budapesti Negyed, 2007/2.
- LMP 2008a: Alapító nyilatkozat: http://lehetmas.hu/upload/10/10/200812/Alapito_nyilatkozat.pdf
- LMP 2008b: Az LMP 12 pontja a korrupció ellen. Letölthető innen: <http://lehetmas.hu/hirek/54>.
- LMP 2008c: Alkotmánybírósági indítvány a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (4) bekezdés b) pontjának megsemmisítéséért. Az indítvány letölthető innen: <http://lehetmas.hu/allasfoglalasok/83>
- LMP 2008d: Kezdeményezésünk céljai („Agenda” – az LMP nyilvánosság elé lépésekor publikált első közpolitikai javaslatcsomag). Elérhető itt: <http://lehetmas.hu/agenda>
- LMP – Compass Közpolitikai Intézet 2009: Zöld költségvetési élenkítés. Compass Közpolitikai Intézet, Ökológiai Műhely Alapítvány, Budapest: http://compasspolicy.hu/img/zold_elenkites.pdf
- Ligeti György és Márton Izabella 2000: Diákjogok–pedagógusjogok a közoktatásban – országos kérdőíves és interjúkon alapuló szociológiai kutatás. Oktatási Jogok Miniszteri Biztosának Hivatala, Budapest.

- Lukács András, Pavics Lázár, Kiss Károly 2008: Az államháztartás ökoszociális reformja. Levegő Munkacsoport, Budapest. Elérhető itt: http://levego.hu/sites/default/files/kiadvanyok/zoldkolts_tan_2008.pdf
- Manchin Róbert, Szelényi Iván 1986: „Szociálpolitika az államszocializmusban. Piac, redisztribúció és társadalmi egyenlőtlenségek a kelet-európai szocialista társadalmakban”. Medvetánc, 1986, 1-2, 69–113.
- Molnár Zs., Bartha S., Horváth F., Bölöni J., Botta-Dukát Z., Czúcz B., Török K. 2009: „Növényzeti örökségünk állapota és várható jövője az MTA ÖBKI MÉTA-adatbázis alapján,” in Magyar Tudomány 2009/1: 54–57.
- Nyugdíj és Időskor Kerekasztal 2009: Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal 2007. március és 2009. november között végzett tevékenységéről, Budapest. http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/Nyugdij_kerekasztal_jelentes.pdf
- OECD 2006: PISA 2006 Results: Tables, figures, annex material, online database. Elérhető itt: http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_32252351_32236191_39718850_1_1_1_1,00.html#tables_figures_dbase
- OECD 2008a: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries
- OECD 2008b: “Pension Reform: Providing Old-Age Income Security in the Face of Population Ageing” in Reforms for Stability and Sustainable Growth: an OECD Perspective on Hungary <http://www.oecd.org/dataoecd/1/57/40473833.pdf>
- OECD 2008c: „Debt Relief is down: Other ODA rises slightly” megjelent az OECD honlapján http://www.oecd.org/document/8/0,3343,de_2649_201185_40381960_1_1_1_1,00.html
- Orbán Gábor, Palotai Dániel 2006: „Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben”, Közgazdasági Szemle, LIII. évfolyam, 2006. július–augusztus, 583–603. oldal. Elérhető itt: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00128/pdf/02orban-palotai.pdf>
- Oriens 2008: Kilábalás – Tanulmány a magyar gazdasági növekedés fellendítéséről, <http://www.kilabalas.hu/>
- Palócz É., Nagy Á., Matheika Z., Bartha A. 2008: Elemzés a kiszámítható adózási és járulékfizetési környezet megalapozása érdekében, Kopint-Tárki, Budapest.
- Pénzügyminisztérium 2010: Magyarország aktualizált konvergencia-programja 2009–2012. A Magyar Köztársaság Kormánya Budapest (2010. január).
- Péterfalvi Attila 2002: Az országgyűlési és a helyhatósági képviselőjelölt-ajánlással és a választási kampánnyal kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás, Országgyűlési Biztosok Hivatal, Budapest.
- Pulay Gyula, Benkő János 2008: A magyar cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága. Összegző, helyzetfeltáró tanulmány, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet [http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/79ed5720b293ebc9c12574f30031b5c7/\\$FILE/t206.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/79ed5720b293ebc9c12574f30031b5c7/$FILE/t206.pdf)

- Róbert Péter 2004: „Iskolai teljesítmény és társadalmi háttér nemzetközi összehasonlításban”, in: Kolosi, Tóth, Vukovich (szerk.) 2004, 193–205.
- SCM Network 2006: International Standard Cost Model Manual. Elérhető itt: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>
- Semjén András 1996: „A pénzübeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai,” Közgazdasági Szemle 1996/10., 841-862.
- Semjén A., Tóth I.J. 2009: Rejtett gazdaság, MTA-KTI, Budapest.
- Semjén A., Tóth I.J., Medgyesi M., Czibik Á. 2009: Adócsalás és korrupció: lakossági érintettség és elfogadottság. In: Semjén A. és Tóth I.J. 2009.
- Standard Eurobarometer 2008: Eurobarometer 69. 1. Values of Europeans http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_values_en.pdf
- Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) 2002: The Policy Roots Of Economic Crisis And Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment. Washington, D.C., SAPRIN.
- Szivós Péter, Tóth István György (szerk.) 2008: Köz, teher, elosztás: TÁRKI Monitor jelentések.
- Sørensen, P. B. 2007: „The theory of optimal taxation: what is the policy relevance?” International Tax and Public Finance 14 (4), 383-406.
- Telegdy Á. (2009): Közelkép, Munkaerőpiaci tükör, MTA-KTI 2009.
- UNICEF 2002: „A League Table of Educational Disadvantage in Rich Nations”, Innocenti Report Card 4, 2002. november. Elérhető itt: <http://www.unicef-irc.org/presscentre/presskit/reportcard4/repcard4e.pdf>
- United Nations Development Program (UNDP) 2005: Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads. Aid, trade and security in an unequal world, Oxford University Press, New York & Oxford. http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf
- van Dijk, Jan – Manchin Róbert – van Kesteren, John – Sami Nevala – Hideg Gergely 2005: The Burden of Crime in the EU. Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005: <http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS%20-%20The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf>
- Vanhuyse, Pieter 2004: „The pensioner booms in post-communist Hungary and Poland: political sociology perspectives”, International Journal of Sociology and Social Policy, 2004. 24(1-2) 86–102.
- Varga Júlia 2006: „Humántőke-fejlesztés, továbbtanulás felnőttkorban, »skill«-ek és kompetenciák”: in: Kolosi, Tóth, Vukovich 2006, 287–300.
- Vasileva, Katya 2009: Eurostat. Statistics in Focus 94/2009. Population and Social Conditions http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-094/EN/KS-SF-09-094-EN.PDF

- Világbank 2009: Doing Business in Hungary 2010, World Bank, Washington. Elérhető itt:
<http://www.doingbusiness.org/Documents/CountryProfiles/HUN.pdf>
- Watkins, Kevin – Fowler, Penny 2004: Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty, Oxfam Publishing, Oxford. http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/trade_report.pdf
- Ward, Terry – Lelkes Orsolya – Sutherland, Holly – Tóth István György 2009: European Inequalities. Social Inclusion and Income Distribution in the European Union. Társi, Budapest.

