

ESÉLY 90/6

TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI FOLYÓIRAT

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 **Jean-Pierre Jallade:** A nyugat-európai társadalombiztosítási rendszerek előtt álló problémák
21 **Csaba Iván:** Magánbiztosítás és társadalombiztosítás

MAGYAR VALÓSÁG

- 38 **Lányi András:** Fogy a hitel
42 **Semjén András:** Oktatáspolitikai – az első száz nap mérlege

ÉLETKÉPEK

- 47 **Széman Zsuzsa:** Éheznek az idősök?
Az idősök elszegényedése (1987–1989)

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETÉBŐL

- 56 **Balipap Ferenc:** Fejezetek a szociális és szociálpolitikai képzés történetéből (II.)
67 **Győri Péter–Gábor László:** Ipi-apacs enyém a lakás!
87 **Vági Gábor:** Derekek vagyunk. . . ?

JOGI ESETEK

- 92 **Dér Mária:** Vitairat a fiatalok pártfogó felügyeletéről

ÖNSZERVEZŐDÉSEK – MOZGALMAK

- 98 Feminista Hálózat – alapító nyilatkozat

KÖNYVEKRŐL

- 101 **György Lajos:** A fejlődés eszméjének története

INFORMÁCIÓK – SZOLGÁLTATÁSOK

- 103 **Kádár Erika:** Angliai tapasztalatok
107 Létkép – Szociálmagazin

Jean-Pierre Jallade

A nyugat-európai társadalombiztosítási rendszerek előtt álló problémák

A széleskörű, fejlett társadalombiztosítási rendszert — más szóval jóléti államot — gyakran tekintik Nyugat-Európa megkülönböztető jegyének más, ázsiai és amerikai ipari társadalmakhoz viszonyítva. E rendszerek, a helyi történelmi és politikai hagyományok talaján fejlődve szerves részeivé váltak az adott társadalmaknak, és így vagy úgy, de kihatnak a legtöbb európai mindennapi életére.

A nyolcvanas évek elején közhelynek számított az európai jóléti államok válságáról beszélni. A lassú növekedés, a nagyarányú munkanélküliség, az óriási szociális költségvetési hiányok alapján egyes megfigyelők és politikusok azt jósolták, a társadalombiztosítási rendszerek csődbe jutnak. Mások továbbmentek, s úgy érveltek, hogy Nyugat-Európa gyenge gazdasági teljesítményének egyik fő oka éppen a szóban forgó rendszerek növekedése.

Most, hogy ebben a világűrészben a gazdaság helyreállítása jórészt folyamatban van, érdemes visszapillantani, és vizsgálat alá venni, milyen volt az adott rendszerek teljesítménye a kedvezőtlen gazdasági körülmények között. A nyolcvanas évek folyamán szerzett tapasztalatok megtaníthatnak bennünket arra, hogy józanabban szemléljük a társadalombiztosítási rendszerek nyújtotta lehetőségeket, azt, hogy mi várható ezekről, és feltehetőleg milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy hatékonyan működjenek.

Válságban a jóléti állam: túljutottunk-e már rajta?

Az európai társadalmak számára az 1973-as és 1979-es olajár-robbanás és az őket követő gazdasági bomlás legsúlyosabb következményeinek egyike az itteni társadalombiztosítási rendszerek *tartós válsága* volt. Valamennyi országban veszélybe került az elmúlt 30 év folyamán elért magas szintű szociális védelem, a növekedés csökkenése és az ezzel járó szociális költségvetési korlátozások miatt. (E válság természetét és méreteit kimerítően tárgyalta az OECD által 1980 októ-

berében összehívott nagy konferencia, melynek témája az 1980-as évek szociálpolitikája volt. E konferencia jegyzőkönyvéből készült 1981-ben a „The Welfare State in Crisis” című könyv.¹ Ugyanekkor jelent meg Rosanvallon „La crise de l'Etat-providence” című könyve,² amely szintén a válsággal foglalkozik.

A társadalombiztosítási rendszerek, amelyek 1980-ban szemmel láthatóan a csőd szélén álltak, mégis fennmaradtak, és — bár még mindig küszködnek az elmúlt gazdasági recesszió következményeivel — nehézségeik jelentősen csökkentek. Az úgynevezett válság elpárolgott, vagy talán megváltoztak a válságról alkotott elképzeléseink, most hogy visszatért az inflációmentes gazdasági növekedés. Jó, ha első tanulságként megjegyezzük, hogy a nyolcvanas évek elején a jóléti államokról alkotott ítéleteket nagyjából az akkor fennálló kedvezőtlen gazdasági körülmények diktálták. Visszatekintve, úgy tetszik, hogy a társadalombiztosítási rendszerek rugalmasabbnak bizonyultak, mint vártuk. Szükség van bizonyos igazításokra, de összességében megtartható a népesség számos szegmensének juttatott jóléti szolgáltatások színes, változatos rendszere. Persze kiigazításokra is szükség van mind az adók, mind pedig a juttatások terén, de a bizalom helyreállt, és terjed az a nézet, hogy óvatos menedzseléssel a jelenleg is fennálló nehézségek megoldhatók.

A társadalombiztosítás válsága mindenekelőtt pénzügyi válság volt, majd kétségek merültek fel a legitimitások vonatkozásában, végül bizalmatlanság lépett fel a társadalombiztosítást vezérlő intézményi berendezkedéssel szemben.

A pénzügyi válság

A hetvenes évek folyamán a társadalombiztosítási rendszereket érintő pénzügyi válság fő vonása az volt, hogy a szociális kiadások növekedtek, a források növekedése pedig megállt. Megnőttek a kiadások a munkanélküli segélyek és az új szociális programok területén, miközben az állami bevételek már nem nőttek a várható mértékben, mivel a gazdaság stagnált. Az adók növelése akkor igen népszerűtlen megoldás lett volna. A kaliforniai adófizetők épp ekkor „lázadtak fel” a felszökő szociális kiadások miatt, s ugyanebben az időben az európai kormányok is egyre aggodalmasabbá váltak gazdaságaik állami/szociális szektorának mindinkább terebélyesedő méretei láttán.

Az OECD a következőképpen jellemezte a helyzetet:

„A múltban — azaz 1960 és 1980 között — a szociális kiadások növekedése az OECD-országokban gyors volt, s meghaladta a nemzeti jövedelem növekedését. Jelenleg a szociális kiadások a GDP-nek átlagosan mintegy egynegyedét teszik ki. Elkerülhetetlen, hogy az ilyen gyors növekedés kétségeket támasszon, bár az idő múlásával valószínűleg bekövetkezik egy automatikus mérséklődés, amint a nagyobb szociális programok beérnek. Végül is az történt, hogy a gazdasági fejlemények a szociális kiadások sürgetőbb felülvizsgálatát kényszerítették ki, mint amire szükség lett volna, ha az 1960-as évek gyors gazdasági növekedése tovább folytatódik a 70-es években, s tart egészen napjainkig. A gazdasági növekedés az 1973–74. és 1979–80. évi két olajárrobbanást követően hirtelen lelassult. Ezt egy erősen megnövekedett inflációs ráta kísérte, ami ugyanakkor igen visszafogott hozzáállást kö-

vetelt az inflációhoz és a gazdaság működőképességének helyreállításához. Ilyen körülmények között a gazdaság- és szociálpolitika ellentéte kiéleződött. A szociális programok — úgy látszott — olyan tehetetlenségi nyomatékot kaptak, amelyet nehéz volt ellenőrizni, s ezt a helyzetet még súlyosbította a növekvő számú munkanélküli jövedelemtámogatási igénye. Ugyanakkor a stagnálás és infláció teremtette forráshiány megkövetelte a szociális kiadások növekedésének visszafogását és az állami deficit csökkentését. Ami a jóléti államot és anyagi szükségleteit illeti: az, ami egyszerű fejlődési folyamat is lehetett volna, ijesztő költségvetési válságként kezdett megmutatkozni.”³

Ma már világosan látszik a pénzügyi válság két vonása. Egyrészt az, hogy a szociális költségvetési deficitek, amelyek abszolút értékben talán nagynak látszottak, valójában inkább kicsik voltak — a teljes szociális költségvetések óriási méretét tekintve. Másrészt pedig a lelassult gazdasági növekedés fontosabb tényező volt, mint a fellegekben járó szociális költekezés, ha a nyilvánvalóan elszabadult növekedést a szociális kiadások és a nemzeti össztermék arányához viszonyítjuk. Más szóval: a „válság” kialakulásában elsődleges okként a nemzeti jövedelmek növekedésének megtorpanását kell tekinteni, s kevésbé azt, hogy a társadalombiztosítási rendszerek hirtelen túl bőkezűek lettek. Amit a jóléti állam válságaként emlegettek, az mindenekelőtt a gazdaságpolitika abbéli kudarca volt, ahogyan az új nemzetközi viszonyokat kezelte.

Persze a politika alakítói közül sokan nehezen értették meg a gazdasági válság természetét, és továbbra is csak újabb segélyeket osztogattak, remélve, hogy a gazdaság helyreállítása karnyújtásnyira van. Valójában a recessziót egyéb tényezők okozták, s nem a jóléti állam: a két olajár-robbanás, az újabb technológiák színrelépése és a környezetszennyező iparágak áttelepítése.

Továbbmenve, Nyugat-Európában a gazdaság felélesztésének jelenlegi szintje nem magyarázható a társadalombiztosítási szolgáltatások csökkentésével. A szociális kiadások szintjei újabban egyszerűen azért látszanak kezelhetőbbeknek, mert visszatér a növekedés!

Legitimációs válság

Nagyok az elvárások a jóléti állammal szemben. A háború óta az európai országokban a szociális programok növekvő és bonyolult rendszerével kapcsolatban elsődleges szerepet kapott a nagyobb *egyenlőség*, jelesen: a nagyobb jövedelemegyenlőség annál, mint amit a piaci erők nyújtanak. Az azonban még nyitott kérdés, hogy az európai jóléti államok milyen mértékig valósítják meg ezt a célkitűzést a jövedelmek újraelosztásával. Egyesek szerint erre nem megfelelő a berendezkedésük. Mások azt állítják, hogy ettől inkább tartózkodniuk kellene, minthogy az egyenlőtlenség elleni harc nem elsődleges céljuk. Ismét mások nézetei szerint ez akkor sem sikerülne nekik, ha törekednének rá, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés technikailag és politikailag egyaránt elérhetetlen.

Manapság azért szkeptikusak az emberek a társadalombiztosítási rendszer újraelosztásbeli hatékonyságával szemben, mert a szociális programoknak nagyobb a füstje, mint a lángja. Nem pusztán az egyenlőségnek nagy és egyre növekvő költségeit nézik gyanakvással, de egy-

re nagyobb a közvélemény érzékenysége a szociális programoknak a gazdasági élet más paramétereire gyakorolt lehetséges negatív hatásai-val szemben is, beleértve a bérköltségeket, az innovációt és a források kiosztását. E gyanakvások mögött egy nyugtalanító kérdés rejtőzik: „Mennyire egyenlő társadalmat akarunk és/vagy mennyit tudunk megengedni magunknak?” Tény, hogy az utóbbi években az egalitáriánus politikák elvesztették népszerűségüket, mind a politikusok, mind pedig az „egyszerű emberek” körében, s komoly legitimációs válság állott elő a társadalombiztosítás terén.

De az egyenlőség sosem volt a jóléti állam kizárólagos vagy akár fő célja. Bár egyes országokban a szegénység megszüntetése sorrendben a fontosabb célkitűzések között szerepel, az alapvető figyelem a biztonság vagy más szóval az olyan kockázatok elleni védekezésé, amilyen a jövedelemkiesés, az idős kor vagy a balesetek. A céloknak ez a kettőssége — a biztonság és az egyenlőség — szemmel láthatóan konfliktuslehetőséget hordoz, mivel egyes szociális programokban vagy bizonyos időszakokban az egyik elsőbbséget élvezhet a másikkal szemben. A gazdasági nehézségek és bizonytalanságok idején — ilyenek voltak az 1975 és 1985 közötti évek is — a körülmények nem kedveznek a jóléti állam „egyenlőségi célkitűzéseinek”, mivel erősödik a bizonytalanság-érzés és a jövedelmek megtartásának igénye a szociális programokban.

Más szavakkal: az elmúlt tizenöt évben a társadalombiztosítási rendszerekben céltelődés következett be. Kevésbé egalitáriusok lettek, inkább koncentráltak a jövedelmek megtartására, és a közvélemény általában támogatja ezt a trendet, ily módon újszerű politikai legitimációt adva a társadalombiztosításnak.

Intézményi válság

Az 1980-as évek folyamán a társadalombiztosítási rendszereket az is sújtotta, hogy igen nagy mértékben megcsappant irántuk a közbizalom, és ez — ami a megfelelő jóléti szolgáltatások realizálását illeti — hatással volt a központi kormány intézkedőképességére is. Bürokrácia-ellenes hangulatot keltettek bizonyos jelenségek, amelyeket a szolgáltatások minőségének romlásaként érzékeltek, valamint az, hogy ezek nem tudtak alkalmazkodni a megváltozott igényekhez. Az egyének egyre inkább tehetetlennek érzik magukat az olyan bürokratikus szabályozással szemben, amely személytelen, távoleső és rosszul illeszkedik a speciális helyzetekhez, amelyek a szociális programokat uraló szabályok zavaró összetettségétől kuszák. „Testre szabott” programokat akarnak, amelyek az egyének helyi adottságaihoz igazodnak, nem pedig mindenkre kiterjedő, felülről jövő kezdeményezéseket.

A helyzet javítására elhangzott olyan javaslat is, hogy a szociális szolgáltatások fogatosítását vegyék el a központi kormánytól, és hozzák közelebb a segélyezettekhez közösségi hálózatok, helyhatóságok, önkéntes szervezetek stb. felhasználásával. Ez a kérdés az 1980. évi OECD konferencián az alábbi megfogalmazást kapta:

„Úgy tűnik fel, hogy a versengő stratégiák nagyrészt azokban a relatív súlyokban csapódnak le, amelyeket a hagyományos alternatívának („Jóléti Állam”) tulajdonítanak, összehasonlítva egy sokkal decentralizáltabb, széttagoltabb és szelektív megközelítéssel („Jóléti Társadalom”). A hagyományos centralizált megközelítés

az adó/segély mechanizmusokra épül, a szociális szolgáltatások uniformizált, általánosított jellegével, s az egyének védelme személytelen tranzakciók révén valósul meg, diszkriminációmentes jogosultsági feltételek mellett. A hetvenes években megjelent szétagolt megközelítés a célcsoportokat illető nagyobb szelektivitást alkalmaz a jövedelemkiegészítésben és a szolgáltatásokban. Nagyobb a helyi hatóságok felelőssége, több felelősség hárul a közösségi csoportokra, a munkaadókra és a szakszervezetekre, illetve a „harmadik szektorbeli” intézményekre. Nagyobb fokú a szolgáltatások decentralizációja és lokalizációja, fesszebbek a jogosultsági feltételek és a jövedelemtesztelés. Jobban figyelemmel kísérik a hatékonyságot. Ez utóbbi stratégia feltehetőleg politikailag vonzóbb, mert változatosabb érdekepalettán mozogva képes kielégíteni az igényeket — bár kérdés, hogy nem ássa-e alá a „Jóléti Állam”-ban rejlő egyenlőségi elveket.”⁴

Hozzájárultak-e a társadalombiztosítási rendszerek a nyolcvanas évek folyamán ehhez a trendhez, amely a „jóléti államtól” a „jóléti társadalom” felé mutat, segítették-e ily módon az intézményi válság megoldását? Összességében ez olyan terület, ahol csak kisebb haladás könyvelhető el. Persze van elmozdulás a többszínűség és a decentralizáció felé, ami abban nyilvánul meg, hogy bizonyos szociális szolgáltatásokról *lokális szinten gondoskodnak*, de a főbb jövedelem-megtartó programok, mint amilyenek a nyugdíjjellegű segélyek, a táppénz vagy a munkanélküli segély, még mindig központilag intéződnek. Az is igaz, hogy a helyi szociális szolgáltatások fenntartásába újabban bevonnak helyi partnereket is, akik gyakran valamilyen önkéntes testület tagjai, de ezek az emberek nem helyettesíthetik a magasan képzett szakembergárdát (orvosokat, ápolónőket, szociális munkásokat stb.), akik a társadalombiztosítási rendszerek gyors növekedésének éveiben verbuválódtak. A „helyi” jóléti állam inkább kiegészítő jelenség, mintsem a központilag megtervezett szociálpolitika helyettesítője. Olcsóbb szolgáltatásai vannak, mivel gyengén fizetett kvázi-önkéntesekre épít a magas fizetésű profik helyett, de nem tartja fenn a jövedelmeket.

Felszámolja-e a világgazdaság globalizációja a jóléti államot?

„A világgazdaság globalizációja” olyan folyamatot jelöl, amelynek hatására a gazdasági erők fokozatosan mentesülnek a nemzeti politikák kényszerei alól, olyan folyamatot, amely aláassa a szuverén nemzeti államok hatalmát, s ily módon fenyegeti az egyes országokban uralkodó „társadalmi szerződés” fenntartását. Talán szükségtelen hangsúlyozni, milyen hatalmas erők működnek e téren. A technika, amely természeténél fogva nemzetközi, az egyik ilyen erő. A technika képessé teszi az iparvállalatokat arra, hogy azok egész régiókat befolyásoljanak, messze túlszárnyalva az egyes országok hatáskörét. Néha ez jó (munkaalkalmak teremtése, nagyobb termelékenység), néha pedig rossz (környezetszennyezés). Egy másik erő a tőke: egyre gyorsabban képes mozogni egyik helyről a másikra, ugyancsak a nemzetállamok ellenőrzésétől lényegében mentesen. A nemzetek közötti új kommunikációs kapcsolatok ma már behálózják a Földet, egyetlen integrált egészként kezelve az ipari világot.

Ez a folyamat nemcsak Nyugat-Európában érvényesül. Az EGK nyilvánított politikai célkitűzése, hogy mind a tizenkét tagállamra kiterjessze. E tekintetben az integrált gazdasági piac nem más, mint egy lépés az európai gazdaságok globalizálása felé. Felmerül egy hasonló aggály: erodálnak-e a fejlettebb ipari országok társadalmi normái e folyamat eredményeként, amely — attól lehet tartani — a legfejlettebb (és legköltségesebb) társadalombiztosítási rendszerek leépítéséhez vezethet. A német szakszervezeti vezetőket aggasztják az integrált piac szociális következményei, mert hatására a nagyvállalatok munkaalkalmat létesítenek Dél-Európában, ahol a fizetések alacsonyabbak és a munkaidő hosszabb, mint Németországban, nem is beszélve a kisebb szociális juttatásokról. Portugáliában az átlagórabér kb. egyhatoda a német munkásénak, s ebből olyan helyzet adódhat, hogy Németországban is csökkenhetnek a társadalmi juttatások. Ebből adódik az az elképzelés, hogy ki kell építeni egy „szociális Európát” az integrált piac mentén, így enyhítve annak a munkafeltételekre és a társadalombiztosítási rendszerekre gyakorolt hatását, és növelve az európai szakszervezetek közötti szolidaritást.

De ami az EGK-országok között egy integrált munkaerőpiac keretében leküzdhető akadály lehet, az világszinten versenytényezőként fog megjelenni. Más szóval: az, hogy az USA-ban és Japánban gyenge és olcsó a jóléti állam, a nemzetközi versenyben előnyhöz fogja őket juttatni, ez viszont az európai vezetőket arra ösztönözheti, hogy csökkentsék a szociális juttatásokat, s így tegyék versenyképessé saját gazdaságaikat. Röviden: alapkérdés marad, hogy a világ gazdaság globalizációja vajon nem lefelé fogja-e uniformizálni a társadalombiztosítási jogokat és juttatásokat, ami azzal járna, hogy felszámolja az európai jóléti államokat. E problémával kapcsolatban számosan a (vitatott) bérköltségeknek a beruházásokra és az exportra gyakorolt hatására hivatkoznak. Másrészt igaz az, hogy az alacsony bérköltségek vonzzák a külföldi tőkét: az EGK-n belül a legtöbb japán beruházás Portugáliában és Nagy-Britanniában koncentrálódik, mert ezekben az országokban az átlagosnál alacsonyabbak a munkabérek. Ugyanígy, a Spanyolországban és Portugáliában az utóbbi években bekövetkezett gazdasági fellendülés részben annak köszönhető, hogy az olcsó munkaerőt kereső nyugat-európai nagyvállalatok itt hajtottak végre beruházásokat. Ugyanakkor az alacsony bérköltségek tényezője csak egy a sok közül, amelyet a hazai vagy külföldi beruházóknak figyelembe kellett venniük. Döntésüket motiválják még a kommunikációs lehetőségek, a környezeti feltételek, a főbb piacok közelsége, az intellektuális központok (egyetemek, tudományos központok) megléte, és a regionális politikák is. Sőt, a korszerű iparnak nincs szüksége nagy létszámú olcsó és képzetlen vagy félig képzett munkaerőre. A munkaerőt illetően, ami döntő, az az olyan specialisták megléte, akikből csekély az utánpótlás, valamint a jól képzett termelő szakmunkások jelenléte, amelyről csak azokban az országokban beszélhetünk, ahol magasak a munkabérek. Ugyanígy: az alacsony bérköltség-tényező csak egy a sok dolog közül — és talán nem is a legfontosabb —, amely befolyásolja a piacképességet. A legmagasabb bérekkel rendelkező európai országok, vagyis Nyugat-Németország és Hollandia az exportőrök ligájában is a legtekintélyesebb helyen állnak. Más tényezők, mint a minőség, a garanciális és a szerviz-szolgáltatások, valamint a terméktípusok mind ugyanolyan fon-

tosak, mint a költségek. Igaz azonban, hogy amikor az egyéb tényezők mind azonos szinten jönnek számításba — bár mai modern társadalmakban ez igen ritka eset, mert az ízlések és stílusok állandóan változnak, és a termékek újszerűsége igen gyakran döntőbb tényező, mint az árak — nos, akkor a magas bérköltségek aláaknázhatják a versenyképességet, de a viszony az előbbi és az utóbbi között nem olyan egyszerű, mint ahogyan a munkáltatók képviselői szeretik azt beállítani.

Tehát a gyakran emlegetett félelem, hogy a globális gazdaság meg fogja semmisíteni a jóléti államot, kétes alapon nyugszik. Továbbá nem kéne elfelejtkeznünk a magas bérköltségeknek az európai gazdaságok modernizálására gyakorolt pozitív hatásáról. Azok az országok, ahol magasak a munkabérek, állandó nyomás alatt vannak, hogy a munkaerőt hatékonyan használják fel, beruházzanak új gépekre, s ezzel növeljék a termelékenységet és csökkentsék az árakat. Továbbá a társadalombiztosítási rendszerek sok embert foglalkoztatnak, és újra elosztják a jövedelmeket, ami keresletet teremt. Tehát dinamikus perspektívából a jóléti állam a növekedés motorjának is tekinthető.

Válságos időszakokban, amikor a közvélemény nagyon érzékenyvé válik a szociális bérhányad „terhével” szemben, mindig lehet új egyensúlyt teremteni a direkt bérek és a szociális hozzájárulások között, hogy a teljes bérköltséget alacsony szinten lehessen tartani. Valójában ez történt egyes európai országokban a nyolcvanas évek első felében. Megkísérelve a bérköltségek alacsony szinten tartását, a fizetéseket nivellálták, és egyes esetekben csökkentették, míg a szociális hozzájárulásokat állandóan növelték, hogy az újonnan felmerülő szociális kiadásokat finanszírozni tudják. Más szóval az európai munkások inkább hajlandók voltak egy (kis) áldozatot hozni a pillanatnyi jövedelmük rovására, mint veszélybe sodorni az egészségügyi ellátás és a nyugdíjbiztosítás rendszerét. Ezzel kifejezésre juttatták, hogy elfogadják a jövedelmek és a jólét növekedésének megtorpanását, a mindenkori életszínvonal lehetséges maximalizálásával szemben; ismételten demonstrálva, hogy az európaiak mélyen érdekeltek a hosszútávú gazdasági és társadalmi jólét megteremtésében.

Összegzésképpen elmondható, hogy a világgazdaság globalizálódása valószínűleg nem vezet az európai jóléti államok eltűnéséhez. A magas bérköltségek egyes országokban magas életszínvonalat és igen fejlett gazdaságot takarnak, ahol a költség csak az egyik döntő tényező a sok közül, és a jelenlegi válság megmutatta, hogy az európaiak eléggé tudatában vannak a jelenlegi életszínvonal és a jövőbeli jövedelmek közötti kompromisszumos összefüggésnek.

Foglalkoztatottság és munkaerő-utánpótlás

A gazdasági bizonytalanság és stagnálás 1975 és 1985 között eltelt tíz évében a nyugat-európai munkanélküliség a munkaerő 10%-a körüli nagyságrendet jelentette, ezen belül egyes országokban elérte a 15 sőt, a 20%-ot is. A szociális költségvetés hiányainak a munkanélküliség volt a fő oka, részben a kieső adók és társadalombiztosítási hozzájárulások miatt, részben pedig a munkanélküli segélyek megnövekedett összege folytán. Franciaországban például 1985-ben szimulációs technikákat alkalmazó számításokkal kimutatták, hogy ha a korábbi

foglalkoztatottsági szint megmaradt volna, a szociális kiadások tökéletesen kezelhetők lettek volna. A jóléti állam ún. „válsága” tehát az európai gazdaságokat érintő foglalkoztatottsági válság közvetlen folyománya volt.

Az európai kormányok erre a helyzetre két módon reagáltak. Először is a munkanélküli segélyezés rendszerét úgy módosították, hogy csökkenjen a szakadék a források és a kiadások között: csökkentek a segélyek, szigorúbbak lettek a jogosultság kritériumai, ugyanakkor a dolgozóktól és munkáltatóktól elvont szociális hozzájárulások mértéke is növekedett. A költségcsökkentések tárgyai gyakran azok a segélyprogramok voltak, amelyek fiatal munkanélküliek számára biztosítottak megélhetést — hivatkozva arra, hogy ők még semmiféle hozzájárulást nem fizettek. Amikor pedig még ez is kevésnek bizonyult, állami eszközöket pumpáltak a rendszerbe. Másodsorban a kormányok úgy próbálták csökkenteni a munkanélküliek számát, hogy programokat szerveztek, amelyekkel el lehetett vonni embereket a munkaerő-piacról: a fiatalokat arra ösztönözték, hogy folytassák tanulmányaikat, az idősebbeket pedig arra, hogy vonuljanak nyugdíjba. Ezek a módszerek azonban igen költségesek voltak.

A gazdaság felélesztésének eredményeként az Egyesült Királyságban és Németországban jelentősen csökkent a munkanélküliség, de még mindig magas Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban és Hollandiában.

Országonként és időszakonként más és más véleményekkel találkozunk arról, hogy mit jelent a munkanélküliség „kezelhetőségének” szintje. Európában a 60-as évek folyamán a 3%-os „súrlódásos” munkanélküliséget tekintették minimum-normának, az USA-ban pedig az 5–6%-ot vélték elfogadhatónak. Európában már nincs remény arra, hogy ismét ilyen alacsony szintre lehessen hozni, reálisnak a 7%-os munkanélküliségi szint elérése tűnik.

Persze az ilyen célok némileg önkényesek. Annál is inkább, mivel a munkanélküliségi arányok nem tárgyalhatók a foglalkoztatottsági arányok nélkül, utóbbiak határozzák meg ugyanis az előbbiek nagyságát. Ami a legfontosabb, az a megfelelő összefoglalkoztatottsági szint. Ez vagy úgy érhető el, hogy alacsony a munkanélküliség, miközben a foglalkoztatottság sem túl magas, vagy pedig úgy, hogy a munkanélküli is több, de a foglalkoztatottsági számok is magasak — s mindezekelőtt megfelelő arány van a foglalkoztatottak és a segélyezettek között is. Ez az arány a legtöbb európai országban csökkenő tendenciát mutatott. Ebben a tekintetben az európai tapasztalat az 1975 és 1985 közötti évtizedben éles ellentétet mutat az USA-beli helyzettel szemben, ahol munkahelyek millióit teremtették meg, különösen a gazdaság szolgáltatói szektorában, míg az összefoglalkoztatottsági színvonal Európában stagnált, sőt, inkább hanyatlott. Ami az amerikai növekedést illeti, az nemcsak élénkebb volt, de sokkal több munkahelyet is teremtett.

Ha a foglalkoztatottak és a segélyezettek aránya tovább romlik, a társadalombiztosítási járadékokat tovább kell csökkenteni, különösen az egészségügyi ellátás és a nyugellátás területén. A fenti romló arány ellensúlyozására szóba jöhetnek olyan intézkedések, mint a nyugdíjkorhatár emelése, a nyugdíjak fogyasztói árindexhez való igazítása (eltérően a jelenlegi, keresetek szerinti kialakítástól), a fogyasztókra

terhelt további költségek stb. Ha az európai gazdaságokban nem válsul meg a növekedéssel összekapcsolt munkahely-teremtés, mint a gazdaságpolitika központi célkitűzése, akkor a társadalombiztosítási juttatások további eróziója fog bekövetkezni.

Az európai jóléti államokat gyakran érik olyan kritikák, hogy nem ösztönöznek a munkára, s így kedvezőtlenül befolyásolják a munkaerő-utánpótlás alakulását. A szociális juttatások ezen érvelések szerint munka nélküli jövedelemnek számítanak, és ösztönzik a szabadosságot, rombolják a munkaerőkölcsöt az európai társadalmakban. Franciaországban például, amely távolról sincs kivételezett helyzetben a többi európai országhoz képest, 1985-ben a szociális juttatások a rendelkezésre álló háztartási jövedelem 35%-át tették ki, s ez valóban magas arány. Gyakran hivatkoznak is erre a rendszer bírálói, mondván, hogy a jóléti állam veszélyesen erodálja a munka és a jövedelem közötti hagyományos kapcsolatot. Ez az érvelés legmakacsabbul a munkanélküli segély és a nyugellátás területét támadja, ahol a szabadosság (ha ugyan nem a leplezetlen csalás) konkrét eseteivel hozakodik elő. A kritikusok szerint azok közül, akik ezeket a segélyeket kapják, sokakat azért fizetnek, hogy ne dolgozzanak. Ez indokolja a szigorítást.

Azonban a legtöbb szociális juttatás valamennyi európai országban olyan embereknek kedvez, akik nem kereső korúak: a nyugdíjak tipikusan valamennyi szociális juttatás 45—50%-át teszi ki, de az egészségügyi kiadások nagy része (60—80%) is idősebb embereknek jut, akiktől nem várható el, hogy dolgozzanak. Franciaországban, a kereső korú lakosság vonatkozásában csak 5% körül mozog a segélyszerű juttatások aránya a teljes jövedelemből, s ez aligha nevezhető a munkára negatívan ösztönző tényezőnek.

A másik, gyakran elhangzó állítás, mely szerint a munkanélküli segély és a táppénzek osztói talán túl nagylelkűek voltak, és arra ösztönöztek egyeseket, hogy távol tartsák magukat a munkától, már szilárdabb talajon nyugszik. Számos európai országban csökkentették ezeket a juttatásokat az 1980—85 közötti válságidőszakban (legalább egyszer, de esetenként többször is). A jogosultsági feltételeket ugyan csak fokozatosan szigorították, gondoskodva arról, hogy akik megkapják a juttatásokat, azok valóban a rászorultak legyenek. A válság eredményeképpen az európai jóléti államok kétségtelenül szűkmarkúbbak lettek, mint a múltban voltak.

A jóléti államnak a munkaerő-utánpótlásra gyakorolt hatása megérdemli, hogy átfogó módon vizsgáljuk. A szociálpolitika bizonyos szempontból növeli a munkaerő-utánpótlást: a kereső nők száma magasabb, mint bármikor volt, részben a jobb óvodai-bölcsődei ellátás következtében. A válságos munkanélküliség ellenére a 80-as években végig megfigyelhető volt a nők fokozott részvétele a munkaerőpiacon, ami a két keresővel rendelkező háztartások gyorsan növekvő számához vezetett. Másfelől viszont bizonyos szociálpolitikák kifejezetten a munkaerő-utánpótlás csökkentését tűzik ki célul: az 1983 körül Franciaországban és Németországban elfogadott nyugdíjtörvények sok dolgozónak lehetővé tették, hogy a rendes nyugdíjkorhatár előtt menjen nyugdíjba. Több ember vesz részt iskolai képzésben, mivel hosszabb az alapképzési idő, illetve bármely életkorban van lehetőség a továbbtanulásra. Ezzel az utóbbi években az aktív keresők aránya — különösen a férfiak esetében — életkortól függetlenül lecsökkent. Összessé-

gében az európai jóléti államok nem csökkentették a munkaerő-utánpótlást, sőt, emelkedett a keresők száma. De ami még fontosabb, növekvő mértékben használják őket politikai célra: a munkaerő-utánpótlás kezelésére. Számuk csökkenthető, ha alacsony a munkaerő-kereslet, és növelhető, ha magas. Más szóval a jóléti állam „pufferként” is használható a gazdasági növekedés hullámhegyeinek és -völgyeinek kiegyenlítésére.

A munkaerő-utánpótlás menedzselésének e folyamatában az európai jóléti államok a munka társadalmi csoportok közötti újraelosztásában is segítenek, pl. a férfiktól a nők, a fiataloktól és idősebbektől a felnőtt korosztályok felé. Ez az újraelosztási folyamat természetesen mindkét irányban működhet, a szükségleteknek megfelelően. Például az az igény, hogy a társadalombiztosítási hozzájárulást fizetők és a kedvezményezettek aránya megfelelő legyen, a jövőben azt jelentheti, hogy a keresők számát a nyugdíj-korhatár kitolásával kell növelni. Vagy amikor a felnőtt korosztály tagjai közül sokakat átképzésre kell küldeni, az idős emberek köréből lehet bevonni aktív munkaerőt.

Összegzésképpen: a jóléti állam nem jár mechanikus, negatív hatással a munkaerő-utánpótlásra. Lévéen szövevényes szociálpolitikai megoldások kombinációja, a kormányok hatékonyan fel tudják használni a munkaerő-utánpótlás menedzselésére és a munka újraelosztására az emberek között.

A jóléti állam újra elosztja a jövedelmet, és hozzájárul az egyenlőséghez

Az egyenlőség nem olyan politikai célkitűzés, mint amit érdemes nyíltan hangoztatni, mert nem sok lelkes támogatója akadna. Ellenértében az „egyenlőtlenségek csökkentésével”. Ennek végső célját sosem írják le világosan: az egyenlőtlenségek csökkentése, igen, de meddig és milyen áron? Biztosan nem az egyenlőség a cél? Mégis, ennek elismerése aligha könnyíti meg az „egalitáriánus” álláspont védelmét. Míg az utóbbi erőssége egy általános, homályosan megfogalmazott követelmény, hogy csökkenjenek az egyenlőtlenségek az európai társadalmakban, gyengesége, hogy nem határozható meg pontosan a célul kitűzött egyenlőség foka. Röviden: lehet, hogy a cselekvés menete világos, de a végcél nem.

A jóléti államról szóló irodalomban gyakran zűrzavaros a vita, mert az egyenlőség fogalmát sokszor rosszul határozzák meg, és ez félreértésekhez vezet annak újraelosztási potenciálját illetően. Alapvetően két koncepció ismeretes az egyenlőségről, melyek felhasználhatók a jóléti állam újraelosztási hatékonyságának értékelésére.

Az első úgy lehetne jelölni, hogy „esélyegyenlőség”, vagy: „a jóléti juttatások és szolgáltatások elérhetősége”. Lényege, hogy egy adott szituációban mindenkit azonos szociális jogok vagy elbánás illet, tekintet nélkül arra, hogy milyen hasznót húz ezekből a jogokból. A második, sokkal ambíciózusabb koncepció azt helyezi a figyelem középpontjába, hogy milyen fokú egyenlőséget ért el a jóléti állam, azaz a folyamat eredményét. A siker vagy a kudarc aszerint ítélendő meg, hogy milyen változások következtek be a szociális programok eredményeként az egyes emberek vagy csoportok helyzetében, a jövedelmi vagy jóléti skálán.

Nyilvánvaló, hogy a juttatásokhoz való hozzáférés egyenlősége nem garantálja, hogy a jövedelmi vagy jóléti egyenlőtlenségek csökkenni fognak. Emellett szükség van bizonyos pozitív diszkriminációra — vagyis a juttatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségére azok javára, akik a skála alján helyezkednek el —, hogy a kezdeti jövedelmi vagy jóléti egyenlőtlenségeket leküzdhessük. Az ilyen egyenlőtlenségeket számos más tényező befolyásolja a szociális juttatásokon kívül is. Mindaddig, amíg ezeket a tényezőket nem vesszük figyelembe, a juttatásokhoz való hozzáférés egyenlő esélyűvé tétele nem lehet kielégítő a kérdéses eredmények egyenlőségének eléréséhez.

Az egészségügyi biztosítás esetében például annak biztosítása, hogy mindenki ingyenes orvosi ellátásban részesüljön (esélyegyenlőség), nem jelenti azt, hogy mindenki ugyanolyan jó egészségnek fog örvedeni (eredményegyenlőség). Azt, hogy az emberek egészségi állapota vagy várható élettartama annak ellenére is igen változó, hogy az állam 40 éve biztosítja az ingyenes orvosi ellátást, a jóléti állam bírálói a kudarc bizonyítékának tekintik. Holott ez egyszerűen azt jelzi, hogy a hozzáférés egyenlősége nem az egyedüli tényező, ami egészségügyi kérdésekben eldönti az egyenlőséget. Világos, hogy abszurd dolog kritizálni a jóléti államot azért, mert az egyének egészségi állapota (várható élettartama) tartósan nagy szórást mutat, mivel sok más tényező (alkoholfogyasztás, dohányzás stb.), illetve a munkakörülmények (hivatal, bányá vagy gyári környezet), az öröklődésről nem is szólva, mind felelős egy személy egészségéért. Hacsak azt nem várjuk el, hogy a jóléti állam beavatkozzon ezeken a területeken is, nehezen hibáztatható az ilyen negatív hatásokért az egészségügyi egyenlőtlenségek területén.

A jóléti állam újraelosztási hatékonyságának értékelésére szolgáló sztenderd módszer az, amikor összehasonlítjuk a jövedelmek megoszlását a juttatások és adók *előtt* és *után*. Akkor van újraelosztás, ha az utóbbi (a „végső” jövedelem megoszlásának is nevezik) egalitáriánusabb, mint az előbbi (amit úgy is neveznek, hogy „gazdasági” vagy „piaci” jövedelem). Bármilyen egyszerű is, az „adó/juttatás” módszere számos elméleti és gyakorlati nehézségtől terhes, amelyek leírása meghaladná e cikk terjedelmét.

Az újraelosztási hatékonyság értékelésében megfelelő figyelmet kell fordítani a társadalombiztosítási rendszer mögötti gazdasági háttérre.

Az Egyesült Királyság jóléti államának újraelosztási hatékonyságával foglalkozó, alaposan kidolgozott tanulmányában O'Higgins rámutat, hogy az 1976–1982 közötti időszakban, a recesszió alatt, jelentősen növekedtek a piaci jövedelembeli egyenlőtlenségek, és a szociális jövedelmek (vagyis a társadalombiztosítási juttatások) fontos szerepet játszottak ezek leküzdésében. Tőle idézve: „a szociális jóléti rendszernek fontos újraelosztási hatása volt: nem idézett elő nagyobb általános egyenlőséget a tanulmányozott időszakban, de elhárította és jelentősen módosította a fokozott egyenlőtlenség felé ható nyomás következményeit. Azonban míg a juttatások szembetűnően egalitáriánusabbak, mint a piac révén elosztott jövedelem, a piac — és különösen a foglalkoztatottság — még mindig az egyenlőtlenségek fő meghatározója. A reszpeció folyamán megnöttek a (piaci) egyenlőtlenségek. A szociális jövedelemkiegészítések jelentősen ellensúlyozták ezt a növekedést.”⁵

Franciaországban a társadalombiztosítás hozzájárul a jövedelmek újraelosztásához, de a juttatások és adók 1978-ig ellentétes hatásúak voltak: az előbbieket csökkentették a jövedelem-egyenlőtlenségeket, míg az utóbbiak növelték azokat. Mivel azonban a szegényeknek kedvező diszkrimináció erősebb volt a juttatásokban, mint az adók és a társadalombiztosítási hozzájárulások újraelosztás-ellenes hatása, az összhatás újraelosztó jellegű volt. Azóta megkísérelték a társadalombiztosítási hozzájárulások egységes mértékének megállapítását valamennyi jövedelemszintre, ezáltal növelve a társadalombiztosításnak a jövedelem-elosztásra gyakorolt hatását.⁶ A franciaországi helyzet érdekes bepillantásra ad módot ahhoz, hogy lássuk: a társadalombiztosításnak melyik ága járul hozzá leginkább a jövedelem-újraelosztáshoz. Az egészségügyi rendszer pl. két módon csökkenti a jövedelmek különbségeket: először úgy, hogy szétosztja a juttatások azonos szintjét, tekintet nélkül a jövedelmek nagyságára, másodsor pedig a bérek arányában növeli a hozzájárulásokat. A nyugdíjrendszer — bár főként a korábbi keresetekre épül — ugyancsak jelentős jövedelem-újraelosztást tesz lehetővé a súlyozási (indexelési) módszereknek köszönhetően, azzal, hogy az alapnyugdíjak erősebb súlyozást kapnak, mint a nyugdíj-kiegészítések. Ezzel szemben a családpolitika — amelytől azt várnánk, hogy erősen újraelosztó jellegű legyen — csaknem semleges a jövedelemelosztás szempontjából. Ennek oka kettős: egyrészt az, hogy bizonyos juttatások adóengedelmények formájában jelennek meg, amelyek csökkennek a jövedelem növekedésével, másrészt a családi juttatásokat nem az általános adózásból finanszírozzák, hanem az alacsony jövedelmek után a munkáltatókra kivetett 9%-os munkáltatói hozzájárulásokból.

Hollandiában a társadalombiztosítási hozzájárulások és juttatások összhatása ugyancsak segít a jövedelem újraelosztásában. Ott az volt a probléma, hogy csökkenteni kellett bizonyos juttatásokat — alapvetően a munkanélküli- és rokkantsági segélyeket —, amelyeket túl magasnak tekintettek és azt gondolták róluk, hogy veszélyeztetik az egész társadalombiztosítási rendszert. Közben persze ügyelni kellett arra, hogy ne váltsanak ki negatív hatást a jövedelem-elosztásra. A *Sociaal en Cultureel Planbureau* által 1986-ban készített tanulmány szerint az ilyen reform technikailag megvalósítható, de politikailag elég nehéz keresztülvinni.⁷

Svédországban Söderström arra a következtetésre jut, hogy „a svéd szociálpolitika progresszív hatással van a jövedelemelosztásra, de egy viszonylagos hanyatlás is megfigyelhető a svéd jóléti állam újraelosztási hatékonyságában”. Az ő szavaival: „a szociálpolitikai kiadások növekedése az utóbbi időben arra tendál, hogy az egyének szokásos életszínvonalát tartsa fenn. A svéd szociálpolitika elemei, melyek egy alapvető minimum-jövedelem garanciáját irányozzák elő, évek hosszú során át jól kialakultak, és egészében véve nem várható nagyobb változások. Ennélfogva a jóléti állam növekedése fokozatosan gyengítette a szociálpolitika természetét”.⁸

Tehát a különböző európai országokból származó adatok azt sugallják, hogy a jóléti állam igenis újra elosztja a jövedelmeket, és hozzájárul az egyenlőséghez, bár újraelosztási hatásai az elmúlt harminc évben csökkentek, az alábbi trendek eredményeként:

1. Elmozdulás az átalány-juttatásoktól a keresetfüggő juttatások irányába

Nagy-Britanniában a háború végén a társadalombiztosítással kapcsolatos Beveridge terv első alapelve az átalányjuttatás volt. Skandináviában ugyancsak a szociálpolitika egyik elve volt a háború után, hogy a juttatások a mindenkori igényeknek feleljenek meg, és legyenek függetlenek a befizetett társadalombiztosítási hozzájárulásoktól. Ezekben az országokban a háború óta jelentős elmozdulás történt a keresetfüggő juttatások irányába. A hatvanas évek elején Svédországban elfogadtak egy kötelező keresetfüggő nyugdíjrendszert a meglévő alapnyugdíjak rendszerének kiegészítésére. Az Egyesült Királyság 1975-ben ugyanezt tette a társadalombiztosítási nyugdíjtörvény elfogadásával, melynek értelmében a nyugdíj-juttatások nagy mértékben a nyugdíjba vonulás előtti háztartási bevételek függvényei.

Az európai jóléti államokban a társadalombiztosítási juttatások szintjét illetően az alapellentmondás legjobb megfogalmazása: „Hogyan képviselheti egy juttatás egyszerre a korábban befizetett hozzájárulások után járó tisztességes visszatérítést és a háztartás jelenlegi szükségleteit tükröző összeget?” Ezt a dilemmát egyre inkább feloldja az, hogy az alternatíva első tagja elsőbbséget élvez.

2. Elmozdulás az adóktól a társadalombiztosítási hozzájárulások irányába

Az elmúlt 20 év jól ismert jelensége a társadalombiztosítási hozzájárulás növekvő aránya a jóléti állam finanszírozásában. Az általános trend — egyetlen fontos kivétel az Egyesült Királyság — illusztrálja a hagyományos adórendszerek alkalmatlanságát arra, hogy a teljesen fejlett jóléti államot fenn lehessen tartani.

Ebben az összefüggésben a szociális hozzájárulások gyors növekedése és mindenekfelett a munkáltatói hozzájárulás úgy értelmezhető, mint annak módja, hogy a jóléti állam finanszírozását eltolják a látható adóformáktól — mint amilyen a személyi jövedelemadó — a kevésbé látható formák felé — amilyen a társadalombiztosítási hozzájárulás —, hogy megpróbálják leszerelni az adózással szembeni ellenállást.

Nem világos, hogy ez a trend mit is jelent az újraelosztási hatékonyság szempontjából. Fentebb említettük, hogy a béreket terhelő társadalombiztosítási hozzájárulás rendszerint kevésbé progresszív, mint a jövedelemadó, amelynek csökkenése az európai jóléti államok újraelosztó képességétől lehet. De a társadalombiztosítási hozzájárulások valódi újraelosztható hatásai nem értékelhetők, ha kihagyjuk a számításból az „áthárítást”. Ami az alkalmazottak által fizetett hozzájárulásokat illeti, ezeknél nincs lehetőség az áthárításra, és terhük az alkalmazottak vállát nyomja. A munkáltatói hozzájárulások, amelyek a társadalombiztosítás finanszírozásából egyre nagyobb részt kapnak, „előre” is átháríthatók a fogyasztó felé, és „hátra” is, az alkalmazottak felé, alacsonyabb fizetések formájában. Az előző esetben ezek tekinthetők olyan adónak, melyeket a vásárlók fizetnek meg, az utóbbi esetben pedig a kereseteket terhelő közvetlen adónak. Tanulmányok azt mutatják, hogy a társadalombiztosítás újraelosztási hatásai nagyon érzékenyek ezekre a feltevésekre: ha a hozzájárulásokat a fogyasztók fizetik, akkor a társadalombiztosítás segít a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésében, ha a bérből és fizetésből élőkkel fizettetik meg azokat,

akkor az utóbbiak számára csekély az újraelosztási hatás, és úgy tűnik, hogy az utóbbiak támogatják a nagyjövedelmű szabadúszókat is.

Gyakorlatilag a munkáltatói hozzájárulásokról feltételezhető, hogy „hátra” hárítják át azokat, a bérből és fizetésből élőkre, a bérköltségek részeként értelmezve. Közvetett vagy áthárított bérként jelentkeznek tehát a kifizetésre kerülő béreken felül, sokszor rivalizálva azokkal.

3. *Elmozdulás a kollektív, nem állami rendszerek irányába*

Egyre inkább találkozni annak jeleivel, hogy nemzetállamok monopóliuma a jóléti szférában teret veszít, és többféle kollektív, nem állami szerveződésnek adja át a helyét. Korábban már szó volt arról, hogy ez a trend a nyugdíjak és az egészségügyi biztosítás területén rajzolódik ki világosan. A jóléti intézmények állami monopóliumával szemben jelentős kihívást jelentenek a foglalkozásokhoz kapcsolódó, társasági alapon szervezett nyugdíj-juttatások vagy magánjellegű életbiztosítási szerződések, amelyek létét hol adókedvezményekkel ösztönzik, hol csak megtűrik őket. Jóllehet az állami szerek ritkán ismerik be, ezeket a szerveződések általában üdvözlők (legalábbis addig, amíg fejlődésük nem teszi kétségessé az állami intézményeket e téren), mivel ez a legolcsóbb módja, hogy kielégítsék a magas jövedelműek magas visszatérítési igényeit. Talán mondani sem kell, hogy ezek a nem állami programok a biztosítási elvet követik, és korlátozott újraelosztási ambíciókat táplálnak, ha egyáltalán ilyenekről szó lehet.

A fent ismertetett három változás jelentősen hozzájárult az egyre inkább középosztály-orientálttá vált európai jóléti államok újraelosztó jellegének erodálódásához.

Szegénység: még mindig van

Az európai jóléti államnak mindig fontos célja volt a szegénység kiküszöbölése vagy legalábbis csökkentése. Ez a cél úgy érhető el, ha a segélyezéssel, illetve a „szegényeket támogató” programokkal a társadalom mintegy „biztonsági hálót” tart azok alá, akik a leginkább rá vannak szorulva. A szelektív, jövedelmeket is figyelembe vevő juttatások, melyek az igényekre épülnek, nagyobb újraelosztó képességgel bírnak, mint az univerzális, mindenkinek járó kedvezmények. Bizonyos országokban — pl. az *Egyesült Államokban* — csaknem valamennyi szociális program esetén vizsgálják a jövedelmeket. Az Egyesült Királyságban a jövedelemvizsgálat szintén elterjedt a juttatások elbírálásánál.

A szelektív szociálpolitikát nehéz szélesebb körben megvalósítani. Már maga a szegénység fogalma is vita tárgya (abszolút vagy relatív szegénységről van-e szó?), és a szegény emberek helyes azonosítása sem könnyű. Gyakorlati megfontolásból legtöbb országban a szegénységi vonal koncepcióját használják (ezt egy bizonyos jövedelemszintként definiálják), bár ez a fogalom sem nyújt adekvát mértéket a szükséges források, képességek és motivációk vonatkozásában, amelyekkel elérhető volna a minimális életszínvonal meghatározása. Másrészt feltétlenül szükség van az adminisztratív hatékonyságra, az alacsony műveltségi és motiváltsági szintű népességgel való foglalkozáshoz. A központi kormány tisztviselői, bármilyen jó szándék vezérli is őket, gyakran nem megfelelően képzetek ahhoz, hogy a nehéz eseteket ke-

zelni tudják. Őket meg kell erősíteni a szociális munkások és önkéntes testületek akcióival.

A harmadik nehézség a megbélyegzettség, melynek bekövetkeztében bizonyos kisebbségek gyakran alacsony minőségű szolgáltatásokhoz jutnak. Lehet, hogy némely területen ez magyarázza az egyes szociális juttatások alacsony igénybevételi arányát.

Mind nemzeti, mind EKG szinten bőven találkozunk beszámolókkal arról, hogy a szegénység még mindig létezik a gazdag országokban, bár általános az egyetértés abban, hogy a szociális segélyprogramoknak köszönhetően már kevésbé nyomasztja az alacsony jövedelmű családokat.

A szegénység nemcsak alacsony jövedelem dolga, hanem összefügg a rossz lakásviszonyokkal, a rossz egészségi állapottal, a kulturális elmaradottsággal, a nem kielégítő iskolázottsággal stb. Ezenfelül a szegénység mindenképpen egy folyamat eredménye. Ez a folyamat felerősíti a nélkülözést, a gazdasági, szociális és kulturális kirekesztődést. Ez csak egy ellenirányú felerősítő folyamattal fordítható meg, melynek során a szegény egyének és családok olyan helyzetbe jutnak, hogy visszanyerhetik azokat a képességeket, amelyek a korszerű ipari társadalmakban a megfelelő önmenedzseléshez szükségesek. Nem kell hangsúlyozni, hogy ez a szegénységi koncepció sokkal több követelményt támaszt, mint az alacsony jövedelem kritériuma. Az európai jóléti államok nehezen is birkózhatnak meg vele. Lásd a Franciaországban jelenleg folyó vitát a minimális jövedelemmel kapcsolatos szociális juttatásról, amelyre valamennyi alacsony jövedelmű egyén jogosult, ha hajlandó belemenni egy szerződésbe, amelyben elkötelezi magát valamilyen akcióra, hogy visszajusson a társadalomba (képzés, kisebb munkavállalás stb.). A francia kezdeményezés még túl friss ahhoz, hogy bármilyen betekintést tudjon nyújtani ebbe a folyamatba. Ami azonban bizonyos, a jóléti bürokrácia sokkal egyszerűbbnek találja azt, hogy pénzt adjon az embereknek, mint hogy hatékonyan kibogozza az elszegényedés okainak szövevényét.

Valószínű, hogy hosszú távon nehéz lesz fenntartani a szegények támogatására szolgáló szelektív, jövedelemtesztelt programok politikai elfogadtatását. Amit egy politikai többség megtett, a következő visszavonhatja. (Ezek a programok — amint azt az amerikai és brit társadalombiztosítási rendszerek fejlődése is bizonyította a nyolcvanas évek első felében — igen érzékenyek a hosszú gazdasági és költségvetési restriktációs időszakokkal szemben.) Lehetséges kompromisszum is az újraelosztási hatékonyság és a hosszú távú politikai elfogadtatás között. A kudarc lehetőségét hordozhatja az erős szegénység-segítő szociális programok elindítása, amelyek árát a domináns középosztályok fizetik meg, mert ez néhány év múlva szegénységellenes visszautást válthat ki. A válság éveit alatti ezért a legtöbb kontinentális jóléti állam azt az utat választotta, hogy lassan haladt az újraelosztás ösvényén, hogy megtartsa a politikai elfogadtatás lehetőségét a mérvadó középosztályok körében.

A jóléti állam társadalmi-politikai legitimációja

Az említett nehézségek ellenére az európai jóléti államok még mindig széleskörű bizalmat élveznek, mert az újraelosztás a gazdagoktól

a szegények felé csak egyike sokféle célkitűzéseiknek. Valójában a legnagyobb szociális programok fő célkitűzése — munkanélküli segély, alapnyugdíjak, betegsegélyezés stb. — jelenleg nem más, mint jövedelem-megtartás egy életcikluson át, s kevésbé jövedelem-egyenlőség. Más szóval: a modern jóléti állam sarkköve az életciklusra kiterjedő jövedelem-újraelosztás, amitől azt várjuk, hogy megfelelő intézményi háttér mellett ezt a funkciót hatékonyan és biztosan ellássa.

Ennek eléréséhez a mechanizmusok meglehetősen egyszerűek. Valamennyi területen, ahol segélyek veszik át a keresetek helyét, mind a segélyeknek, mind pedig a hozzájárulásoknak a keresetekkel kell arányosnak lenniük. Ennek az újraelosztás hatékonyságára gyakorolt hatása kettős. Egyfelől a szegénység-segítő jövedelem-újraelosztás valószínűleg gyengébb lesz, mint a múltban, mert kevesebb a tér az újraelosztási politika elfogadtatására, amikor egyértelmű a kapcsolat a hozzájárulások és a juttatások között. Másrészt fogalmazva: a biztosítási elv erősödik a segély-elv rovására, amikor a szociális programokat uraló szabályozások születnek. Ugyanakkor másfelől, ami elvész a segélysegítő újraelosztás területén, az megtérül a politikai támogatás területén.

Valamennyi nyugat-európai országban növekszik az igény a domináns középosztályok körében a hatékony és biztos eszközök iránt, a jövedelem időben történő újraelosztása érdekében. Ez az igény szilárd alapot nyújt a modern jóléti állam szociális és politikai legitimációjához. Az elfogadás erősítéséhez a világos, látható kapcsolatot is biztosítani kell a hozzájárulások és a juttatások között.

A hozzájárulások és a juttatások arányosságának igénye nem jelenti azt, hogy egyenes arányban kell állniuk. A jóléti állam politikai legitimációja a jövőben azon fog nyugodni, hogy képes-e úgy kezelni a szociális programokat, hogy kombinálja az életre szóló jövedelem-megtartást és a szegényeknek juttatott szociális segélyeket. Egyesek azt mondhatják, hogy a jövedelem időbeli újraelosztása hatékonyabb egyéni alapon, mint kollektív formában, és hogy ezért csak egy kis jóléti államra van szükség, a legszegényebbek igényeinek kielégítésére. De a biztonság keresése a jövedelem-megtakarításban az európai középosztályoknál elsőbbséget élvez. A legtöbb országban ez azt jelenti, hogy az államnak be kell lépnie a rendszer garanciáinak megteremtésébe és szabályozásába. Ezért igen nagy a valószínűsége annak, hogy az európai jóléti államok nagyok maradnak, egyrészt mert számos csoport különféle igényeinek kezelését várja tőlük, másrészt pedig mert ez biztosítja politikai legitimációjukat.

Következtetések

Az európai jóléti államok történetének legfontosabb tanulsága, hogy feltűnően jól alkalmazkodtak a kedvezőtlen gazdasági és társadalmi feltételekhez. Már nem várható tőlük, hogy egyre növekvő juttatásokat biztosítsanak. Rugalmasságuk azt jelenti, hogy az új, sürgető igényekre kell válaszolniuk, de azt is, hogy a körülményekhez képest csökkenteniük kell a szükségtelen juttatásokat.

Másodszor: az európai jóléti államok Achilles-sarkát inkább a munkanélküliségben, mintsem a lassú növekedésben vagy a csökkenő szü-

letésszámban kell kerennünk. Ebből adódik az igény a munkahely-teremtést támogató gazdaságpolitika iránt valamennyi szektorban.

Harmadszor: a jóléti állam feléleszti a globális gazdaságot és növeli a nemzetközi versenyt. Ez nem jelenti azt, hogy nélkülözhető az alkalmazkodás, de ez választás kérdése a jelenlegi és a késleltetetten megjelenő jövedelmek között. Napjainkig az európai népesség elég érettnek bizonyult, hogy választását a változó feltételekhez igazítsa.

Negyedszer: az európai jóléti államok az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás eszközei. Lényeges szerepet töltenek be a munkaügyi menedzselésben és a munka újraelosztásában, különösen a nők és férfiak között, valamint a különböző korcsoportok tagjai között.

Ötödször: a jóléti államok újra elosztják a jövedelmet, és elősegítik az egyenlőséget az adók és juttatások révén, de újraelosztási ambícióik erodálódtak az évek során. Jelntős szerepük van a szegénység-ellenes küzdelemben, bár az a képességük, hogy megértsék és kezeljék napjaink emberi nélkülözéseit, bőven hagy kívánnivalót maga után.

Hatodszor: a jövedelem-megtakarítás mindenki számára a modern jóléti állam sarkköve lett, biztosítva, hogy ne csak a szegények, de a középosztályok is részesüljenek a szociálpolitika és szociális programok nyújtotta előnyökből. A modern jóléti állam legitimációja azon alapul, hogy képes megfelelni a többség igényeinek.

Kétségtelen, hogy a jóléti államról alkotott felfogásunk megváltozott a gazdasági nehézségek bő évtizede alatt. Világosabban látjuk lehetőségeit és korlátait, így a szociálpolitika szférájában ma inkább a relativizmus uralkodik. De a jóléti állam itt van és megmarad, mert néhány alapvetően fontos funkciónak eleget tesz a modern európai országokban.

Nem valószínű, hogy az integrált piac vívmánya az Európai Közösségen belül 1992-től megkívánná, hogy feláldozzuk a meglévő különbségeket a társadalombiztosításban és a jóléti intézményekben. A belátható jövőben a harmonizáció és a deregulációs intézkedések nem vezetnek el egy központi béralku rendszeréhez Brüsszelben.

A jelenlegi erőfeszítések egy Európai Szociális Charta létrehozására csak a minimum normák felállítását célozzák az ipari viszonyok területén (munkaidő, munkaképviselet stb.), de a fejlettebb közös piaci országok teljes szabadságot élveznek, bármilyen szabályozást akarnak is életbe léptetni szociális területen. A társadalombiztosítással kapcsolatos nemzeti sajátosságok erősen intézményesítettek, és ezt nem adják fel egykönnyen. Annál is inkább, mert (amit a jelen dolgozat is próbált megvilágítani) a múltban nagyon is alábecsült társadalombiztosítási rendszerek alkalmazkodó képessége elegendő ahhoz, hogy a beindult, de igen lassú harmonizációs folyamatból adódó frusztrációt ki-védje.

Fordította: Tóth András

Jegyzetek

Irodalom

1. OECD, A jóléti állam válsága, Paris 1981.
2. ROSANVALLON Pierre, A paternalista állam válsága.
3. OECD, Jóléti kiadások 1960–1990, Paris, 1985.
4. OECD, A jóléti politika kihívásai a nyolcvanas években in „A jóléti állam válsága”.

5. RINGEN Stein, A politika lehetőségei, Clarendon Press, Oxford, 1987.
6. O'HIGGINS Michael, Egyenlőtlenség, szociálpolitika és jövedelem elosztás az Egyesült Királyságban, Trentham Books, 1988.
7. JALLADE Jean-Pierre, A jóléti állam újraelosztási mechanizmusai in Az európai jóléti államok újraelosztási politikájának válsága.
8. de KAM Flip, POMMER Evert, WEISBEEK Joop, WIEBRENS Caspar, Gazdasági válság és annak következményei: a társadalombiztosítás reformja Hollandiában, 1984–1986, in Az európai jóléti államok újraelosztási politikájának válsága.
9. SÖDERSTRÖM Lars, A szociális védelem Svédországban.
10. ESPING-ANDERSEN Gösta és KORPI Walter, A szegénységtől a jóléti államig: a skandináv szociálpolitika fejlődése.

Magánbiztosítás és társadalombiztosítás

Az ún. rendszerváltás újfajta voluntarizmussal fenyeget. Félő, hogy intézményi reformjainkat aktuális divathullámok determinálják. A piaci retorika át nem gondolt közhelyei általános vélemény rangjára emelkednek, akadályozva e rendkívül bonyolult intézmény valódi megértését. A társadalombiztosítással kapcsolatos reformgondolatokat is a „gumifogalmak” uralják. Manapság kórusban ismételtetik azt a nézetet, hogy a magyar társadalombiztosításnak az a legsúlyosabb problémája, hogy nem „valódi” biztosításként működik. A kritikusok a „biztosítási elv” érvényre juttatása mellett követelik a társadalombiztosítás és a szociálpolitika szigorú szétválasztását is. Közkedvelt kávéházi bölcsességgé vált a tulajdonreform gordiuszi csomójának megoldása a társadalombiztosítás fedarabolásával, és az így létrehozott biztosítók vagyonnal történő feltöltésével. A gyökeres változtatás szándékát minden bizonnyal a társadalombiztosítás (és általában a jóléti programok) ma tapasztalható megroggyanása motiválja. Ám a válságtünetek buzgó ecsetelése mellett elsikkad a lehetséges megoldások reális elemzése.

Ez a tanulmány nem a magyar társadalombiztosítás feszültségpontjaival foglalkozik, így nem is vállalkozik egy reformkoncepció felvázolására, de hozzá kíván járulni a most folyó viták elméleti megalapozásához. Írásomban azokat a lényeges különbségeket veszem számba, amelyek a társadalombiztosítást megkülönböztetik a magánbiztosítástól. A jóléti közgazdaságtan eszközeivel igyekszem alátámasztani a társadalombiztosítás — mint a bizonytalanság kezelésére létrehozott állami intézmény — létjogosultságát.

Annak bizonyítására teszek kísérletet, hogy miért van szükség bizonyos kockázatok esetén a kötelező és általános biztosításra, és hogy miért nem célszerű a társadalombiztosítás és a szociálpolitika teljes elkülönítése. A társadalombiztosítás és magánbiztosítás összehasonlító elemzése egyben lehetőséget ad a két alternatív biztosítási forma előnyeinek és hátrányainak mérlegelésére, működési területeik meghatározására.

A bizonytalansághoz való alkalmazkodás formái

A bizonytalanság meghatározó tulajdonsága környezetünknek. A véletlenszerű eseményekhez való alkalmazkodás törekvése nem is az emberiség, hanem az élővilág történetével egyidős. Az egyének

szintjén a bizonytalansággal való szembesülés közgazdaságtani nyelven szólva úgy fejezhető ki, hogy a döntéshozók várható hasznukat kívánják maximalizálni.

A bizonytalan helyzetben tanúsított magatartást a fogyasztási elmélet különböző típusú preferenciákkal jellemzi. A kockázatkerülő személy többre értékeli egy adott egységnyi jövedelemvesztés kockázatának elkerülését, mint ugyanakkora többletgyermény esetleges elnyerésének lehetőségét. A kockázatkereső stratégia esetén viszont a nagyobb, de bizonytalan várható jövedelem részesül előnyben az adott egységnyi biztos jövedelemmel szemben. A kockázatterékenységek egyénenként és helyzetenként is különböző lehet. A biztosításra való törekvés feltételezi a kockázatkerülő magatartást. A kockázatok csökkentésének egyéni és kooperatív megoldásai is ismeretesek. A legegyszerűbb *egyéni* alkalmazkodási technika a különböző javak tartalékolása a várható jövőbeli szükségleteknek megfelelően. Ezt a módszert alkalmazza a tradicionális parasztcsalád vagy a hiánygazdasággal küszködő szovjet vásárló. Ez a lehetőség azonban egyrészt fizikailag sem mindig kivihető, másrészt meglehetősen költséges. A pénztartalékolás és a megtakarítás is a jelenbeli fogyasztás elhalasztását képviseli a jövőbeli lehetséges veszteségek kivédése érdekében. (A pénzmegtakarítás előnye a likviditásban rejlik, ezért kisebb kockázati tartalék felhalmozását teszi szükségessé, mintha ez természetes javakban történne. Hátrányt jelenthet viszont az árbizonytalanság.) A kockázathoz való alkalmazkodás aktívabb egyéni módja a várható veszteség mérséklése (önbiztosítás) és a kedvezőtlen esemény valószínűségének csökkentése (önvédelem). Az előbbire példa a tűzvédelmi berendezés felszerelése, míg a megbetegedés valószínűségét csökkentheti az egészséges életmód követése. (Ehrlich, Becker, 1972.) Az ilyen típusú kockázatsökkentési magatartás lehetősége egyrészt a technika fejlődése függvénye, másrészt különösen a „ritka” veszteségek esetén szintén nagy költségigényű lehet.

A bizonytalanság kezelésének *kooperatív* technikái a kockázatok megosztásán alapulnak. A kockázatközösség modern pénzügyi intézményei a piaci magánbiztosítás és a társadalombiztosítás. A modern biztosítás nem más, mint a kockázat átruházásának piaci formája. Tegyük fel, hogy egy biztosítást kötni kívánó személy x összegű veszteséggel számolhat p valószínűség mellett. Ekkor egy statisztikailag megfelelő, költségmentes biztosítás esetén a veszteség várható összegének kifizetése fejében (xp) a biztosító átvállalja a biztosított kockázatát. Ez a kockázatkerülő egyén számára jólétnövekedést eredményez, mert mentesülhet a jövedelemingadozástól, másrészt nem kényszerül a teljes szóbajjható veszteség egyéni felhalmozására. Kellően nagy számú egyéni kockázat összegyűjtésével az egyéni szinten bizonytalan események a biztosító számára nagy biztonsággal kiszámíthatóvá válnak. (A nagy számok Bernoulli-féle törvénye értelmében.) Lényegében ebben rejlik a kockázatmegosztás elvének előnye. A piaci biztosító még adminisztratív költségeit is fedezheti, sőt, profitra is szert tehet. A kockázatkerülő egyének ugyanis a várható veszteségnél nagyobb biztosítási prémiumot is hajlandók megfizetni, mivel a biztos jövedelem megvásárlása a valamivel nagyobb várható jövedelemről való lemondás fejében is kifizetendő számunkra. A nagy számok törvényének érvényesülése, valamint a várható hasznukat maximalizáló kockázat-

kerülő egyének jelenléte a piaci biztosítás szükséges feltételeit képezik. (Arrow, 1965, Varian, 1987.)

Az egyéni kockázatok összegyűjtésének „biztosítási elvét” aknázza ki a társadalombiztosítás is. A társadalombiztosításnak számos módzata létezik az egyes országokban, így nem egyszerű feladat annak általános jellemzőit és a magánbiztosítástól való eltéréseit bemutatni. (Király, 1989.) Az esetek többségében azonban a következő különbségek fedezhetők fel a társadalombiztosítás és a „tisztá” piaci magánbiztosítás között:

A biztosítás szabadsága. A magánbiztosítási szerződés piaci jellegénél fogva általában *önkéntes*. A társadalombiztosítás meghatározó tulajdonsága viszont annak *kötelező* jellege. (Ez a keresők nagy többségének kötelező járulékfizetésében fejeződik ki, ha a társadalombiztosítás elkülönített alapból fedezi kiadásait, vagy a kötelező adózás formájában jelentkezhet, ha a költségvetési kiadásokon keresztül finanszírozzák.)

A biztosítási prémium. A piaci biztosítás esetén a biztosítási díjat a biztosító az egyéni kockázatok alapján igyekszik meghatározni. (Pl. dohányosok számára magasabb életbiztosítási díjat szokás megállapítani.) A magánbiztosítást kötni kívánó személy ugyanakkor saját fogyasztói preferenciái és a biztosítás ára alapján dönt arról, hogy milyen típusú szolgáltatást kíván vásárolni. Ezzel szemben a társadalombiztosítási járulékok általában az adózáshoz hasonlatosak, vagyis jövedelemarányosak. Ebből következően nincs szoros kapcsolat az egyéni kockázatok és a biztosítási prémium között.

Finanszírozás. A piaci biztosítás a szerződést kötők befizetéseiből (illetve e befizetések tőkésítéséből származó hozadékokból) finanszírozza szolgáltatásait. Az egyes társadalombiztosítási megoldások jóval változatosabb képet mutatnak. Általában a *többszatornás* finanszírozási módszerek a jellemzőek: a foglalkoztatottak és a munkáltatók járulékai, valamint az általános adózásból származó bevételek a legkülönbözőbb arányokban szerepelhetnek a források özött. A ma létező társadalombiztosítások a bismarcki típusú és a Beveridge-féle rendszerek keverékéből jöttek létre. Mindegyikben megtalálhatók *adókból* fedezett univerzális programok, amelyek magukba foglalják a minimális garanciát nyújtó segélyeket is (social assistance). Ugyanígy mindegyikben léteznek járulékokból fedezett juttatások is. Ezeket szokás szűkebb értelemben vett társadalombiztosításnak nevezni, és ezek képezik elemzésem tulajdonképpeni tárgyát is, bár a két alrendszer közötti határok — nem véletlenül — igencsak összemosódtak.

Kétféle gazdálkodási mód ismeretes a társadalombiztosításoknál: a *felosztó-kirovó*, illetve a *tőkefelhalmozó* vagy *tőkefedezeti* (*várományfedezeti*), rendszer. Az első esetén a mindenkor befizetéseket használják fel a kiadásokhoz, míg a másik típus a járulékok befektetésére épül. Pl. a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerben az aktív generáció jövedelmének egy része fedezi a nyugdíjakat, míg a tőkefedezeti módszer esetén a nyugdíjba vonult generáció korábban befizetett járulékait „kapja vissza” kamatos kamattal növelve. Ma a felosztó-kirovó típus az általános, némi tartalékképzéssel kombinálva. A magánbiztosítók viszont klasszikusan a tőkefelhalmozó elven működnek. Talán ez az oka annak, hogy a köztudatban keveredik a biztosítási elv fogalma a tőkefedezeti finanszírozással [Itt kívánom megjegyezni — bár a két mű-

kódési elv előnyeinek és hátrányainak részletes bemutatása nem képezi tanulmányom tárgyát —, hogy ma számos illúzió él a kockázat-fedezeti rendszerrel kapcsolatban. Valójában e finanszírozási módszer is sebezhető válsághelyzetek (pl. tőzsdekrach), az infláció és az aktív generáció arányának csökkenése következtében.]

Redisztribúció. Mivel az önkéntes piaci biztosításnál szoros kapcsolat áll fenn a biztosítási prémium és a kifizetések között, ezért ideális magánbiztosítás esetén explicit jövedelemátcsoportosítás elvileg nem lehetséges, azaz az ún. ekvivalencia-elv érvényesül. (Az nem tekinthető redisztribúciónak, hogy a károsult ügyfelek lényegében a kárt el nem szenvedők befizetéseiből kapják a kártérítést, hiszen ez a biztosítási „fogadás” lényege.) Ugyanakkor még a szűkebb értelemben vett társadalombiztosításoknál is keveredik az ekvivalencia-elv a redisztribúciót indokló szolidaritás elvével.

Üzemméret. Annak ellenére, hogy a biztosítási elv érvényesítéséhez nagy számú ügyfél szükséges, a magánbiztosítók a piaci verseny feltételei mellett tevékenykednek. (Bár e körülmények miatt inkább oligopolisztikus piacról beszélhetünk.) A társadalombiztosítók tipikusan makro-szervezetek, egy nemzetgazdaság egyik legnagyobb vállalataként működnek. Előfordulhat az alapok kockázattípusok szerinti elválasztása, de a regionális feldarabolás általában nem jellemző.

A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy mi teszi szükségessé a társadalombiztosítás állami megszervezését.

A biztosítási piacok elégtelensége

A biztosítási piacok, amelyek a kockázatok átvállalásának piacai, szűkek abban az értelemben, hogy nem minden kockázatra köthető biztosítás, vagy esetleg nem kellő mértékben, netán csak előnytelenül nagy költséggel. A bizonytalanság közgazdaságtana ezt a következő okokra vezeti vissza:

Az események függetlensége. Nem keletkezik elégséges biztosítási kínálat olyan eseményekre, amelyek egy adott sokaságon belül egymástól nem függetlenek. Az ok nyilvánvaló, hiszen a kockázatmegosztás elve éppen arra épül, hogy egyszerre nem lesz mindenki károsult, vagyis diverzifikálhatók a kockázatok. (Így például nehézségekbe ütközhet a földrengés elleni piaci biztosítás.)

A valószínűségek becslhetősége. A biztosítási prémiumot a magánbiztosítók a várható veszteség alapján állapítják meg, amihez szükséges a káresemény valószínűségének megközelítő ismerete. Meglehetősen kiszámíthatatlan kockázatok ellen azonban a biztosítók óvakodnak szerződési ajánlatot tenni, hacsak nem kívánnak hazardjátékot folytatni. (Róma polgárai elméletileg sem köthettek volna biztosítást Nero császár kártékony szeszélyei ellen.)

A káresemény valószínűségének nagysága. Nem lehet biztosítást kötni biztos vagy egyhez közeli valószínűséggel bekövetkező veszteségek ellen. Pontosabban a biztosított számára nincs értelme, mert a biztosítási prémium jóval felülmúlhatja a kárösszeget, ha a biztosító a díj megállapításakor a várható kárhoz hozzászámítja saját jutalékát is. (Egy háborúba induló katona így aligha köthet életbiztosítást.)

Erkölcsei kockázat (moral hazard). Az erkölcsi kockázat problémája abból az aszimmetrikus információs viszonyból fakad, amely a biztosító és a biztosított között fennáll. A biztosító nem képes ugyanis pontosan ellenőrizni, hogy egy kedvezőtlen esemény gondatlanságból következett-e be vagy sem. Az erkölcsi kockázat fennállásáról beszélünk akkor, ha az egyéneknek módjukban áll a biztosított esemény valószínűségét vagy/és a bekövetkező kár nagyságát befolyásolni. Pl. ha a gyorshajtás miatt kivetett bírságra biztosítást lehetne kötni, akkor a vétséget elkövetőknek nem lenne vesztenivalójuk, mivel költségeiket átháríthatnák a biztosítóra. A biztosítás hatására megemelkedne a büntetések valószínűsége. Ekkor a biztosítás hasonló okokból hiúsulna meg, mint a biztos események esetén. A kárösszeg manipulálásának durva példája, ha valaki — miután megrabolták — olyan tárgyak eltulajdonítását is bejelenti, amelyekkel valójában nem is rendelkezett. Ilyenkor ez elkerülhetetlenül a biztosítási díjak drasztikus megdrágulásához vezet, ellenkező esetben virágzó üzletgá válhat a biztosítási csalás. Ha a biztosító képes lenne a biztosítottak fejébe látni, akkor az egyének csak a rajtuk kívül álló okokból elszenvedett veszteségekre köthetnének biztosítást. Az információs aszimmetria következtében azonban ez nem lehetséges, ami vagy költségemelkedésben, vagy biztosítási kudarcban fejeződik ki. (Arrow, 1979.)

Káros szelekció (adverse selection). Az információs aszimmetria miatt következhet be a káros szelekció jelensége is. Tegyük fel, hogy egy város lakói biztosítást szeretnének kötni az AIDS betegség ellen, továbbá azt is, hogy ebben a városban egyenlő arányban élnek homoszexuálisok és heteroszexuálisok, illetőleg kicsapongók, monogámok, valamint azok, akik szüzességi fogadalmat tettek. Mint tudjuk, a megbetegedés valószínűsége az egyes csoportokban szignifikánsan eltérő, méghozzá a felsorolás sorrendjében csökkenő. Optimális esetben ezért a biztosítónak differenciált díjakat kellene megszabnia a rizikófaktor szerint. De ez nem áll módjában, mert meglehetősen korlátozottak a lehetőségei, hogy felderítse ügyfelei magánéletét. Ezért kénytelen a biztosítási prémiumot az átlagos kockázat szintjén meghatározni. Ez az összeg azonban előnytelenül magas lehet az aszkéták számára, akik tudják magukról, hogy az átlagnál jóval alacsonyabban veszélyeztetettek. Így inkább visszalépnek a biztosítástól. Emiatt azonban a kedvezőtlen kockázatúak aránya növekszik, így az átlag is romlik, és ez további díjemeléshez vezet. Emiatt a monogámok is kivonulhatnak a piacról. Ez a folyamat addig folytatódhat, míg csak a legrosszabb csoport marad bent, akivel viszont már a biztosító nem hajlandó szerződést kötni. Tehát a káros szelekció akkor akadályozhatja a biztosítást, ha egy populáció a kockázatok szempontjából erősen megosztott, és a biztosító nem képes különbséget tenni az egyének között. Szélsőséges esetben ilyenkor megszűnhet a biztosítási piac, vagy az alacsonyabb veszélyeztetettségű egyének az optimális árakhoz képest kevesebb, míg a rossz kockázattal rendelkezők több biztosítást vásárolnak. (Akerlof, 1970, Rothschild, Stiglitz, 1976.)

A biztosítási piacok elégtelensége esetén megoldást jelenthet a biztosítás kötelezővé tétele vagy/és a biztosítás állami megszervezése. Ha a káresemények nem függetlenek egymástól, akkor a kötelezővé tett biztosítás garanciát szolgáltathat arra, hogy a biztosító a jövőbeli biz-

tos befizetések terhére fedezze egyszeri, aránytalanul nagy kiadásait, illetve kellő nagyságú alapokat halmozzon fel. Ugyanez vonatkozik a kiszámíthatatlan csapásokra is. A kötelező biztosítással kiszűrhető az a probléma is, hogy bizonyos személyek csak akkor jelentkezzenek a biztosítónál, amikor már biztos veszteséggel néznek szembe. Továbbá a teljes lakosságra kiterjedő kötelező biztosítás esetén a biztosítót nem fenyegetheti az a veszély, hogy nála halmozódjanak fel a rossz kockázattal rendelkezők. Az erkölcsi kockázat problémája is részben kezelhetőbbé válik ezáltal, mert a biztosító így nemcsak azokat vonzza magához, akik manipulálni kívánják a káreseményt. A káros szelekció is megakadályozható kötelező biztosítással, ebben az esetben viszont a jobb kockázatkilátású személyek lényegében fizetik a veszélyeztetettebbek biztosítási díjának egy részét. Ha a biztosító a teljes lakosságot lefedi, akkor ez a jövedelemtranszfer minimalizálható.

A fentiekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy olyan esetekben, amikor a magánbiztosítást piaci zavarok nehezítik, és egy üzleti biztosító ezt nem képes hatékonyan kezelni, akkor igazolhatóvá válik az állami részvétel valamilyen formája. Ennek részelemei együttesen — kötelező, mindenkire kiterjedő biztosítás, költségvetési garancia-vállalás, államigazgatási ellenőrzés — lényegében a társadalombiztosítás intézményét írják le. Mindebből azonban még nem következik, hogy minden piaci elégtelenségre és valamennyi kockázattípusra a társadalombiztosítás lenne az egyedül lehetséges és a leghatékonyabb megoldás. A piaci és nem piaci intézmények kombinálásának számos variációja képzelhető el. Az, hogy milyen kockázatok esetében válhat igen fontossá a biztosításban való aktív állami részvétel, az további vizsgálatokat igényel. (Arrow, 1963, Barr, 1987, Pauly, 1974.)

Illusztratív példák

Az alábbiakban néhány olyan kockázatfajtát elemzünk a biztosítási elégtelenségek szempontjából, amelyek biztosítására számos országban kiterjednek a társadalombiztosítások (illetve a piaci biztosítást állami programokkal helyettesítik).

Egészségügyi biztosítás. A megbetegedés eseménye és a gyógykezelésre fordított kiadások összege az egyének számára általában bizonytalan. Az egészségügyi kiadásokra vonatkozó kockázatok biztosításával kapcsolatban azonban felmerülhet néhány olyan nehézség, amely elönytelené teheti a piaci biztosítást.

Nem a kiadások meghatározása okoz gondot, mivel a különböző betegségek valószínűségei egy populáció szintjén jól becsülhetők a morbiditási arányok alapján, és az átlagos kezelési költségek is kiszámíthatók. A biztosított esemény (vagyis a megbetegedések) valószínűségei általában függetlenek, de itt már kivételt képeznek a katasztrófák és a nagy kiterjedésű járványok. A krónikus vagy veleszületett betegségben szenvedők számára viszont elégtelen lehet az önkéntes magánbiztosítás, ugyanis ők biztos terheket rónak a biztosítókra. Így, ha a betegség már a biztosítás előtt bekövetkezne, nem képesek a biztosításban részt venni. (Az Amerikai Egyesült Államokban az is előfordul, hogy a tartósan megbetegedett ügyfelekkel a magánbiztosítók felrúgják vagy nem újítják meg a szerződést.)

Az erkölcsi kockázat által előidézett biztosítási zavar nem jellemző abban az értelemben, hogy az egyének szándékosan betegséget okoznának maguknak. (Közvetett kapcsolat ugyanakkor lehetséges a biztosítás és az egészséggel való törődés között.) Az erkölcsi kockázat problémája súlyosabb a kiadások nagyságának manipulálása oldaláról, amiatt a hatás miatt, amit a biztosítás az egészségügyi javak fogyasztására gyakorol. Annak következtében ugyanis, hogy egy harmadik fél, vagyis a biztosító állja a költségeket, sem az orvos, sem a beteg nem érdekelt igazán a kiadások visszafogásában. A biztosított racionálisan kalkulál, ha maximálisan igénybe veszi a lehetőségeket, hiszen az ebből adódó biztosítási prémiumnövekedés az ő biztosítási díját csak elenyésző mértékben emeli meg. Mivel azonban minden biztosított hasonlóan okoskodik, ez elkerülhetetlenül általános túlfogyasztást és ezáltal már számottevő áremelést eredményez. Ez még kockázatkerülő egyéneket is visszatartathat a piaci biztosítástól.

A káros szelekció is szűkítheti a piaci egészségügyi biztosítást, különösen azon korosztályok esetében, amelyek körében az egészségi állapot erősen eltérő lehet. A tapasztalatok szerint az idős emberek biztosítási díja az átlagos egészségromlás miatt megemelkedik. Ezért, akik tudják magukról, hogy egészségesek, a biztosítás helyett inkább a pénztartalékolást választják. A biztosítónál így fokozatosan a rossz kockázatúak halmozódnak fel, ami a biztosítási piac összeomlásával fenyeget. A biztosítók a kedvezőbb kondíciójú többséggel kötött biztosítást előnyben részesítenék, ezért orvosi kontrollal igyekeznek megszűrni a jelentkezőket. A betegségek egy része azonban még így is eltitkolható, másrészt azoknak kellene magasabb prémiumot fizetni, akik rosszabb anyagi feltételekkel rendelkeznek, hiszen a jövedelmi viszonyok és az egészségi állapot között szoros kapcsolat mutatható ki.

A piaci biztosítás tehát bizonyos csoportok és kockázatok esetén egyfelől hiányos kínálatot, másfelől túlzott igénybevételt eredményez. Ebből következően az állami részvétel indokoltsága az egészségügyi ellátásban nemcsak a jövedelmi egyenlőtlenségek, hanem a fellépő piacelégedetlenségek alapján is igazolható. Mint ahogy nem létezik tökéletes egészségügyi biztosítás, a most tárgyalt biztosítási zavarok sem szüntethetők meg teljesen, és a problémák kezelésére többféle megoldás létezik országunként.

A társadalombiztosítást mindenesetre célszerű magánbiztosítással párosítani, ez egy meghatározott szintnél jobb szolgáltatásokra köthető (és csak azok vásárolják meg, akik annyira kockázatkerülők, hogy hajlandók az erkölcsi kockázat által megnövelt díjat is megfizetni).

Anyasági és családi ellátások. Azoknak az ellátásoknak az esetében, amelyeket társadalombiztosításból (is) szoktak fizetni a gyermeknevelés támogatására (Magyarországon pl. ilyen a GYED, a GYES vagy a családi pótlék), csak átvitt értelemben beszélhetünk biztosításról. Az emberek általában ugyanis tudatos döntéssel alapítanak családot, így igazából nem „fenyegeti” őket a gyermekáldás „kockázata”. Ezért még elméletileg sem képzelhető el magánbiztosítás például a családi pótlékra. (Bár Magyarországon újabban ilyen javaslatok is elhangzottak.) Üzleti biztosítás esetén döntő többségben azok kötnének ilyen szolgáltatásra szerződést, akik gyermeket terveznek, és az ellátás igénybevétele után beszüntetnék a prémium fizetését. Egyszerre érvényesülne tehát az erkölcsi kockázat, mert a gyerekszülés valószínűségét a

biztosított befolyásolja, és a káros szelekció, mert a piacon meg sem jelennének a biztosító számára „jó” kockázattal rendelkező (értsd: gyereket nem akaró) ügyfelek. Hasonló okokból nem köthető üzleti biztosítás a gyermekszülés költségeire sem, csak az esetleges komplikációkra. A biztosítás ilyen akadályai áthidalhatók kötelező társadalombiztosítással. Ennek kiadásai már jól kalkulálhatók a teljes lakosság szintjén, mivel a születések független események és a születési arányszámok is rendelkezésre állnak. Ilyenkor a társadalombiztosítás jövedelemosztó funkciót betöltő ellátást nyújt, amelyet biztosításszerűen finanszíroz, és egyben tudatosan ösztönzi a gyermekvállalást.

Munkanélküli segély biztosítás. A munkanélküliség miatt bekövetkező jövedelemhiány vagy jövedelemkiesés kockázatával szemben sem köthető üzleti biztosítás.

A munkanélküliség bekövetkezése először is globális (és nem súrlódásos) munkanélküliség fellépésekor nem független esemény. Egyrészt dekonjunktúrában a munkanélküliség tovagyűrűző hatások következtében ugrik meg, a munkanélküliséget okozó csődök egész iparágakat ránthatnak magukkal. Másrészt a munkanélküliség okozta keresletcsökkenés is további munkanélküliséghez vezethet.

Másodszor, a munkanélküliség valószínűsége a munkaképes lakosság körében a mindenkorai munkanélküliségi ráta alapján is csak nagy hibahatárokkal becsülhető, ugyanis a gazdasági recessziók meglehetősen sok kiszámíthatatlan tényező hatására következnek be.

A majdnem biztos eseményként bekövetkező munkanélküliség tipikus, empirikusan igazoltnak tekinthető példája dekonjunktúrában a pályakezdők munkanélkülisége. A pályakezdő munkanélküliek ezért nem tudnának belépni a biztosításba.

Továbbá az erkölcsi kockázat is akadályozza a munkanélküliség elleni magánbiztosítást. A munkanélkülivé válás a munkavállalók által is előidézhető (bár a segély erre csak korlátozottan ösztönözhet, mivel munkanélkülinek lenni meglehetősen „előnytelen”, demoralizáló és a közvélemény által stigmatizált állapot). Az erkölcsi kockázattal kapcsolatos az a kérdés is, hogy mit kell elfogadható munkahelynek tekinteni (amelyet a munkanélkülinek már el kell vállalnia). Az is csak korlátozottan ellenőrizhető, vajon a munkanélküli mindent megtesz-e azért, hogy helyzetén változtasson.

A káros szelekció is ronthatja az üzleti biztosítás lehetőségét. A munkanélküliség valószínűsége iparáganként és szakmánként jelentősen eltérő. Az erre vonatkozó információkat még csak módjában állana a magánbiztosítónak megszerezni, annál több nehézségbe ütközik az egy adott csoporton belüli eltérő kilátások megkülönböztetése.

Tehát a munkanélküliek (jövedelemarányos vagy fix összegű) segélyezése esetén nem teljesülnek az üzleti biztosítás alapfeltételei. A segélyezés társadalombiztosítás keretében történő megszervezése mellett a költségvetési garanciavállalás is elengedhetetlen arra az esetre, ha súlyos gazdasági válság következtében kimerülnének a segélyalapok. Ezenkívül az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket (pl. az ellenőrként is fellépő közvetítő hálózatot) is meg kell teremtenie az államnak a munkanélküliség kockázatának csökkentésére. (Barr, 1987.)

Nyugdíjbiztosítás. A nyugdíjbiztosítás iránti kereslet abból a bizonytalanságból fakad, hogy az egyének nem tudhatják pontosan: mennyi ideig lesznek idős emberként korlátozottan munkaképesek, és erre az

időszakra mekkora megtakarítást kell felhalmozniuk. A kockázatkerülő személyek számára a nyugdíjbiztosítás az egyéni megtakarítással szemben azzal az előnnyel kecsegtet, hogy mentesülhetnek megtakarításaik idő előtti kimerülésének kockázatától. A személyes megtakarításhoz képest a nyugdíjbiztosítás azért is kedvező lehet, mert a pénzügyi piacon kevéssé tájékozott egyének helyett a biztosítási ügynökség vállalja fel a biztonságos befektetési lehetőségek felkutatását.

A nyugdíjbiztosító független eseményekre köthet szerződést, hiszen az egyes biztosítottak magas életkora nem befolyásolja mások életkilátásait. A halálozási arányszámok segítségével becsülhető a várható életkor is. Az életbiztosítástól eltérően az erkölcsi kockázat problémája sem releváns, mert nem ismeretesek az élet meghosszabbításának biztos eszközei (míg az öngyilkosság kiszűrendő károkat okozhat az életbiztosítónak). A káros szelekció is — ebben az esetben az életbiztosítással megegyezően — csak elhanyagolható mértékben szűkíti a nyugdíjbiztosítás piacát, mivel a nyugdíjbiztosításba lépéskor az egyének csak korlátozottan ismerhetik halálozásuk valószínűsíthető időpontját. Az üzleti nyugdíjbiztosítók annyiban törekednek a differenciálásra, hogy általában a nőknek (illetve özvegyi nyugdíj esetén a fiatalabb házastárssal rendelkezőknek) kevesebb életjáradékot ajánlanak fel. A társadalombiztosítás esetén nem létezik ilyen megkülönböztetés.

Tehát az élettartam bizonytalanságából fakadó kockázat nem rendelkezik olyan sajátosságokkal, amelyek kizárnák vagy nehezítenék a piaci nyugdíjbiztosítók működését. Ugyanakkor a nyugdíjbiztosítással szorosan összefüggő inflációs kockázat ellen csak tökéletlen biztosítás képzelhető el. Az üzleti nyugdíjbiztosítók többsége a direkt indexálás semmilyen formájára nem vállal kötelezettséget. Ugyanis empirikus tapasztalatok szerint még diverzifikált befektetési stratégia esetén is kétséges, hogy lépést tudnak-e tartani az inflációval. Az infláció olyan társadalmi kockázat, amellyel szemben állami eszközök nélkül nem érhető el biztosítás. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy az infláció minden egyént egyszerre érint, így klasszikus példája annak az esetnek, amikor a biztosítandó események nem függetlenek egymástól. Másrészt az infláció mértéke sem látható előre, mert ezt a követhető gazdasági összefüggéseken kívül számos kiszámíthatatlan és lélektani tényező is befolyásolja. (Többek között gazdaságpolitikai intézkedések is.) Míg üzleti biztosítás formájában nem, addig az adózáson keresztül megvalósítható a nyugdíjak indexálása. Ilyenkor az állam tulajdonképpen megosztja az infláció terheit az aktív és inaktív generációk között. (Ezért képes nagyobb védelmet nyújtani az inflációval szemben a felosztó-kirovó finanszírozási rendszer a kockázatfedezetihez képest.) Az infláció problémája önmagában nem indokolja a nyugdíjbiztosítás kötelező társadalombiztosítás keretében történő megszervezését, de még teljesen piaci nyugdíjbiztosítást feltételezve is szükségessé teszi az infláció legalább bizonyos fokig kompenzáló kiegészítő állami program működtetését. (Bodie, 1990, Berényi, 1990, Stiglitz, 1988.)

A biztosítás mint meritokratikus jószág és az externális hatások

Az eddigiek során a biztosítás kötelezővé tétele a biztosítási elégtelenségek lehetséges megoldásaként került szóba. Ez olyankor nem sérti a fogyasztói szuverenitást, ha a biztosítás iránt mindenki részéről je-

lentkező kereslet csak így elégíthető ki. Ezzel szemben az a gondolatmenet, amely — az egyének preferenciáitól függetlenül — bizonyos javakat magasabbrendűnek, míg másokat alantasnak minősít, a fogyasztói szabadság megkérdőjelezésére épül. Azokat a szükségleteket és a kielégítésükre szolgáló termékeket, amelyeket a „társadalmi értékrend” magasabbra sorol, *érdemdús*nak (meritokratikusnak), amelyekhez pedig lekezelően viszonyul, azokat *érdemekben szűkölködő*nek (demeritokratikusnak) szokás nevezni. Így például érdemdús „jószágnak” nevezhető a komolyzene vagy a hittan oktatása, míg érdemekben szűkölködik a diszkó-zene vagy a prostituáltak nyújtotta szolgáltatás. Bizonyos biztosításfajták megkötését lényegében azért tartják kívánatosnak (meritokratikusnak) egyesek, mert elvileg helytelenítik, ha valaki pl. cukorka vásárlására költi a pénzét, mielőtt a jövőjéről gondoskodott volna. Ez az érvelési mód a társadalombiztosítás mellett azonban gyenge lábakon áll, mert egy sajátos (felső osztályokra jellemző) értékrendet tükröz, és emellett paternalista.

Nem a paternalizmus alátámasztására szolgál a közgazdaságtannak az a megállapítása, hogy az egyének tevékenységeinek hasznossága nem teljesen független egymástól. Ezért megkülönböztetnek „magánjavakat” és „közjavakat”. A magánjavaktól eltérően externális hatással rendelkeznek azok a termékek és tevékenységek, amelyek a közvetlen felhasználón túl mások hasznosságát is kedvező vagy hátrányos módon befolyásolják. A rádió hallgatása például számomra élvezetet, míg szomszédomnak bosszúságot okozhat. Ellenben, ha méhkaptárt tartok a szomszédom gyümölcsöskertje mellett, akkor az neki is előnyös. Az előbbi a negatív, míg az utóbbi a pozitív externália egy illusztrációja. Minden olyan szituációban, amikor az externális hatások nagy számú szereplőt érintenek, szükségessé válhat az állami beavatkozás az adott jószágfajta optimális mennyiségének megteremtése érdekében. A biztosítás esetére alkalmazva mindezt, tarthatónak tűnik az a feltevés, hogy vannak olyan kockázatok, amelyekkel szemben a védelem nem tekinthető tisztán magánjószágnak. Ha egy személy nem köt értékes kutyájára biztosítást, és azt ellopják, az csak neki okoz veszteséget. Ha azonban az illető nem gondoskodik öregkoráról, és emiatt segítséget szenved, e megközelítés szerint negatív hatást gyakorol mások jólétére is. (Ha nem kap segítséget, s ezért hajléktalan, ez ütközhet sokak erkölcsi érzékével, komfortérzésével is. Ráadásul ellentétbe kerülhet a modern szociális joggal.) Ebből az következik, hogy ha valaki nélkülözni kényszerül öregség, betegség, munkanélküliség vagy rokkantság miatt, akkor a társadalom tagjai készek adóbefizetéseiken keresztül hozzájárulni embertársuk megsegítéséhez. Még ha az indoklás kétségeket ébreszthet is, az tény, hogy valamennyi fejlett országban a rászorultak egy bizonyos szintű állami támogatásban részesülnek. Vagyis a nyugdíjbiztosítás pozitív externális hatást gyakorol, ha ugyanis valaki nem köt biztosítást az alapvető kockázatok ellen, amikor erre egyébként jövedelmi helyzete szerint lehetősége lenne, akkor fennáll annak a veszélye, hogy az ebből fakadó költségeket áthárítja a társadalomra. Nemcsak az adófizető polgároknak okozhat költségeket ilyenkor a biztosítás elmaradása, hanem — pl. az özvegyi és árvasági biztosítás esetében — a családtagoknak is. Bizonyos biztosításfajták kötelező jellege tehát egyfajta védekezési eszközként értelmezhető a biztosítás hiányából fakadó potenciális költségáthárítás ellen.

(Az ilyen kitüntetett társadalmi figyelmet élvező biztosítások esetén még akkor is elengedhetetlen állami garanciavállalás a szolgáltatások teljesítésére, ha magánbiztosítóknál lehet a biztosítást megkötni. A kötelező biztosítás és az állami garanciavállalás ugyanis feltételezik egymást. Az állami garanciavállalás viszont szükségessé teszi a biztosítók üzleti tevékenységének fokozott ellenőrzését.)

A biztosításnak, illetve a biztosító által finanszírozott tevékenységeknek más pozitív externális hatásai is ismeretesek. A fertőző betegségek megfelelő kezelése pl. nyilvánvalóan nem magánjószág, és az egészségügyi kiadások és a gazdasági növekedés között is pozitív korreláció mutatható ki. A népességfogyás megállapítása a különböző családi ellátások segítségével is kevező gazdasági következményekkel járhat. A munkanélküli segély és más, jövedelemkiesés esetén nyújtandó biztosítások fogyasztást stabilizáló hatása fékezheti a gazdasági ciklusokat. Az ilyen áttételek a közösségi hozzájárulást is indokolhatják ezen ellátások biztosításában.

A pozitív externáliákra hivatkozva a biztosítás kötelező volta és a redisztribúció szükségessége egyaránt levezethető. A kötelező biztosításban való részvétel összekapcsolódik a teherviselőképességgel. Mivel jövedelmi helyzete miatt nem mindenki képes adekvát biztosítást vásárolni, a redisztribúció és az egyéni hozzájárulás kombinációja nélkülözhetetlen. (Buchanan, Stubblebine, 1962, Musgrave, Musgrave, 1989, Stiglitz, 1988, Thompson, 1983.)

A társadalombiztosítás és redisztribúció

Az üzleti biztosítással szemben, ahol a várható kifizetésekből statisztikai alapon levezethető az egyéni biztosítási díj, azaz amelyeknél így az ekvivalencia elv érvényesül a gyakorlatban, még a hozzájáruláshoz kapcsolódó társadalombiztosítási rendszerek is betölthetnek redisztribúciós funkciókat is. A társadalombiztosítási juttatások megállapításában összemosódik a teljesítményelv a társadalmilag megfelelő szintű ellátás biztosításának az elvével. Miközben a kifizetések jelentős része valamilyen módon igazodik az elért jövedelemhez és ezáltal — lazán — a hozzájárulások mértékéhez), a társadalombiztosítások többirányú nyílt és burkolt jövedelemcsoportosítást hajtanak végre.

Egyrészt az egyes generációk nyújtanak egymásnak jövedelemtranszfert. (Ez a felosztó-kirovó rendszerben közvetlenül válik láthatóvá, de a várományfedezeti rendszerben is igaz.) Másrészt az eltérő helyzetű és kockázatú csoportok között is redisztribúció megy végbe, mivel a jövedelemarányos hozzájárulások ezekre a különbségekre érzéketlenek. Így pl. jövedelemátcsoportosítás valósul meg a legtöbb országban a nyugdíjaknál az egyedülállók és a családostok között, az alacsonyabb átlagéletkort megélő férfiak és az átlagosan magasabb élettartamú nők között, vagy az egészségügyi ellátásban a jobb és a rosszabb egészségi kondícióval rendelkezők között. A harmadik típusú jövedelemátrendezés a magasabb jövedelműektől az alacsonyabb jövedelműek felé irányul, épp a „megfelelő szint” biztosítása érdekében. Ez megnyilvánul általában abban, hogy a juttatásokat a befizetésektől függetlenül egy bizonyos szint felett nyújtják, illetve gyakran maximumértékeket is meghatároznak, vagy a járulékok prog-

resszívek, illetve a járandóság megállapításához használt kiszámítási kulcsok a járulékok mértékével fordítottan arányosak. (A társadalombiztosítások a szegényektől a gazdagabbak felé végbemenő negatív redisztribúció furcsa eseteit is képesek produkálni. Magyarországon ennek sokat emlegetett példája a kiemelt nyugdíjak rendszere.) A családi pótlék is olyan juttatásként értelmezhető, amely megosztja a gyermek nevelési költségeit a család és a társadalom között. Ebben az értelmezésben a gyermek alanyi jogon részesül e támogatásban, amit a munkábaállás után a következő generációnak fizet vissza (Tóth—Szentgáli—Haraszi, 1990). A felosztó-kirovó rendszerben explicit módon fejeződik ki az aktív és inaktív csoportok függősége. Az e formában megvalósított redisztribúció minden korosztály számára előnyös lehet, ha a járulékot fizetők termelékenysége mindig gyorsabban nő, mint az eltartottak száma. E feltétel teljesülésével valamennyi nyugdíjas korosztály magasabb nyugdíjat élvezhet, mint amekkorát saját korábbi befizetései lehetővé tennének. (Samuelson, 1958.) Akkor jelentkeznek viszont feszültségek és súlyosbodnak a fiatalabb korcsoportok terhei, amikor a munkajövedelmek lassabban nőnek és megemelkedik a nyugdíjasok aránya. Ekkor is kölcsönös előnyök származnak azonban abból, hogy az egyes generációk megosztják az infláció kockázatát.

Az eltérő kockázatok azonos megítélése mellett érvként hozható fel, hogy ezzel mentesítik a nagyobb terhektől az amúgy is hátrányos helyzetben lévőket. Szociális szempontból ez kívánatos az egészségügyi vagy a munkanélküli biztosítás esetén, hiszen általában a rosszabb kockázatszoportba tartozók egyben rosszabb jövedelmi helyzetűek is. Megkérdőjelezhető azonban pl. a nők alacsonyabb nyugdíjkorhatára. A differenciálatlan biztosítási prémium kedvezőtlen mellékhatásokkal is járhat. Pl. az egységes díjszabás nem ösztönzi a biztonságos megoldások keresésére a veszélyes munkahelyeket fenntartó vállalatok az üzemi balesetbiztosítás esetén.

Manapság leginkább az alacsonyabb jövedelműek javára megvalósított, a társadalombiztosítás keretein belül történő jövedelemelosztást támadják, mondván: a rászorultakat szociális segélyekkel kell inkább támogatni, és ettől elkülönítve kell a társadalombiztosítást működtetni. Érdekes módon azonban még a teljesítményelvre hivatkozva is belátható, hogy miért célszerű a kisebb jövedelműeknek hozzájárulásaikhoz képest nagyobb szolgáltatást nyújtani olyankor is, amikor külön segélyezési rendszer is létezik. Ugyanis az a kisjövedelmű egyén, aki befizetései alapján csak a létminimumnál alacsonyabb nyugdíjra szerezne jogosultságot, amit aztán szociális segélyekkel egészítenének ki, hátrányos helyzetbe kerülne ahhoz képest, aki minden korábbi hozzájárulás nélkül részesül létminimumban. Így, ha nem kapna magasabb nyugdíjat, még a teljesítményvisszatartás is kifizetődő stratégia lehet számára, ami viszont növelné a szociális terheket. Ez a probléma az ún. szegénységi csapda egyik megnyilvánulási formája.

További érvként hozható fel a társadalombiztosítás és a szociálpolitika összekapcsolása mellett az, hogy a segélyezés stigmatizáló hatású. A társadalombiztosítási tagság ebből a szempontból mintegy teljesebbé teszi a társadalmi tagságot. Másfelől az univerzális rendszerek teljesebbé tehetik a redisztribúciót is, ezért előnyösebbek a rosszabb helyzetben lévők számára. A közép- és felső rétegek jobban azonosulnak

olyan programokkal (így a fenntartásukban is érdekeltebbek!), amelyek számukra is nyújthatnak szolgáltatásokat, ahol tehát nem különül el a leginkább rászorultak csoportja. A mai társadalombiztosításokba tehát segélyezési elemek is beépültek. Nem ritkák azok a megoldások sem, amikor bizonyos társadalombiztosítási juttatások állampolgári jogon vehetők igénybe. (Pl. Magyarországon a társadalombiztosításból finanszírozott egészségügyi ellátás minden állampolgárra kiterjed. Valamennyi időskorút magába foglaló nyugdíjrendszer működik Hollandiában, Kanadában és Új-Zélandon is.) A társadalombiztosítási ellátás tehát nem kötődik szigorúan a járulékok befizetéséhez.

Ezért a mai társadalombiztosítás címkézett adóból finanszírozott jövedelemfenntartó programként is felfogható. Az elkülönített címkézett adóval (vagyis a járulékokkal) történő finanszírozás mellett szólhat az a szempont, hogy így az állampolgárok jobban nyomon követhetik befizetéseik sorsát, mint amikor parlamenti vita dönt az adóbevételek felosztásáról. Az elkülönített társadalombiztosítási alap nemcsak a jogosultságok teljesítését garantálhatja, hanem a kumulatív hatású — vagyis hosszú távon deficittel fenyegető, de a jelenben a kormányon lévők számára előnyös — túlzott szociális ígéretektől is visszatartja. Ugyanakkor az általános adók felhasználása nagyobb rugalmasságot biztosíthat. Végül soron a tradíciók és a pénzügyi egyensúly szempontjai határozzák meg, hogy milyen szolgáltatásokat fedeznek járulékokból és általános adókból. Mint ahogy a mindenkori politikai viták is befolyásolják, hogy mi tartozzék a társadalombiztosítás, és mi a segélyezés hatáskörébe. Közgazdasági szempontból annyi mindenesetre megállapítható, hogy ha egy tevékenység állami megszervezése hatékonysági szempontból indokolható, akkor nem feltétlenül diszfunkcionális ezt a redistribúcióval is összekötni. Márpedig, mint láttuk, a társadalombiztosítás megteremtése mellett számos hatékonysági érv hozható fel. (Deluck, Cantillon, 1987, Campbell, 1978, Ferge, 1989, Petersen, 1987.)

Végezetül említést érdemel az az érdekes gondolat, miszerint az alacsonyabb jövedelműek felé irányuló redistribúció is biztosításként értelmezhető. Ebben a megközelítésben az állam a progresszív adók és a transzferek felhasználásával a kiszámíthatatlan jövedelemingadozásokat egyenlíti ki, és így lényegében az életpálya mentén is végez jövedelem-átcsoportosítást. A redistribúciót azért kell az államnak lebonyolítania, mert a jövedelem-stabilitásra csak korlátozottan köthető magánbiztosítás. (Buchanan, Tullock, 1962.)

Működési költségek

Mivel a biztosítók a nagy számok törvényét aknázzák ki, minél nagyobb számú ügyféllel rendelkeznek, a biztosítási prémium elvben annál közelebb kerülhet a várható kárhoz. Tehát a biztosítás ára a biztosítottak számának növekedésével csökken. Ebből a szempontból a teljes lakosságra vagy a lakosság nagy részére kiterjedő társadalombiztosítás komoly előnyökkel rendelkezik a versenyző kisebb üzemméretű magánbiztosítókhoz képest.

A biztosítási díj azért is magasabb a biztosítás elméleti statisztikai áránál, mert magába foglalja az eladásból, a nyilvántartásból, a kárbejelentésből, az ellenőrzésből és más adminisztratív tevékenységekből

fakadó költségeket is. Az egyéni szerződés alapján megkötött biztosítás rendelkezik a legnagyobb ilyen természetű költségvonzattal. Vizsgálatok szerint a biztosítási díj 40–50%-át is elérhetik ilyenkor az adminisztratív költségek. (Stiglitz, 1988.) A csoportos biztosítás esetén (vagyis pl. amikor egy vállalat valamennyi dolgozóját egyszerre biztosítja) már látványosan csökkennek a költségek, az egyéni biztosítás harmadára-negyedére. (Arrow, 1965.) Az egységes befizetési és nyilvántartási rendszer lehetősége folytán a társadalombiztosítás működési kiadásai a legalacsonyabbak. Minden híreszteléssel ellentétben a magyar társadalombiztosítás esetében is mindössze az összkifizetések 1%-át teszi ki ez a tétel. (A társadalombiztosítás 1989. évi várható kiadásai és bevételei, 1989.) Összességében megállapíthatjuk, hogy a makroszervezetként működtetett társadalombiztosítás tranzakciós és belső adminisztratív költségei több összetevő szerint is lényegesen kedvezőbbek, mint az üzleti biztosítókéi. Ez nyomós érvként vethető ellene annak a nálunk mostanában elharapódzó elképzelésnek, amely valamilyen tulajdonreform-koncepció alapján feldarabolná a társadalombiztosítást.

Makro-hatások

További — kevéssé közismert — előnyök is származhatnak abból, hogy a társadalombiztosítás kiterjed a teljes lakosságra, illetve a lakosság nagy részére. Ez a körülmény lehetővé teszi, hogy a társadalombiztosítást gazdaság- és szociálpolitikai eszközként használják fel. Az egyes társadalombiztosítási kiadások ugyanis egy nemzetgazdaság szintjén kölcsönösen kapcsolódnak egymáshoz. Ezeknek az összefüggéseknek a kiaknázásával úgy lehet kedvező hatást gyakorolni a makrofolyamatokra, hogy az egyben kifizetődő lehet a társadalombiztosítás számára is. A következőkben néhány példát mutatok be erre.

A társadalombiztosítás érdekelt a betegség-megelőzésben és az egészségügyi kutatások finanszírozásában is, mert így hosszú távon csökkentheti közvetlen betegbiztosítási kiadásait. A hatékonyabb gyógyító tevékenység megtakarításokat eredményez a táppénzkifizetésekben is, ezért ésszerű lehet ezeknek a ráfordításoknak az egységes kezelése. Ugyanakkor a betegségben eltöltött idő lerövidítése növeli a járulékbe-fizetéseket és így a nyugdíjbiztosítás forrásait is. Elvben mindebben a magánbiztosító is érdekelt lehet.

Am a kiadások makroszintű összefüggéséből fakadó előnyök elsikadnak a versenyző magánbiztosítók szintjén. Egy üzleti betegbiztosító pl. kevéssé érdekelt a megelőzési programokban való részvételben, mert a kedvező visszahatások eloszlanak az egyes biztosítók között. (Vagyis pozitív externáliával jár az ilyen jellegű tevékenység azok számára is, akik nem az adott biztosítóhoz tartoznak.) Ugyanakkor egyes pozitív hatások csak beláthatatlanul hosszú idő múltán jelentkeznek.

A társadalombiztosítás eredményesen közreműködhet a foglalkoztatáspolitikában is. A korkedvezményes nyugdíjazással, az anyasági támogatásokkal vagy a járulékfizetés alóli időleges mentességgel visszaszorítható a munkanélküliség, és mérsékelhetők a munkanélküli segélyezés terhei. (A munkanélküliségre gyakorolt hatás miatt viszont igencsak kérdéses a hazai nyugdíjkorhatár felemelésének rendszeresen

visszatérő terve.) Másfelől a magas munkanélküliséggel járó gazdasági krízisek súlyos egyensúlyi zavarokat okozhatnak a társadalombiztosítás számára, ami szükségessé teszi ilyen esetekben a hiányok költségvetési támogatásból történő fedezését. A válságokkal szembeni költségvetési védelem a társadalombiztosítás egyik meghatározó előnye.

Kapcsolat fedezhető fel a családi pótlék és a nyugdíjbiztosítás között is. A nyugdíjrendszer (tulajdonképpen finanszírozási módszertől függetlenül) különösen érzékeny az ún. inaktivitási ráta alakulására, vagyis a nyugállományba vonult és a dolgozó generációk közötti arányra. A születési arányszám csökkenése ezért destabilizálóan hat a társadalombiztosításra. A családi pótlékon keresztül — amennyiben az ösztönöz a gyermekvállalásra — az éppen járulékfizető, aktív korosztály gondoskodhat a befizetések megfelelő szintjéről arra az időszakra, amikor nyugdíjjogosulttá válik. (Tóth—Szentgáli—Haraszti, 1990.)

Az itt tárgyalt átváltási lehetőségek érvényesíthetők akkor is, ha a társadalombiztosításon belül elkülönül az egyes biztosítási ágazatok kezelése. Ilyenkor célszerű az egymáshoz szorosan kapcsolódó kockázatok egy alapba történő összevonása és a keresztfinanszírozás intézményesítése.

A társadalombiztosítás ellenzői viszont a gazdaságilag káros hatásokra hívják fel a figyelmet. A társadalombiztosításról szóló közgazdasági irodalom tekintélyes része foglalkozik annak makrogazdasági következményeivel, ezen belül is elsősorban az összmegtakarításra és a munkaerőkinálatra gyakorolt hatásával. Terjedelmi okokból itt csak érintem e problémakört.

A bírálók szerint a társadalombiztosítás (főként a nyugdíjrendszer) csökkenti a megtakarításokat és ezáltal a gazdasági növekedést. Szerintük a társadalombiztosításból fizetett nyugdíj kiszorítja az egyéni megtakarításokat. Ezzel szemben mások arra mutatnak rá, hogy a megtakarítások azért nem csökkennek, mert nő az örökhozási célból történő felhalmozás, és a korai nyugállományba vonulás lehetősége is továbbbi megtakarításokra ösztönöz. Az empirikus vizsgálatok nem adtak egyértelmű választ erre a kérdésre. (Azonban az bizonyos, hogy a kockázatfedezeti rendszerek is csak a beérési időszakban növelik a megtakarításokat.) Hasonlóan bizonytalan az, hogy a társadalombiztosítás mekkora mértékben vezet teljesítményvisszatartáshoz annak következtében, hogy a járulékok adóként hatnak és laza a befizetések és a jutatások közötti kapcsolat. (Atkinson, 1987, Thompson, 1983.)

* * *

A társadalombiztosítás működtetése tehát mind a hatékonyság oldaláról, mind szociális szempontból kívánatos. Bizonyos kockázattípusok bevonása a kötelező társadalombiztosításba egyrészt ezek korlátozott piacképessége, másrészt az ezekre irányuló megkülönböztetett társadalmi figyelem alapján igazolható.

Más esetekben a bizonytalanság kezelésének optimális formája lehet a magánbiztosítás vagy a kockázatkezelés valamilyen alternatív módja. Olyan kockázattípusok is léteznek, amelyek üzleti biztosítása túlzottan költséges és korlátozott, de az államilag megszervezett biztosítás sem terjed ki ezekre. (Nem lehet pl. biztosítást kötni a börtönbüntetés ellen.) Az ilyen kockázatok társadalombiztosításba történő bekapcsolása

azonban azért sem kívánatos, mert nem tartoznak azok közé az alapvető kockázatok közé, amelyek ellen minden bizonnyal a lakosság túlnyomó része biztosítást kívánna kötni.

Ugyanakkor a magánbiztosítás, amely jobban igazodik az egyéni preferenciákhoz, a társadalombiztosítás mellett fontos kiegészítő szerepet játszhat. Pl. a kiegészítő nyugdíjbiztosítás egyben biztosítást jelent a társadalombiztosítási kifizetések bizonytalanságával szemben. A több lábon álló biztosítási rendszer jobban garantálja az egyének létbiztonságát, mint az egyfokozatú, az egyéni döntéseknek teret nem engedő, monopolizált intézményi megoldás.

Tanulmányomban közgazdasági szempontokat kívántam adni a társadalombiztosítás működésének teljesebb megértéséhez. Nem feledkezhettünk meg azonban arról, hogy a társadalombiztosítás politikai intézmény is egyben, amelyhez eltérő felfogások kapcsolódnak, és amely visszahat az egyének politikai magatartására. A társadalombiztosításról szóló viták csak ennek figyelembevételével érthetők meg igazán.

Felhasznált irodalom

- Akerlof, G. A.: The Market for „Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 1970. augusztus.
- Arrow, K. J.: Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *American Economic Review*, 1963. december.
- Arrow, K. J.: Aspects of the Theory of Risk-Bearing., Yrjö Jahnsson Lectures, Helsinki, 1965.
- Arrow, K. J.: Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care: Reply (The Implications of Transaction Costs and Adjustment Lags), *American Economic Review*, 1965. március.
- Arrow, K. J.: Információ és gazdasági viselkedés in: Arrow, K. J.: Egyensúly és döntés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.
- Atkinson, A. B.: Income Maintenance and Social Insurance in: Auerbach, A. J. — Feldstein, M. szerk.): *Handbook of Public Economics*, vol. 2., North-Holland, 1987.
- Barr, N.: The Economics of the Welfare State. Weidenfeld and Nicolson, London, 1987.
- Berényi Anna: A nyugdíjbiztosításról. TDK-dolgozat, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 1990. április.
- Bodie, Z.: Pensions as Retirement Income Insurance. *Journal of Economic Literature*, 1990. március.
- Buchanan, J. M. — Stubblebine, W. C.: Externality. *Economica*, 1962. november.
- Buchanan, J. M. — Tullock, G.: The Calculus of Consent. The University of Michigan, 1962.
- Campbell, P. R.: The Problems of Fairness in: Boskin, M. J. (szerk.): *The Crisis in Social Security*. Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1978.
- Culyer, A. J.: The Normative Economics of Health Care Finance and Provision. University of York, Center for Health Economics, 1989.
- Deluck, H. — Cantillon, B.: A garantált minimum, Szociálpolitikai Értesítő 1987/3.
- Ehrlich, I. — Becker, G. S.: Market Insurance, Self-Insurance and Self-Protection. *Journal of Political Economy*, 1972. július–augusztus.
- Ferge Zsuzsa: Van-e negyedik út? A társadalompolitika esélyei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989.
- Friedman, B. M. — Warshawsky, M.: Annuity Prices and Saving Behavior in the United States in: Bodie, Z. és mások (szerk.): *Pensions in the U. S. Economy*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- Galasi Péter—Kertesi Gábor: A hálapénz ökonómia. Közgazdaságtudományi Intézet, 1990. június.
- McCall, J. J.: Insurance in: *Palgrave Economic Dictionary* 1987.
- Király Júlia: Kollektív vagy egyéni racionalitás. *Közgazdasági Szemle*, 1989. február.
- Musgrave, R. A. — Musgrave, P. B.: *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill Book Company, New York, 1989.
- Pauly, M. V.: The Economics of Moral Hazard: Comment. *American Economic Review*, 1968. február.
- Pauly, M. V.: Overinsurance and Public Provision of Insurance: The Role of Moral Hazard and Adverse Selection. *Quarterly Journal of Economics*, 1974. február.
- Pauly, M. V.: Taxation, Health Insurance and Market Failure in the Medical Economy. *Journal of Economic Literature*, 1986. június.
- Petersen, J. H.: Társadalombiztosítás finanszírozása adóztatással. Szociálpolitikai Értesítő, 1987/3.
- Rothschild, M. — Stiglitz, J.: Equilibrium in Competitive Insurance, Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *Quarterly Journal of Economics*, 1976. augusztus.
- Samuelson, P. A.: An Exact Consumption — Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money. *Journal of Political Economy*, 1958. december.
- Samuelson, P. A. — Nordhaus, W. D.: *Közgazdaságtan II. Mikroökonómia*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.
- Stiglitz, J.: *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton and Company, New York, London, 1988.

- A társadalombiztosítás 1989. évi várható és 1990. évi előirányzott bevételei és kiadásai.
Magyar Közlöny, 1989/97.
- Thompson, L. H.: The Social Security Reform Debate. *Journal of Economic Literature*, 1983. június.
- Tóth István—Szentgáli Tamás—Haraszti Akos: A gyermeknevelés társadalmi támogatása.
Közgazdasági Szemle, 1990, megjelenés alatt.
- Varian, H.: *Intermediate Microeconomics*, W. W. Norton and Company, New York, 1987.

Lányi András

Fogy a hitel

Az új kormány kultúrpolitikai ténykedése nehezen megítélhető, mivel a pusztán általánosságokban mozgó, semmire nem kötelező *nyilatkozatok* és az egyes felmerülő esetekben alkalmazott rögtönzésszerű, közvetlen adminisztratív *beavatkozás* között hiányzott és egyre nyomasztóbban hiányzik a módszeresen végiggondolt *cselekvési program*. Minden elmaradt intézkedés betudható volna az időhiánynak, minden visszás, bizonytalan lépésre magyarázat lehet a gyakorlatlanság; az egyetlen, amit egy hosszú készülődés után, a rendszerváltás ígéretével fellépő új kormányzattól okvetlenül elvárhatunk, az a *világos koncepció*, a kormányzatot kötelező, a közvéleményt eligazító gyakorlati munkaterv: mit tekint a kultúrpolitika feladatának, milyen eszközökkel és miféle elvek szerint kívánja érvényesíteni befolyását a kulturális élet egyes területein.

Égetően sürgős tennivalók tornyosulnak a kormány előtt, melyek megoldása nélkül a kultúra intézményrendszere elemeire hullik. Nincs fenntartható állapot: válság van és zűrzavar.

1. Úgy tűnik, az elkerülhetetlen újítások közül a kormány csak egyre készült fel: a *tisztújításra*. Erre egyértelmű programja van: a kormányzó pártokhoz hű embereket ültetni a szellemi élet vezető pozícióiba, a szakszerűség szempontjaival szemben előnyben részesítve a párthűség szempontjait. E szelekciós elv alkalmazása elsősorban a régi kulturális bürokrácia „nem kompromittálódott” szürke második vonalának kedvez, mely érdekelt a személyi függés hierarchikus rendszerének fenntartásában, és a központi akarat adminisztratív érvényesítéséhez kellő gyakorlattal is rendelkezik.

2. *A kormányzat kultúrpolitikai feladatát* a művelődés és az alkotó munka szabadsága külső (intézményes és anyagi) feltételeinek biztosításában látjuk. Ebbe beleérthető a kormányzat által vallott értékelő többségek érvényesítése, azaz a kulturális folyamatok tartalmi befolyásolása is, ez azonban demokratikus társadalomban csak törvények útján, és az eszközök elosztására vonatkozó, egységes és világosan kimondott játékszabályok szerint képzelhető. Konkrét, érdemi döntések egyes kulturális kérdésekben viszont csak szakmai és társadalmi szervezetek messzemenő bevonásával hozhatók, amire eddigi lépései során

a mostani kormány nem tartott igényt. A törvényes szabályozás ugyanakkor még minden ponton várat magára.

Az Országgyűlésnek először is, még a jövő évi költségvetés vitája előtt, törvényben kellene kimondania, hogy a kormányzat felelősséggel tartozik a nemzeti kultúra fenntartását és gyarapítását szolgáló tevékenységek anyagi feltételeinek biztosításáért.

Nem tudjuk, készül-e a kormányzat az egyes kulturális ágazatok állami támogatási rendszerének reformjára. Ha nem teszi, mert nem vállal ilyen kötelezettséget vagy éppenséggel változatlanul kívánja fenntartani az állami mecenatura paternalista-kegyúri rendszerét, az végzetes volna szellemi életünkre. Ha készül az átfogó (és mint reméljük, részletekbe menő) reformterv, de a szakmai és társadalmi nyilvánosság kizárásával, úgy ez súlyos hiba, mert megfosztja a várt intézkedéseket a szakszerűség, a döntések előkészítését pedig a demokrácia elemi vonásától.

Összefoglalva az eddigieket: eljárásaiban a kulturális kormányzat, úgy tűnik, elvétette szerepét — nem a szellemi élet működésének feltételeiről igyekezett gondoskodni (ami feladata volna), hanem egyes kulturális célokat tűzött ki és próbált érvényesíteni adminisztratív eszközökkel (ami demokratikus körülmények között csak kivételes esetben helyeselhető).

3. A tulajdonviszonyok rendezése a kultúra terén is hamis alternatívák kátyújába ragadt. A pártállamtól örökölt monopolisztikus jellegű kulturális vállalatok visszaállamosítása avagy spontán privatizációja a jelenlegi menedzser-elit kezén; üzleti alapon történő értékesítésük az Állami Vagyonügynökség útján; vagy protekcionista „kiutalásuk” a kormánynak tetsző jelöltek számára — egyaránt elfogadhatatlan megoldások. A gyakorlatban a fentiek esetleges kombinációjával találkozunk, többnyire pedig halogatással. A halogatás azonban rendszerint oda vezet, hogy a keletkező kész helyzetekre a kormány rögtönzéssel reagál, s a kényszerűsége hivatkozva menti fel magát az eljárásait illető bírálat alól.

A választásokon győztes párt „szabadság” és „tulajdon” eszméit tűzte zászlajára. A két fogalom összekapcsolása azonban nem egyértelmű. Szerintünk nem azt jelenti, hogy az állami tulajdon eddigi kezelői magántulajdonként szabadon rendelkeznek birtokaikkal, s azt sem, hogy kinevezés útján az állam kreál szabadon új tulajdonosokat, hanem azt jelenti, hogy a szabad polgár tulajdonhoz juthat. Ezt a lehetőséget pedig a kialakult birtokviszonyok elzárják előle. A kultúra előállításának és forgalmának eszközei túlnyomórészt posztállami latifundiумok tulajdonában összpontosulnak. Ezeket az eszközöket kellene hozzáférhetővé tenni. Ellenkező esetben az egyenlőtlen versenyfeltételek óhatatlanul megfojtják vagy kultúraellenes rablógazdálkodásra kényszerítik az új vállalkozókat.

A kulturális szolgáltatások jó része helyi jellegű kisipari vagy kiskereskedelmi tevékenység. A politikai-cenzurális okokból kialakított hálózatok felszámolása (pl. a könyvkereskedelem vagy a moziforgalmazás terén) azonnal véghezvihető. A kormányzat mindeddig nem tett lépéseket annak érdekében, hogy ezeket ne a vállalati központok értékecskésék saját hasznukra, hanem a helyhatóságok vagy a kulturális

kormányzat tulajdonává váljanak át azzal a kötelezettséggel, hogy csak nyilvánosan meghirdetett pályázatok útján értékesítsék azokat (ahol a kulturális preferenciák a pályázati feltételek megállapításán keresztül érvényesíthetők).

Az állami kulturális vállalatok privatizálásával kapcsolatos eljárás éles fényt vet a kultúrpolitika alapvető visszasságára: nevezetesen arra, hogy az az állami abszolutizmus eszközeivel él, a korábbi politikai rendszer mechanizmusát működteti tovább. Az ott dolgozók valamint a szakmai és társadalmi szervezetek kikapcsolásával, pályázók és alternatív programok nyilvános versenyeztetése nélkül, pusztán hatalmi szóval döntöttek eddig úgyszólván minden alkalommal új vezetők kinevezéséről, vállalatok összevonásáról, társasági formák megteremtéséről illetve tőkés partnerek kiválasztásáról. (Lapkiadó Vállalat, Magyar Nemzet, Hanglemezgyártó Vállalat, nemzeti média.)

Elmaradt ugyanakkor azoknak a szempontoknak és játékszabályoknak a törvényes megállapítása, amik szerint ezek az eljárások lefolytathatók, különös tekintettel a kulturális vállalatok sajátosságára, arra tudniillik, hogy értékesítésük vagy átalakításuk során nem cél, hanem a racionális gazdálkodás kialakításának eszköze a magántulajdon, s a cél a szellemi haszon volna. Nem maximálták a külföldi érdekelttség részarányát sem (melynek a kulturális szférában különös jelentősége volna), és semmilyen kötelező zsűrirendszer, társadalmi részvétel nem korlátozza az adminisztratív döntések önkényét, melyek így egyelőre — legálisak.

Itt jegyezzük meg, hogy a kulturális nagyvállalatok privatizációját csak a hazai magántőke-felhalmozás mértékében tartjuk célszerűnek. Ellenkező esetben nyilvánvaló, hogy a multinacionális tőke térhódításának, a régi-új államhatalommal összefonódott hazai pénzintézeteknek nyílik szabad útja a kulturális tulajdonhoz, illetve azok a jogi és pénzügyi manipulációk érvényesülhetnek akadálytalanul, melyeken keresztül a régi menedzser-elit önmagát teszi meg „új” tulajdonossá.

4. *Jószándék és nyilvánvaló szakszerűtlenség* vezette a kulturális kormányzatot abban a lépésben, ami legbántóbban tér el a nyitott polgári társadalom alapelveitől. A felekezeti hitoktatás felvétele az állami iskolák tanrendjébe sérti az állam és egyház különválasztásának elvét. Az egyes hitfelekezetek követőinek elkülönülését és megkülönböztetését szolgálja. A közoktatást ismét a tekintélyelv és a dogmatikus gondolkodás befogadására kényszeríti, melynek a hitoktatásban szükségképpen van, a világi képzésben azonban nincs helye. Az elhibázott döntés mögött meghúzódó tiszteletreméltó szándékot az szolgálná, ha a képzésben hívők és nem hívők számára egyaránt kötelező közismereti tárgyként jelenne meg a vallási ismertek oktatása. Ennek keretében, sok más ország példáját követve, a növendékek a nagy világvallások tanításával, kultuszaival és történetével ismerkedhetnének, amely a kultusztörténet nélkülözhetetlen része, és önismeretük, világszemléletük alakulásában is döntő szerepet játszana.

5. A határainkon túl élő magyar kisebbség szabad művelődési viszonyainak megteremtése — ideértve az anyanyelvi kultúra és a magyarországi kulturális kapcsolatok szabadságát — olyan feladat és felelősség, amelyben pártszempontok nem játszhatnak szerepet.

Ezért kijelentjük: messzemenően méltányolnánk — és alighanem így tenne valamennyi ellenzéki párt —, ha a kormányzat egyszer és mindenkorra felhagyna az olyan nyilatkozatokkal és propagandatevékenységekkel, amelyek olcsó hazai népszerűség fejében e kisebbségek sorsát kockáztatják. Az ilyen lépések alkalmat adnak a szomszédos országok kormányainak, hogy a belügyeikbe való illetéktelen beavatkozás szándékát vessék a magyar kormány szemére, és erre hivatkozva térjenek ki az együttműködés elől. Antall József úrnak *expressis verbis* ki kell jelentenie, hogy nem tizenöt, csupán tízmillió magyar miniszterelnöke, ha nem kíván olyan ellenségeskedést felidézni, mely közel ötmillió magyart a nemzetiségi önrendelkezés maradékától, őt magát a hazai tízmillió szemében erkölcsi hitelétől fosztja meg.

6. A szórakoztatóipar piacát vészes sebességgel hódította meg és mintegy letarolta a legsilányabb nemzetközi tömegáru. E termékeknek a kultúrához ugyanis nincs közük, ízlésromboló hatásuk és fogyasztóik — elsősorban a fiatalok — szellemi érdeklődésének beszűkülése azonban elsőrendű kultúrpolitikai kérdés. Annál is inkább az, mivel a forgalomba kerülő produktumok nem kis része alantas ösztönökre épít. Az erőszak kultuszát hirdető, félelemkeltő, szeméremsertő illetve a nemiséget dehumanizáló sajtótermékek, mozgóképek dömpingjének lélekromboló hatásával szembe kell és lehet szállni. Léteznek olyan törvényes szankciók és korlátozások, melyek bevezetése a társadalom szellemi önvédelmét szolgálja, de nem sérti a sajtó- és gondolatszabadságot. A kérdés okkal került nyilvános viták középpontjába. Elhatározó kormányzati lépés azonban nem történt. Egyes politikusok e tárgyban tett esetleges és olykor végletes nyilatkozatai ugyanakkor kétséget ébresztenek, hogy a piaci illetve a tradicionális ízlésdiktatúra között számolnak-e más, demokratikus szabályozási lehetőséggel.

Semjén András

Oktatáspolitikai - az első száz nap mérlege

Ahhoz, hogy megítélhessük az első száz nap oktatáspolitikáját, két dolgot kell egyidejűleg mérlegre tennünk. Az egyik az, hogy mit is tett az oktatásügyi kormányzat az eltelt idő alatt — a másik pedig az, amit nem tett meg. Nyilvánvalóan az is minősíti a kormányzatot, hogyan súlyozott a problémák között, melyek megoldására tett kísérletet már ilyen rövid távon is; melyek voltak azok a területek, ahol halaszthatatlannak ítélte a beavatkozást, s melyek azok, ahol megelégedett az előző kormányzat által elindított tendenciáknak a dolgok tehetetlenségéből fakadó folytatódásával. Ha egy tengerész egy léket kapott hajón a lyuk mielőbbi betömődése helyett előbb a korlát kifestéséhez lát hozzá, aligha lesz fregattkapitány. Márpedig véleményem szerint az Andrásfalvy vezette csapat eddig leginkább a festék (nemzeti) színével foglalkozott, nem a kétségkívül létező lyukkal.

A kihívások és a tennivalók

A magyar oktatásügy számos krónikus és akut problémával rendelkezik. Ezek egy részére az előző, Glatz-féle művelődési kormányzat látványos átváltoztatásokat próbált adni. Ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetet megértsük, röviden ki kell térnünk az ezek által beindított folyamatok értékelésére is.

A glatzi oktatáspolitikai abból az alapvetően helyes felismeréséből indult ki, hogy a magyar oktatásügy egyik fő baja az iskola-struktúra centralizáltságából fakadó merevsége, amely nem teszi lehetővé a valóban helyi igényeknek megfelelő iskolák létrejöttét; másfelől az iskolaügy alapvetően érvényesülő állami monopóliuma, amely ugyancsak gátolja, hogy az egyes lakossági csoportok igényeiknek, keresletüknek megfelelő iskolákat találjanak.

Mindkét említett probléma valóban fontos, meghaladásuk valóban a sokat ígért társadalmi-gazdasági modernizáció feltétele. A glatzi „modernizációs válasz” azonban furcsán felel: jó félváltás késéssel a klebelsbergi kultúrpolitikát tette mércévé és viszonyítási alappá. Az iskola-struktúra merevsége ma elsősorban a középfokú képzésben jelent problémát, az egyes iskolatípusok közti átjárhatóság megteremtésére, rugalmasabban használható általános képzésre lenne szükség. Ehhez természetesen valóban használható módszer lehet az általános és a középiskola közti korábbi merev választóvonal oldása, ehelyett azonban a 8+4, illetve 8+3-as szerkezet 4+8-assal történő felváltá-

sát forszírozták a „középosztálybeli” gyermekek számára, a többieket pedig koncepciótlan, lepusztuló intézményekre hagyták volna.

Valóban fontos kérdés az állam iskolafenntartói monopóliumának oldása is. A pluralizmus és a demokrácia megköveteli, hogy az állami iskolában az eddig túlzottan mechanikus, tanulói passzivitásra építő, ismeretközpontú pedagógiai modellt felváltsák egy aktivitásra, toleranciára és az álláspontok pluralizmusára épülő, az eredeti gondolkodást és az önálló véleményalkotást célul kitűző modellel. Az értékek pluralizmusa alapján természetesen szélesíteni kell az eltérő értékorientációjú iskolák kínálatát. Ugyanakkor állami kontrollal biztosítani kell, hogy az eltérő arculatú intézmények bizonyos alapvető demokratikus értékeket egyaránt hatékonyan közvetítsenek.

A különböző típusú (állami, önkormányzati, egyházi, alapítványi, magán) iskolák sokfélesége biztosíthatja azt, hogy a képzési kínálat rugalmasan alkalmazkodjon a lakossági igények változásaihoz. Ez a rendszer garantálhatja elvileg az Alkotmány 67. §-a (2) bekezdésének („A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák”) érvényesíthetőségét is. Ahhoz, hogy ez ténylegesen (vagyon helyzettől függetlenül) pozitív jog lehessen, az oktatás költségvetési támogatása tekintetében a szektorsemlegesség követelményét kellene érvényesíteni. (A dotációval a gyermek oktatását, nem pedig az egyes intézménytípusokat kell támogatni.)

A fejlett nyugati demokráciákban e tekintetben a helyzet változó. A teljesen liberális, abszolút szektorsemleges szabályozás ott is kivétel (Hollandia). A legtöbb ország közoktatásában dominál az önmagában is pedagógiai pluralizmusra törekvő állami szektor, amelyet államilag ugyancsak támogatott, de kisebb jelentőségű egyházi, magán, és alapítványi iskolák kínálata gazdagít. E rendszerek jobb megértéséhez fontos tudnunk, hogy leszámítva néhány valóban exkluzív és igen költséges magániskolát, a magániskolák általában az állami iskoláknál kisebb fajlagos költséggel üzemelnek, s a szülők által fizetett tandíj nagysága nem jelentős. A magániskolák szabadsága az uralkodó társadalmi értékrenddel való bizonyos mértékű szembehelyezkedést teszi lehetővé („szabad iskola”-mozgalom), s nem elsősorban a *nem kielégítő nivójú állami oktatást a tehetségesek számára helyettesítő alternatíva*. Ezzel szemben a Glatz-korszak alatt beindult mozgások az egyházi, felekezeti oktatás anakronisztikusan nagymérvű aránynövekedésével, illetve a csak a tehetségesek által hozzáférhető, magas (évi 70—80 ezer Ft-os összegű) alapítványi hozzájárulást és ezen felül gyakran még tandíjat is követelő iskolák létrehozásával kívánják lehetővé tenni a lakosság egyes (oktatással kapcsolatos érdekeit leginkább artikulálni képes) rétegeinek a lassan „szegényszintre” lecsúszó állami közoktatásból való menekülését. Valójában tehát nem az értékpluralizmusra való törekvésből fakad itt a többszektorság, hanem az állami működtetésű iskolaügy kudarcának elkendőzését szolgálja.

A fenti két általános, az iskolarendszer egészét érintő problémához számos kevésbé átfogó, de nagyon súlyos, égető probléma társul. Ezeket a teljességre való törekvés igénye nélkül ehelyütt csak megkíséreltem röviden érinteni.

1. A szakképzési rendszer (szakmunkásképzés, szakközépiskola) képtelen követni a strukturális átalakulást, hozzájárul az ifjúsági mun-

kanélküliség növekedéséhez.

2. A felsőoktatási részvételi (beiskolázási) arány nemzetközi összehasonlításban kiáltóan alacsony, s a képzési kapacitások jelentős bővítése, a felvételi keretszámok gyors emelése azért is sürgető, mert a demográfiai hullám 1993-ra eléri a felsőoktatást, ami — megfelelő intézkedések elmaradása esetén — az arányszámok további drasztikus romlását, rövid távon jelentős társadalmi feszültségeket, hosszabb távon gazdasági versenyképtelenséget eredményez. Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy a jelenlegi esti-levelező képzés (színvonalproblémái miatt) nem tartható fenn, megszüntetésének negatív hatásait a nappali férőhelyek növelésével és a tanulást a munkavállalás alternatívájává tevő pénzügyi (hitel vagy támogatási) konstrukciókkal kellene semlegesíteni. Változtatni kell a magyar felsőoktatás gyenge költséghatékonyságát, és a költségvetési restriktciók időszakában alternatív finanszírozási formák bevezetését is fontolóra kell venni. Ugyanakkor a fennálló bérstruktúra nem tükrözi a képzésre fordított egyéni illetve társadalmi költségeket. Gyökeresen másképp működő munkaerőpiac (feltehetően a béarányokat érdemben befolyásolni képes munkavállalói képviselők és központi bérmegállapodások rendszere) lenne szükséges ahhoz, hogy a jelenlegi bérrendszer e tekintetben megváltozzék. Ilyen változás nélkül az oktatás magánereiből történő finanszírozása felé való bármilyen elmozdulás társadalmi mértékű alulképzést eredményezne, káros társadalmi következményei mellett a gazdasági fejlődésre is korlátozólag hatna.

3. Teljesen megoldatlan az országban élő nagylétszámú cigány kisebbség megfelelő, a kulturális és nemzetiségi identitást illetve társadalmi beilleszkedést és emancipációt egyaránt elősegítő oktatása. A dolog annál kevésbé tűr halasztást, mivel a magyar külpolitika mindinkább törekszik a szomszédos országokban élő magyar kisebbség anyanyelvén történő oktatáshoz való jogának elismertetésére, mely törekvés hitelét nagyban gyengíti a fenti kérdés megoldatlansága.

Mi történt a száz nap alatt?

A tárca a kormány eddigi fennállása alatt nem dolgozott ki önálló törvénytervezetet. Ezt némileg érthetővé teszi, hogy a még a Németh-kormány alatt elfogadott 1990. évi XXIII. törvény módosította az 1985-ös Oktatási törvényt, lehetővé téve az oktatás bizonyos pluralizálódását, államtalanítását, piacosítását. Mindazonáltal e törvény egyáltalán nem garantál egyenlő elbánást az állami és nem állami iskolák számára. (Az állam hozzájárulhat a nem állami oktatási-nevelési intézményekben folyó oktatás-nevelés feltételeinek biztosításához, de ez nem kötelezés; továbbá olyan feltételek meglétét írja elő a nem állami intézmények számára, melyeket sok esetben az állami iskolák sem biztosítanak.)

Az új minisztérium eddigi két miniszteri rendelete meglehetősen súlytalan. A 2/1990. (VI. 13.) MKM. rendelet a pedagógusok kötelező óraszámáról szóló korábbi rendelet kismértékű módosítása; a tanári óraterhelés csökkentését nem vállalja fel. A 3/1990. (VIII. 1.) MKM.

rendelet az alap- és középfokú nevelési-oktatási intézményekben, valamint a zeneiskolákban tanulók által fizetendő díjakat és költségterítéseket szabályozza elvi szinten, a korábbi iskolapiacosítási törekvésekkel összhangban.

A korábbi, glatzi vonal továbbvitele (bizonyos nemzeti irányú hang-súlyeltolódásokkal) érezhető a „Nemzeti alaptanterv” illetve állami vizsgarendszer korábban beindított munkálatainak miniszteri támogatásában is. Nem világos egyelőre, hogy az ezekről alkotott kormányzati elképzelések megvalósulásuk esetén valójában mennyire korlátoznak az oktatás sokszínűségét (még mielőtt az kialakulhatna).

Tovább zajlottak a Glatz alatt beindult — részben feltétlenül jogos és pozitív — folyamatok az egyházi oktatás térnyerésében, ám az egykori egyházi iskolák lakossági igényekre hivatkozó visszaigénylői olykor az iskolát ténylegesen használók ellenállásába ütköztek (ami érzékelteti, hogy a kormánypártok által preferált keresztény ideológiának az oktatásban történő érvényesítése ténylegesen sérti azon választópolgárok érdekeit és érzéseit, akik a rendszerváltástól az iskola ideológiátlanítását, indoktrináció-mentesítését várták).

Mindeközben semmi nem történt azért, hogy az állami oktatás minőségében versenyképes legyen az egyházi illetve az alapítványi iskolákkal. Utóbbiak — az alapítványi hozzájárulás adóalapból való leírhatósága okán — eleve csak a magas jövedelmű rétegek számára jelenthetnek alternatívát. Ez pedig azt jelenti, hogy a jövedelmi különbségek művelődési esélykülönbségekre eleve gyakorolt hatását a kiépülő oktatási struktúra a korábbinál nagyobb mértékben fogja erősíteni, ami antiszociális, és valójában antidemokratikus is (továbbá nincs teljes összhangban az Alkotmány 70/F. §-ával).

Az eddigi oktatási intézkedésekből, tervezetekből a legnagyobb visszhangot két alacsonyabb szintű rendelkezés illetve eligazítás (*A fakultatív vallásoktatás óraterve*, Művelődési Közlöny, 1990. 12. szám, illetve a június 8-i Művelődési Közlönyben megjelent *Közlemény a vallásoktatásról*) váltotta ki — valójában azonban nem is ez, hanem a miniszternek az egyházakkal kötött megállapodása az iskolai hitoktatásról. Ennek bővebb tárgyalását mellőzném, a vonatkozó sajtóvita közismert. A kérdés ily mértékű előtérbe kerülése több okból is szerencsétlen. Az ötvenes évek egyértelműen ideologikus közoktatását a későbbiekben felváltotta egy pragmatikus, az oktatás-nevelés szerepét a munkaerő-utánpótlás előállítására redukáló szemlélet, melynek leegyszerűsítő ökonomizmusa sok kárt okozott. Ám az ezzel való szembefordulás nem jelentheti azt, hogy megfelelkezzünk az oktatásnak a társadalmi-gazdasági modernizációban betöltött alapvető fontosságáról, és szinte minden energiánkat egy ebből a szempontból meglehetősen mellékes kérdérről folytatott felesleges vitára fecséreljük, miközben az ország gazdasága súlyos válságban van. Természetesen a szabad vallásgyakorlás biztosítása alkotmányos kötelezettség — ám vallásfelekezeti erősen megosztott országokban ez ritkán ölti tantervbe iktatott iskolai hitoktatás formáját.

(Két apró, szubjektív megjegyzés: 1. Naivitás lenne a valós gazdasági-társadalmi feltételekben gyökerező morális válság megszüntetését a hitoktatástól várni. 2. Az eddigi „hivatalos ideológia” a magyar társadalmat és közeletet már-már elviselhetetlenül álszentté, őszintétlenné és képmutatóvá tette. Egy régi-új „hivatalos” ideológia iskolai beve-

zetése, az ott érvényesülő csoportnyomások aligha segítenék elő, hogy e fenti — mellesleg keresztényietlen — rossz tulajdonságoktól megszabaduljunk.)

Hát — ennyi van a mérleg másik serpenyőjében. Ezek az eddigi csenevész kezdemények arra mutatnak, hogy a formálódó koalíciós oktatáspolitikai — melynek MDF-túlsúlya vitathatatlan — nem azokra a kihívásokra kíván válaszolni, melyek a valóságos helyzetből következnek, hanem „kerül, amibe kerül” alapon a maga ideológiai elkötelezettségét igyekszik „a nép nevében” a lakosságra oktrojálni. Talán még nem késő körülnézni!

Széman Zsuzsa

Éheznek az idősek?

Az idősek elszegényedése (1987—1989)

Öt éve még büszkén adták hírül a statisztikák, hogy az időskorúak több mint kilencven százaléka naponta háromszor étkezik. Tavaly, e réteg nagyobbik része már nem lakott jól, sőt, egyre többen éheztek. De hogyan kerültek a nyugdíjasok ebbe a helyzetbe, és mit jelent számukra az éhezés?

Induljunk ki abból a tényből, hogy a nyugdíjas munkaerőpiac virágzásakor, 1980 és 1986 között, a nyugdíjasok 20—21%-a dolgozott a hivatalos munkaerőpiacon. Az inaktív háztartások 61%-ában (elsősorban a falusi háztartásokban) pedig mezőgazdasági jövedelempótló vagy ún. fogyasztást kímélő tevékenységet folytattak.

Ez az — akkoriban állandónak hitt — munkaerőpiac azonban 1987-től egyre gyorsuló ütemben erodálódott. (Az erózió mértéke a nagyvállalatok körében 1986 és 1988 között 10—30% volt, 1989-ben pedig elérte az 50%-ot, s a „leépítetteket” az újonnan alakuló magánszféra sem olvasztotta magába.) Miként érinti ez a folyamat a nyugdíjasokat? Tekinthesz-e az *időseket* a hajléktalanokkal, a gyermekes családokkal, a pályakezdő fiatalokkal, a munkanélküliekkel, a cigányokkal, egyszóval az *aktív korúakkal* legalább egyenrangúan veszteseknek? Ezekre a kérdésekre próbált egy 1987—1989 között lefolytatott kismintájú vizsgálat magyarázatot keresni. 1987 végén és 1988 elején felmérést folytattunk két munkaközvetítő irodában. Egy félig-strukturált kérdőívvel egy-egy hét ügyfélforgalmát (244 fő) dolgoztuk fel egy vidéki város munkaközvetítőjében, illetve a főváros Nyugdíjas Munkaközvetítő Irodájában. A vizsgálatok között eltelt rövid időszak ellenére olyan változásokat észleltünk, amiket kapcsolatba lehetett hozni az elszegényedéssel, de statisztikailag nem voltak szignifikánsak. Ezért a budapesti Nyugdíjas Munkaközvetítő Irodában újabb felvételre kerítettünk sort 1989 elején. Jelen munkában, a lényeges elmozdulásokra koncentrálni, az 1987-es és az 1989-es felvétel eredményeit hasonlítjuk össze.¹

A nyugdíjasok elszegényedése

1987-ben a kérdezettek alig több mint egynegyede mondta azt, hogy

„szinte mindig küszködik, hiányzik a pénz”. Arányuk 1989-re 40%-ra nőtt, 22%-ról közel felére csökkent viszont azoké, akik azt válaszolták, hogy „gond nélkül” tudnak megélni. A legnagyobb csoport (a munkakeresők kb. fele) az „egyik napról a másikra élek” kifejezéssel jellemezte saját helyzetét.

1. tábla

A saját jövedelmi helyzetről alkotott szubjektív vélemények százalékos megoszlása

	1987-es	1989-es
	felmérés	
„gond nélkül él”	22	14
„éppen, hogy megél, esetenként nélkülöz”	50	46
„mindig küszködik, hiányzik a pénz”	28	40
Összesen:	100 (N = 72)	100 (N = 50)

Elfoglaltak lennének az idősek saját magukkal szemben? Egyáltalán mit neveznek küszködésnek, nélkülözésnek? Ennek tisztázása híján a társadalom egy része valószínűleg hajlamos lenne rá, hogy az idősek saját helyzetükről kialakított véleményét (a tapasztalati tények ellenére) életkori tünetnek, az országos bajok közepette az egyéni problémákat felnagyító, a gondokat eltúlozó magatartásnak fogja fel.

Mindenekelőtt nézzük meg, nem lehet-e valamilyen „külső” okkal összefüggésbe hozni a negatív változást. Többen kerültek volna be a későbbi felmérés mintájába, akik kívül rekedtek a „szociális védőháló” nyújtotta „biztonságon”? A válasz egyértelműen *nem*. Mindkét felvételnél a kérdezettek 10–10%-ának adtak rendkívüli szociális segítyt (országosan az idősek 13%-a kapott ilyet), ami az adott időszakban eleve szegénységük nyílt elismerésével volt egyenlő.

A családi kapcsolatok sem magyarázzák ezt a negatív változást. Az idősek túlnyomó többsége mindkét felvételnél egy vagy két élő gyermeket mondhatott magáénak, s a szülő-gyermek viszony általában jónak volt tekinthető. Mindkét alkalommal a gyermekek több mint egy-negyede segítette szüleit, az esetek jelentős részében azonban a gyermek maga is segítségre szorult, mert nem volt lakása, kisgyermekkel volt gyeden, elvesztette a munkáját, a pályakezdő fiatalok közé tartozott stb.

Megmagyarázhatná, hogy a munkát kereső idősek miért ítélték meg anyagi körülményeiket két évvel később sokkal rosszabbul, ha csökkent volna nyugdíj melletti plusz jövedelmük. A helyzet azonban ennek éppen az ellenkezője. A két időpont között 8%-ról 20%-ra nőtt azoknak az aránya, akiknek a nyugdíjon kívül egyéb jövedelmük is volt, és ennek ellenére munkát kerestek. A plusz jövedelemmel rendelkezők egyre nagyobb mértékű megjelenése a munkakövetítőben már önmagában jelzi, hogy egyre több olyan nyugdíjas akart a munkaerőpiacra lépni, aki ezt eddig feltehetően nem tette, mert egyéb forrásból származó kiegészítő jövedelme korábban biztosította megélhetését.

Nehézségek

1987-ben még a kérdezettek közel egyharmadát tették ki azok, akiknek semelyik évszak sem jelentett problémát. Két évvel később már a kérdezettek 94%-a mondta azt, hogy az évnek van valamilyen, számára különösen nehéz hónapja. (Csupán 6%-uk élt januártól decemberig gondatlanul.) A kérdezettek jelentős része egyszerre több nehézséget is megnevezett.

Nem meglepő, hogy 1987-ben az energiahordozók már akkor is érezhető áremelkedésének hatására (1978-hoz képest az árindex-növekedés a háztartási- és fűtési energia vonatkozásában több mint 200%-os volt) a kérdezettek mintegy 60%-ának a téli hónapok okozták a legnagyobb gondot. (Úgy is értelmezhetjük ezt az adatot, hogy a téli, a fűtés és világítás miatt nehézséget okozó hónapok plusz költségeivel járó terhektől a nyári hónapok alatt az idősek anyagilag „regenerálódtak”).

Annál inkább megdöbbenő, hogy két év leforgása alatt több mint a duplájára, 14-ről 34%-ra emelkedett azoknak az aránya, akiknek 10%-ra nőtt) azoknak a száma is, akiknek a nyár okozott gondot.² megduplázódott, 14-ről 34%-ra emelkedett azoknak az aránya, akiknek *mindegyik* hónap egyformán nehéz, és megtízszereződött (1%-ról 10%-ra nőtt) azoknak az aránya is, akiknek a nyár okozott gondot.²

Az étkezések

Az 1987-es felvétel étkezési szokásai — az időközben lezajlott inflációk ellenére — alig tértek el az 1984-es mikrocenzus által jelzett ideális képtől. A naponta legalább háromszor étkezők többségben. Ők alkották a minta 85%-át. Elenyészően kevesen voltak, akik naponta csak egyszer ettek, azok sem voltak sokan (mindössze 14%), akik csak kétszer étkeztek.

A két évvel későbbi helyzet ehhez képest katasztrofális. Drasztikusan lecsökkent a naponta háromszor étkezők aránya, nem érte el a minta felét sem. Közel háromszorosára nőtt a napjában kétszer, és ugyancsak háromszorosára a napjában egyetlen egyszer étkezők aránya is. (Mit sem enyhít ezen, hogy emelkedett a háromnál többször étkezők aránya.)

2. tábla

Elég-e számára az étel mennyisége?
(százalékos megoszlás)

	1987-es	1989-es
	felmérés	
Elég	83	50
Szerényen étkezik, nem mindig lakik jól, néha éhes marad	4	22
Nem elég	13	28
Összesen:	100 (N=72)	100 (N=50)

1987-ben az időskorúak túlnyomó többségének elég volt a naponta elfogyasztott étel mennyisége. 1989-ben ez már csak a minta felére volt igaz. Vagyis a megkérdezettek fele ekkor már nemigen élvezhette a jóllakottság örömeit, sőt a korábbi 13%-kal szemben durván negyedük állandóan alultápláltságról panaszkodott.

Egy alacsony nyugdíjból élő nő elmondta, hogy 6 éve ment nyugdíjba, azóta 7 kilót fogyott, mert nem tud eleget enni, mindig éhes. Reggelire teát eszik piritóssal (illetve, amikor nyugdíját megkapja, tejet vagy tejeskávét), vacsorára üres levest kenyérrel.

Egy cukorbeteg férfi panaszkodott, hogy hiába írja elő az orvos a gyakori étkezést, képtelen magának a pénzét úgy beosztani, hogy abból alkalmanként három étkezésre fussa. Választhat az evés vagy a gyógyszervásárlás, a kórházi költségek kifizetése között. (Az igen komoly betegségekben szenvedők, pl. a cukrosok, a rákosok alapgyógyszerei ingyenesek, a kiegészítő gyógyszerek tömege azonban már nem az.)

Egy felnőttkorú fiával együttlakó nyugdíjas asszony elmesélte, hogy csak reggelire és vacsorára futja kettejük jövedelméből. Fia délben a munkahelyén étkezik. Ő délben nem eszik semmit. Vacsorára felváltva esznek bablevest (hús nélkül), krumplilevest, tojáslevest, rántott levest. Korán étkeznek, délután 5 óra, fél 6 óra tájt, másként nem is bírná már, annyira éhes. Az ebédet mégis ki kell hagynia, mert különben képtelenek lennének a lakás rezsijét kifizetni. (Csak vasárnaponként tud valamiféle húst az asztalra tenni, csirkelábat, belsőséget, esetleg oldalast.) Két éve jutottak lakáshoz, a kötelező hiteltörlesztés és a rezsi kifizetése után egyszerűen nem marad elég pénzük élelemre.

Egy másik idős nő reggelire tejet és kenyeret evett, ebédre semmit, vacsorára rántott levest vagy lebbencs levest. De állandóan attól félt, hogy ha valamit emelni fognak, erre sem fog telni. „Akkor lopni fogok” — mondta —, „szégyen, hogy 28 évi becsületes munka, két gyerek felnevelése után erre kényszerítik az embert.”

Ugyancsak egy idősebb asszony mesélte el, hogy előző nap reggelire teát ivott piritóssal, ebédre semmit nem evett, vacsorára pedig egy pohár joghurt jutott, mert a hó végéig hátralévő 7 napra már csak 100 forintja volt. Abból pedig semmire sem futotta. Nagyon várta már a fiát, aki ilyenkor szokott általában látogatónak jönni, s szép csendben fel szokta tölteni a hűtőszekrényét, amiből beosztással két hétig szerényen megélt. A fia mindig kérdezte, hogy mire van szüksége, de ő sosem panaszkodott. Tudta, hogy a gyerekének sem megy fényesen, miért terhelje őt még külön a saját problémáival.

Az ilyen és hasonló példákat vég nélkül lehetne folytatni. A konkrét eseteket azért idéztük, hogy nyilvánvalóvá tegyük, a számok, a százalékok mögött nem fogyókúra megfontolások, orvosi diéta, a mértéktelen étkezéstől való tartózkodás áll. Az elkészített ételek — az üres leves, a lebbencs-, bab-, krumplileves stb. — is jellemzően azok, amik a múltban a szegénység tipikus megnyilvánulásai voltak. Ha ehhez azt a tényt is hozzátesszük, hogy országosan az időskorúak nagyobbik fele komoly betegségekben szenved (pl. gyomorpanaszok, hályogok, rák, magas vérnyomás, keringési panaszok, szívbetegségek), s ezek miatt a „normálistól” eltérő, azaz drágább (és gyakoribb) étkezés lenne javallott, joggal állíthatjuk, hogy a nyugdíjaskorúak nagy részének már csupán az étkezések gyakoriságát, illetve mennyiségét tekintve is súlyos gondjai vannak.

Az előbb bemutatotthoz képest csak kicsivel volt jobb helyzetben az, aki úgy fogalmazott, hogy „szerényen étkezik, nem érzi magát jóllakottnak, néha éhes marad”. Az ilyenek fő gondja az volt, hogy „tudtak volna még enni”. A jóllakottság hiánya főleg hónap végén kínozza őket. Számuk két év alatt megötszöröződött.

Ezek az adatok annál inkább elszomorítóak, mert 1989-ben a korábbi 10%-kal szemben a munkát keresők 18%-a rendelkezett kiskerttel, vagyis olyan lehetőséggel, ami funkcióját tekintve elsősorban a háztartás, a család saját szükségleteit elégítette ki. Főleg közülük kerültek ki azok, akiknek étkezését gondoktól mentesnek foghatjuk fel, de már itt is előfordult, hogy a kiskert fogyasztást kímélő szerepe csak nyáron jelentett igazi megoldást. Úgy ítéljük meg, hogy problémánk megközelítése szempontjából ez fontos mutató, ezért a kiskert, a háztáji gazdaság szerepével az alábbiakban — néhány gondolat erejéig — külön is foglalkozunk.

A kiskert szerepe az idősek étkezésében

A nyugdíjas munkaközvetítőben 1987-ben alig fordult meg olyan munkát kereső, aki egyben kiskertet is művelt volna. 1989-ben viszont már a kérdezettek közel egyötödének volt kiskertből származó bevétele. Ez azért lényeges, mert a két mintán belül alig változott a főváros agglomerációs gyűrűjéből illetve vidékről jött delikvenssek aránya. (A munkát keresők zöme 1987-ben is, 1989-ben is a munkaközvetítő irodát környező belső pesti, illetve a belbudai kerületekből kerül ki, így mintánkban csaknem változatlanul kell tekintenünk a falusi életmód jellemzőjével, a kiskerttel, a háztáji gazdasággal rendelkezőket.) Annál inkább szerepük volt viszont a kiskerttulajdonosok növekvő arányában a makroszintű gazdasági és társadalompolitikai mozgásoknak, a célzott inflációnak, a rossz „szociális hálónak” és a nyugdíjas munkaerőpiac eróziójának. A fogyasztói árak akkori „alacsony szintje” és a kisgazdaság fogyasztás-kímélő volta mellett 1987-ben, az első felvételnél, még nem voltak a külső körülmények olyan szorítóak, hogy ezek a nyugdíjasok is be akarjanak lépni a nyugdíjas munkaerőpiacra. Amennyiben erre mégis szükség volt, valószínűleg találtak maguknak munkát intézményes segítség nélkül is, pl. kertészeti tevékenységet.

De miért olyan fontos a kiskerttulajdonosok növekvő arányú megjelenésére a munkaközvetítőben már most odafigyelni? A válasz kézenfekvő. Igen nagy a veszélye annak, hogy az idősek újabb és újabb csoportjai „csúsznak le”, s kényszerülnek rá a nyugdíjas munkaerőpiacon való — mint tudjuk — egyre sikertelenebb próbálkozásra. Bárhogyan alakul is a jövőben Magyarország helyzete, az uralmon lévő kormányoknak első teendőik között kell a Kádár-korszak mai napig tolvagyűrűző hibáira gyógyírt találniuk, s ez csak úgy lehetséges, ha az egyes elemeket nagyobb összefüggéseikben, azok várható hatásaiban is megvizsgálják. Az 1990 elején bevezetett inflációs intézkedések, a csatornaszolgáltatás 437%-os, a vízszolgáltatás 317%-os emelése éppen ezt a fogyasztást kímélő mezőgazdasági tevékenységet sodorta végveszélybe. A nyugdíjas népességnek nemcsak a rossz társadalompolitikával, a nyugdíjas munkaerőpiac eróziójával kellett és kell szembe-sülnie, hanem azzal az egyre nagyobb veszéllyel is, hogy kicsúszik lába

alól a háztáji gazdaság, amely a nyugdíjas munkaerőpiachoz hasonlóan igen fontos szerepet játszott megélhetésében.

Az akkori áremelések tervezői nem gondolták végig, vagy nem tartották fontosnak annak elemzését, hogy mit jelentenek gazdasági és társadalompolitikai szempontból a már jelzett áremelések a nyugdíjasok kisgazdaságára nézve. Mint mindig, most is csak a költségvetési hiányra gondoltak, a „lukak” pótlására ügyeltek. Hogy ez mit jelent a valóságban, egy példán próbáljuk bemutatni. Egy 400 négyszögöles telek locsolása az áremelkedés után, száraz időjárást feltételezve napi 20–35 Ft-ba is belekerülhet. Ez havonta elérheti az 1990-es év eleji átlagnyugdíj egyhatodát. Az öntözés ilyen mértékű drágulása mellett nyilvánvaló, hogy a második gazdaságban végzett termelői munka (akár jövedelemkiegészítés, akár fogyasztás-kimélés a szerepe) az időjárás függvényévé válik.

Eredeti gondolatmenetünkhöz, az idősök étkezéséhez visszatérve, a kiskertnek nemcsak mennyiségi, de minőségi értelemben véve is igen fontos feladata volt. Olyannyira, hogy a kiskert ilyen irányú jelentőségét maguk a statisztikák is elismerték. A kisnyugdíjakkal kapcsolatos helyzetképet éppen azzal próbálták enyhíteni, hogy a nyugdíjak összege és az ilyen összeget kapó nyugdíjasok aránya mellett rögtön megemlítették a túlnyomórészt vidéki nyugdíjasok rétegét, akik — háztájiból származó jövedelemkiegészítésük miatt — mégsem élnek olyan rossz körülmények között.

De mi történik az időskorú népességgel, ha a kiskert erőzítőja is bekövetkezik? Hasonló sors vár rájuk, mint megkérdeztjeinkre, akiknél az étkezésnek nemcsak mennyiségi, de minőségi oldalát tekintve is igen jelentős negatív változásokat tapasztaltunk?

Az étkezés minőségi jellemzőinek változása

Az 1985-ös, a magas inflációt megelőző háztartásstatisztika már jelezte, hogy az idősök minőségi étkezésével gondok vannak. Az egészségre káros anyagok — zsír, liszt, kenyér, cukor — fogyasztását különösen az idősök körében tartották magasnak, s ennek okait az idősök jövedelmi viszonyaira vezették vissza. Ez a statisztika mégis „megnyugtató” volt, mert azt mutatta, hogy a nyugdíjasok állati eredetű fehérjéket tartalmazó élelmiszerekből (hús, tej, tejtermékek, tojás), burgonyából, zöldségből és gyümölcsből is többet fogyasztanak, mint az aktív háztartások tagjai.

Első felvételünk igazolta ezt a statisztikát. Kérdeztjeink 79%-a fogalmazott úgy, hogy nyugdíjából, illetve jövedelméből (a kettő csaknem azonos volt) rendszeresen (két- háromnaponta, de hétvégeken mindig) jutott húsról, 81%-uk tudott rendszeresen zöldséget, és 86%-uk gyümölcsöt venni. Olyan, akinek étkezésében ezek a dolgok egyáltalán nem szerepeltek, ekkor még alig fordult elő. Arányuk csupán 4% volt. Viszonylag kicsi volt azon köztes réteg súlya is, aminél már a szegényedés tüneteként felfogható jegyek is előfordultak. 17%-nyian voltak, akik általában (vasárnapokat, ünnepeket kivéve) nem ettek húst, és ugyancsak 17%-nyian, akik általában zöldséget nem ettek. 8%-uknak nem jutott gyümölcsre.

1989-re ez a helyzet gyökeresen megváltozott. Ebben a mintánkban a nyugdíjasok kevesebb mint fele válaszolta azt, hogy étkezésében

rendszeresen előfordul a hús. Erősen lecsökkent a rendszeres gyümölcsfogyasztók aránya is, alig érte el a minta kétharmadát. A kiskert miatt viszonylag enyhébb volt a tendencia a zöldségfogyasztás területén. Ennek ellenére a nyugdíjasok csupán 70%-a fogyasztott rendszeresen zöldséget. A leghátrányosabb negatív változás mégis a húsnál történt, mert a minta legnagyobb részét, 46%-át ekkor már az a két évvel korábban még vékony „köztes” réteg alkotta, aminek *általában nem jutott húsrá*, csak vasárnaponként került asztalukra, „ünnepi étel” gyanánt, csirkeláb, belsőség, csont hússal. Jelentősen megnőtt azok csoportja is (s meghaladta a minta egytizedét), akiknek étkezése *egyáltalán nem tartalmazott húst*.

Összességében ekkor a nyugdíjasok közel egyharmadának *általában* sem zöldségre, sem gyümölcsre nem futotta. „Pozitívumnak” fogható fel viszont, hogy 1989-ben még nem akadt olyan nyugdíjas, akinek étkezéséből teljesen hiányzott volna a zöldség, és nem nőtt azok aránya sem, akik egyáltalán nem ettek gyümölcsöt.

3. tábla

A kérdezettek hús, zöldség, gyümölcs fogyasztása
(százalékos megoszlás)

1987-es					1989-es			
felmérés								
	rend- sze- resen	álta- lában	egyál- talan nem	össze- sen	rend- sze- resen	álta- lában	egyál- talan nem	össze- sen
	jut				jut			
Hús	79	17	4	100	42	46	12	100
Zöldség	81	17	3	100	70	30	—	100
Gyümölcs	88	8	4	100	64	32	4	100
(N=72)					(N=50)			

Ezek az adatok egyértelműen jelzik, hogy a nyugdíjasok nemcsak kevesebbet ettek, de „minőségi” vonatkozásban is változtattak szokásai-
kon. De miért volt erre szükség?

A nyugdíjas háztartásokban a munkavégzésből származó és a nyugdíj alkotta együttes jövedelemből az élelmiszerekre fordított személyes célú kiadás már az 1980-as évek közepén is igen jelentős mértékű, 41%-os volt. (10%-kal több, mint az aktív háztartások hasonló célú kiadásai.) Mivel bizonyos állandó költségek (lakbér, villany, gáz, gyógyszer, orvosi kezelés) a nyugdíjas munkaerőpiac eróziója, azaz a jövedelemcsökkenés ellenére folyamatosan terhelték a nyugdíjat, a „nadrágszíjon” kellett egyet húzni, mivel a nyugdíjasoknak „egyéb” nehézségeik is voltak.

Egyéb nehézségek

42%-ról 56%-ra emelkedett ugyanis azok aránya, akik 1989-ben a megnövekedett fűtési költségek miatt panaszkodtak. Míg 1987-ben az

ilyen jellegű gondok elsősorban a kisnyugdíjasokat érintették, akiknek nyugdíja átlagosan 3412 Ft alatt volt, addig két évvel később a problémát már a „magasabb” nyugdíjat élvezők (5050 Ft-os jövedelműek) is megéreztek. A fűtést nehézségként megjelölők jövedelme korábban 17%-kal maradt el a minta átlagjövedelmétől. 1989-ben már az átlagnyugdíj (átlagjövedelem) fölöttiek is ilyen jellegű gondokkal küzdöttek.

A lakbérre és világításra vonatkozó problémákról mindkét felvétel során a megkérdezettek alig több mint egynegyede beszélt. A változatlanúság oka, hogy az áremelkedések ezt a területet a felmérések idején még nem érintették. Az „átlaghoz való felzárkózás” azonban itt is érezhető. Az e nehézséget említők egy főre eső átlagos jövedelme 1987-ben még 16%-kal elmaradt a minta átlagos egy főre eső jövedelmétől, 1989-ben viszont már 2%-kal meghaladta az átlagot.

Az idősek számára igen fontos gyógyszerkiadások vonatkozásában ugyancsak negatív változás történt. A munkát keresőknek is voltak komoly egészségügyi panaszaik, ezeket tehát kezelni kellett. 1987-ben a kérdezettek csupán 6%-a említette újonnan felmerülő gondjai között a gyógyszerköltségeket. Ez az arány 1989-re, a gyógyszeráremelések után a háromszorosára nőtt, s a nyugdíjasok 21%-át érintette. Visszatérő panaszként könyvelhettük el a „még tölem is elvárta az orvos a hálapénzt” megfogalmazást.

Ha a táplálkozást, a fűtést, a világítást, a lakbért, a gyógyszerek szedését az időskori biológiai lét alapvető paramétereinek tekintjük, a már elmondottak tükrében nem meglepő, hogy 56-ról 71%-ra nőtt azok aránya, akik (saját szavaik szerint) „alapvető megélhetési gondokkal” küzdöttek, akik helyzetüket egyre rosszabbnak érezték. A vizsgálat indulásakor a nyugdíjasoknak átlagos nyugdíjuknak kb. a felével (2976 Ft-tal) több pénzre lett volna szükségük a társadalmilag elfogadható szintű megélhetés biztosításához. A megélhetéshez nélkülözhetetlen pénz két évvel később már az akkori átlagos nyugdíjnál 70%-kal nagyobb összeggel (3433 Ft-tal) volt egyenlő.

Védekezések

A nyugdíjasok persze megpróbálták védekezni. Először is spóroltak, hiszen 26%-ról ennek közel kétszeresére emelkedett azok aránya, akik takarékoskodtak. A takarékoskodás enyhébb formái közé tartozott, ha a nyugdíjas minimalizálta ruházatköltségeit, a legszükségesebbeket karitatív akciók, külföldi rokonok segítségével oldotta meg stb. Drasztikusabb formák is megjelentek. Utóbbiak sorába tartozott, ha a nyugdíjasok korábban feküdtek le, kikapcsolták a fűtést vagy csak egy szobát fűtöttek, télikabátban ültek a szobájukban. Ennek az idősekre kényszerített „spórolásnak” köszönhetően a télen átlagosan kifizetett havi rezszi (lakbér, villany, fűtés) abszolút értékének növekedése ellenére (1700 Ft-ról 1869 Ft-ra) az egy főre eső személyes jövedelemből a rezsire kifizetett arány 4%-kal csökkent (41%-ról 37%-ra).

Egy másik lehetőség a családi segítség volt. 10%-ról 21%-ra nőtt azoknak az aránya, akik a családtól várnak, várnának (elsősorban pénzbeli) segítséget. Csakhogy az aktív családtagok anyagi lehetőségei is erősen korlátozottak.

A meglévő vagyontárgyak értékesítésével sem lehet már túl messzire jutni. A kérdezetteknek mindkét mintában csak 17%-a tudott arany jeggyűrű, bunda, télikabát eladásával vagy elzálogosításával pénzt szerezni.

A tanácsokhoz rendkívüli szociális segélyért csak igen kevesen, 2–3%-nyian fordultak.

Két év alatt viszont megháromszorozódott (6-ról 19%-ra emelkedett) a helyzetükön munkavállalással javítani kívánók aránya. A védekezési struktúrában tehát változás történt. A stratégiák fontossági sorrendjében az utolsó előtti helyről a második helyre került a nyugdíjas munkaerőpiacra való belépés igénye.

4. tábla

A védekezés módjainak a választások százalékos gyakorisága alapján alakult fontossági sorrendje

1987-es			1989-es		
			felmérés		
	sorrend	%		sorrend	%
nem védekezik	1.	28	spórol	1.	46
spórol	2.	26	munkát keres	2.	19
elad valamit	3.	17	családi segítség		
családi segítség			(kölcson)	3.	21
(kölcson)	4.	10	elad valamit	4.	17
munkát keres	5.	6	nem védekezik	5.	5
segélyt kér	6.	3	segélyt kér	6.	2
egyéb (nem meghatározható)	7.	10	egyéb (nem meghatározható)	7.	—

Mindez pont abban a pillanatban, amikor a nyugdíjas munkaerőpiac már csaknem teljesen felbomlott. Az új kormány nemrég jelentette be az újabb áremelkedéseket, köztük a villany 40%-kal magasabb fogyasztói árát. Ezzel a kör bezárult. Hacsak nem sikerül az idősek esetében (is) sokkal hatékonyabb szociálpolitikai eszközöket bevetni, az elszegényedés körükben is megállapíthatatlanná válik, elérheti és túl is haladhatja az 1930-as évek szintjét.

Jegyzetek

1. A harmadik felvételnél összehasonlítási megfontolásokból csak a fővárosi nyugdíjas munkaközvetítő irodával foglalkozunk (122 fő). Mindkét mintánk fontosabb paraméterei (pl. jövedelem, egészségi állapot, nem stb. megegyeztek a budapesti és az országosan meglévő tendenciákkal, és a két minta összetételében sem volt eltérés.)

2. Az iskolakezdéssel járó, jelentős, tetemes többletkiadás, illetve a nyaralás megszervezése miatt elsősorban a kiskorú eltartottal együtt élő, iskoláskorú gyermeket nevelő nyugdíjasok nyilatkoztak így.

Balipap Ferenc

Fejezetek a szociális és szociálpolitikai képzés történetéből II.

A pécsi egyetem szociális tanfolyama

A pannon városban kibontakozó szociálpolitikai és szociális fejlesztői munka vezéregyénisége *Esztergár Lajos*. Ahogy *Hilscher* munkássága lényegében minden vonatkozásával a settlement működése köré építkezett, úgy *Esztergár* tevékenységének központja a szociális igazgatás. Egészen természetes tehát, hogy a pécsi szociális képzés koncepciója az *Erzsébet Tudományegyetemen* tradicionális jogi és államtudományi oktatáshoz kapcsolódva alakult ki.

Esztergár 1934-ben adta közre *Pécsett A szociális képzés kérdése c.* könyvét. Ebben általánosságban is foglalkozik a szociális képzés szükségességével, sőt a világ jelesebb vagy nagyobb egyetemeinek szociális képzési praxisára is kitekint. Majd konkrétan bemutatja saját tanfolyamuk szerkezetét és az oktatás tantárgyait, ezek tartalmát, célját stb. Igen érdekes az oktatás tantárgyainak megválasztása, hiszen ezek itt már ekkor a *szociológia*, a *szociálpolitika*, a *társadalom-egészségtan*, a *szociális jog és az alkalmazott szociálpolitika*, mely utóbbi alatt a gyakorlati szociális munka területeit értik. Kiegészítő kollégiumként tervbe vették a *szociálpszichológia*, a *társadalmi nevelés*, a *társadalmi erkölcs* és a *társadalmi kriminológia* tárgyait felvételét.

Természetesnek látszik, hogy a gyakorlati munkát ebben a koncepcióban erőteljesen az igazgatás aspektusa felől közelítik: a különböző szociális intézményekben elsősorban az adminisztráció és a szervezés elsajátításának illetve megismerésének szempontjaira helyezik a hangsúlyt. *Esztergár* ezt a tanfolyam ismeretköreinek leírása előtt — más, lényeges megállapítások mellett — a következőkkel indokolja:

„A mai változott viszonyok erős iramában a közigazgatás intézői olyan problémák elé kerültek, amelyekkel az egyetemeken csak érintőleg foglalkoztak, ennek következtében az egyetemi oktatás és az élet között előállott a bifurkáció, melynek áthidalása múlhatatlanul szükségessé vált.

A gazdasági és társadalmi válság a szociális komplikációk olyan tömegét hozták felszínre, melyek a társas együttélésre, a kultúra haladására, a nemzet létrehozására veszélyesek.

Az Erzsébet Tudományegyetem a problémák jelentkezésével előálló helyzetnek úgy a közigazgatási, mint társadalmi fontosságát felismerte. A jogi és államtudományi karon szociális tanfolyamot létesített, hogy a közigazgatásnak, hatósági tevékenységnek, egyházi és társadalmi munkának a magasabb nemzeti szempontok érvényesítése érdekében segítő kezet nyújtson.

A tanfolyam az oktatásban elsősorban a gyakorlati szempontokat tartja szem előtt. Nem a tudományos kísérletezést, nem a szociális kérdések specialistáinak kinevelését szolgálja — mert ezekre nincs addig szükség, míg a fogalmakat, elemeket az intézkedésre hivatottak nem ismerik, s míg a szociális problémák irányában a társadalom széles rétegében megfelelő jóindulatú közhangulat, érdeklődés nem mutatkozik —, hanem azt akarja elérni, hogy a tanfolyamról kikerültek a gyakorlati életben meglássák, fel tudják mérni a szociális problémákat, meg tudják keresni a bajok forrását, megismerjék az orvoslás módjait, alkalmazzák az arra alkalmas eszközöket és végül az eszközök előteremtését biztosító lehetőségeket, utakat megtalálják, s ezzel egyben előmunkásai, terepegyengetői legyenek a későbbiek során kialakuló tudományos irányzatnak.

A pécsi Erzsébet Tudományegyetem szociális tanfolyama az elméletek ismertetésével nem megy azon a határon túl, melyet a gyakorlati munka megkíván, és nem a tudományoskodásra építette fel a tanmenetet, hanem a helyes szociális érzék kitermelésére, fejlesztésére, és ezek révén a kérdésekben való elmélyedéshez vezeti a hallgatóit. A tanfolyam arra törekszik, hogy hallgatói a gyakorlati életben akár mint közigazgatási tisztviselők, akár mint egyházi, szociális és karitatív munkában résztvevők, akár pedig mint a társadalmi egyesületek munkáját irányító vagy végző egyének a magasabb nemzeti szempontokat szem előtt tartva végezzék közhasznú tevékenységüket.

A tanfolyam empirikus célja szerint az aktuális feladatokhoz igazodó gyakorlati oktatást először a városokban jelentkező inség enyhítése szolgálatába állította. A tanfolyam azonban e célnál nem áll meg, hanem hallgatóit a preventív szociális védelem szolgálatára tanítja, és ezért szisztematikus oktatás tárgyává teszi már az egyén megjelenésével előálló szociális változásokat és a különböző életkorban előálló veszélyeket, azok kihatásait, méreteit, továbbá a nagyobb közületben, a családban, a községben, a városban, vármegyében jelentkező szociális problémákat és azok megoldási lehetőségeit. Az oktatást abban a sorrendben végzi, ahogy a kérdéseket az élet feltárja és ezzel a tanfolyamon résztvevőknek a munkaterület áttekintését biztosítja.”¹

Az egyes tantárgyak ismeretköreit igen részletesen, szinte tantárgyi témavázlat érvényű alapossgággal írja le a továbbiakban Esztergár. E terjedelmes ismertetőkből — szemléltetésként — csupán kiemelni van itt helyünk néhány fontosabb elemet.

A *társadalomtan* (előadója, dr. Krisztics Sándor) „az ember társas természetének, és a társas együttélésben jelentkező szabályok, törvényszerűségek, függőségek stb. megismerését nyújtja” a hallgatóknak. Ehhez bevezetésként a szociológiai megismerés lényegét ismerteti, majd a haladás tényezőit értelmezi. Szól a társadalom fogalmáról,

a családról, a nemzetről, az államról; az egyén és a társadalom viszonyáról, az ember társas természetéről; és az értelem hatásáról a társadalmi viszonyokra. Részben a tudatosságok és a tudatszintek megismertetésére törekszik. A társas érzelmek körében a szimpátiától a felebaráti szereteten át a hazaszeretetig, a sovinizmusig, a nemzeti érzésig és a jogérzésig terjed kitekintése. A továbbiakban szó van még „a társadalmi mozdatóerőről”; „a társadalmi irányeszmékről”; valamint „a jó, az egyéni jó, a közjó, általános jó; a szabadság, természetes szabadság, egyéni szabadság, politikai szabadság, jogi, erkölcsi és etikai szabadság; az egyenlőség, a jog, az igazság valamint érvényesülési módjuk: a konzervativizmus és a liberalizmus” lényegét mutatja be. Majd a „társas együttélés” elméletei és a „társadalmi szerkezetek” fejezetei következnek. Aztán a társadalmi osztályok és rendek szerveződésének és működésének elveit adja elő. Az emberiség c. fejezetben a nemzetképződés okáról szól, „a nép, a nemzet, nemzetiség megkülönböztetésére” tér ki, majd a nemzeti kultúrák, a nemzeti állam problémái képezik a tantárgy oktatásának anyagát. S végezetül az „állam-elméletek” majd az „állami célok” korabeli tudományába nyerhettek a hallgatók bevezetést.

A *szociálpolitikai ismeretek* (előadója, dr. Vasváry Ferenc) szerkezeti elemei a következők: A szociálpolitika a közgazdaságtan rendszerében. A szociális kérdések gazdasági vonatkozásai. A szociálpolitika irodalmának vázlata. A gyakorlati szociálpolitika vázlata. Miért nem ismerte az ókor a középkor a szociálpolitikát? A szociálpolitika elméleti kiindulási pontja. Az állami beavatkozás szükségessége. A szociálpolitika ágai (az agrár-szociálpolitikától a lakáspolitikán át a kereskedelmi szociálpolitikáig). Szövetkezetek, önszegély, munkás- és középosztály-védelem. Hitelek. Munkavállalók önvédelme, szervezetei, érdekképviselője. Munkavállalók hatósági védelme. Női és gyermekmunka. Üzemi védelem. Bérezés. Nemzetközi munkásvédelem. Munkanélküliség. A hatóság mint munkaadó. A munkásbiztosítás ágai: betegségi, baleseti, rokkantsági, öregségi, özvegyi, árvasági és munkanélküliségi. Társadalmi fejlődés és szociálpolitika. A szociálpolitika mint kiegyensúlyozó osztályközi politika. A szociálpolitika mint kultúrkérdés. Szociálpolitika és humanizmus.

A *szociálhigiéné* (előadója, dr. Fenyvessy Béla) oktatásának fő tárgykörei pedig a következők: A gazdasági és a társadalmi élet összefüggése a társadalomegészségüggyel. Magyarország szociálhigiénés struktúrája és problémái statisztikai megvilágításban. A jövő generáció számának és egészségének problémái. A család mint a nemzeti élet erkölcsi, gazdasági és egészségügyi alapja. A nő, a kereső nő, az anyaság, a csecsemők és a kisdetek, az óvodák és iskolák, az aggok, rokkantak szociálhigiénéje. A foglalkozások egészségügyi problémái. (Az ipar, a mezőgazdaság, az iszákosság, a ruházzkodás, a beteggondozás, a kórházügy stb. kérdései.) Az egészségvédelmi munka rendszerei, szervezete és feladatai. Az egészségügyi ismeretterjesztés mint a társadalomegészségtan eszköze.

A *tételes szociális jogszabályok* (előadója, dr. Dambrowszky Imre) tantárgy ismerteti „mindazokat a jogszabályokat, tételes rendelkezéseket, melyeket az államhatalom a bajok megoldása, kiküszöbölése érdekében a közület, a nemzet megerősítése szolgálatába állított. A tanfolyam oktatás tárgyává teszi azokat a jogszabályokat, melyek a szo-

ciális problémák megoldása végrehajtásának részleteit tartalmazzák” — vezeti be a tantárgy ismertetését Esztergár Lajos.

Az alkalmazott szociálpolitika (előadója dr. Esztergár Lajos) oktatásának keretében nyeri el a tanfolyam hallgatója azokat az ismereteket, melyek révén „képet kap úgy a múltban történt szociális problémák megelőzési kísérleteiről, mint azokról az összeütközésekről, melyek az egyének, csoportok, körök, társadalmi osztályok között előállnak. Bemutatja a megelőzés eszközeit és határait, a gyakorlati munka előfeltételeit, a megoldások fokozatait, és megjelöli a szellemet, amelynek át kell hatnia a gyakorlati munkát. Az előálló problémák okait, a megoldási lehetőségeket szisztematikusan tárja fel” — állapítja meg saját tantárgyáról Esztergár. A praktikus gyakorlati képzés során kiemelt hangsúlyt helyez a gyermekvédelemre, a családgondozásra, az ifjúság problémáira, a munkával kapcsolatos szociális problémák kezelésére, a szegénység mint szociális probléma okaira, következményeire és kezelésére. Az adminisztráció és a szervezés oktatása is e tantárgyon belül történik; csakúgy, mint a munka utáni idő kihasználása, a szövetkezeti vagy egyesületi tevékenységekkel kapcsolatos tudnivalók megismerése. Esztergár értelmezésében fontos szerepe van a képzésen belül a tanulmányi látogatásoknak is.²

Ismereteink szerint a pécsi egyetem hallgatói részére ez a szociális tanfolyam megszakítás nélkül folyt a negyvenes évek közepéig. Induláskori jelentőségét maga Hilscher Rezső méltatta *A jövő útjain* c. pedagógiai folyóirat 1935/3—4. számában. Az 1939/40-es tanévre meghirdetett programjából pedig megtudhatjuk, hogy ekkor az oktatott tárgyak: a magyar szociális közigazgatási jog (heti 3 órában); a szociálpolitika (heti 3 órában); társadalomtan-szociológia (heti 3 órában); társadalom-egészségügy (heti 3 órában); és az alkalmazott szociálpolitika (heti 3 órában). (Ekkor a tanárok is még mind ugyanazok.) S leírja a 39/40-es egyetemi évkönyv azt is, hogy kik lehetnek a tanfolyam hallgatói: „1. az egyetem bármely fakultásának rendes, vagy rendkívüli hallgatói; 2. mindazok, akik igazolják, hogy a szociális igazgatásban akár mint fizetett, akár mint önkéntes szervek közreműködnek vagy közreműködtek; 3. a középiskolai érettségi bizonyítvánnyal vagy középfokú iskolai végbizonyítvánnyal rendelkezők és 4. mindazok a középiskolai érettségi bizonyítvánnyal nem rendelkező magyar állampolgárok, akik a szociális igazgatásban való közreműködésre hajlandóságuk kinyilvánításával indokolják felvétel iránti kérésüket, és a 18. életévüket már betöltötték.”³

Egyetemi szociális tanfolyamok a 40-es évek elején

Az időben következő, valószínűleg 1941-ben — tehát 1945 előtt utolsónként — közreadott szociális képzési program tájékoztatójából azt olvashatjuk ki, hogy ez a korábbiak tanulságaira építve a legátgondoltabb, legrendszeresettebb; komplex módon felhasználja az előző képzési formák elemeit, s minden eddigi — lényegében egy-egy szervezet-hez vagy intézményhez kötődő, tehát helyi — vállalkozásnál szélesebb körű.

E tematikának külön érdekessége a szervezete (ezen belül is a szociális intézet, mint a képzés gyakorlati bázisa); az átgondolt felvételi

és vizsgakövetelmények (ez utóbbi körben a *társadalompolitikai szakvizsga*); s természetesen a tanfolyam részletezett munkarendje, azaz tantárgystruktúrája és a tárgyak oktatásának rendje, az órabeosztás, a képzés tantárgyi arányai.

Mindezek mellett azonban a legfigyelemreméltóbbnak kétségkívül azt a fejleményt tarthatjuk, hogy e program meghirdetésekor a *belügy-miniszter* — a honi képzés történetében először! — *egyes szociális munkakörök betöltéséhez 1946 (!) január 1-től előfeltételként kötötte ki e tanfolyam elvégzését és az itt előírt társadalompolitikai szakvizsga sikeres letételét.*

Szervezetileg, tematikailag és az ún. hivatalos elismertségben eddig jutott tehát 1945 előtt a szociális képzés Magyarországon. Úgy véljük, hogy ez nem is olyan kevés, sőt!

Es megjegyezhetjük azt is, hogy erről a szintről nem törvényszerűen kellett annak a korszaknak következnie a szociálpolitikában sem, amely következett; s nem az előtörténet predesztinációja miatt kellett a szociális-szociálpolitikai szakképzésnek sem azt az utat bejárnia, amelyben a jelenig elbotladozni kényszerült...

Nézzük végezetül a belügyminiszter által a szociális tanfolyamok létesítésére vonatkozó előírás főbb részleteit:

Általános tudnivalók

A m. kir. belügyminisztérium az 1940:XXIII. t.-c. 5. §-a (1) bekezdése c. pontjában kapott felhatalmazás alapján a 4.150/1942. M. E. sz. rendeletével a debreceni m. kir. Tisza István tudományegyetem és a pécsi m. kir. Erzsébet tudományegyetem jog- és államtudományi kara, valamint a m. kir. József Nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetem és a kolozsvári m. kir. Ferenc József tudományegyetem közgazdaságtudományi kara mellett szociális tanfolyamokat szervezett. (...)

A tanfolyam feladata

Az egyetemi szociális tanfolyamok az állami és közületi, valamint a közjóléti igazgatás szociális feladatainak és munkájának betöltésére rendelt tisztviselők képzését és ezek hivatástudatának kifejlesztését szolgálják.

Ennek megfelelően az 1946. évi január hó 1. napjától kezdődően az Országos Szociális Felügyelőségnek szociális felügyelővé kinevezni és szakelőadói minőségben alkalmazni, továbbá a közigazgatási szolgálatban közjóléti előadói, illetőleg szociális előadói munkakörrel, a törvényhatósági jogú városokban pedig közjóléti előadói feladatkörrel megbízni csak azokat az alkalmazottakat szabad, akik a szociális tanfolyam elvégzése után az *előírt társadalompolitikai szakvizsgát* sikerrel letették. (Kiemelés — B. F.)

A belügyminiszter indokolt esetben a szociális tanfolyam elvégzésére azokat a már tényleges szolgálatot teljesítő alkalmazottakat is kötelezheti, akik az előbb felsorolt feladatkörökben tevékenykednek. Az ilyen alkalmazottakat a tanfolyam tartamára illetményeiknek megtartásával szabadságolni kell: a tanfolyam elvégzésére kötelezett és szabadságolt tisztviselőt azonban a kiküldetési illetmények nem illetik meg.

A m. kir. belügyminiszter a törvényhatóságok első tisztviselőihez és a megyei városok polgármestereihez, mint a közjóléti szövetkezetek

elnökeihez intézett 531.977/1942. OSZF. sz. a. kelt leiratában a kiváló minősítésű, nehéz anyagi körülmények között élő kisegítő szociális gondozók számára korlátozott mértékben anyagi támogatást biztosít oly képpen, hogy az előírt szakképesítés megszerzése céljából a szociális tanfolyamok végzésére kiküldött alkalmazottak részére egyetemi tanulmányuknak szorgalmi idejére a szövetkezet igazgatósága fizetési szabadság engedélyezéséhez hozzájárul.

Felvételi eljárás és beiratkozás

Az egyetemi szociális tanfolyamokra az ezeknek székhelyén működő egyetemek (főiskolák) rendes hallgatói vehetők fel; felvehetők továbbá azok is, akik legalább középiskolai érettségi bizonyítvánnyal, vagy ezzel egyenlő értékű végzettséggel a szociális tanfolyam végzése céljából rendkívüli hallgatóként való felvételükért folyamodnak az illetékes tudománykarhoz.

Az illetékes tudománykarhoz címzett felvételi folyamodványt a tanfolyam igazgatójához kell beadni. (..)

A felvételnél egyébként egyenlő feltételek esetén azok a folyamodók részesülnek előnyben, akik:

a) eddig már gyakorlatban (esetleg irodalomban) szociális jellegű, elsősorban nép- és családvédelmi munkakörben tevékenykedtek,

b) többgyermekes családból,

c) falusi, kisvárosi környezetből származnak. (A m. kir. belügyminiszter 531.987/1942. OSZF. sz. rendelete. (...))

Szociális Intézet

A Szociális Intézet a szemináriumi munka, a gyakorlatok, valamint a gyakorlati képzés egységes szellemének biztosítását szolgálja.

A Szociális Intézet élén a tanfolyam igazgatója áll. Az intézet tagjai a tanfolyam előadói, a titkár és a tanfolyam hallgatói. (...)

A tanfolyam előadói

A tanfolyam előadóit az egyetem nyilvános rendes, nyilvános rendkívüli és magántanárai közül, illetőleg az egyetemen kívül álló szakemberek közül a belügyminiszter hozzájárulásával az illetékes tudománykar jelöli ki.

A tanfolyam munkarendje

A tanfolyam hallgatói három egyetemi féléven át előadásokon, szemináriumokon és gyakorlatokon elméleti képzésben és ezen felül a megállapított gyakorlati képzésben részesülnek. (...)

Az előadások, szemináriumok és gyakorlatok összesítő kimutatása

A) Előadások

	Heti órák száma			
	I.	II.	III.	Összesen
	félév			
1. Lélektan, társadalom-lélektan	2			2
2. Etika, társadalometika	1			1

	Heti órák száma			
	I.	II.	III.	Ösz- sze- sen
	félév			
3. Nevelés, nevelésügy, népművelés	2			2
4. Közgazdaságtan, gazdaságtörténet	3			3
5. Néprajz	2			2
6. Alkotmányfejlődési, közigazgatási és büntetőjogi ismeretek		2	2	4
7. Magánjogi ismeretek (szociális vonatkozásban)		2	2	4
8. Társadalomtan (a magyar társadalom kialakulásának rövid történetével)	3			3
9. Nép- és táj kutatás (szociográfia)	1			1
10. Bevezetés a társadalompolitikába	2			2
11. Részletes társadalompolitika:				
a) Anya-, csecsemő-, gyermek- és ifjúságvédelem		2		2
b) Egészségvédelem		1		1
c) Társadalombiztosítás, aggkori ellátás		1		1
d) Munkaügy és munkásvédelem		2		2
e) Lakásügy, telepítés (földbirtokpolitika), egyéb gazdasági támogatás			2	2
f) Családvédelem és népesedéspolitika			2	2
g) Szegényügy			1	1
h) Társadalmi egyesületek szociális munkája, társadalomszervezés			1	1
12. Faluvezetés és falupolitika			1	1
13. Nemzetiségi kérdések			1	1
14. Szociális gondozás			1	1
15. A statisztika módszere	1			1
16. Mezőgazdasági ismeretek		2		2
17. Háziipari ismeretek		1		1
18. Üzemtani (főleg mezőgazdasági és kereskedelmi) ismeretek			2	2
19. A kar által megállapítandó egyéb előadások (esetleg több előadó közt megosztva)	2	2	2	6
	17	17	17	51

B) Szemináriumok és gyakorlatok

	Heti órák száma			
	I.	II.	III.	Ösz- sze- sen
	félév			
1. Lélektani társadalom-lélektani szeminárium és gyakorlat	1			1
2. Nevelésügyi és népművelésügyi szeminárium és gyakorlat		1		1
3. Nép- és táj kutatási szeminárium	2	1		3

	Heti órák száma			
	I.	II.	III.	Össze- sze- sen
	félév			
4. Munkaügyi és munkásvédelmi szeminárium és gyakorlat		1		1
5. Lakás- és telepítésügyi szeminárium és gyakorlat			1	1
6. Családvédelmi szeminárium és gyakorlat			1	1
7. Szociális gondozási szeminárium és gyakorlat			1	1
8. Faluszeminárium		1		1
9. Szociális statisztikai szeminárium és gyakorlat	2	1		3
10. Közigazgatási eljárási szeminárium és gyakorlat		1		1
11. Közjóléti szövetkezeti szeminárium és gyakorlat			2	2
	5	5	6	16
Mindösszesen:	22	22	23	67

A szociális intézmények látogatása a tanfolyam székhelyén és annak közelében lévő társadalompolitikai, gazdasági, szakoktatási és népművelési intézmények alapos megismertetésében áll.

Az egyetemi (főiskolai) tanulmányokat végző tanfolyami hallgatók a tanfolyam tárgyait, szemináriumait és gyakorlatait egyetemi (főiskolai) tanulmányaik idejére megosztva is felvehetik.

Mentesül a hallgató annak a tárgynak hallgatása alól, amelyből egyetemi (főiskolai) tanulmányai során már kollokvált vagy vizsgázott. Ebben az esetben is köteles azonban az illető tárggyal kapcsolatos szemináriumon és gyakorlaton részt venni.

Gyakorlati képzésben a hallgató az alábbi munkakörökben részesül:

1. Anya- és csecsemővédő intézet
2. Bölcsőde
3. Napköziotthon, étkeztetés
4. Tanoncotthon
5. Gyermekmenhely
6. Szegényház
7. Társadalombiztosítási helyi intézet
8. Munkaközvetítő
9. Képességvizsgáló
10. Egészségvédelmi szolgálat
11. Tüdőbeteg- (nemibeteg) gondozó
12. Iskolaorvosi intézmény
13. Népművelés, népház, ifjúsági és társadalmi egyesületek
14. Városi közjóléti (társadalompolitikai) igazgatás
15. Vármegyei, városi szociális igazgatás
16. Gazdasági (és háziipari) gyakorlat

A hallgató a gyakorlati képzés egy részében a tanfolyam szünetei alatt is részesülhet. (...)

A tanfolyam vizsgarendje

Kollokviumok

A hallgató minden tárgyból a félév végén az előadó által megállapított időben kollokválni köteles. (...)

Társadalompolitikai szakvizsga

A hallgató az előadások, szemináriumok és gyakorlatok sikeres elvégzése után elméleti szakvizsgát, a gyakorlati képzés után pedig gyakorlati szakvizsgát tesz.

Az elméleti szakvizsga tárgyai:

- lélektan, társadalom-lélektan;
- alkotmányfejlődési, közigazgatási és büntetőjogi ismeretek;
- magánjogi ismeretek;
- bevezetés a társadalompolitikába.

A gyakorlati szakvizsga tárgyai:

- részletes társadalompolitika;
- faluvezetés és falupolitika;
- szociális gondozás.

(...)

Az *elméleti és gyakorlati vizsga* szóbeli. A vizsga időtartama vizsgázónként félóra.

A szakvizsga eredményét a vizsgabizottság állapítja meg.

Az eredmény megállapításánál a vizsgabizottság tekintetbe veszi:

- a vizsgázó feleleteit,
- a kollokviumok eredményét,
- a vizsgázó munkáját a szemináriumokon és gyakorlatokon,
- a szemináriumi írásbeli dolgozatait és
- a gyakorlati képzés alatt szerzett minősítését. (...)

Tanulmányi ösztöndíjak a tanfolyam hallgatói számára

A m. kir. Belügyminiszter úr, az 531. 871/1942. OSZF. sz. rendelet értelmében, a legalább négygyermekes családból származó, szegénysorsú, legalább jó előmenetelű hallgatók számára évi 1000 P-ig terjedő ösztöndíjat adományozhat. Az ösztöndíj a tanfolyam egész tartamára szól. Az érdemességet a félév elvégzésekor a tanfolyami leckekönyvvel az ösztöndíjasnak az igazgatónál igazolnia kell.”⁴

Összegzés

A magyarországi szociális képzés történetéről valló dokumentumok átlapozása végén összefoglalásul megállapíthatjuk: *a XX. század első felében Magyarországon soha és sehol nem érte el a szociális képzés az önálló szakként hallgatható graduális kurzus szintjét.* Bár tartalmában, szervezetében és módszereiben folyamatosan gazdagodott, jellegében mégis inkább volt mindvégig *kiegészítő, tanfolyami,* — és értékelésünk szerint hangsúlyosabban *nevelés,* mint *szakképzés* — karakterű. Ugyanakkor a résztvevők számára oktatott ismeretkörök, tantárgyi tematikák sorába viszonylag hamar és viszonylag teljeskörűen bekerülnek a szociális munkások (különböző beosztásba már bekerült, vagy majdan bekerülő, szociális tanfolyamokon kiképzett szakemberek) ál-

talános és speciális tudnivalóinak — nemzetközileg is hasonló — tantárgyai. Az is kiviláglik e programokból, hogy bennük *jogi és igazgatási* ismeretalapokra épül meghatározó mértékben a tanfolyami koncepció, ami teljességgel érthető, hiszen főleg jogászok állították össze őket, s emellett leghangsúlyosabban az igazgatási, közhatalosi területek alkalmazottainak tudását kívánták megalapozni és pallérozni a különböző oktatási formákban. Egyetemi, főiskolai hallgatók tanulmányainak kiszélesítésére irányul a legtöbb elgondolás, de fokozatosan kiterjed a szociális igazgatás vagy gondozás munkaköreiben már alkalmazásban állókra is.

Közelebbről pedig a következőket állapíthatjuk meg összefoglalóan az egyes szociális képzési formák sajátosságairól:

1. A szociális képzés első hazai formája — az 1912-es első magyar szociálpolitikai tanfolyam — azt példázza, hogy a Magyarországon Eötvös óta napirenden lévő, de lényegében meg nem oldott népoktatás és népnevelés kérdéseit elevenen tartó körök — ez esetben a Népművelő Társaság tagjai — irányítják a közigazgatás hivatalnokainak figyelmét a szociális problémákra, illetve tanulásának fontosságára. Vagyis a szociális kérdések értelmezésének és kezelésének tágabb (társadalmi, gazdasági, igazgatási) összefüggései eredendően nevelési, népművelési aspektusból kerülnek a képzés napirendjére. A kultúra, a tudás, az ismeretek szociálpolitikai funkciója, a művelődéspolitikai és a szociálpolitika érintkezésének és kölcsönhatásának sokfélesége a hazai szociálpolitika történetében végig nyomon kísérhető. Sokszor e viszonyt helyesen értelmezve, de gyakrabban annak a naív nézetnek a formájában, amely a társadalom szociális bajainak megelőzését és megoldását kizárólag kulturális eszközökkel is elvégezhetőnek találja.

2. A következő stáció az újpesti settlement működéséhez kapcsolódó szociális nevelési és képzési formák rendszere. A főiskolai majd egyetemi szociális telepen előbb csak a vezető tanárok által irányítva szociális munkát végző hallgatók — e tevékenység révén történő — nevelésén-nevelődésén volt a hangsúly, majd az ismeretátadás két irányban is továbbfejlődött.

Egyrészt a huszas évektől, a diákság nevelése mellett a gyakorlati szociális képzés formái és praxisa is bekerültek Hilscherék eszköztárába: a settlement a közgazdasági képzés elemévé vált, mint a „szociálpolitikai tanszék gyakorlati intézete.”

Másrészt a szociális akadémia — úgyszintén számos szakképzési elem alkalmazásával — már lényegében posztgraduális, „szakosító” jellegű tanfolyamokkal szolgálja a szociális munkához szükségesnek tartott tudás elsajátítását; s ez esetben hallgatói már a „gyakorlati életből”, a szociális munka terepéről verbuválódnak. Vagyis az egyetemi szociálpolitikai intézet és a szociális akadémia működése a graduális és a posztgraduális képzési formák felé egyaránt közelíti a szociális ismeretek magyarországi oktatását. (Bár sem a korabeli, sem a mai értelemben nem felel meg a graduális vagy a posztgraduális szakképzés követelményeinek. A tanfolyami képzés elnevezés pontosnak tekinthető...)

3. Leginkább iskolai karakterrel a Pécsi Erzsébet Tudományegyetemen a harmincas évek közepén jelent meg a szociális képzés Magyarországon. Ám itt is csak tanfolyami, három- és két-féléves formában. Az 1934-től szervezett egyetemi szociális tanfolyam ismeret-

körei, tantárgyai azonban meglepően hasonlítanak a mai bevezetés előtt álló szociális munkás és szociálpolitikus szakképzés tanterveire.

S lényegében a pécsi képzés szisztémáját követi, azt adaptálja, annak rendszerét szélesíti ki az 1940-es évek elején a többi egyetemekre is miniszteri rendelettel kiterjesztett egyetemi szociális tanfolyamok szervezete és programja is.

Nappali tagozaton, alapképzésként folyó, önálló szociális munkás vagy szociálpolitikus diplomát adó szociális szakképzés azonban csak napjainkban indul egyszerre több hazai főiskolán és egyetemen. Ilyen képzés tehát Magyarországon eddig még nem volt. Egy egyszerű, tanfolyami szervezetben a tizes évektől a negyvenes évek közepéig gazdaggá érlelt ismeretanyag egyre ígéretesebb közelségbe került ugyan a graduális képzés klasszikus formáihoz és módszereihez, de „felérni” nem tudott ezekhez. Aztán a történelem gyorsan dúló viharai — a 40-es évek közepéig az egyik, majd a végéig egy másik — erősebb építményeket is magukkal ragadtak, mint a szociális intézményekét...

Úgy tűnik, majdnem fél évszázados kihagyás azonban csak a szociális képzésben történt. A magyarországi szociális bajok sokfélesége és mennyisége — sajnos túlzás nélkül mondhatjuk — naprakész...

Jegyzetek

1. Esztergár Lajos: A szociális képzés kérdése. Pécs. 1934.
2. Uo.
3. A M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem tanrendje az 1939–40. tanév első felére. Pécs. 1939.
4. Tájékoztató az egyetemi szociális tanfolyamokkal kapcsolatos tudnivalókról. Pécs. (1941 vagy 1942?)

Ipi-apacs enyém a lakás!

A lakásfoglalók és a hatóságok küzdelme az 1945 utáni
jogszabályok tükrében

„Ha egy férfi rókacsapdát készít, az természetesen az ő tulajdona; de ha nem használja, bárki felállíthatja, mivel a tulajdonos közvetve tudtul adta, hogy nincs szüksége a csapdára.”

(Kaj Birket—Smith: A kultúra ösvényei)

A telek- és lakás-magántulajdon szentsége a háború előtt is korlátok — elsősorban jogi és pénzügyi szabályozók korlátai — közé volt szorítva. A háború és az azt megelőző időszak alatt a polgári világ tartópilléreinek hitt alapvető emberi és polgári jogok lettek semmivé a törvényalkotók kezei között — egyes polgárokat jogszerűen meg lehetett fosztani az iskolázástól, vagyonuktól, üzletüktől, földjüktől, lakásuktól és életüktől.

A háború végén a lakosság öntevékenyen is hozzákezdett a gazdátlan javak birtokba vételéhez. Széthurcolták a kastélyok köveit és berendezését, a gazdaságok uratlan eszközeit és állatait. Nem maradtak ki a Nagy Osztozkodásból az épületek, lakások és berendezési tárgyaik sem. Az új szervezetek és kádereik népes hada így szerezhette hivatásokat, kollégiumokat, az élelmesebb lakók lakást, bútorokat és egyéb haszontalanságokat. E felszabadult folyamatokat a hatóságok igyekeztek — részben utólag — ellenőrzésük alá vonni, jogszerű keretek közé gyömöszölni. (A nagyarányú zsákmányolást ekkor még nyilván akadályozta, zavarta a háztulajdonosok (jelen)léte, a magántulajdon — ugyan erősen csorba — legitimitása.)

Az Ideiglenes Nemzeti Kormánynak már 1945 január legelején rendeletet kellett kibocsátania az elhagyott lakások sorsának rendezése tárgyában.¹ Ismervén a lakásügyi szabályzatok precizitását, nem tekinthető véletlen feledékenységnak, hogy sem a rendelet, sem annak végrehajtási utasítása nem határolja le, nem határozza meg az „elhagyottá vált lakások” körét. (Értelmezésünk szerint ilyennek minősült mindazon lakás, melyben egy rövid ideig nem lakott senki — mert elhurcolták, mert bevonult, mert elmenekült egy időre, vagy örökre stb.) Ez a rendelet visszamenőleg elismeri a korábbi lakásfoglalókat.

14. p. 1. Aki háborús viszonyok miatt elhagyottá vált lakást a rendelet hatályba lépésének napjáig hatósági kiutalás nélkül foglalt el, vagy pedig olyan ingóságokat használ, melyek háborús viszonyok miatt elhagyottá vált lakásból származnak, tartozik ezt a körülményt a jelen rendelet hatályba lépésétől számított 15 napon belül a lakáshivatalnak bejelenteni.

2. A lakáshivatal a bejelentést felülvizsgálja, helyszíni szemle útján megállapítja a használt ingóságok mibenlétét és mennyiségét és a használat időpontjától kezdődő hatállyal visszamenőleg megállapítja a bért, a használati díjat.

Kilakoltatni utólag a népbíróság által bűnösnek ítélt személyeket lehetett, más megoldás hiányában ekkor is *szükséglakást* kellett számukra biztosítani.

Ez a korai rendelet nem érinti a legszűkebb értelemben vett tulajdonjogot. Célja, hogy minden ún. „elhagyottá vált” lakás fölött a sebtiben föllállított lakáshivatalok rendelkezhessenek, e hivatalok adhaszák azokat bérbe. (Ezzel a háború eleje óta újra bevezetett kötött lakásgazdálkodás körét tovább tágították.)² A spontán lakásfoglalás anynyiban módosult, hogy ezután ha valaki (ez lehetett akár a lakáshivatal dolgozója, annak családtagja, ismerőse, barátja stb.) „talált” magának egy ún. elhagyott lakást, akkor előbb be kellett mennie a hivatalba azt a címet kiigényelni — erről 48 órán belül meg kellett hozni a határozatot — és csak utána vehette birtokba a bérletet.

Előnyben részesültek a kibombázottak, a szolgálati úton áthelyezett közalkalmazottak, de csak akiket leigazoltak. Mert akiket nem igazoltak, azok nem hogy nem igényelhettek, de a mások által elfoglalt lakás visszatért bérlőiként, tulajdonosaiként sem költözhettek vissza lakásukba, csupán a megmaradt ingóságokra tarthattak igényt — egyébként mehettek szükséglakásba. De a többi visszatért se nagyon apellálhatott korábbi jogaira, hiszen e rendelet szerint ha a lakáshivatal a már beköltözöttek számára másik lakást nem tudott biztosítani, akkor ők is maradhattak, az eredeti bérlő pedig rájuk költözhetett (lakás- és családnagyságtól függetlenül).

A szákmányolás e korai szakaszában is csak mellékes motívumként (egyébként a múltbeli szabályozások örökségeként) jelenik meg valamiféle szociális szempont:

3. p. 2. c. végül harmadszorban (igényelhet) az, a városban, községben állandó lakással bíró személy, akinek, figyelemmel személyi és családi viszonyaira, indokolt lakásszükségletét jelenlegi lakása nem elégíti ki. (34/1945. M. E.)

Az indokolt lakásszükségletet egyébként — megint csak „véletlenül” — sem a rendelet, sem a végrehajtási utasítás nem definiálja.

Adatok hiányában „előítéletesen” feltételezzük, hogy mind az elhagyott javak, mind az elhagyott lakások szétosztogatásánál az elosztók és az igénylők politikai pártállása, rokonsági és egyéb kapcsolata, valamint az élelmesség nagyobb súllyal estek latba, mint bármilyen ún. szociális rászorultság — s ezt, a rendszer ismeretében, tulajdonképpen természetesnek is találjuk.

*

Még a lakások államosítása előtt, a fordulat évében, 1948 tavaszán látott napvilágot az az átfogó rendelet, mely úgymond rendezni volt hivatott a nagy osztozkodás továbbra is nagyrészt spontán folyamatit.³

A szabályozás alapja továbbra is a „találok egy lakást (lakrészt) és azt kiigénylem” gyakorlata. Hivatalos nyelven: igénybevételi kérelmet kell benyújtani a lakásügyi hatósághoz. Ez a hosszú-hosszú évekig ér-

vényes rendelet precízen formába önti azt az eljárást, ahogy maga a Hatóság igénybe veheti a különböző lakható helyiségeket. A Nagy Osztokodás további folytatásához — új lakások hiányában — újabb és újabb helyiségekre teszik rá a kezüket.

A vesztesek és nyertesek körét az jelöli ki, hogy mely lakásokat kellett, illetve lehetett „igénybe venni”, mely lakások voltak mentesek ez alól, illetve milyen célból lehetett igénybe venni helyiségeket, hogyan kellett a jelentkezőket rangsorolni.

Az igénybevétel célja lehetett: a hajléktalanok (a háború előtti rendeletekhez hasonlóan: akik körülményeiknél fogva nem képesek a maguk és családjuk számára megfelelő lakást biztosítani) és az *indokolt lakásszükségletük mértékét kielégítő lakással nem rendelkezők* elhelyezése, valamint az új közhivatalok, közintézmények, „demokratikus politikai pártok” és „szabad szakszervezetek” helyiség igényeinek, az ún. „egyéb közérdekű céloknak” a kielégítése. Ez utóbbi szervezetek természetesen nemcsak kaphattak helyiségeket, lakásokat, hanem a már birtokukban lévők is mentesek voltak az igénybevétel alól. Mentességet élveztek még az új (1945 óta épült) lakásokban, az önerőből helyreállított lakásokban lakók, valamint (még az államosítás előtt vagyunk) a „kispesti (Wekerle) állami munkástelepen levő” lakások, melyeket meghatározott állami vállalatok adhattak bérbe dolgozóiknak.

A rendelet látszólag szigorú a Hatóságot megkerülő spontán zsákmányolókkal szemben: igénybe kell venni (értsd: el kell venni) azt a lakást, amelyet a jelen rendelet hatálybalépése után jogosulatlanul foglaltak el. Csakhogy hasonló kitétel már korábban is érvényben volt, az így beköltözöttek egy jó része mégis, ismét *viSSZAMENŐEN mentesítést* kapott:

25. p. Igénybevehető (...) (6) az a lakás, vagy lakásrész, amelyet az 1945. január hó 1. napja után hatósági igénybevétel nélkül vettek használatba — ide nem értve azt a lakást, amely ... a hatóság által elismert, avagy *túrt gyakorlatnak* megfelelően, hatósági igénybevétel nélkül volt használatba vehető.

34. p. 1. Ha a lakásügyi hatóság tudomást szerez arról, hogy a használatbavételnek a 25. 6.-ban meghatározott esete áll fenn, az igénybevételt célzó eljárást hivatalból kell megindítani.

2) Az eljárás során a hatóság vizsgálni köteles, hogy a lakással jogosulatlanul rendelkező személy beköltözésekor bérlőül kijelölhető volt-e, és hogy kijelölhető-e bérlőül a hivatalból megindított eljárás folyamán is. Az ilyen személyt abban az esetben, *ha az eljárás során igazolja, hogy a lakásra igényjogosult, a lakás bérlőjéül kell kijelölni* és a kijelölésre vonatkozó határozat erejénél fogva őt úgy kell tekinteni, *mint aki a lakást a jogosulatlan beköltözés időpontjától kezdődően jogszerűen bérlí.*

Ha valakit mégis ki kellett költöztetni, akkor úgy kellett eljárni, hogy „egyidejűleg más helyiségbe költözhessék be, illetőleg *hajléktalanná ne válják*”. Ilyenkor szükséglakást, vagy székesfővárosi átmeneti kislakást, „a szükségszerű elhelyezés követelményét kielégítő más lakást” kellett biztosítani, ha másképp nem lehetett, hát igénybevétel útján.

(A *szükséglakás* — ekkor még — az a lakáskategória, „amelyet az állam, a törvényhatóság, a város, vagy a község *kizárólag hajléktalanok elhelyezésére létesít* (épített, bérel stb.) és kifejezetten ilyennek mi-

nősit". „A közület a szükséglakást *közsegély* címén juttatja az arra rászorulóknak." „A közület és a szükséglakáshoz juttatott között nem lakásbérleti jogviszony, hanem közigazgatási jogviszony jön létre.”)

A *kilakoltatás végrehajtását* méltányosság alapján meghatározott, sőt meghatározatlan időre is *fel lehetett függeszteni*: ez utóbbi működött akkor is, amikor „a végrehajtást szenvedő önhibáján kívül képtelen a lakás bérét fizetni, a város (község) azonban a lakásbért a bérlő helyett *közsegély* címen megfizeti”.

A *civil foglалás* utólagos törvényesítése csak egy kis szelete a *hatósági foglалás (igénybevétele)* egyre terjedő körének. A *hatósági zsákmányolás jogszerű volt*. Hiszen „igénybevehetőek” voltak mindazon lakások és lakrészek, amelyek úgymond lakatlanok, vagy elhagyottak voltak (pl. ha a tulajdonos nem adta rögtön bérbe valakinek, vagy a bérlő három hónapot meghaladó időn át ismeretlen helyen tartózkodott — kivéve, ha *mentesítő bizonyítványt* kért és kapott —, vagy ha a bérlő „a bíróság jogerős ítélete alapján félévnel hosszabb tartamú szabadságvesztés-büntetését tölti”(!) stb.).

Nem lehetett igénybe venni a mezővárosi tanyások „második lakását”, tanyáját, kivéve, ha az, úgymond, igényjogosultságát meghaladta — ekkor találékonyan „humánus” az eljárás:

32. p. 3) Amennyiben a gazdálkodó személynek a gazdaságában (tanyáján) lévő lakása igénybevehető, az igénybevételre rendelő határozatban biztosítani kell, hogy a gazdálkodás folytatásához szükséges udvart és építményeket (istálló, magtár stb.) akadálytalanul használhassa.

Ez a rendelet pontosan megszabja az *indokolt lakásszükséglet* mértékét (mely a bérlőkijelölésnél is és az elvételnél, igénybevételnél is mérvadó): 2 fő/szoba, melybe a házastársakon kívül más, együttlakó kereső személy nem számítható be (az albérlő és a háztartási alkalmazott sem).

A 2 fő/szobán felül plusz lakószobára, helyiségre voltak jogosultak azok, akik

- a háború után önerőből helyreállították lakásukat,
- akiknek a kézművesipar üzéséhez erre múlhatatlanul szükségük volt,
- orvosi műtőt, mérnöki irodát, laboratóriumot tartottak fenn,
- „a közéletben kiemelkedő állást” töltöttek be,
- „magasfokú szellemi munkát” végeztek (a rendeletben tételesen felsorolva).

E kategóriák megemelt indokolt lakásszükséglete előnyt jelentett a bérbeadáskor, védettséget jelentett az igénybevételkor.

Ezzel szemben voltak olyanok, akik egyáltalán nem részesülhettek a hivatali osztogatásból, az egyéni „találás” jótékony jóváhagyásával (ún. *bérlőül ki nem jelölhető személyek*):

- a munkahelyükre naponta ingázók,
- a településen 1945. jan. 1. óta állandó lakóhellyel nem rendelkezők (kivéve közérdek),
- a gazdasági rend védelméről szóló rendelet, a demokratikus államrend és köztársaság védelméről szóló törvény, háborús, vagy néppellenes bűncselekmény, vagy más büntett alapján, illetve bérleti joggal való üzérkedés miatt elítéltek (és utána még öt év nem telt el), vagy ezek miatt előzetes letartóztatásban lévők,

- a rendőrhatalósági őrizet alá helyezettek (internáltak),
- az igazoló eljárás során állásuktól, foglalkozásuk gyakorlásától megfosztottak (és öt év még nem telt el).

(Egyébként minden igénylőnek két tanúval írásban igazolnia kellett, hogy mindenben vétlen.)

Mint említettük, ekkor még alapvetően a „talált” cím közvetlen kiigénylése dívik. De van, amikor egyszerre többen is ugyanoda szeretnének beköltözni. Ennek szabályozására kiemelt, előnyben részesítendő kategóriákat állítanak fel (ha nincs az igénylők között ilyen, akkor *a kérelem beérkezésének sorrendje dönt.*) A sorrend — a felsorolásnak megfelelően — a következő volt:

- életveszélyes, romépületből hatóságilag kiköltöztetett,
- visszatért (volt bérlő) hadifogoly, elhurcolt, hat hónapon belül, ha megfelel egyéb feltételeknek is.
- 1939. szept. 1. óta állandó lakos, de lakása használhatatlan, illetve egyébként ingázásra kényszerülő közszolgálati alkalmazott,
- földosztásban részesült, de lakás hiányában ott gazdálkodni nem tud,
- maga a bérbeadó és leszármazója,
- visszatért hadifogolynak, elhurcoltnak a lakását visszaadó,
- „a családos, azzal szemben, akinek családja nincs, a családosok közt a többgyermekes családfenntartó” (ez az utolsó a sorrendben).

Az utóbbi három kategórián belül még további rangsorolási szempont, hogy az igénylő egyáltalán hadifogoly, elhurcolt volt-e, hadigondozott-e, nemzeti gondozási díjban részesülő-e, illetve „akinek a nemzeti ellenállási mozgalomban, vagy a németellenes szabadságharcban szerzett érdemeit a ... rendeletek értelmében elismerték”.

Az 1948-as lakáskódex tehát, miközben — a háború utáni fokozatos konszolidációnak megfelelően — láthatóan rendet kíván teremteni a lakásfronton, igaz, utólagos kompromisszumokkal, s a címre igényléssel továbbra is teret engedve a „lakossági öntevékenységeknek”, aközben — a háború alatt már bevezetett jogszabályok bázisán — *egy új rend körvonalait teremti meg az igénybe vehető helyiségek körének jelentős kibővítésével*, a hatósági zsákmányolás kiterjesztésével, a potenciális bérlők részletesebb rangsorolásával — ahol a „szociális szempont” csak leghátul kullog a sorban.

*

Az igénybe vehető lakások fogyatkozásával, az ellátási nehézségekkel, az erőszakos téesz-szervezés előli meneküléssel, az újból megindult városba áramlással magyarázhatjuk az 1951 áprilisában Budapesten, majd a többi nagyvárosban is bevezetett *letelepedési engedélyezési rendszert* (95/1951. (IV. 17.) MT. rendelet).

Az 1951-es nagy kitelepítési (internálási) akció Budapesten további jelentős (jogszabályba nem ütköző) zsákmányolási tartalékokat tárt fel. Feltételezhetően részben az ezáltal is kiváltott újabb (illetve az egyébként is továbbfolyó) spontán beköltözések hatására született az az 1951. novemberi BM. rendelet, mely gátat akart vetni a fővárosi „önkényes beköltözéseknek”. A kifejezést egyébként, tudomásunk szerint, először használó rendelet — mely nem írta elő a kilakoltatást — megpróbálta a házfelügyelőket felhasználni a spontán beköltözések megállí-

tására. A kilátásba helyezett retorziókkal láthatóan nemcsak a beköltözők, hanem a fegyelmezetlenebb házfelügyelők „állampolgári fegyelmenek a megszilárdítását” (új, máig hatásos kifejezés!) is megkísérelték.

5264—2076/1951. BM. (BK. 23.) sz. Budapest fővárosban az önkényes beköltözések megakadályozása és az üres lakások bejelentése.

Még ma is előfordul, hogy egyes személyek az illetékes hatóság beutaló határozata nélkül a főváros területén üresen álló lakásokba (helyiségekbe) önkényesen beköltöznek. Ez az önkényes eljárás mélyen sérti az állampolgárokat egyaránt kötelező állami fegyelmet, a szocialista törvényességet és zavarja a helyi tanácsoknak a dolgozók érdekében kifejtett lakásgazdálkodási munkáját. Éppen ezért az állampolgári fegyelem megszilárdítása és a dolgozók jogos érdekeinek megvédelme céljából a fővárosban az önkényes beköltözések megakadályozása végett az alábbiakat rendelem:

1. p. Lakásokat és lakás céljára szolgáló helyiségeket csak a budapesti városi tanács végrehajtó bizottságának, illetőleg a kerületi tanácsok végrehajtó bizottságának beutaló határozata alapján lehet elfoglalni.

2. p. Önkényes beköltözést követ el az a személy, aki az illetékes hatóság beutaló határozata nélkül, akár erőszakkal, akár fondorlatos úton lakásba, vagy egyéb helyiségbe beköltözik, vagy a beköltözést megkísérli. Az önkényes beköltözést elkövetők ellen bűnvádi eljárást kell indítani.

3. p. A házfelügyelő az önkényes beköltözést köteles megakadályozni.

4. p. Amennyiben az önkényesen eljáró személy a házfelügyelő felhívása ellenére a törvénytelen eljárást folytatja, köteles a házfelügyelő a Budapesti Rendőr-főkapitányságtól karhatalom kirendelését kérni.

5. p. A Budapesti Rendőrkapitányság az akár személyesen, akár távbeszélőn történt bejelentés alapján a karhatalmat azonnal kirendelni köteles.

7. p. A házfelügyelő köteles a jelen rendelet megjelenése után megüresedett lakásokat, helyiségeket a megüresedés beálltától számított 8 órán belül az illetékes hatóságnak, illetve az ingatlankezelő vállalatnak is bejelenteni.

9. p. Az a házfelügyelő, aki a rendeletben foglalt kötelezettségének nem tesz eleget, vagy az önkényes beköltözővel összejátszik kihágást követ el és 1000 Ft-ig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.

Szintén nagyon szigorú megítélés alá estek ebben a korban az ún. „önkényes kilépők”, utcára azonban őket sem lehetett kilakoltatni. Haladéktalanul el kell hagyniuk szolgálati lakásukat, azonban a tanácsnak — a régebbi jogszabályoknak megfelelő szellemben — gondoskodnia kell szükségükben történő elhelyezésükről.⁴

A „nagy fordulat” a lakásfronton nyilvánvalóan az 1952. februári államosításhoz köthető.⁵ Mindeddig lényegében a legkülönbözőbb tulajdonosi jogosítványok csorbitásáról, elrekvirálásáról beszélhetünk, ekkor azonban maga a magántulajdon lett „elkommunizálva”. A házingatlanokon kívül ez bizonyos esetekben az ingóságokra is kiterjedt. A tulajdonosok — akik maradhattak lakásukban — egycsapásra állami tulajdonú lakások bérlőivé váltak. Az ellenszegülés, kijátszás szigorúan büntetendő büntettnék számított. Primér „lakásgazdálkodási” szempontból ezzel a lakások újabb körére tették rá a kezüket az osztogató hatóságok, amúgy önkényesen.

A magántulajdonban lévő házak tulajdonosainak egy része házingatlanain a legszükségesebb felújítási munkálatokat sem végzi el. Ennek következtében a népgazdasági értéket képviselő házingatlanok állaga rohamosan romlik.

A Népköztársaság Elnöki Tanácsának abból a célból, hogy:

— népgazdaságunkat megóvja a házingatlanok állagának romlásából eredő kártól,

— megszüntesse a volt uralkodó osztályhoz tartozó elemek házingatlanból eredő, munka nélkül szerzett jövedelmét...

1. p. A jelen törvényerejű rendelettel összes alkatrészeikkel és tartozékaikkal együtt állami tulajdonba vétetnek:

a) mindazok a magántulajdonban álló házingatlanok (lakóházak, villák, öröklakások, üzletházak, üzemházak, raktárak stb.), amelyeket, vagy amelyeknek egyes részeit bérbeadás útján hasznosítják,

b) a tőkések, egyéb kizsákmányolók és a megdöntött társadalmi rendszer népelnyomó elemeinek házingatlanai, abban az esetben is, ha azokat nem bérbeadás útján hasznosítják.

Utóbbiaktól, ha nem laktak állandóan az adott lakásban, az ott lévő bútorait, tárgyaikat, ingóságaikat is elvették. Meghagyták a „dolgozók” legfeljebb 6 lakószobás lakását, az üdülőket. A belügyminiszter „indokolt” esetben egyedi mentesítést adhatott. A póre birtokbavételt tetézte, hogy a volt tulajdonosok korábbi, állammal szembeni tartozásai (pl. adó, illeték stb.) fennmaradtak, míg a most már új tulajdonost, az államot terhelő követeléseket egyszerűen semmisnek nyilvánították. Mint tudjuk, a rendelet kártalanítást írt elő:

„10. p. Az 1. p-ban meghatározott házingatlanok állami tulajdonba vétele kártalanítás mellett történik. A kártalanítás módját és mértékét külön jogszabály állapítja meg.” —, az ezzel kapcsolatos jogszabályok azonban máig nem születtek meg.

*

Az államosítás utáni állapotot egy évre rá az 1953-mas átfogó lakásrendelet rögzíti.⁶ Ez a rendelet az 1948-as lakáskódex óta foganatosított számos változtatást figyelembe véve, teljesen szakított a korábbi lakásügyi jogszabályok felépítésével, „filozófiájával”. A hangsúly a dominánsan magántulajdonú lakásbérlet általános szabályairól és a mintegy tíz éves „átmeneti” szabályokról egyértelműen az állami tulajdonban lévő lakások kiutalására és bérleti viszonyainak szabályozására helyeződik át (lényegében ezeket érvényesítik a magánbérleteknél is).

A háború eleje óta érvényben lévő ún. igénybevételről itt már szó sem esik, maga a gyakorlat nem szűnik meg, csupán egyszerű „kiutalássá” konszolidálódik. A polgárok továbbra is *maguk* nézhetik ki azt az üres, vagy megüresedett lakást, lakás céljára alkalmas egyéb helyiséget, „üresen nem álló, de kihasználatlan lakószobát”, amelyre igénylésüket beadják. 1945 után a hatóságoknak ilyen esetben 48 órán belül határozatot kellett hozniuk, ez most 5 munkanapra bővült. Vagyis 5 napig fogadtak el további igénylőket ugyanarra a lakásra (a jó információkkal rendelkezők nem kis öröme), majd lezárták az igényléseket, megvizsgálták az igénylők és a kiigényelt lakásviszonyait, az előírt preferenciák alapján döntöttek és kiutaltak. Újdonság, hogy a döntés előtt a lakás bérlőjét, használóját is meg kellett hallgatni (enynyi, nem több).

Az 1953-ig érvényben lévő rendeletek rangsorolásait alapvetően a politikai fordulat (elitcsere) és a háború utáni újjáépítés követelményei szabták meg. 1953-ra a „szocialista termelő munka” és a demográfiai szempontok kerültek előtérbe. Ha ugyanazt a lakást többen igényelték, akkor előnyben kellett részesíteni (sorrendben) a termelésben, a munkában érdemeket szerzett dolgozókat, a családokat a család nélküliekkel szemben, a többgyerekeseket, a fiatal házasságokat, az életveszély, egészségi ártalom miatt lakásukat elvesztőket, a munkahelyükhöz közelebb kerülőket.

A *kiutalásban nem részesíthetők* köre lényegesen szűkült (nem számít, hogy mióta lakik az illető az adott településen, nem kizáró ok a B-lista, a köztörvényes bűncselekmény), maradt a Népköztársaság és a népgazdaság elleni büntett miatt elítéltek kizárása (ennek kihatása 5 évről 3 évre csökkent).

Továbbra is külön csoportot alkotnak azok, akik az általános (2 fő/szoba) szabálytól eltérően többletszobára is jogosultak:

a) az Országgyűlés tagjai, az államhatalom és államigazgatás országos és helyi szerveinek, a politikai, társadalmi, tudományos, gazdasági, egészségügyi, népművelési, országos, megyei és járási szerveknek, valamint az államhatalom és államigazgatás legalább járási területre illetékes intézeteinek, intézményeinek vezetőállású dolgozói (vezető, helyettese, főosztályvezető, osztályvezető),

b) az MTA rendes és levelező tagjai, a tudományok doktorai és kandidátusai, az egyetemi és főiskolai tanárok, docensek, adjunktusok és tanársegédek, az Írószövetség és más művészeti szövetségek által többletszobára jogosultakként igazolt művészek, költők, írók, újságírók, a bírák és ügyészek, a tervezőmérnökök, a gyakorlóorvosok és ügyvédek, a tanintézetekben tanító és szakfelügyeleti tanárok és tanítók,

c) akit a főfelügyeleti szerv (Minisztertanács, minisztérium, közvetlenül a Minisztertanács felügyelete alá tartozó szervek) vezetője, vagy külön meghatalmazott megbízottja arra jogosultnak igazolnak.

A korábbinál szélesebb kör meríthetett e preferenciából, s mélyebben is meríthettek, tekintve, hogy már nem egy, vagy legfeljebb két szobára korlátozódik a lehetőség, a plusz szobák számát nem szabályozzák. A megfelelő érdekkapcsolatok, összeköttetések bő teret nyervek az egyedi elbírálás, a „jogosultnak igazolás” bevezetésével. Ugyan nem jogosultak, de azért indokoltnak ítélt esetben többletszobában részesíthetők azok a nem „magasabb szellemi munkával foglalkozó” egyszerű dolgozók is, akiknek családjában fertőző, fertőzőségecsaládtag is él.

1953-ban megszűnt az addigi kétféle — rendes és rendkívüli (azonnali) — *felmondás*, s maradt csak az utóbbi, ez vált a felmondás általános formájává. Ha a bérlőnek felmondtak (mert a Népköztársaság, a népgazdaság ellen elkövetett büntett miatt egy évnél hosszabb szabadságvesztés büntetésre ítélték, vagy mert felszólítás ellenére sem fizette ki a lakbért, vagy mert a „szocialista együttélés szabályaival” ellentétes, megbotránkoztató, túrhetetlen magatartást tanúsított, vagy mert a lakást, a házat nem rendeltetésszerűen használta, rongálta, vagy mert a karbantartást, helyreállítást akadályozta), akkor fellebbezés esetén csak bírósági úton lehetett érvényesíteni a felmondást, majd kérvényezni a lakás kiürítésének végrehajtását. A „*kiürítés végrehajtásakor*” továbbra is *feltétel, hogy a helyi hatóság gondoskodik az*

elhelyezésről. Ugyanakkor az 1953-as rendeletből szemérmesen eltűnik a kilakoltatás kifejezés, mint ahogy hajléktalanokról sem szól már e szabályozás.

A rend megteremtése felé vezető úton felemás helyzetbe kerültek a spontán, „önkéntesen” lakásfoglalók. Egyfelől 1953-ban már nem „jogosítják” utólag, visszamenően ezeket a lakásfoglalásokat, sőt 2 havi elzárással, vagy 5000 forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetik e cselekményt (ugyanilyen büntető megítélés alá esnek az engedély nélkül bérbeadók — értsd pl. házkezelőségi dolgozók, vagy magántulajdonosok — és azok, akik nem jelentik be időben a lakásüresedést), ugyanakkor viszont *nincs szó kilakoltatásukról, vagyis implicité, akár maradhatnak is...*

Úgy tűnik, hogy az államosításban kicsúcsosodó hatósági zsákmányolás, rekvirálás nemcsak győzedelmeskedett, s legyűrte — részben magába építette, elitje számára kisajátította — a spontán lakossági birtokbavételt, de egy kicsit „túl jól” is sikerült.

A lakossági építési kedv a mélypontra zuhant, miközben a központilag előirányzott lakásszámnak is csak a fele valósult meg. Ezért már 1953-ban elkezdtek — módjával — serkenteni a családház-építést,⁷ az építkezőknek a „kötött lakásbérleti rendelkezések” alóli mentességet ígérték,⁸ sőt — ez korábban elképzelhetetlen lett volna — már azt is megengedték, hogy a tulajdonos a saját lakásába beköltözheszen használóként, ha a lakás megüresedett (igaz, ehhez formálisan a helyi vb kijelölő határozata kellett).⁹ A telkeket sem korábban, sem később nem államosították, azonban ebben az időben városos és vidéken egyaránt sok *házhely* állt üresen, mert tulajdonosa nem tudott a juttatott területre házat építeni. Ezeket most a helyi tanácsok „igénybe vehették” és az új, házépítő igénylőknek újra eloszthatták.¹⁰ 1956 októberéhez közeledve feloldják az — addig is teljesen hatástalannak bizonyult, a nagyvállalatok részéről is bírált — fővárosi letelepedési tilalmat,¹¹ a lakásépítés serkentése érdekében 1956 tavaszán megpróbálják újraéleszteni a lakásszövetkezeti formát is,¹² s közvetlenül az októberi események előtt egy új, komplex lakásrendeletet adnak ki.¹³

Az 1956-os *lakásrendelet* sorsa igen sajátosan alakult. Szeptember 30-án adták ki a rendeletet, azzal, hogy majd november 1-jén lép életbe. Közben azonban — mellesleg — lezajlott egy forradalom és egy ellenforradalom. A lakásrendelet végrehajtási rendelete csak 1957. március 7-én születik meg, azzal, hogy a kihirdetéskor hatályba lép.¹⁴ Az e sajátos viszonyok közepette megszületett rendeletek — némi módosításokkal — egészen 1971-ig meghatározzák a lakásügy szabályozását! Azonban a „zavaró körülmények” indokoltá tették, hogy a végrehajtási rendelet kiadása előtt 5 nappal (március 2-án) ún. átmeneti rendelkezéseket léptessenek életbe.¹⁵ Ezekről később szólunk. Nézzük először magát az alaprendeletet.

Az 1956-os lakásrendelet, bár általában követi az 1953-as rendelet szellemét, annál sok tekintetben mégis lényegesen szigorúbb. Ekkorra már a korábbiakhoz képest konszolidálódtak, kiépültek a lakáselosztó hatóságok, némi állami építés is megindult, s ez praktikus alapot szolgáltatott ahhoz, hogy az egész lakásigénylési és -elosztási rendszer „filozófiáját” gyökeresen új alapokra helyezzék.

Ennek lényeges eleme, hogy lényegében megszűnt — bár még nem teljesen — a konkrét, kinézett címre beadott igénylés rendszere. Ezt

a hatáskört most már dominánsan a lakásügyi hivatalok vették a kezükbe. A lakásbérlethez jutni szándékozók a hivatalnál sorbanálló igénylőkké váltak. Általános lakásigénylésük beadása után már nem volt semmilyen határidő, hogy mikor kell a lakásügyi hatóságnak döntést hoznia, pusztán „nyilvántartásba vették” az igényt. Ekkortól nem az „igényjogosultságot” vizsgálták, hanem az igénylő lakáskörülményei alapján a „rászorultság mértékét” (ez közelebbről nincs meghatározva). A kiutalásnál figyelembe vett preferenciák megegyeznek az 1953-ban kialakított preferenciákkal, változás csak annyi, hogy a romos, életveszélyes, egészségtelen lakásban lakók és a lakástalanok ismét (az 1953 előttihez hasonlóan) az élre kerültek.

A kiutalásban nem részesíthetők köréből kikerültek a Népköztársaság és a népgazdaság elleni cselekmény miatt elítéltek, viszont *fölkerültek a tiltó listára a kiutasítottak (kitiltottak) és az önkényes lakásfoglalók (ők az elfoglalt lakás bérlei nem lehettek).*

Az ún. „indokolt lakásszükséglet” (1948), melyet az 1953-as rendelet egyszerűen „igényként” aposztrofált, „a jogos lakásigény mértéke”-ként fogalmazódik meg 1956-ban. A mérték (2 fő/szoba) nem változik, viszont eltérést jelent a korábbiaktól, hogy az albérlet és a háztartási alkalmazottat is be lehetett számítani. A külön szobára jogosultak csoportja 1953-hoz képest lényegében nem változik. E kör egy új csoporttal bővült: „A lakásügyi hatóság indokolt esetben külön szobát biztosíthat annak a fizikai dolgozónak, akit a népgazdaság szempontjából jelentős találmányai, újításai erre érdemessé tesznek.”, egy másik csoporttal pedig szűkült: „Ipari, vagy kereskedelmi tevékenység folytatása céljára lakásban szobát (munkaszoba) juttatni nem lehet.”

Az immár állami tulajdonra épülő lakásbérleti viszony már ekkor sajátos, ún. kvázi-tulajdonosi megoldásokkal „gazdagodik” (a bérleti jog könnyebben elcserélhetővé, szabadabban folytathatóvá és örökölhetővé vált, immár az ún. eltartási szerződések alapján is). Az elrekvirálható, „felszabadítható”, kiüríthető, vagy éppen üres lakások számának a beszűkülése következtében, hosszú távon, ezek az ún. „bérleti jogosultságok” váltak a lakók és a lakásokat praktikusán birtokló lakáshivatalok egyik fő harci terepévé, a bérlok „spontán” törekvéseit, mozgásait hol jogszabályokkal is kénytelenek voltak utólag jóváhagyni, hol újabb szigorításokkal próbálták ezeknek gátat vetni.

A bérleti viszony felmondásának lehetséges okai 1953-hoz képest változatlanok maradtak (csak a Népköztársaság és a népgazdaság elleni büntett esik ki az okok közül). Apró kis jogi változás, hogy míg korábban a felmondás automatikusan érvénybe lépett, hacsak a bérlo nem nyújtott be írásban fellebbezést (ekkor a bérbeadónak bírósághoz kellett fordulnia), addig 1956-tól a felmondás csak akkor lépett rögtön érvénybe, ha azt a bérlo írásban elfogadta(!), különben a bérbeadónak mindenképpen bírósághoz kellett fordulnia. Rádadásul ha ezt nem tette 8 napon belül, akkor a felmondás hatályát veszttette.

Ugyanakkor felmondás nélkül (eredeti értelemben „rendkívüli felmondással”), automatikusan megszűnt a bérleti joga annak, akit kitiltottak, kiutasítottak az adott településről és (új kategóriaként) azoknak, akiket a bíróság tiltott kéjtelgés illetve szobáztatás miatt elítélt. Továbbra is fennmaradt — mint látni fogjuk, napjainkig — a lakás hatósági igénybevételének a lehetősége abban az esetben, ha a bérlo úgymond elhagyta lakását. Az igénybevétel elkerülése érdekében 30

napnál hosszabb eltávozás (üdülés, kórház, katonaság, munka stb.) esetén „mentesítő bizonyítványt” kellett kérni. (Többek között „azokat a dolgozókat, akik az ötéves terv nagylétesítményeinek megvalósításánál dolgoznak és állandó bérleti jogviszonyt ott nem létesítettek, munkaviszonyuk tartamára az állandó lakóhelyükön levő lakásukra mentesség illeti meg.”)

A kialakított Rendben — amint az az 1956-os lakásrendelet következő passzusaiából számunkra kitűnik — az önkényes beköltözés *már súlyos devianciának számít*, a tulajdonos-hivatal megtorolja, ha az övéből akar valaki spontán módon zsákmányolni. A bérbeadónak (HKI, házmaster) azonnal jelentenie kell a lakáshivatal (elsőfokú hatóság) számára az önkényes beköltözést. Az igénybe vehető, megüresedő lakást vagy lakrészt is legfeljebb 3 napon belül jelenteni kell (különben bírságot vetnek ki, igaz, maximum 1000 Ft-ot, szemben az eddigi 5000 Ft-tal).

Az önkényes beköltöző nem maradhat az elfoglalt lakásban (ettől még elvben más lakás kiutalható számára, hiszen a rendelet ezt tételesen nem tiltja), viszont meg kell fizetnie az 1000 forintig terjedő bírságot, és jogszabály szerint az adott lakásból azonnal ki kell lakoltatni. *Ha máshova nem megy, akkor az utcára, ha kell, karhatalommal. 1956-tól nincs elhelyezési kötelezettség.* (A jogcím nélkül visszamaradtak — albérlők, távoli rokonok, felemás eltartók stb. — helyzete sem sokkal rózsásabb, ők ugyan bérlőül is kijelölhetők, de ha a lakáshivatal úgy dönt, akkor akár rendőri úton is kirakhatók.)

80. p. (3) A bérleti jogviszony megszűnése után a lakásban jogcím nélkül visszamaradt személyt *a lakásból ki kell költöztetni*. Ilyen esetben az elsőfokú lakásügyi hatóság dönt *a kilakoltatott személy elhelyezése kérdésében*.

(5) Az első fokon eljáró lakásügyi hatóság a végrehajtás akadálytalan foganatosítása érdekében az illetékes rendőri szerv útján rendőri karhatalmat vehet igénybe.

(6) Azt, aki valamely helyiséget jogtalanul önkényesen elfoglal, a helyiségből a végrehajtásra vonatkozó szabályok mellőzésével — előző lakásába, vagy ha ez nem lehetséges, *akkor más lakás biztosítása nélkül — haladéktalanul ki kell költöztetni*. [35/1965. (IX 30.) M. T. sz. r.]

Azonban e nagy szigorúság alól is van kibúvó, hogy ne legyen olyan egyszerű, egyértelmű a helyzet: a „karhatalmi kihelyezésre, kilakoltatásra” kerülő kérelmére — „súlyos betegség, leküzdhetetlen akadály” esetén — *a végrehajtás foganatosítását fel lehetett függeszteni* (legfeljebb 60 napra, de utána ezt újra meg lehetett ismételni).

1956. október 23-a után megismétlődik az 1919-et, 1945-öt követő spontán lakásfoglalási hullám. A lakásínségtől szenvedő lakosság egy része — az elsöpört, megrendült hatóságokat figyelmen kívül hagyva — zsákmányolta a disszidensek, eltávozottak lakásait, az elosztásra épülő félig kész lakásokat. A hatalom a köznyugalom érdekében — időlegesen — megátárazásra kényszerült.

A Kormány megállapítja, hogy az 1956. október 23-i események következtében az 1956. évben befejezendő lakások elosztásáról szóló minisztertanácsi határozat végrehajtása részben lehetetlenné vált. Ezért a Kormány a 3393/1956 (IV. 4.) sz. M. T. határozat 1. pontját — a már megtörtént lakáselosztások érintetlenül hagyása mellett — hatályon kívül helyezi. (1027/1957. (III. 2.) Korm. sz. határozat)

„Honfoglalás” a Fiastyúk utcában (Népakarat, 1957. jan. 17. Lendvai Vera).

»A Fiastyúk utcában 2000 lakás készül. Ebből egy-két épületre való már majdnem készen állt. De a házak zöme szinte teljesen használhatatlan: se ajtaja, se ablaka, se padlója. Vízről, villanyról és gázzal beszélni sem lehet. Még a fűtés is lehetetlennek látszik. Mégis laknak már bennük.

Fordítva felrakott furnírajtókon — a laikus is láthatja, hogy nem odavalók — nagy betűkkel kiírva: „Foglalt, hat gyerek, Takácsék”.

És így van ez végig, szinte mind a 386 lakás ajtaján, amelyeket most foglaltak el október után.

Kik laknak ezekben a házakban? Többnyire olyanok, akik szörnyű lakáskörülményeik miatt törvényt, hivatalos utat felrúgtak és megszállták a Fiastyúk utcai telepet. Matolcsi Gézáék például mosókonyhában laktak a Szegedi úton. Amint az anyós elmondja, nem jöttek volna ide, *de mindenki foglalt egy lakást, hát ők sem akartak lemaradni*. Nekik a tanács már régen megígérte, hogy kapnak lakást. (...)

A legnagyobb bajban mégis mi vagyunk — mondja az építésvezető, Cserép Tibor. Az építkezés során ideiglenesen, hevenyészve bekötöttük minden házba a villanyt. Most, bár életveszélyes, ezt használja boldogboldogtalan. Naponta 1000—1100 kilowattot égetnek el a lakásokban. Már felszólítottuk az itt lakókat, hogy fizessenek, mert kikapcsoljuk a villanyt. 160 forint jutna egy családra, de hallani se akarnak róla.

A rendőrségnek is van itt bőven dolga. Szinte minden nap razziáznak. A több száz lakásban ugyanis — senki sincs bejelentve. Miután önkényes beköltözőkről és lakásoknak nem számítható épületekről van szó, nem fogadják el a bejelentkezést.

A tanács eddig tehetetlen volt. Most ugyanis mind a 386 önkényesen beköltözőt ki kellene lakoltatniuk, de legtöbbjüket már vissza sem küldhetik a régi lakásba, mert azt vagy elfoglalta más, vagy valóban lakhatatlan. (...) Amikor mi az egyik tanácstaggal kint jártunk, volt, aki azt mondta: „Szó nélkül kimegyek, ha adnak rendes lakást.”

A sok gonddal küszködő emberek izalmára persze fel kell készülnie a tanácsnak, ha most, januárban megkezdí az egész település zavaros ügyének felülvizsgálatát. Nehéz lesz a munka, hiszen igen sok a törvénytelen lakásfoglalás — de mégis minden esetben igazságosan kell dönteni, egyéni mérlegelés alapján.«

A Kádár-kormány március 2-i „átmeneti” rendelkezései, melyek a tömeges akciókra reagálva az önkényes lakásfoglalásokat akarják utólagosan helyre tenni, felélesztik, sőt átmenetileg a középpontba helyezik a *hajléktalan* kategóriát. Igaz, a hajléktalanság sajátos, „korhú” meghatározását adják, de ez az, ami mentén az *önkéntes lakásfoglalókat utólag két nagy csoportra osztják*, a volt hajléktalanok bentmaradhatnak az elfoglalt lakásban, a többieknek — a jogszabály szerint — menniük kell.

Az 1956. október 23-át követő események során — elsősorban a fővárosban — nagy számban történtek önkényes lakásfoglalások. Ily módon a hajléktalan személyeken kívül olyanok is jutottak más lakáshoz, akiknek addig is volt lakásuk. A hajléktalanná vált személyek mielőbbi elhelyezése is gyakran elkerülhetetlenné tette a lakásbérlet-ről szóló rendelet rendelkezéseinek megszégését. (...)

A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány — *annak érdekében, hogy a törvényes rendet a lakásbérlet területén is helyreállítsa* — az alábbiakat határozza. . .

(3) p. E határozat alkalmazása szempontjából hajléktalanoknak kell tekinteni:

- a) a harcok során lakhatatlanná vált lakások volt használóit,
- b) az 1956. évi földrengés és árvíz során hajléktalanná vált és időközben el nem helyezett személyeket,
- c) a hatóságilag nyilvántartott romos és életveszélyes lakások bérelőit,
- d) a zsúfolt, egészségtelen lakások bérelőit,
- e) az albérelőket, a korábban különélt és az 1956. október 23-a és december 31-e közötti időszakban összeköltözött családtagokat, feltéve, hogy az eredeti állapot vissza nem állítható és családi körülményeik ezt indokolták teszik. [1027/1957. (III. 2.) Korm. sz. határozat]

Az ily módon definiált hajléktalan önkényes lakásfoglalókra az 56 szeptemberi lakásrendelet szigorú előírásait nem volt szabad alkalmazni. Mint a határozat kimondja: „(4) p. A hajléktalan személyeket az általuk elfoglalt lakás bérelőjéül kell kijelölni a rendelet egyéb rendelkezéseinek — így különösen a jogos lakásigény mértékére vonatkozó rendelkezések — figyelembevételével.”

Egészen más volt jogilag a helyzet a „nem hajléktalanokkal”. Az ilyen önkényes lakásfoglalókat előző lakásukba vissza kellett költöztetni, vagy szükséglakást kellett nekik adni és meg kellett fizetniük a pénzbírságot.

Rendet teremtenek a lakádszungsungelben. Emberségesen, igazságosan bírálják el az önkényes „honfoglalók” ügyeit (Népszabadság, 1957. április 9. Lőrincz János.)

»Budapesten több mint 10 000 lakást foglaltak el önkényesen az októberi események után. Mi lesz a „honfoglaló” lakókkal? Már eldőlt ez a kérdés, hiszen ügyeik elbírálására határozatokat hozott a Minisztertanács.

Most aztán nem panaszkodhatnak munkahiányra a kerületi tanácsok lakáshivatalai. . . Óbudán mintegy 450 önkényes beköltözés történt. Ez aránylag nem sok. . . Itt, a III. kerületben a Hunor utcában és a Bogdáni úton épült új házakban 400 lakást foglaltak el önkényesen. Érdekes, hogy a „honfoglalók” nagy része nem óbudai, hanem újpesti, angyalföldi, zuglói, de jöttek Csepelről is . . .

Mint Radics Rudolf V.B. elnökhelyettes elmondta, sor kerül számos kényszercserére. Suvoda Pál és felesége például a Bogdáni úton szobakonyhás lakást foglalt. Előbbi lakhelyükön hét személy lakott egy szoba-konyhás lakást. Suvodaék részére tehát indokolt lenne a kiutalás. Mégis előfordulhat, hogy nem kapják meg. Sok olyan lakás van Óbudán, ahol 12-en lagnak egyszobás lakásban! Ebben az esetben cserélniök kell egy nagyobb családdal.

Az esetek jelentős részében viszont indokoltnak látszik a végleges kiutalás. Horváth László feleségével és másfél éves gyerekével például háromszor-három méteres szükséglakásban lakott az V. kerületben és onnan ment lakást foglalni a Hunor utcába. Bizonyos, hogy az ő igényjogosultságukon egy percig sem vitatkozik majd a döntőbizottság.

A XI. kerületben a tanácsnak jóval nehezebb a dolga, hiszen 900

önkényes beköltözést és mintegy 2000 lakásügyet kell most felülvizsgálnia.

„Nagyon rövid a felülvizsgálat határideje. Legjobb akaratunk ellenére sem végzünk minden ügyel április 30-ig...”

A legtöbb esetben a XI. kerületi tanács lakáshivatala is megadja majd a kiutalást. Ők is azt tartják: „Aki rászorult a lakásra, azt nem háborgatjuk, de aki a zavarosban halászva mások elől vette el a lakást, azt nem hagyjuk meg jogtalanul szerzett birtokában...”

A „jogos” és „jogtalan” önkényes lakásfoglalásra vonatkozó utólagos, átmeneti rendelkezések március 2-től április 30-ig lettek volna érvényben (eddig az ilyen ügyeket rendezni kellett volna), április 28-án azonban egy újabb határozattal meghosszabbították a határidőt...

*

A Nagy Zsákmányolás nyers, látványos (a jogszabályokban is jól tetten érhető) hőskorszaka ezzel véget ér. Visszatér és egyre jobban kiépül a jog Rendje. A kisemmizettek, az elit és a többiek hol illegális, hol legalizált harca azonban a lakásszférában is tovább folyik.

Nem említettük például, hogy 1956-ban a hatóságok — a lakossági sérelmek, a magánlakás-építés serkentése és egyéb motivációk miatt — meghátráltak a magántulajdonú lakások igénybevétele terén is, amikor kimondták, hogy az ún. személyi tulajdonú szabad rendelkezésű lakásokra sem az igénybevétel, sem a jogos lakásigény mértékének szabályai nem vonatkoznak, s a rendelet kihirdetése után megkötött magánbérleti szerződések másik lakás biztosítása nélkül is felmondhatóak lettek. Az „új helyzetben”, 1958 tavaszán e liberálisabb pontokat külön rendeletben korlátozták.¹⁶ A korlátozás lényege nem más, mint hogy 1959 végéig felmondási tilalmat és igénybevételei lehetőséget mondtak ki arra az esetre, ha a (potenciális) bérlő „a néphadsereg, a Belügyminisztérium vagy a határőrség hivatásos állományú tisztje, vagy tiszthelyettese volt”. (E moratóriumot egyébként lejártá előtt egy hónappal meghosszabbították és csak 1963 végén oldották fel, részlegesen.)

Az ún. „társadalmi tulajdonban lévő lakások és a személyi tulajdonban lévő, tanácsai rendelkezés alatt álló lakások”, illetve lakrészek *hatósági igénybevétele*t már 1956-ban általában szűkebb körre szorították, 1960 elején azonban (egyébként az első 15 éves lakásépítési terv kihirdetésével párhuzamosan) az új politika jegyében — nem de jure, viszont de facto — lényegében elismerték az e szférában kialakult helyzetet: elvétel helyett ún. *lakbérpótlékkal* (sajátos lakbéremeléssel) büntették a jogosnak elismertnél nagyobb lakásban élőket.¹⁷ Ezzel — „a meglévő lakásállomány jobb kihasználásának, illetőleg állami erőből történő tömeges lakásépítés útján való növelésének előmozdítása, továbbá a kedvezőtlen lakásviszonyok következtében kialakult albérleti és ágybérleti uzsora megszüntetése céljából” — a *lakásgazdálkodók és a bérlők között egy merőben új, a bérlők anyagi viszonyaival kalkuláló harci terepet nyitottak meg*. A cél továbbra is „a tartalékok feltárása”: „Abból a célból, hogy a bérlők lakásuk megfelelő kihasználásáról gondoskodhassanak, illetőleg a jogos lakásigényüket meghaladó lakásukat kisebb lakásra elcserélhessék, a lakbérpótlék fizetési kötelezettség 1961. évi január hó 1. napján veszi kezdetét.”

Az 1956 októbere előtt megalkotott lakásrendeletet majd csak 1971-ben váltja fel egy újabb — a szakértők értékelése szerint az „elmaradt reform” jegyében született — lakáskódex, azóta újabb átfogó rendelet nem készült. Természetesen számos jogszabály, módosítás szabályozta újra meg újra a hatóságok és az azokhoz közelállók, illetve a laikus állampolgárok különböző csoportjainak részesedését a már meglévő és új lakásvagyonból. A küzdő felek megpróbálták megőrizni, megtartani a már birtokukba került vagyont, jogosultságot (a bérlők az örökölhetőség, elcserélhetőség kiterjesztésével, majd vásárlással, a bérbeadók az ilyen törekvések korlátozásával, visszavásárlással, a volt tulajdonosok, vagy csak korlátozottan tulajdonosok szintén visszavásárlással stb.).

Az „elit” a nyers zsákmányolás korát követően egyre áttételesebben merített — a redisztribúció kiépített rendszerén keresztül — a nagy közös kalapból. A rekvirálás korai szakaszában az általános és kihirdetett (korábban tárgyalt) jogszabályok biztosították, hogy az új elit természetes, jogilag fedezett úton jusson hozzá a legjobb lakásokhoz. A lehetőségek relatív szűkülése, újabb és újabb csoportok belépése miatt más megoldásokat is keresni kellett. Ezt a célt szolgálta a *szolgálati lakások* körének igen jelentős kiterjesztése, a lakások elosztásában a vállalatok, majd a főhatóságok közvetlen szerepének a megnövekedése. (Az új lakásokat például éves elosztási terv alapján a minisztertanácsi ülésen osztották szét az ágazatok, főhatóságok között, majd azok az alájuk tartozó szervek, vállalatok között...) A máig élő „*bérlőkijelölési jog*” az 50-es években élte virágkorát — lényegében a helyi lakáshivatalok rovására —, azóta formát váltva feléledt már vállalati (munkás) lakásépítésként a 70-es években, munkahelyi pénz-, hiteltámogatásként az utóbbi évtizedben.

A hagyományos zsákmányolási formák sem veszték ki teljesen. Az elhaltak, disszidensek lakásainak *igénybevételén* keresztül, s főleg az ún. *K-lakások* rendszerén keresztül biztosítható volt, hogy az elit egy szűk köre szabadon elfoglalhassa az őt úgymond megillető lakásokat. Ezek azonban jellegzetesen az általánostól *eltérő* szabályok alapján történtek már, belső utasítások, informális összefonódások révén.

A többségre vonatkozó általános szabályok adták a szélesebb kör számára a lehetőséget, hogy áttételesebb módon meríthessen abból a bizonyos közös kalapból (az OTP értékesítésű tanácsi lakások, a tanácsi építésű családi házak, a vállalati lakásépítés, a jobb telkek olcsó megvásárlása, a helyi tanácsi hitelek révén és még számtalan úton-módon).

E szövevényes rendszer felfejtésébe itt nem bonyolódunk, maradjunk csak az „alsóbb régiókban”, elsősorban az ún. *önkéntes lakásfoglalóknál*.

*)

Az 1971-es lakásrendelet nagy vonalakban mit sem változtatott az önkényes lakásfoglalók helyzetén, a finomabb változtatások mégis figyelemre méltóak. A *rendeletben és végrehajtási utasításban*¹⁸ szó *sincs* *kilakoltatásról, vagy karhatalmi kényszer-kiköltöztetésről*. Ezeknek az 1956-tól is még érvényben volt fogalmaknak a helyét a „*kiűrésre, kiköltözésre kötelezés*” vette át. Bármily szigorúan fogalmaz is az önkényes lakásfoglalókkal kapcsolatban a rendelet, a végrehajtásra csak

a bírságolás eszközét hagyja meg. A korábbiaktól eltérően *a hatóság itt csak határozatokat hoz, tevőlegesen szerepét nem fogalmazták meg* (az más kérdés, hogy valójában csak a rendeletalkotók ideológiai „szemérmességéről” van-e szó).

124. p. Aki lakást, vagy annak helyiségét, illetőleg a közös használatra szolgáló helyiséget önkényesen foglalta el, a végrehajtásra vonatkozó szabályok mellőzésével arra kell kötelezni, hogy azt minden elhelyezési igény nélkül haladéktalanul ürítse ki.

126. p. (3) Az önkényesen beköltözött személy kiköltözését elrendelő lakásügyi hatósági határozat ellen fellebbezésnek nincs helye.

Vhr. 95. p. Ha a lakásban jogcím nélkül lakó személy az elhelyezéséről maga köteles gondoskodni, őt a lakás kiürítésére határidő kitűzésével és pénzbírság kiszabásával kell szorítani.

Az eddig nem szereplő ún. „közös helyiségek” felbukkanása a rendelet e pontján csak apró jelzése annak, hogy az elfoglalható lakások, lakrészek szűkülésével feltűnőbbé vált a különböző — részben használaton kívül kerülő — szárítók, mosókonyhák, tüzelőtárolók, egyéb zugok illegális elfoglalása. Jóval komolyabb jelzés, hogy a rendelet továbbra is igen részletesen foglalkozik a felmondás, a bérleti jogviszony megszűnésének az eseteivel, illetve — új elemként — az ún. jogcím nélküli személyek elhelyezésével. Megszületik az ún. *jóhiszemű* és az ún. *rosszhiszemű jogcím nélküli* kategória, ez utóbbi mellé sorolódnak be az önkényesek.

Lényegében arról lehet szó, hogy az egyéb formákban lakáshoz jutni képtelenek lakhatásért folyó harca a nyers (önkéntes lakásfoglalás) formák felől áttevődött a „csendesebb” kerülőutakra, s e megoldáskeresési formák egy részét a hatóságok eltűrték (jóhiszeműek), egy részét viszont (rosszhiszeműek) az önkényes foglalókkal azonos szigorral próbálták megakadályozni.

Rosszhiszemű jogcím nélkülinek tekintették azokat, akiknek a jogcíme bírósági határozat vagy felmondás alapján szűnt meg, vagy akivel felbontották az eltartási szerződést („neki felróható okból”), vagy azt, aki pl. meghatározott időre befogadott albérllőként nem hagyta el a lakást, vagy „aki annak tudatában(?) költözött a lakásba, hogy a bérllő abból rövid időn belül elköltözik, illetőleg a közeli halála vagy a lakásbérleti jogviszonyának a megszűnése egyébként is várható”, vagy azt, aki a hatóság félrevezetésével szerezte a bérllakást, akinek — szolgálati lakásbérllőként — munkaviszonya fegyelmi határozattal szűnt meg. Az ilyen személy elhelyezéséről „maga köteles gondoskodni”. Nemcsak az az új elem ebben, hogy *a lakáshivatal felelőssége itt is megszűnt*, hanem hogy kötelezettséget ír elő az állampolgár számára. Az eljárás ekkor nem kényszer-kiköltöztetésről, hanem kényszerbeköltöztetésről szól. Nem a hivatal, hanem az állampolgár kötelezettsége kap hangsúlyt: (ha a rosszhiszemű személy saját elhelyezésének) „kötelezettségét nem teljesítette, a körülmények mérlegelésével arra kötelezhető, hogy (a) költözzék vissza a korábbi lakásába, ... (c) költözzék a számára biztosított szükséglakásba, albérleti lakószobába, ágybérletbe vagy munkásszállásra.” (Azért a „körülmények mérlegelésével” kötelezni nem volt kötelező, úgyhogy máshova is mehetett. . .)

A „szükséglakás” egyébként ekkortól már jórészt *(elveszítette eredeti jelentését)* (hajléktalanoknak nyújtott természetbeni segély): a korábbi jogszabálybeli hajléktalan kategória szerepét átvette a tanácsi

bérlakásra igényjogosultak kategóriája, a lakásrendszeren belül a korábbi szükséglakások helyébe általában a tanácsi bérlakások léptek. Ekkortól már csak a nagyon rossz minőségű, színvonalú lakásokat tekintik szükséglakásoknak. Pontosabban a szükséglakás (megtévesztő neve ellenére) fizikailag és jogilag nem is tekinthető lakásnak, csupán olyan helyiségnek, helyiségcsoportnak, amelyben ugyan laknak, de egy lakás minimális kritériumaival nem rendelkezik (8. p.).

A jóhiszemű jogcímnélküliek — akik egyébként a meghatározás szerint egyszerűen csak azok a jogcímnélküliek, akik nem rosszhiszeműek (pl. a bérlő elhunytakor visszamaradt albérlők, befogadott távoli családtagok) — legalább határozatlan időre szóló albérleti elhelyezésre, vagy komfort nélküli lakásra voltak jogosultak, 5 évnél hosszabb ottlakás és igényjogosultság esetén pedig az adott lakást ki kellett részükre utalni! De ilyen feltételek hiányában is valamilyen lakást kellett számukra biztosítani. Nem kell azonban se lakást, se másféle elhelyezést biztosítani a volt *háztartási alkalmazottnak*: ha megszűnt a munkaviszonya, el kell hagynia a cselédszobát, s semmilyen jogosultságra nem tesznek szert az *ágybérlők* sem: rájuk a Ptk. dologbérletre vonatkozó szabályai érvényesek (a dolog az ágy), nem a lakásjog szabályai.

A jogcímnélküliek mellett ott voltak még azok, akiknek meglévő jogcíme megszűnhetett, lakásukat a hatóság — a korábbiakhoz hasonlóan — „*igénybe vehette*”. Ilyenek a Népköztársaság területéről kiutasítottak, az adott településről kitiltottak, a szándékos büntett miatt két évnél hosszabb letöltendő szabadságvesztésre ítélték és természetesen a szanáltak. De bármely lakást a hatóság határozata alapján „közületi elhelyezés céljára” 1971 után is igénybe lehetett venni (98. p.).

Továbbra is igénybe vehetők maradtak az elhagyottnak tekinthető lakások (1956 után 30 napig, 1971 után már 60 napig lehetett bejelentés nélkül a bérleményből távolmaradni), így azok a lakások, melyek lakója „tiltott határátlépéssel” hagyta el az országot, illetve melyek lakója ismeretlen helyre távozott. (A többi esetben azonban megszűnt a „mentesítési bizonyítvány” kérelmének kötelve, igénybevétel esetén a hatóságnak kell értesítenie a bérlőt.)

Az igénybevétel („jogcímmegszüntetés”) mellett megmaradt a „hagyományos” felmondás is, lényegében változatlan — fellebbezés esetén bíróságon keresztül — formában, csupán egy sajátos állampolgári kötelezettség elmulasztásával bővül a felmondás lehetősége: ha a bérlő a lakás karbantartására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti (ebbe a lakás tisztántartása is beletartozik).

Az 1971-es lakásrendeletből nemcsak a korábbi, ez időre már kényelmetlenné váló megfogalmazások maradtak ki, vagy alakultak át, de a 60-as években megrendült állami bérlakásépítésnek megfelelően tovább terjeszkedtek, finomultak a lakáshivatalok elosztási szabályai is.

A „jogos lakásigény mértékéből” 1971-ben „a lakásigény mértéke” megfogalmazás maradt meg, viszont fontos változás, hogy ekkortól ennek van felső és alsó határa is (melyből az alsó határ azonos a 2 fő/szoba normával), s a látványos különszoba-lehetőség felsorolása eltűnik, ilyen juttatásról ezután a kiutaló lakásügyi hatóság maga dönthet.

Ekkor vezetik be az ún. *névjegyzékes kiutalást*, melyben a korábbi-

nál lényegesebb szerephez jutnak a szociális jellegű szempontok (sokgyerekesek, zsúfoltan lakók, rossz műszaki állapotú lakásban lakók). Ekkortól vizsgálják az igénylők jövedelmi, vagyoni helyzetét is, ez 1971 előtt nem létezett. Ugyanakkor „azonos körülmények fennállása esetén a munkában kiváló dolgozókat előnyben kell részesíteni”. Ennek értelmében például a fővárosi „pontszámrendszernél” beszámították, hogy ki mióta létesített munkaviszonyt, mióta dolgozik Budapesten, „kilépett”-e 5 éven belül munkahelyéről, szocialista brigád tagja-e, van-e kitüntetése, Vállalati Kiváló Dolgozó, Szakma Ifjú Mestere, Kiváló Ifjú Szakember kitüntető jelvénye, választott testület tagja-e...

Az egész elosztási rendszertől idegen a hajdan volt „konkrét címre igénylés” rendszere, ha valaki mégis feltüntet ilyent, akkor azt nem veszik figyelembe, de megvizsgálják, hogy üres-e, igénybe vehető-e a talált lakás.

Sajátos elosztási pályák ezután is fennmaradnak, nem is jelentéktelenek. Ilyen a vállalatok, intézmények ún. *bérlőkiválasztási joga*. Ekkor lehet konkrét címre pályázni 1971 után is, ilyen esetben nem érvényesek a lakásigény mértékére vonatkozó előírások sem. Ennek minden következménye „legális”, jogszabályszerű, ahogy az ún. K-lakások létezése sem titkos (csak szabályozásuk), elkülönítésüket „központi feladatok megoldására”, „közérdekű lakásigények kielégítésére” kimondja a rendelet (a K2-es, honvédségi és a szovjet-lakások pedig jogilag beleférnek a bérlőkijelölésbe...). Ahogy azt például az ÉVM Lakás- és Kommunálisügyi Főosztályának 52. sz. (1972. évi) állásfoglalása az ún. központi feladatok megoldására elkülönített lakásokról kimondja: a vezetők ilyen lakáshoz juttatásakor lényegében bérlőkijelölésről van szó, így figyelmen kívül kell hagyni az igényjogosultságot, a jövedelmi, szociális helyzetet...

*

Az 1971 óta eltelt húsz év során újabb lakáskódex nem született, ez azonban nem jelenti azt, hogy számos ponton ne módosult volna az akkori rendelet (a 242 paragrafust 1986 végéig 160 helyen módosították). E módosítások zöme — értékelésünk szerint — továbbra is a lakosság és a lakásgazda-hatóságok egymást kerülgető, kijátszó, átverő hadmozdulatait tükrözi.¹⁹

Egy bérlő már régóta csak egy lakást bérelhetett, 1974-ben szükségesnek látszott azt is kimondani, hogy egy házaspár is csak egy bérleményre jogosult. A nagy összevisszaság és feszültség-gubanc miatt a játékszabályok 1980-ban több ponton módosulnak: nagy lakásban visszamaradt társbérlő — a korábitól eltérően — nem maradhat a lakásban annak elcseréléséig sem, az ilyen lakást igénybe kell venni, a volt társbérlő kap kisebbet. Visszamaradt élettársnál és eltartási szerződéssel rendelkezőnél az ottmaradás feltételét megszigorították, a legalább 6 havi otthlakást egy évre emelték. Ugyanakkor a lakástalan és lakásigénylést már beadott gyerek otthlakás nélkül is folytathatta a bérleti jogviszonyt. És az igényjogosultságnál új (merőben szokatlan) elem, hogy a még meg nem született gyerekek is beszámíthatók. (Emlékezzünk a korszak „spontán” sajtóhadjárataira a tisztességes, lakástalan fiatalokról és a rosszhiszemű, számító eltartókról, élettársakról.)

A hatóságok minimális „meghátrolásának” jele, hogy 1980-tól — kü-

lön jogszabály alapján — lakást nem-lakás céljára is lehet hasznosítani, bérbe adni, ugyanakkor korábbi magánerő-források bekebelezésére ad módot, hogy ekkortól tisztán magánerőből épülő lakások (tetőtér-beépítések és egyebek) is tanácsai bérlakásokká válhattak.

1982-ben a tanácsai bérlakás kategóriát ketté bontják szociális és nem-szociális bérlakásra, bevezetik a lakásigényléskori ún. igénylési letétet (s csendben kibővítik az ún. községi szolgálati lakáshoz juttathatók körét — mely lakások a tanácsai vezetők, a községi értelmiségiek, a rendőrök általánostól eltérő lakáshoz jutását biztosították — az egyéb „közérdekű feladatok ellátása szempontjából fontos munkakört betöltő” személyekkel, illetve, egészen más okból, megszigorítják a „bérlelmény használatának ellenőrzését” — mely egyfajta házkutatásként is működött — akadályozókkal szembeni retorziót, ezután fel lehetett mondani lakásbérleti jogviszonyukat).

1985-ben az ún. szervezett magánlakás-építésekre (ezek általában a tanács és az OTP együttműködésével épülő öröklakásos lakótelepek) is kiterjesztik a lakáshivatalok rangsorolási jogát, a bérlakásoknál a jogcímnélküliekre is kiterjesztik a számonkérhető karbantartási kötelezettségeket (s megint csak melleleg, ekkortól lehetővé válik, hogy egy kisebb — fegyveres testületi, vagy ún. községi — szolgálati lakást egy nagyobb tanácsira cseréljenek úgy, hogy a nagyobb válik szolgálati lakássá, a kisebb pedig tanácsivá...).

Finom kis nüansz, de tény, hogy míg a „kiköltöztetés” aktusát az 1971-es rendelet elhallgatja (helyette hatósági kötelezést említ), addig 1980-ban újra visszakérül e kifejezés, méghozzá igen szigorú tartalommal: (1) az önkényes lakásfoglalóknál tágabb ún. rosszhiszemű jogcímnélküli kör is kiköltöztethető, (2) kiköltöztethetők akár az utcára is, (3) merőben új elemként, átköltöztethetők akár más településre is, lényegében volt lakhelyükre visszazsuppolhatók, visszatoloncolhatók. A szigorú szabály — elbizonytalanítva a feleket — hatósági *lehetőség*ről szól, s a rosszhiszeműek közül a renitenseket emeli ki, a többit nem fenyegeti ilyen eljárással.²⁰ Hogy milyen fontos itt a szubjektíven megítélhető magatartás, azt mutatja, hogy ugyanez az eljárás alkalmazható ez időtől a renitenskedő jóhiszemű jogcímnélküliekre is.

3. p. Ha a lakásban jogcím nélkül lakó rosszhiszemű személynek, illetőleg a vele együtt lakó személynek a 71. p. 1. bekezdésének b) vagy c) pontjában említett magatartása miatt sürgős kiköltöztetés szükséges,

a) — a személyi, családi és egyéb körülményeire figyelemmel — arra is kötelezhető, hogy költözzék az elhelyezésére más városban (községben) tulajdonában álló — beköltözhető — lakásba (szükség-lakásba),

b) — ha ismételt bírságolás hatására sem költözik ki a lakásból — más elhelyezés biztosítása nélkül is kiköltöztethető.²¹

1974-ben, 1976-ban, s 1980-ban is változtatták a rosszhiszeműnek számító körét: bővült azokkal, akik fölül elárverezték a magántulajdonú lakást, viszont kikerült e körből a vállalati, szolgálati lakásban visszamaradt bérlők egy kis része.

Változás, hogy 1981-től az önkényeseket is csak a végrehajtásra vonatkozó szabályok betartásával lehet kiköltöztetni, viszont ezek, új eljárási elemként kimondják, hogy „A lakásügyi hatóság elrendelheti az önkényesen beköltözött személy kiköltöztetéséről hozott határozatának azonnali végrehajtását.” Ráadásul az önkényesekre vonatkozó eljárást 1980-ban kiterjesztik egy egészen más körre is, azokra, akik úgy köl-

töztek a bérlő halála miatt megüresedett lakásba, hogy oda eredetileg ők is be voltak jelentve.

124. p. Aki a lakást, vagy annak helyiségét, illetőleg a közös használatra szolgáló helyiséget önkényesen foglalta el, arra kell kötelezni, hogy azt minden elhelyezési igény nélkül haladéktalanul ürítse ki. A 123. p. (1) bekezdése a) és c) pontjának rendelkezését ilyen esetben is alkalmazni lehet. E rendelkezések szerint kell eljárni a lakásbérleti jogviszony folytatására nem jogosult olyan személyek esetében is, akik a lakásba korábban bejelentkeztek, de ott ténylegesen nem laktak és abba csak a bérlő halála után költöztek be.²²

*

A küzdelem tovább folyik, s a nyers zsákmányolás hagyományai tovább élnek. Miközben nap mint nap kisebb-nagyobb csaták zajlanak a lakásokért a hatóságok és a polgárok között, aközben a törvényalkotók — egy végső rend reményében — újabb átfogó ütközetre készülődnek. Ipi-apacs... kié lesz a lakás?

Jegyzetek

1. 34/1945. M. E. A háborús viszonyok következtében elhagyottá vált lakásokkal kapcsolatos kérdések szabályozása tárgyában.

2. V. ö. 550/1940. M. E. A lakások és egyéb helyiségek bérletére vonatkozó egyes kérdések szabályozásáról; 577/1941. M. E. A lakások és egyéb helyiségek bérletére vonatkozó egyes kérdések szabályozásáról; 100/1943. M. E. A lakásbérlettel kapcsolatos egyes kérdések újabb szabályozásáról.

3. A magyar köztársaság kormányának 6000/1948. Korm. sz. rendelete a lakásügy ideiglenes(?) rendezése tárgyában.

4. 15/1952. (II. 20.) M. T. Az önkényesen kilépők és fegyelmi úton elbocsájtottak szolgálati lakásainak kiürítéséről.

5. 1952. évi 4. sz. törvényerejű rendelet egyes házingatlanok állami tulajdonba vételéről.

6. 11/1953. (III. 24.) M. T. sz. rendelet a lakások és egyéb helyiségek bérleti jogviszonyának rendezéséről és a 2252/1953. (IX. 23.) könnyűipari miniszteri végrehajtási utasítás.

7. 1/1954. (II. 28.) város- és községgazdálkodási miniszter A magánérőből történő lakóház-építés, bővítés és helyreállítás előmozdításáról.

8. 2/1954. (V. 13.) VKGM A lakás és egyéb helyiségek bérleti jogviszonyának rendezéséről szóló rendelet módosításáról.

9. 12/1954. (II. 14.) M. T. sz. rendelet a lakások és egyéb helyiségek bérleti jogviszonyának rendezéséről szóló rendelet módosításáról.

10. 1045/1954. (VI. 23.) sz. M. T. határozat a földreform során, vagy később juttatott és még be nem épített házhelyekről.

11. 24/1956. (VIII. 1.) M. T. A letelepedés engedélyhez kötéséről.

12. 11/1956. (IV. 24.) M. T. Lakásszövetkezetek szervezéséről és a szövetkezeti társasházak építéséről.

13. 35/1956. (IX. 30.) M. T. sz. rendelet a lakásbérletről.

14. 15/1957. (III. 7.) Korm. sz. rendelet a lakásbérletről szóló 35/1956. (IX. 30.) M. T. sz. rendelet végrehajtásáról.

15. 1027/1957. (III. 2.) Korm. sz. határozat a lakásbérletre vonatkozó átmeneti rendelkezésekről.

16. 30/1958. (IV. 15.) Korm. sz. rendelet a lakásbérletről szóló 35/1956. (IX. 30.) M. T. sz. rendelet módosításáról.

17. 3/1960. (I. 10.) Korm. sz. rendelet a lakbérpótlékról, az albérlési és ágybérleti díjakról.

18. 1/1971. (II. 8.) Korm. sz. rendelet a lakások elosztásáról és a lakásbérletről és az 1/1971. (II. 8.) EVM. sz. rendelet ennek végrehajtásáról.

19. Az 1971-es rendelet és végrehajtási rendelete, valamint a módosító rendeletek egységes szerkezetbe foglalt szövege „A törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye” 1986. évi kötete alapján.

20. E bekezdést az 50/1980. (XII. 10.) MT. sz. rendelet 33. pontja iktatta a rendeletbe.

21. Az említett bekezdés a lakás, az épület rongálására, rendeltetéssel ellentétes használatára, illetve a „szocialista együttélés követelményeivel” ellentétes, botrányos, türehtelen magatartásra vonatkozik.

22. Az idézett lehetőség arra vonatkozik, hogy az önkényesek korábbi lakásukba visszaköltöztethetők, illetve a számukra biztosítható szükséglakásba, albérletbe, ágybérletbe, munkásszállóra beköltöztethetők.

Derekak vagyunk ...?*

Százezres példányszámban kinyomtatott kérdőív fekszik előttem, a címe: LAKÁSIGÉNY-BEJELENTÉS. Szociológus vagyok, a kérdőívek szakmai okokból is érdekelnek. De ezt különösen kíváncsian forgatom: ritkán készül ennyire fontos űrlap. Kitöltése, beadása százezreket foglalkoztat. Egységesített palackposta ez, úsztatja a reményt a lakásügyi osztály biztató partjai felé. És február óta folyik a vízre bocsátás.

Az íveken szereplő válaszokat számokká alakítják (kódolják), majd számítógépre viszik, s a gép segít megállapítani a kiutalások méltányos sorrendjét. A gép pártatlan — amióta a sorban álló lakásigénylők kérelmeit „ő” bírálja el, a döntéseket hajlamosak vagyunk objektívebbnek elfogadni, mint amikor még nem működött közre gép ezek meghozatalában. Talán így is van. De a gép csak azt tudhatja, amit az ember közöl vele, és csak arra válaszolhat, amit kérdeznek tőle. Nem a gép dönti el, hogy *mit kérdeznek* az igénylőktől, *hogyan kérdezik* azt (hogyan kell és lehet válaszolni), és *hogyan értékelik* (vagy értékeli ő, a gép) a válaszokat.

Közismert, hogy a lakásigénylések benyújtása és elbírálása milyen gazdasági és jogi feltételek között folyik. A legfontosabb — és leg súlyosabb — adottság a lakáshiány. Ezért nem — már csak ezért sem — beszélhetünk tisztán a szükségletek szerinti elosztásról. Igénylést csak az nyújthat be, aki meghatározott ideje a fővárosban él (vagy dolgozik). Az igénylőket azután jövedelmük szerint csoportosítják. Az egy főre jutó havi jövedelem határozza meg, hogy az igénylő család a lakáselosztás különböző formái közül melyikre pályázhat, melyik sorba állhat be. Ettől függ majd, mekkora összeget kell befizetnie a lakás kiutalásakor, és ezt milyen további fizetési kötelezettségek követik. A tanács tehát elsőként nem az igénylők jelenlegi lakáshelyzete, a „natúrális” rászorultság mértéke, hanem a megoldási módokat meghatározó jövedelmi és vagyoni helyzet alapján válogatja szét a kérelmezőket. Csak ezután következik a többi adat figyelembevétele és elbírálása.

A lakásigény-bejelentésben a kérdések nagyjából kétféle információra vonatkoznak: „adminisztratív” rendeltetésű adatokra, melyeknek nincs szerepük az értékelésben (név, lakcím stb.), és olyanokra, amelyek már „pontosznak”, amelyek hatással lesznek a kérvény elbírálására. (Van néhány olyan kérdés, amely nem „hoz” pontot, csak minősít, megkülönböztetést tesz. Például az, hogy egészségi okokból kér-e földszinti vagy első emeleti lakást?)

Az üres kérdőív azt mondja el, hogy a lakáselosztó hatóság mit és hogyan kérdez meg az igénylőtől. Az értékelés pontos menetéről, arról a *pontszámrendszerről*, amely végül egynemű számértékké alakítja

*E korábbi, 1981-es írásának újraközlésével búcsúzunk nemrég meghalt barátunktól.

— például — a családtagok számát és a jelenlegi lakás komfortját, ez az űrlap nem tájékoztat. De így is tartalmazza a lakáselosztás ma érvényes szempontjait, értékrendjét, az elérni kívánt célokat. Az igazságosnak tekintett elosztás főbb elvei, a *prioritások iránya* szerepel benne, csak a részletes arányok, súlyok nem. Az, hogy mit kérdeznek és hogyan, azt is elárulja, hogy *mi okból* és *mi végett* kérdezik.

Ezért, bár különösnek tűnhet, erről az üres kitöltetlen kérdőívről — amely maga kérdez — kérdések tehetők föl.

Elöljáróban megemlítem, hogy a kérdőív néhány pontját nem könnyű kitölteni, illetve a kérdés nem egyértelmű, s ez a feldolgozást is nehezíti. Például a családi állapot változásai között nincs megemlítve az *elváltak* státusa. A jelenlegi *lakáshasználat jogcímére* vonatkozó kérdés nem teszi lehetővé, hogy a külön lakó házastársak mindegyike félreérthetetlenül megjelölje: melyikük milyen jogcímen lakik. Ez azért okozhat bonyodalmat, mert a jelenlegi lakás méret- és komfortadatait ezekben az esetekben csak az egyik fél lakásáról kell megadni. Vajon hogyan dönti majd el a lakásügyi osztály, hogy — például — egy albérlőként vagy egy családtagként lakó személy lakásadatait értékeli éppen?

A efféle kitöltési — s várhatóan értékelési — bonyodalmaknál is fontosabb azonban, hogy az űrlapon szereplő, az értékelésben szempontként részt vevő kérdések mire terjednek ki és mire nem? Jó néhány kérdés, úgy vélem, fölösleges, míg néhány feltűnően hiányzik a kérdőívről.

Induljunk ki abból, hogy azok, akik öt évnél rövidebb ideje laknak Budapesten, nem igényelhetnek lakást, a többiek igényeinek besorolásában pedig vagyoni-jövedelmi helyzetük és rászorultságuk mértéke, továbbá első kérvényük benyújtásának időpontja dönt. Miért kell akkor megkérdezni, hogy pontosan *hány éve laknak állandó bejelentővel* a fővárosban? (7. kérdés) Talán csak nem jelent előnyt, ha valaki régebben lakik itt? Például azért, mert idősebb vagy mert régebben költözött Budapestre? És mivel a feleségéről (élettársáról) is megkérdezik ugyanezt: melyik házaspár fél fővárosi honossága „ér” többet? Talán csak nem a férje? Talán csak nem a felesége? Miért nem elegendő, ha kijelentik, hogy az igényléshez megkívánt öt esztendő már eltelt? Miért nem differenciál kellően — az öt év fölött — az, hogy mikor adták be első igényüket?

Azután: megkérdezik, hogy az igénylővel együtt költöző személyek (ha nem házastárs vagy gyerek) milyen *családi kapcsolatban* állnak az igénylővel. Vajon a pontozásnál többet ér majd egy költözni szándékozó apai nagypapa, mint egy sógor? Vagy fordítva lesz igazságos?

És a családnál maradva: miért szükséges megtudakolni, hogy *hány élő testvére van* az igénylőnek és házastársának (18. kérdés)? A sok testvér a lakáshoz jutás dolgában jelenthet nagyobb családi segítséget (tehát előnyt), de jelentheti azt is, hogy a szülői támogatás többfelé oszlik meg (tehát hátrányt). Meg lehet állapítani, hogy éppen melyik esetről van szó? S ha végig nem vétetik figyelembe a testvérek vagy a szülők segítői „kötelezettsége”, akkor mi értelme megtudni, hogy *vannak-e* testvérek? Miközben — mellesleg — az, hogy a házaspár szülei élnek-e, a kérdőívből csak akkor derül ki, ha egy fedél alá kívánnak költözni.

Ha a házaspár az igénylés benyújtását megelőző öt éven belül lakást

változtatott, meg kell mondani, hogy ez *mi*kor történt és *mi*ért. A *mi*kor még hagyján — bár értékelését, pontozását, ráadásul *hónapra pontosan*, nehéz elképzelni. De hogy *mi*ért hagyták el előző lakásukat (lakóhelyüket), annak tudakolását végképp fölöslegesnek érzem. Az az „univerzális” felelet, hogy „mert elegünk volt”, vajon hány tizedpontot ér? És ha a számítóbbrak ezt így árnyalják: „mert a szuterénból az emeletre vágytunk” — célt érhetnek-e fogalmazásukkal?

Hiányzik viszont annak a pontos megállapítása, hogy az igénylő család kikkel és mióta él együtt. Míg a költözni szándékozókrol kiderül az életkoruk, családi kapcsolatuk az igénylővel, s az is, hogy mióta laknak vele, ugyanezt a lakásügyi osztály nem tudakolja meg azokról a családtagokról (rokonokról, társbérllőkről, főbérllőkről), akik nem fognak az igénylő családjával költözni. A jelenleg együtt lakókról csak azt kell közölni, hogy hányan vannak és hány önálló családot alkotnak. De hogy hány kiskorú gyerek, hány idős ember szorong együtt, miféle családi kapcsolatok kötik össze őket, s mióta tart ez az állapot, azt nem kérdezik meg — mintha a *különköltözés* elő sem fordulna a kérvényezés indítékai között. (Pedig az ilyen esetekben gyakran két család lakáshelyzete is megoldódhat a kiutalással.) És természetesen így az sem derülhet ki, hogy mióta lakik valaki társbérletben, albérletben, munkásszálláson stb. Mindez pedig, azt hiszem, figyelembe vevendő szempont lehetett volna.

Ha az elosztást a piaci helyzet és a rászorultság amúgy is épp eléggé összekuszált szempontjai vezérlik, akkor elegendő lenne *eze*kről tájékozódni — ezekről viszont alaposan és pontosan. A jövedelmi és lakáshelyzetén kívül eső tényezőknek pedig (miért hagyták el az előző lakást, hány testvérük van, és hasonló) nincs — ne legyen — helyük az értékelésben, a rangsorolásban.

A kérdőív III., befejező része teljes egészében ilyen felesleges kérdéseket tartalmaz. Itt a munkaviszonyról, a kitüntetésekrol és az igénylő társadalmi megbízatásairól érdeklődik a lakásügyi osztály.

A 40. kérdés arra vonatkozik, hogy az igénylő, illetve házastársa fizikai dolgozó, közvetlen termelésirányító vagy „egyéb” foglalkozású-e? A pontozáskor bizonyára a fizikai foglalkozás „ér” többet, a szellemi kevesebbet. A fizikai munka megbecsülését azonban talán nem ilyen, a munka közvetlen honorálásától ily távoli területen kellene nyomatékosítani. Sem a jogos lakásigények, sem a piaci vásárlóerő efféle kategorizálása nem igazságos magától értetődően. Senkinek a lakásnyomorát nem enyhíti, hogy ő szellemi dolgozó. És nem a piacgazdaság meghaladása, ha a pénznek szaga van — fintorogjon akár-hogyan a lakásügyi hatóság. Mert bár jól tudom, jól tudjuk, hogy a fizikai foglalkozásuk számos tekintetben — a lakáshelyzetükben is — társadalmi hátrányok elszenvedői, ennek az *átlagra* vonatkozó tendenciának a felismerése nem járhat következményekkel az egyes családok igényeinek elbírálásában. (Bőven elegendő, s épp elég bántó igazságtalansággal jár, hogy a jövedelmi helyzet alapján történő kategorizálás ezt teszi.) Az értékek és jogok effajta összezavarása oda vezet, hogy a dolgok elvesztik azonosságukat: a pénz nem pénz, a lakás nem lakás, az ember nem ember — hanem mindegyik egy kicsit valami más is. Lehet-e csodálkozni ezek után azon, hogy — amint azt egy televízióműsorban láthattuk — magasan kvalifikált számítógépes mérnökök akcióba fognak: sorolják őket fizikai állományba, mert ezzel jobban

járnak? S mi bizonyítja jobban társadalmi előnyeiket annál, mint hogy ez sikerült is nekik? (Fordítva esetleg nem sikerülne.) A történelmi jóvátételként született hivatalos értékrend így válik groteszkké, a plebejus értékek önnön megcsúfolásukká, képmutató álcává, és, másrészt, igazságtalan megkülönböztetések forrásává — mert a történelmi jóvátétellel össze nem függő helyzetekben is vezérlő elvként igyekeznek alkalmazni őket. A gyakorlati veszteség kicsi, hiszen az így előnyben részesített „igazi” fizikai dolgozóknak épp elég hátrányuk marad ettől. Az elvek zavara azonban csak növekszik.

A 41. kérdés így szól: *Munkaviszonyának kezdete a) az első munkahelyén, b) a fővárosban, c) a jelenlegi munkáltatónál.* (A házaspár mindkét tagja válasszal tartozik.) Mármint, annak az embernek a munkaviszonya lehet egyáltalán hosszabb, aki idősebb. Annak a fővárosi munkaviszonya lehet hosszabb, aki régebben él (dolgozik) a fővárosban. És az dolgozhat régebben a *jelenlegi fővárosi munkahelyén*, aki idősebb is, régi fővárosi lakos is, s ráadásul valamiért nem változtatott munkahelyet. Olyan dolgok ezek, amelyeket honorálni kell? Méghozzá lakással? Mi köze mindennek ahhoz, hogy a házaspár éppen lakást igényel?

Ezután azt is megkérdezik a kérelmezőktől, hogy az elmúlt öt évben több munkahelyük volt-e kettőnél, s előfordult-e, hogy „kilépett” bejegyzéssel távoztak valamelyikből (42—43. kérdés)! Az *Élet és Irodalom* annak idején már írt róla, hogy a legújabb munkaügyi jogszabályok a munkahely-változtatás gyakoriságát és módját egyáltalán nem vagy a korábbinál enyhébben szankcionálják. Érthetetlen, miért éppen a lakásügyi hatóság kívánja pontozni ezeket.

A 44. kérdés arra vonatkozik, hogy az igénylő és házastársa *szocialista brigádtag-e* (brigádjuk netán többször is elnyerte a szocialista brigád címet), majd a 45. kérdésben a *fontosabb kitüntetésekről* kell számot adni. Végül a kérdőív utolsó kérdése arról érdeklődik, hogy vannak-e *társadalmi megbízatásai* az igénylőnek és házastársának: választott testület tagjai-e, vagy esetleg valamilyen egyéb társadalmi megbízatással rendelkeznek.

A kérdésnek erről a sorozatáról teljesen nyilvánvaló, hogy — szemben az összefoglaló kérdőív-alcím állításával — nem a *munkaviszony* nyal kapcsolatos kérdéseket igyekszik tisztázni, hanem egy *emberképet* szorgalmaz: a munkájában *derék emberét*. Ez az ember hosszabb ideje folyamatosan egy munkahelyen dolgozik, múltjában nem szerepelnek a gyakori állásváltoztatások kilengései, közösségben, szocialista brigádban munkálkodik, amikért nemcsak fizetést, hanem erkölcsi megbecsülésként, kitüntetés(ek)e)t is kapott már, végül pedig, vonzó emberi tulajdonságai miatt, a közösség bizalmát élvezzi, amely társadalmi megbízatással ruházta fel. Nos, óvakodnék felsorolni, hogy milyen egyéb tulajdonságokat tartok még fontosnak ahhoz, hogy egy embertársamat tiszteletre méltónak tekinthessem. Mércémnek, félek, nem lennének okmánnal dokumentálható elemei — s isten őrizzen attól, hogy egy majdani úrlap mégis megpróbálkozzék a kedvembe járni. Nem az a probléma ugyanis, hogy eléggé derék ember-e az, akire ráillik a kérdőívben vázolt személyleírás, hanem az, hogy egyáltalán derék embernek kell-e lennie annak, akinek a lakásügyi osztály lakást utal ki? Azt gondolom, hogy nem kell derék embernek lennie.

Ha a személyi jövedelem a munka elismerése, akkor már azt is

ellentmondásnak tarthatnánk, hogy a magasabb jövedelműek a lakáselosztásban csak a „pénzigényesebb” sorokba állhatnak be. De ezt mégsem tartjuk méltánytalanságnak, egy másik logika, a teherviselés arányos elosztásának logikája alapján. Pedig — elvben — ez a társadalomnak „hasznosabb” embereket sújtja. El kell tehát dönteni, hogy a lakás költségeihez való várható hozzájárulás, vagy az igénylőnek a (munkahelye által értékelt) munkaképessége, tényleges munkavégzése, „társadalmi hasznossága” stb. kapjon-e prioritást. S ha egyszer úgy döntöttünk, hogy az előbbi szempont a lakáselosztásban fontosabb, akkor nem következetes dolog ezt további, már a derekasság egyéb attribútumai szerinti differenciálással felülbírálni.

Ez azonban csak az értékválasztás következetlensége. Lényegesebb, hogy itt olyan szempontok lépnek be az értékelésbe, amelyeknek már *semmi közünk nincs a lakás, lakhatás állampolgári jogához* — és éghajlatunk alatt: a kényszeréhez. Elfogadhatatlan, hogy egész családok nehéz lakáskörülményeit még a munkaképes családtagok — bárhogyan és bármivel minősített — emberi kvalitásai szerint is megkülönböztessék. Elfogadhatatlan a pénz további „illatosítása” is. És a derekasságnak éppen itt megjelölt jegyei elveszítik eredeti tartalmukat és minden hitelüket, ha a legnagyobb hiánycikk, a lakás elosztása arra készíti a lakosságot, hogy ilyen „tulajdonságokat” mutasson föl. Ha a szocialista brigádtagság vagy a társadalmi megbízatások ilyen elemi érdekekkel járnak együtt, mi maradhat, mi hihető a tartalmukból? Különösen a társadalmi megbízatások honorálása visszatetsző: meghazudtol minden állítást, amely a politikai és társadalmi szervezetek tisztviselőinek önzetlen közösségi munkájáról, önkéntes többletvállalásairól stb. szól. E tevékenységekért lehet kitüntetések adni, a kitüntetések lehet — de nem feltétlenül rokonszenves — pénzjutalmakkal kísérni, ám a lakást helyesebb lenne kihagyni az elismerés formái közül.

Mindezek bárki által érthető, jól áttekinthető problémák. Hogy a lakáselosztásban milyen szempontok, értékek számítanak, mi vezérelje az igazságosnak tartott döntéseket, az laikus vélemények vitájában is kialakulhat. Ezt a vitát folytatni kell, hogy a következő kérdőív jobb legyen.

Dér Mária

Vitairat a fiatalkorúak pártfogó felügyeletéről

A fiatalkorúak pártfogó felügyeleténél dolgozom tíz éve.

Ez a körülmény nemcsak jogalapot ad a megszólaláshoz, hanem kötelességemmé is teszi azt, annak ellenére, hogy tökéletesen világos számomra, olyan kérdéseket vagyok kénytelen érinteni, amelyek messze meghaladják kompetenciámat, s inkább a jogszociológia, a kriminológiai kutatások, ügyészi vizsgálódások, a pönológia és más területek illetékességi körébe tartoznának. Mi több, körvonalazásukra a legkevésbé felel meg a reflexió szabálynélküli, impresszionisztikus, egyoldalú műfajnélkülisége.

Mindamellett egyre erősödő meggyőződésemmé vált, hogy a pártfogó felügyelet birtokában van olyan tudásnak, amely mindezen területeknek hasznára lehetne, és a büntetőjog valamint a büntető joggyakorlat számára lényegi visszajelzéseket szolgáltatathatna — természetesen akkor, ha a szétszórt és töredékes tapasztalatok tudássá szerveződve, objektívan jelenhetnének meg.

A próbára bocsátás és a felfüggesztett szabadságvesztés mellett elrendelt, valamint a feltételes szabadulással egyidejűleg alkalmazott pártfogó felügyelet jogintézményét sikerrel adaptálta a magyar joggyakorlat, amely a legutóbbi időkig meg is elégedett e tény deklarálásával, s a továbbiakban alig mutatott érdeklődést a jogintézmény működése iránt bármiféle szempontból is.

A jogintézmény ettől függetlenül bizonyos előírások, törvényszerűségek és lehetőségek alapján kialakította tevékenységének kereteit, és besorakozott a „sziklakeményen kiépült intézményrendszer” öntörvényű, működésében céltól és értelemről elvonatkoztató tagjainak sorába. Intézményrendszeren értem a gyermek- és ifjúságvédelem rendszerén és a büntetőrendszeren túlmenően általában a gazdasági és társadalmi szerkezet teljes intézményrendszerét, amelynek lecsupaszított működését az utóbbi időkben oly nagy ijedtséggel vette tudomásul a működésének kiszolgáltatott „társadalom”.

Magam nem használom foglalkozásom megnevezésére a *pártfogó*, kivált nem a *pártfogó felügyelő* elnevezést. Mint ahogy a gyereket sem vagyok hajlandó bűnözőnek ítélni, bűncsisnek becézni, pártfogoltnak csúfolni. Minden tisztelet a hagyománynak, amely e foglalkozás

elnevezését világra jönni segítette — az elnevezés nem szerencsés. Nem elsősorban azért, mert enyhe ízléscím, s ezért van némi komolytalanságra ingerlő hatása, hanem azért, mert a szó jelentésének a valóságban nincs meg az aranyfedezete!

Ez a szervezet nem mondhatja magát segítő-támogató szervezetnek — noha tagjainak nagylelkűsége nem mondana ilyesfajta törekvéseknek ellent —, segítő-támogató tevékenységre csak igen korlátozott mértékben van lehetősége. Intézményi funkciói általános sajátosságokat mutatnak. A szokásos kettősséget — deklarált humánus elvek a törvényekben, ezeknek keményen ellentmondó, látens működési elveknek engedelmességek a gyakorlati működésben.

A fiatalok pártfogó felügyelete nem működik. De üzemel. Effajta tevékenységét aránylag egyszerű adminisztrációs ügyvitellel lefedi, nincs ügyészi vizsgálat, amely hibát találhatna benne. Jelentéseiben leírja munkájának mintaszerű voltát — 1970 óta soha sehol vissza nem jellemezte, hogy működésének feltételei hiányoznának. Ügyeinek nagyobb része „eredményesen” ér véget — egyesek szerint azért, mert akiknek az ügye eredményesen zárul, azok nagyobbik részét nem is kellett volna pártfogó felügyelet alá helyezni, vagy talán büntető eljárás hatálya alá vonni sem. A tökéletes bürokratikus végrehajtó szervezet modelljét testesíti meg. Speciális fölkészültsége a munka végzésére nincs, szemlélete, módszerei, szokásrendje, szervezett továbbképzései nincsenek. Minden pártfogó a maga lelkiismeretére és felelősségére hagyatva dolgozik — önállóan, minimális kötöttségekkel. A szakmában való tájékozottság nem követelmény. A rokonszámok törekvéseiről, tevékenységéről, a szociális támogató hálózat kiépüléséről a pártfogó nem tájékozott, a jogpolitika, a kriminológia, a kriminállélektan mozgásait nem kíséri figyelemmel. Hogy képes-e a jelenség értelmezésére, amellyel, mint tevékenységének terepével szembekerült — kérdés. Támogató csoport, amelynek közösségébe beletartozna, nincs mögötte. Integráltsága az ifjúságvédő intézetek szervezeti kereteibe máig kétséges. A tanácsok gyámhatóságaihoz való egyidejű kötöttsége kétségtelenül elhibázott. Fenyegtettség lebeg feje felett — akárcsak pártfogoltjaié felett. Tevékenységét ügyészi vizsgálatok ellenőrzik, amelyek könnyebben tudják mérni a büntetés-végrehajtási funkciók teljesítését, mint a pedagógiai jellegű munkát, vagy az integráció érdekében tett egyéb erőfeszítéseket. Vabrik László ügyész írja „A javító- és büntetés-végrehajtási intézetekből elbocsátott fiatalok társadalmi beilleszkedése” című cikkében (BM Szemle, 1989/10. 35. p.) „... az eredménytelenségi mutatók aránya a pártfogó felügyelet lejártáig bizonyára tovább romlik. Ez az arányromlás azonban minden bizonnyal legalább részleges összefüggésbe hozható a bevezetőben már említett gazdasági-szociális helyzetünk romlásával, s a munkaerő-kereslet fokozódó csökkenésével is. Valószínűsíthetően ezzel hozható összefüggésbe az is, hogy a pártfogók a magatartási szabályok megszegése esetén feltűnően ritkán éltek az ügyészhez változtatás vagy szigorúbb intézkedés iránti indítvánnyal. Ez a pártfogói szemlélet azonban több esetben a magatartási szabályok további megszegéséhez, súlyosabb következményekhez vezetett.”

Mindezek azonban másodlagos kérdések.

Az igazi kérdés az: mit akar az államhatalmi akaratot megtestesítő törvényhozói hatalom? Mit akart a jogalkotó, amikor a fiatalok

büntetőjogát, az arra épülő büntetőgyakorlatot, benne a pártfogó felügyeletet, annak célját, működési elveit meghatározta?

Egy notabilitás részéről elhangzott egyszer egy javaslat: amennyiben a pártfogó felügyelet alatt álló pártfogolt újabb bűncselekményt követne el, felelősségre kell vonni a pártfogóját is. (Mellesleg: a jelenlévő 25 fős pártfogói hallgatóságból mindössze ketten tiltakoztak.)

Az efféle mindenhatósági hiedelmek mögött annak a hitnek kell munkálnia, hogy a körülöttünk lévő valóságos világ rendben van, csak az emberrel nincs rendben semmi. S e gyanakvás azt jelenti, hogy nemcsak a kriminális gyerekekkel, hanem a kriminális gyerek átnevelésével megbízott intézménnyel, sőt, az átnevelésért fizetett pártfogó személyzettel is baj van. Ki kell tehát terjeszteni a felelősség körét.

A rendőrség is gyanakszik, hogy a pártfogó felügyelettel valami nincs rendben. És próbálkozik. Hogy saját hatás- és tevékenységi körébe kapcsolja a pártfogó felügyeletet, elsősorban a bűnmegelőzés terén. Segítséget vár a tekintetben, kik fognak bűncselekményt elkövetni, hogy az erőket összpontosítani lehessen, magatartás-előrejelzést. (Amikor megneveztük a lehetséges elkövetői kört, amelyet szociológiai-lag körül lehet írni, nem volt elég. Neveket akartak.)

Félelmeim vannak. Én egészen bizonyos vagyok abban, hogy a pártfogó felügyelet nem vehet át rendőri funkciókat.

A pártfogó felügyelet a büntetés-végrehajtás része. Szabályoz, követel, ellenőriz, és újabb büntetéseket léptethet életbe. Életbe léptetheti a feltételes büntetést, vagy újabb büntetést foganatosíthat. Akkor is, ha nem történt újabb bűncselekmény. A magatartás kifogásolhatósága alapján.

A büntetés-végrehajtási bírói tevékenység vizsgálatáról szóló jelentés (IM Bírósági Főosztály, 31. 100/82. III/1. 11. p.) az alábbiakat észleli: „Az intézkedés ‚határozatlan’ jellege kirívó esetet is eredményezhet. A Fővárosi Bíróság előtt a Bv 738/81. sz. alatt folyamatban lévő ügyben indítványozta az ügyész az ideiglenes elbocsátás megszüntetését (a javítóintézeti nevelésből t. i.). A fiataikorút még 15 éves kora előtt könnyű testi sértés vétsége miatt próbára bocsátották, ezt egy év múlva meghosszabbították, fél év múlva pedig megszüntették, és könnyű testi sértés vétsége miatt a fiataikorú javítóintézeti nevelését rendelték el. A határozatok tartalmi szempontból törvényesek, mert a fiataikorú a magatartási szabályokat megszegte, de a környezeti hatásokat egyik esetben sem igyekeztek felszámolni. A fiataikorút az intézetből ideiglenesen elbocsátották, és a Fővárosi Gyermekek- és Ifjúságvédő Intézet-hez helyezték ki. A pártfogó felügyelet szabályainak újabb megszegése miatt az ügyész az ideiglenes elbocsátás megszüntetését indítványozta. Ezáltal a fiataikorú az egyik legenyhébb megítélésű vétség következtében több mint három éve áll büntető eljárás hatálya alatt.”

Az eset — ellentétben azzal, ahogyan a jelentés aposztrofálja — egyáltalán nem kirívó. A rendszer logikájának következményeképpen elég gyakori. Mindenfajta feltételes büntetéssel, próbára bocsátással együtt jár a magatartási szabályok előírása. S amennyiben azokat a pártfogolt megszegi, újabb büntetés (vagy a büntetés) foganatosítható. Az elkövetett cselekmény háttérbe szorul, a továbbiakban még *arányosító* tényezőként sem szerepel — a kezelő büntetőjog, a prevenció célzat, valamint a társadalomveszélyesség eszméi átveszik az uralmat, ők szerepelnek a továbbiakban mozgatóerőként.

Ennek a mechanizmusnak a mozgatása és életben tartása a pártfogó felügyelet valódi tartalma. A pártfogó felügyelet pontosan tudja, hogy a büntetések eszkálicióját végzi — messze túl az elkövetett cselekménnyel arányos büntetéseken —, de nem érzékeli ezt a tevékenységet rendellenességnek, hiszen a jogszabályi előírások alapján azok szellemében és sugalmazásával működik. A helyzet a fiatalokúak esetében különösen drámai: a társadalmi integráció, a másodlagos szocializáció kitüntetett szakaszában, a serdülőkorban és a fiatal felnőttkorban éveket(!) töltönek büntetés hatálya alatt a pártfogoltak. Értelmetlenül. Ez a körülmény ugyanis járulékos tényezőivel korlátozó erőt jelent abbéli törekvésekben, hogy helyüket a tágabb társadalmi szerkezetben megtalálhassák. A büntető rendszer működése maga siklatja ki az integrációs törekvések és késztetések lehetőségeit!

Nem szorul magyarázatra, hogy ennek az időszaknak az elszalasztott lehetőségei a későbbiekben pótolhatatlanok. A szakképzettség megszerzésének, a munkaszervezetbe történő betagolódásnak a későbbiekben már korlátozottabbak az esélyei. Márpedig átlagos esetekben is hosszú a büntetés hatálya alatt töltött idő. Az elkövetéstől a tárgyalásig kb. egy év telik el, vagy még annál is hosszabb idő. S még utána következik a felfüggesztett időszak, vagy a próbára bocsátás ideje, illetve a büntetés foganatosítása, sőt, a büntetés kiállása után ismét pártfogó felügyelet szokott következni, aminek tartama átlagosan minimum egy év. A büntetések időbeli kiterjesztettségének, s vele együtt a fenyegetettségnek és az állandó beavatkozó ellenőrzésnek negatívabb hatásai vannak, mint azt a törvényalkotó szándékaiban feltételezte. Ha az emberi arányérzék, az igazságérzet és a büntetés nem korrelál egymással — és ez gyakori eset —, az nemcsak a személyiségben indíthat el torzító folyamatokat, hanem elidegenítő hatással bír a jogrendszer, illetve a jogkövető magatartás kialakításának irányában, végső soron a társadalmi intézményrendszerhez való viszonyulás egészében is.

A pártfogó felügyelet nem vonhatja kétségbe a törvényi intenciókat. Elfogadja tehát a rendszer logikáját, amelynek a formállogika értelmében valóban van racionális magva: ha feltételes büntetést vagy egyszerűen intézkedést alkalmazok, akkor szabályokat kell állítanom, ha szabályokat állítottam, akkor azok megszegését szankcionálnom kell.

Van néhány tényező, amely ösztönzően hat erre a gyakorlatra; ezek közül csupán egyre kívánok utalni. A magyar társadalom elmúlt 50 évének közgondolkodásában igen-igen mélyen gyökeres a meggyőződés: az ember első számú minősége, hogy munkakerő, s minden más ennek rendelődik alá. A gazdasági ráció, az extenzív iparosítás követelményei — amelynek szüksége volt a teljes munkaerőalap áruvá tételére — teljesen átszötték az emberi gondolkodást, és meggyőződéssé tették azt a hiedelmet, hogy az elsőrendű életminőség a munka, valamint azt, hogy csak az állami szektorban végzett munka fogadható el teljes értékűnek. Így hát a pártfogó felügyelet maga is teljes meggyőződéssel képviseli ezen eszmét, és teszi magáévá a próbaszabályok legfőbbikének, a munkakötelezettségnek a fontosságát, majd annak megszegése esetében teljes meggyőződéssel büntet. Annak a legfőbb próbaszabálynak, amin egyébként a pártfogolt további sorsa áll vagy bukik, nevezetesen a munkakötelezettségnek az értelmességét nem kifogásolhatjuk. De kifogásolhatjuk a pártfogó fe-

lügyelet gyakorlatát, amely nem törődve az eredeti célkitűzéssel (nevezük ezt akár személyiségfejlődésnek, akár társadalmi integrációnak), teljesen függetlenül a munkaszervezettől, az emberi teherbírástól, a munkáért kapott bértől és ezernyi más személyi körülménytől, Sajó András kifejezését használva a „munkára hajszolás” szolgálatába állítja a pártfogói szervezetet. És a szabály áthágásakor életbe lépteti a büntetést, függetlenül az elkövetett bűncselekmény minéműségétől. A munkakötelezettség megtagadása a pártfogolt részéről életbe léptetheti a tényleges börtönbüntetést, eredményezhet próbahosszabbítást, javítóintézeti nevelést — de ha nem léptet is életbe újabb büntetést, akkor sem elhanyagolandó, sőt, büntetésként értelmezendő az a zaklatás, és a büntetéssel való állandó fenyegetődzés, amelyet a pártfogó pedagógiai eszközként alkalmaz a pártfogolt magatartásának megváltoztatásához. (A pártfogói meggyőződés mellett a pártfogó feje fellett is fenyegetettség függ: felelősségre vonható, ha nem teszi a dolgát, a törvény betartásának kemény és következetes teendőit. Törvénytisztelet munkál és félelem.)

Az úgynevezett külön magatartási szabályok, amelyeket (a munkakötelezettség, a jelentkezési, kapcsolattartási kötelezettség, lakóhely- és munkahelyelhagyási szándék előzetes bejelentésének kötelezettsége mint mindenki számára kötelezően előírt próbaszabály mellett) személyre szabottan írhat elő a bíróság, nemcsak pozitív hatással bírnak, hanem erősíthetik azt a beszorítottságot, amely végeredményben céljával ellentétes irányban hat, mert leghétköznapiabb mozgásában korlátozza a pártfogoltat, és csak arra alkalmas, hogy ellenállást keltsen a rendszer működésével és annak képviselőjével szemben.

Ezek a szabályok a teljes életszféra átfogását, az ellenőrzés totális kiterjesztettségét célozzák. Végeredményben börtönkörülményeket kívánnak megteremteni. Nem csoda, hogy a fenyegetettség állandó jelenlétével frusztrációt, majd ennek áttételeiben magatartás-deformációt eredményeznek. „Az intézkedésektől a súlyosabb ítéletek felé haladva nő a külön magatartási szabályok gyakorisága, valamint ezzel párhuzamosan emelkedik a súlyosabb ítéleteknél az egy főre esően előírt kötelezettségek, tilalmak száma is. (...) Ugyanakkor a szabadságukban rövidebb-hosszabb ideig korlátozott fiatalok személyisége — általános tapasztalat szerint — sérültebb, a korlátozásokat, kötöttségeket nehezebben tűrik el. Nevelésük szempontjából tehát nem biztos, hogy a legjobb módszer a nagy számban és nagy gyakorisággal előírt külön magatartási szabályok alkalmazása. A valóság viszont az, hogy minél súlyosabb ítéletet kapott a fiataikorú, annál inkább sújtják még további joghátránnyal is. (...) Pedagógiai szempontból nem tartom helyesnek az ilyen fokú korlátozást, mert az inkább dacot, ellenállást vált ki a pártfogoltból, mint az előírások betartására való törekvést. Kérdéses az is, hogy a — jórészt — személyiségükben valamilyen fokon sérült, gyakran labilis idegrendszerű fiatalok képesek-e egyáltalán eleget tenni ennyi külön magatartási előírásnak?” (ifj. Bujdos László: A jogerős bírói határozatok alapján pártfogolt fővárosi fiataikorúak külön magatartási szabályainak vizsgálata. In: Tanulmányok, cikkek a fővárosi gyermekvédelem köréből. Bp. 1985. 105—126. p. Kézirat gyánánt.)

S ha mindehhez hozzávesszük a felnőtteknél kötelező jellegű bejegyzést a pártfogás tényéről a személyi igazolványba (fiataikorúaknál

csak az erről tanúskodó dokumentumot kell az igazolványban tartani), akkor érzékelhetjük teljességében az állítólag bűnmegelőzési szándékokra felépített struktúra ellenkező irányba történő kimozdulását. A maga igazolásával bűnösségét is bevallani kényszerülő pártfogolt mozgása lehetetlen lesz abban a társadalmi térben, ahol munkahelyet, szállást, emberi megbecsülést kellene kapnia, de elfogadott lesz abban a szubkulturális térben, ahol a bűnösség nem megbélyegző. (A bűnözői identitás kialakulásának könyvtárnyi szakirodalma van — nem kívánjuk megismételni.)

A pártfogói tevékenység ily módon parancsolt működésének belső logikája több irányban is eredményezhet torzulást.

Legfőbb torzító tényező a pártfogó bizonytalansága a pártfogolt helyzetének megítélésében. Nincs leírva, meghatározva, mikor, milyen mértékű szabályszegés esetén kell a büntetés foganatosítása érdekében feljelentést tenni az ügyészségen, bíróságon. Sürgető kérdéseinkre is csak azt az ügyészi választ kaptuk mindenkor: a pártfogó mérlegelési körébe tartozik, a pártfogó megítélésére van bízva.

Ugyanakkor a szakirodalomban szigorúbb sugallatok jelennek meg. Idéztük ezekből Vabrik László cikkét, mely szerint az a pártfogói szemlélet, amely nem él a szigorúbb intézkedés iránti indítvánnyal, maga is hibás a súlyosabb következmények kialakulásában. A gondolat sikamlós úton halad ugyan, de azt bátran teheti, hiszen a magyar jogelmélet és joggyakorlat ortodox vezérelvein épül: azt kell üldözni, aki még nem követte el a bűncselekményt, azt kell becsukni, akitől félünk, hogy elköveti. Azaz — végső soron — mindenkit.

Beláthatatlan és kideríthetetlen, milyen zavarokat okozott ez az eszmei és szemléleti tisztázatlanság a pártfogó felügyelet működésében, amelynek egyenesen vezérelve volt e preventív bűnmegelőzés feladatkörét ellátni, helyett, hogy kimondta volna azt az egyszerű igazságot, hogy büntetőjogi repressziót alkalmazni bűncselekményért kell, és nem magatartásért — becsukni azt kell, aki bűncselekményt követett el, és nem azt, aki potenciális bűnelkövető.

A struktúra (pártfogó felügyelet) ilyen irányba történő mozgásának azonban — tudomásunk szerint — semmiféle szakirodalma nincsen. Az értelem kontrollját ily módon nyilvánvalóan nélkülöző szervezet működésének felülvizsgálata kívántatik meg — valóságos célok világos megfogalmazásával. Csak világosan megfogalmazott törekvések bírnak szervező erővel egy tevékenység gyakorlatának kellő irányú alakításában.

A pártfogó felügyeletnek szembe kell néznie eddigi gyakorlatával, amely azt mutatja: az erőszak nem bizonyult hatékony eszköznek a gondjaira bízott pártfogoltak integrációjának segítségével, s azokon a pozitív tapasztalatokon kell tovább építkeznie, amelyeket segítő tevékenysége eredményeképpen mondhat magáénak.

Feminista Hálózat

— alapító nyilatkozat —

A nők sem a világháború előtt, sem az elmúlt negyven évben nem tölthettek be, és úgy tűnik, a legújabb politikai változások során sem tölthetnek be aktív szerepet a társadalom alakításának folyamatában.

Semmi jele nincs annak, hogy a társadalom irányító erői számolnának a nők emancipációs törekvéseivel, tényleges egyenjogúságra vonatkozó igényükkel. E mozdulatlanság láttán, és a vasfüggöny megszűnte után felismerve a civil társadalmak mozgalmainak hatását, világossá vált, hogy a nőknek maguknak kell a patriarchizmus társadalmi és magánéleti továbbélése ellen fellépni.

Ez a felismerés, valamint az elmúlt negyven év „felemás emancipációjának” megértése késztetett bennünket arra, hogy egy alternatív nőmozgalmat kezdeményezzünk. Csoportunkat Feminista Hálózatnak neveztük el.

A Feminista Hálózat célul tűzi ki a nők és férfiak tényleges egyenjogúságának megvalósítását, a nők ellen megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetések és előítéletek felszámolását. Ezekhez a célokhoz olyan cselekvési formákat keres, amelyek egyúttal erősítik az állampolgárok autonómiáját és együttműködési hajlandóságát.

Előzmények:

Az 1949-es Alkotmány törvénybe iktatta a nők egyenjogúságát, gyakorlatilag a munkához való jogát. Ám viták és konszenzus nélkül a hatalom által felkínált látszólagos emancipáció egy alapvetően konzervatív és kettős erkölcsű társadalomban a nők számára csak olyan következményekkel járhatott, amelyek a nőket mára elbizonytalanították, megfosztották, bűnbak szerepbe kényszerítették. A társadalom tagjait torzító-megnyomorító mindenható politika tönkretette a támogató közösségeket is és kizsákmányolta az emberi élet természetes erőforrásait, beleértve az emberi kapcsolatokat is. A népeség széles tömegeiben gyakorlattá vált, hogy nők, férfiak, gyerekek, idősek és fiatalok külön-külön viselték terheiket. A nők „megbízhatatlan”, olcsó munkaerővé váltak, az állami szociálpolitika eszközeivel népesedési felelőssé, az emberi kapcsolatok romlásával szexuális tárgygyá, „jobb esetben” férfi karriernek menedzsereivé, misztifikált anyaszerepben gyermekintézmények és szolgáltatások híján rosszul fizetett háztartási alkalmazottá.

A mindennapi terhek, szerepbizonytalanságok a férfiakat is sebezhetővé tették. A tekintélyelvűség és paternalizmus nem csupán társadalmi szinten kártékony, személyiséget is torzít. Az előjogokról való lemondani nem tudás és ennek összes következménye ma is uralja a magán- és közélet konfliktusait.

Ha a közeljövőben nem sikerül a sajátos női szempontok létjogosultságát elfogadtatni és azokat érvényesíteni a társadalom széles rétegeiben, a megújulásra képtelen egyházakkal szemben, valamint az elsőprő férfi-többségű parlament munkájában, akkor a nők a következő évekre használható egyetlen túlélési stratégiaként az engedelmes visszavonulást, a gazdasági, majd a piac törvényei szerint, a teljes alávetettséget „választhatják.”

Célok:

A Feminista Hálózat elkötelezi magát egy olyan társadalom céljai mellett, amely gyermeknek, nőnek, férfinak azonos eséllyel nyújtja az önmegvalósítás lehetőségét, nem csak a nemek közötti megkülönböztetés, hanem vallásra, származásra, nemzetiségre való tekintet nélkül. Ebből következik, hogy a mi emancipáció értelmezésünk univerzális, a társadalomra mint egészre irányul. Hisszük, hogy a mi értelmezésünk kiküszöböli a magzatvédő, családvó, nemzetféltő aggodalmaskodás ellentmondásait. Az Európához csatlakozás reményében biztosak vagyunk abban, hogy a sajátos női érdekek egyúttal egy civil társadalom értékei is. Ezért meg akarjuk változtatni a jelenlegi hátrányos helyzetet állandósító politikai, gazdasági foglalkoztatási valamint az emberi kapcsolatokban (családokban) működő rossz gyakorlatot és beidegződéseket. Párbeszédben, nyílt vitákban kívánjuk csökkenteni az adott kérdésben érintettek ellenállását, ellenérdekeltségét.

Küzdeni fogunk létfeltételeink javításáért, a munkához való jogunkért, az életformák szabad választásáért, egészségünkért, a széles értelemben vett létbiztonságunkért, az iskolázottság javításáért, a nőket érintő minden kérdésbe való beleszólás jogáért.

A Feminista Hálózat követeli a munkanélküliség elleni hatékony fellépést, a foglalkoztatás nők számára hátrányos szerkezetének megváltoztatását, bármely tulajdonformához erős szakszervezet működését, azokban arányos női képviselést. Biztosítsák törvényesen a rugalmas munkaidőt, a részfoglalkoztatást, mind a nőknek, mind a férfiaknak. A munka jelentését úgy kell értelmezni, hogy a gyerekek ellátása, a háztartási munka — mint a mindennapi élet fenntartásához nélkülözhetetlen munka — beletartozzék az elismert tevékenységek körébe. Elvégzéséhez nőknek és férfiaknak ugyanazokat a jogokat, köteleseket és lehetőségeket kell biztosítani. Központi pénzalapokból magas színvonalú gyermekintézményeket, gyermek- és családbarát szolgáltatási rendszert kell kiépíteni. Ingyenes abortuszt, a fogamzásgátlás felelősségének megosztását mind a nemek között, mind a lakosság és az egészségügy között, a politikai életben a tekintélyelvű férfi-magatartás visszaszorítását kívánjuk. A politikai hatalomnak még közvetve se lehessen beleszólása abba, hogy gyerekek, nők, férfiak milyen formában élnek együtt.

Minden olyan szociális, erkölcsi kényszert, amely a házasság- és család intézményét tünteti ki és büntet más életformákat, meg kívánunk

szüntetni. El akarjuk érni, hogy a társadalom képes legyen minden-fajta másságot (kulturális, szexuális) tolerálni, és befogadja a szellemileg és fizikailag csökkent képességűeket, a fizetett munkából kiszorult nyugdíjasokat.

Kritikai elemzés tárgyává kívánjuk tenni az óvodai és iskolai programokat, tanterveket és könyveket, hogy ne közvetítsenek elavult nemi szerepekkel kapcsolatos előítéleteket.

Tiltakozunk a nők, gyermekek ellen családon belül elkövetett erőszakos cselekedetek ellen, amelyeket a társadalom hallgatólagosan tudomásul vesz. Sürgetjük ilyen esetekben a törvénykezés szigorítását, menedékhelyek, krízistelefon és taxi-szolgálat biztosítását.

Minden haladó feminista irányzat úgy képviselte a nők érdekeit, hogy a hatalmi viszonyon alapuló nemek közötti kapcsolat megszüntetésére irányult. A Feminista Hálózat a nemek közötti valódi egyenlőséget követeli a társadalmi élet minden területén.

A FEJLŐDÉS ESZMÉJÉNEK TÖRTÉNETE

(Wolfgang Sachs hat tanulmánya)

Napról-napra olvashatunk a „fejlett” országokról, „fejlett” technológiákról, vagy akár népekről. Sokan használják ezt a fogalmat, mást és mást értve alatta. A fejlődés fogalma összekeveredik a növekedéssel, a gazdagsággal, a komplikáltsággal, azonosítjuk akár az egy főre jutó magas nemzeti össztermékkel is. Mi a fejlettebb? Az összetettebb, a több kapcsolattal rendelkező, a rendezettebb? Vagy talán a szellemibb? A tudatibb? — Melyik technológia a fejlettebb? Az ufainaké, az Amazonas-menti népé, amelyik évszázadokon át a természeti környezetével összhangban élve képes volt alkalmazkodni és fentmaradni — vagy az a technológia, amelyik a világ bármely részén, északon vagy délen, halmozza a hulladékokat, kimeríti a forrásokat, írtja az őserdőket s a bennük élő milliónyi fajt? Mi a fejlettebb? Szársomlyó-hegy évmilliók alatt létrejött élővilág, vagy az a technológia, amelyik képes azt hónapok vagy napok alatt elpusztítani? Mi a fejlettebb? A kőbalt, vagy a hidrogénbomba? A nyíl és az íjász művészete, vagy a cirkáló rakéta?

Ezek jutnak eszembe Wolfgang Sachs hat tanulmányát olvasva, amelyek németül és olaszul az Entwicklungspolitik ill. Manifesto c. lapokban, majd a Pennsylvanai Állami Egyetem kiadásában külön füzetben is megjelentek (On The Archaeology Of The Development Idea, November, 1989.)

A fejlődés „modern” megfogalmazása Sachs szerint Trumannak, az Egyesült Államok egykori elnökének köszönhető, aki 1949. január 20-án a világ jelentős részét „fejletlen térségnek” nevezte. Az érintett népek elfogadták ezt az ítéletet: ők fejletlenek, s legfőbb céljuk a fejlődés. Truman kinyilatkoztatta: „a nagyobb termelés a jólét és a béke kulcsa”, és meghirdette programját: a magasabb ipari tevékenységgel kell enyhíteni az „elmaradt népek szenvedésén”. Vetélkedés kezdődött, amely során Dél utol akarta érni Északot. A mezőny azonban egyre inkább szétszóródott, sokan kiestek a versenyből s egyesek gyanakodni kezdtek: vajon helyes-e egyáltalán a célkitűzésük?

A gyarmatosítás korában a gyarmatok elsősorban nyersanyagforrást és piacot, de Anglia és Franciaország számára kulturális kötelezettséget is jelentettek: „fel kell emelni a színes

fajtaikat” a civilizáció magasabb szintjére. A kulturális haladás (nyelv, iskola, vallás, művészet stb.) fontossága egyre inkább csökkent, s egyre nagyobb lett az anyagi növekedés, a termelés jelentősége. A XIX. század termelési központú önteltségéből származó módon már a földnek és kincseinek kirablását nevezték fejlődésnek.

A fejlett-fejletlen tétel hitvallássá lett. Észak országai Dél népeit egyszerűen elmaradottnak bélyegezték, nem fogadták el, hogy azok a saját életüket kívánják élni, a saját útjaikon akarnak járni — s azt tanították, hogy egyetlen út létezik csak minden nemzet számára.

A második világháború után felszámolták a gyarmati rendszert. Az Egyesült Államok nem területeket akart birtokolni, hanem gazdasági hegemoniára törekedett. Újfajta, antikolonista imperializmus jött létre. Az Egyesült Államok által felvázolt képet Dél vezetői is elfogadták, Nehru, Nkrumah, Nasszer vagy Szukarno számára egyformán a gazdasági növekedés lett az állam célja. A hagyományokat, a régi hierarchiákat, a lelki szokásokat, a társadalom teljes szövedékét felszámolásra ítélték. A világon mindenütt egyre inkább csak egyetlen modell létezett — az amerikai életmód nyomán.

A hatvanas évek végére azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a fejlődés ígérete — a legtöbb nemzet számára — csupán homokra épült. A gazdaság árnyékában nőtt a nyomor, a munkanélküliség; az elmaradt/haladó, hagyományos/modern megkülönböztetés túlhaladtá vált.

A második világháború után egyre többet beszéltek a globális szegénységről. Egy 1948–49. évi világbank-jelentés szerint az Egyesült Államokban az átlagjövedelem 1400 dollár felett volt, míg a világ országainak a felében 100 dollár alatt. A szegénység gyógyszere — vélték — a gazdasági fejlődés, s fel sem vetődött, hogy annak oka az elnyomás és gyógyszere — a felszabadítás.

McNamara 1973-ban arról beszélt, hogy a század vége előtt eltöröljük a Földön az abszolút szegénységet... Kiket tekintünk abszolút szegénynek?

Gyakran azokat, akiknek a tápláléka nem ér el egy bizonyos kalóriaszintet — holott ez csupán a biológiai minimum: az embereknek másra is szükségük van. Ugyanakkor a jövedelem nem feltétlenül jellemző a szegénység fokára. Vannak kultúrák, amelyekben az embereknek kevés tulajdonuk van, s a pénz csupán mellékes szerepet játszik. Amiért másutt

készpénzzel kell fizetni, azt itt a rokonság, a közösség segítése teremti meg. Ezen alacsony jövedelmű társadalmakban mégsem éheznek, van fedél az emberek feje felett. A hagyományos mexikói falvakban pl. a közösség elítéli a magán-felhalmozást. Az állandó hiánnyal küzdő modern szegényeket ott találjuk, ahol a pénz elsőrendű fontosságú.

Vannak társadalmak, amelyekben a személyi viszonyok, kapcsolatok állnak előtérben, másutt a személyeknek a tárgyakhoz való viszonya, a szerzés, a dolgok birtoklása. A Harmadik Világ országaiban a második világháború után egyre inkább elterjedt ez a szemlélet. Az eszközök, a tárgyak az ember fölé magasodtak, fontosabbakká váltak az emberi kapcsolatoknál. Eszközzeink már többek eszköznél, olyan világnézet részévé váltak, amely alapja a technológia diadalmenetének átélése. Ez a világnézet gépiesen szemléli a természetet, egyöntetűnek látja a teret és lineárisnak az időt. Sachs Gandhi következetességét állítja elének, aki 1909-ben ezt mondta: „Ha India elhatározná, hogy utánozná Angliát, az a nemzet végromlását jelentené.” Gandhi megnyerte a küzdelmet, de ügye elveszett. Kevéssel a függetlenség elnyerése után elvei feledésbe merültek. Gandhi ki akarta űzni az angolokat, hogy országa inkább India legyen, de Nehru számára a függetlenség arra adott alkalmat, hogy India inkább nyugatíva váljék. Nehru nem látta valósnak Gandhi célkitűzéseit, mondván, a gazdaság törvényei uralják a társadalmat.

A társadalomnak *van* gazdasága, de a társadalom *nem* azonos azzal. Minden társadalomban van termelés, elosztás, fogyasztás, de csak a modern társadalomra jellemző a gazdasági hatékonyság szerint kialakított ár, a jelenlegi tulajdonosi és munkaviszony. Vannak más modellek is. Korábban a piac *hely* volt, a piactér. Adam Smith-nél kezdett kialakulni a piac mai értelmezése, és az elvont fogalommmá vált. Valaha a föld nem volt eladható, rosszallották a vetélkedést, és csak a társadalom peremén élők dolgoztak munkabéért.

A „*fejlődés dáriódója*” talán 1972-ig tartott. Ebben az évben rendezték meg az ENSZ első környezetvédelmi konferenciáját, ekkor kezdett tudatosulni a savas esők hatása, s hogy a madarakat-halakat miként mérgezik az ember által kibocsátott szerves vegyületek, vagy hogy mit jelent a sivatagosodás és a többi „globális” gond. Ebben az évben jelent meg a Római

Klub első jelentése, (a mind Keleten, mind Nyugaton annyi haragos tiltakozást, lekicsinylő lenézést kiváltó „Nővekedés határai”). A környezeti gondok ellentmondani látszóttak a „fejlődés” fogalmának. A kormányok eleinte nem akarták tudomásul venni, hogy a növekedésnek határai vannak, majd később új fogalmat alkottak, a „fenntartható” fejlődését, mintha ezzel valamit is megoldottak volna.

Sachs részletesen ír az indiai Chipkomozgalomról, a fákat a motoros fűrészel szemben átkarolva védő asszonyok bölcs bátorságáról, akik jobban tudták a hatóságoknál és a vállalatoknál, hogy az ember életéhez elengedhetetlen a természet megóvása. (Sachs nem kedveli a környezetvédelem, a környezet kifejezést: ez, mint írja, semmiféle életet nem tükröz, élettelen, szintelen és passzív.)

Utolsó tanulmányában Sachs azzal foglalkozik, hogy *világszerte pusztulnak a kultúrák*, közeledünk egy globális „monokultúra” felé. Ennek jellemzésére leírja, hogy Földünkön jelenleg 5100 féle nyelvet beszélnek, ezek 99%-át Ázsiában, Afrikában, a Csendes-óceán vidékén és Amerikában, s 1%-ukat Európában. Nigériában 400, Indiában 1682, Közép-Amerikában 260 félet. A nyelvek gyorsabban halnak ki, mint a fajok, egy nemzedék múlva már valószínűleg csak mintegy 100 féle nyelvet fognak beszélni a világban!

Az ENSZ megalakulása idején, 1945 májusában úgy gondolták, hogy a humanizmus eszméje egyesíteni fogja az embereket, semmivé téve a nemzeti-ségi, vallási, társadalmi különbségeket. Úgy hitték, hogy a piaci viszonyok földi kiterjedésűvé válása biztosítja majd a világbékét, az erőszak helyett a kereskedelmi szellem fog uralkodni s a világ egységének alapja a gazdasági kapcsolatok hálózata lesz.

Azt hitték, hogy a gazdasági kapcsolatok hálózata, a javak áramlása elnyomja a fegyveres összecsapásokat. Ez sem így történt. Majd minden ország politikájának lényeges részévé vált az attól való félelem, hogy lemaradnak a nemzetközi versenyben. Könnyörtelen vetélkedés alakult ki, amelyben minden résztvevő függ a többitől, s alig van ország, amelyik képes saját rendeltetése szerint élni. Az országok között természetesen vannak különbségek, de ezek viszonylagosak. A globális piac mind a győztesek, mind a vesztesékek számára lidércnyomássá vált. A nyugatosítás eszméje nem képes egyesíteni a világot, az egység ígérése-ből az egyformaság (uniformitás) fenyegetése lett.

György Lajos

KÁDÁR ERIKA:

ANGLIAI TAPASZTALATOK

Minden szociális szolgáltatást nyújtó intézményben, ahol megfordultam, tapasztalható volt a kliensekhez való viszonynak az itthon megszokottól eltérő módja.

Már az előtérben érzékelhető, hogy ezek az intézmények nem az információ monopolizálásával igyekeznek nélkülözhetetlenné tenni magukat. Mindenütt megtalálható ugyanis egy 1,5 m hosszú, kis rekeszekre osztott tábla, tele különböző prospektusokkal, melyek az adott intézmény szolgáltatásait ismertetik, tanácsot adnak az ügyintézéshez, vagy segítenek abban, hogy adott problémájával hova fordulhat a rászoruló. Lehet a probléma az, hogy nincs munkája vagy lakása, az, hogy a gyereke rosszul tanul, vagy homoszexuális kapcsolatot tart fenn, az, hogy idős családtagja ellátásához segítségre van szüksége, vagy bármi más, amiről úgy érzi, hogy egyedül nem képes megoldani. Minden szolgáltató intézmény gyakorlati munkájában érvényesülni látszanak bizonyos elvek, melyeket nekünk explicit nyíltsággal sosem fogalmaztak meg, valószínűleg azért, mert úgy gondolták, hogy a mögöttük meghúzódó értékek a magyarországi szociálpolitikát is áthatják, ezért ezekről felesleges beszélni. Maximális szabadságot igyekeznek biztosítani az egyén számára a sorsát érintő döntésekben. Azokra is igaz ez, akik korlátozottan képesek csak megítélni helyzetüket (értelmi fogyatékosok, mentális problémákkal küzdők, gyerekek stb.). De ismeretlen fogalom a kényszer-elvonókúra is. Az alkoholista is dönthet, meg akar-e gyógyulni, vagy sem.

Tisztában vannak azzal, hogy maga a segítségkérés ténye, vagy a segítségre való rászorultság a kiszolgáltatottság érzését válthatja ki a kliensben. Tudatosan törekednek a kiszolgáltatottságot fokozó tényezők minimalizálására.

Kerülik a látszatzmegoldásokat. Igyekeznek a lehetőségeket igazítani a kliens szükségleteihez, nem pedig az embert bepréselni a kialakult eljárásmodok valamelyikébe.

Arra törekednek, hogy a szociális szolgáltatások minél nagyobb körét jogszerűvé tegyék. Így kívánják elkerülni azt a lehetetlen állapotot, hogy valaki a lehetőségek ismerete híján el-eshessen olyan szolgáltatásoktól, amelyek kérvényezés esetén megilletnék őt.

Az államapparátus a polgárok alapvető jogának tekinti, hogy küzdjenek érdekeik érvényesüléséért. A küzdelem

útjai is intézményesültek. A szociális szolgáltatások fontos típusát jelentik például az ún. *voluntaryk*, az önkéntesek szervezetei. Nekem a yorki Önkéntes Szolgáltatások Irodájába (C. V. S.) sikerült eljutnom. Az iroda célja az önkéntes szerveződések támogatása, menedzselése addig, amíg képessé nem válnak az önállóságra. Elmondták a *voluntaryk* megalakulásának módját is. A *voluntaryk* célja mások életnívójának javítása, ezért létrejöttük általában azzal kezdődik, hogy egy-két ember valamilyen problémát észlel, és elhatározzák, hogy megoldást keresnek enyhítésére. A legtöbb önkéntes szervezet a valamilyen egészségkárosodásban szenvedőkön igyekszik segíteni, de gyakori az is, hogy a lakóközösség érdekét képviselik hivatallal való vitás ügyekben, illetve valamilyen speciális területen ingyenes jogi tanácsot adnak a rászorulóknak. A *voluntaryk* rendkívül elterjedtek. Yorkban, amely kb. 100 ezer lakosú város, 300 önkéntes szervezet működik. Az egyik *voluntary* például azt vállalja, hogy értelmi fogyatékos vagy testi fogyatékos gyerekeket nevelő családok mellé segítő családot keres, amely időnként egy-egy estére vagy a nyaralás idejére vállalja a gyermek ellátását. A gyermeket befogadó család a gondoskodásért a *voluntarytól* kaphat költségtérítést. A szolgáltatást igénybe vevő család minimális közvetítői díjat fizet. A különbözetet a *voluntary* fedezi adományokból, tanácsai támogatásból vagy egyéb bevételeiből. A legtöbb létrejött önkéntes szervezet olyan egyedülálló, balesetet szenvedett embereknek igyekszik segíteni, akik kórházi ápolásra már nem szorulnak, de még nem képesek a teljes önellátásra. A C. V. S. az ehhez hasonló problémákat felkarolóknak először is segít megkeresni azokat az embereket, akik szintén szívesen segítenének más embereknek. Legtöbbször gyűlést hirdetnek meg az érdeklődők számára. Ezek a gyűlések egyrészt brainstormingként működnek, segítve ezzel a célok, módszerek tisztázását, másrészt „kitermelik” azt a magot, amely a leendő *voluntaryt* életetni fogja. A C. V. S. igazi segítő munkája ekkor veszi kezdetét. A megszerveződés minden nehézségén igyekszik átsegíteni az önkénteseket. Tanfolyam keretében megtanítják őket arra, hogy menedzseljék magukat, milyen forrásokból szerezhetik meg a működésükhöz szükséges pénzt, megtanítják őket a tárgyalás taktikájára, megismertetik velük a könyvelés szabályait stb. Addig, amíg a *voluntary* képes nem lesz az önfenntartásra, ad-

dig olcsó irodahelyiséggel, xerox lehetőséggel is támogatni tudják az önkéntesek szervezeteit. A C. V. S. működéséhez szükséges pénzt 60%-ban a helyi tanács biztosítja. A továbbiakat maguk teremtik elő bevételeikből. Beszélgetés közben kiderült, hogy a *voluntaryk* tevékenysége (például a lakóközösségek esetében) gyakran a tanács ellen irányul. Feltettük azt a kelet-európai ésszel logikusnak tűnő kérdést, hogy tényleg hajlandó-e a tanács ilyesmit finanszírozni? Nem nagyon értették, hogy ez miért probléma a számunkra, hiszen ez is hozzátartozik az állampolgári jogok gyakorlásához... A *voluntaryk* jelentősége abban rejlik, hogy flexibilisek, alkalmasak az új ötletek kipróbálására, szolgáltatásaik vagy ingyenesek, vagy nagyon olcsók. Az állami szociális intézményektől függetlenek, nem a profitérdek, hanem a segíteni akarás működteti őket. Aktivisták ingyen dolgoznak, később esetleg fölvesznek néhány alkalmazottat, vagy klienseik érdekében megfizetnek néhány szakembert. A *voluntaryk* nonprofit szervezetek. A szolgáltatásokat igénybe vevők és a szolgáltatók egyaránt tulajdonosaiknak érzik magukat. Általában jótékonyági szervezetként vannak bejegyezve, ami feltételezi a politikai semlegességet is. Ennek ellenére, ha a használók érdekei úgy kívánják, politikai harcba is bele kell menniük. Ebben az esetben természetesen zsarolhatóvá teheti a *voluntaryt*, ha a tanácstól is kap anyagi támogatást. Példaként elmondták, hogy a konzervatív kormányzati politika egyik megnyilvánulása az, hogy nem könnyű hozzájutni bizonyos esetekben (pl. testi fogyatékosok) a társadalombiztosítási ellátásokhoz. Ezen a területen elválaszthatatlan a segítségnyújtás a politizálástól. Azok a *voluntaryk*, melyek eléggé erősek ahhoz, hogy országos szinten is képviselhessék használóik érdekét, azért harcolnak, hogy tevékenységüket a szociálpolitika részévé nyilváníthatassák.

Bradford városban egy közösségi ház történetével és jelenlegi tevékenységével ismerkedhettem meg. Azon a lakótelepen, melynek központja a közösségi ház, háromezer család él. Hetven százalékuiban a családfő munkanélküli. Azért koncentrálták erre a területre, mert az itteni házak állami tulajdonban vannak, ezért elviselhető a lakbér összege. A telep fekvése igen szép. Domboldalon épült, a környékre szép kilátás nyílik. A történet két szálon fut, ezeket a szereplők személye és a közösséget érzett felelőssége sorolja

egy fonatba. A telepen rövid idő alatt két fiatalember — majdhogynem gyerekek — lett öngyilkos. Ez nagyon megrázta a lakókat, és néhány asszonyban megérlette az elhatározást, hogy tegyenek valamit a hasonló tragédiák ellen. Igyekeztek minél több embert rávenni, hogy törődjenek egymással, figyeljenek oda egymásra és főleg a fiatalokra. Amikor már voltak néhányan — főleg asszonyok —, akik szerettek volna beszélgetéseket szervezni az ott lakóknak a közös gondokról, helyet kértek a közösségi házban. Elutasították őket, mert a ház termei foglaltak voltak olyan rendezvények részére, melyek — jöllehet, nem az adott terület lakói vették igénybe azokat — pénzbevételt jelentettek. Az asszonyok és a ház vezetői közti feszültség a nyári szünet kezdetén hágott tetőfokára. A tanítás befejeztével a gyerekeknek nem volt hova menniük, semmiféle biztonságos időtöltés nem volt számukra a környéken. Az asszonyok ezért elfoglalták a kultúrházat. Hat hétig ott aludtak, napközben pedig programokat csináltak a gyerekeknek. Ezalatt a hat hét alatt bíróság elé vitték nézeteltérésüket, azonban számukra kedvezőtlen döntés született. Kötelezték őket a ház elhagyására. Nem sokkal kivonulásuk után a közösségi ház leégett, a tanács pedig megkönnyebbült, hogy a várható további pereskedés így elmarad. Azonban az ott lakók, élükön az asszonyokkal, elkezdtek ostromolni a tanácsot új közösségi házért. Céljuk elérése nem volt könnyű, s mikéntje is tanulságos. A ház fölépült, de nem volt egyetlen ember sem a telepen, aki értett volna a működtetéséhez. Az emberek eljártak ugyan a közösségi házba, de nem érezték magukénak azt. Az esték italozással teltek, és a berendezés viharos gyorsasággal kezdett pusztulni. Segítséget egy jótékonyági szervezettől kaptak, ez biztosított számukra egy népművelőt, aki a környék fiataljaival együtt rendbe szedte a házat, és ritmust adott a ház működésének. Idáig tart az első történet, és itt kezdődik a második, melynek mozgatói ugyanazok az asszonyok, akik a közösségi házért is szívósan harcoltak. Ezt a második harcot azonban már azokért a házakért vívják, melyek családjaiknak adnak otthont. Említettem már, hogy a telep szép fekvésű, olcsó bérű lakásokból áll. A tanács műszakilag megvizsgáltatta a házakat, és olyan szerkezeti hibát fedezett fel bennük, mely lehetetlenné teszi a javítást, ezért bontásra ítélte a telepet. A házak 25 éve

állnak, és külsőre semmi jel nem utal az életveszélyre. Ettől persze ez még igaz lehet. A lakók azért szervezkednek mégis a tanács ellen, mert a területet egy építési vállalkozónak akarják átadni a lakásépítéshez járó állami dotációval együtt. A vállalkozó persze nem szociális lakásokat építene, hanem a szabad piacon jó pénzért értékesítené azokat, így az itt lakók elveszítenék lakóhelyüket. A kisjövedelmű és/vagy sokgyerekes családok számára Angliában is gond a lakáshoz jutás. Valamilyen hajlékot köteles ugyan biztosítani a tanács, de a lakás minősége, komfortossága nem garantált. A lakók ezért ragaszkodnak lakásaikhoz. Sikertől meggyőződésük ügyükhöz az előzőekben már említett jótékonsági szervezet erkölcsi és anyagi támogatását. Így nagyobb súllyal tudják képviselni érdekeiket, mintha csak a saját nevükben járnának el. Alkalmaznak egy ügyvédet, aki azt szeretné elérni, hogy a lakók által megalakítandó lakásépítő szövetkezet kapja meg az állami lakásépítési támogatást. Néhány feladatra saját munkanélkülieiket is alkalmazhatnák. A tanács adóbevételei tervében persze az eredeti terv jobban mutatna, így mindent megtesz, ami tőle telik a lakók tervének keresztülhúzására. Tudatosan igyekszik a telepet lezülleszteni. A boltokat, a gyógyszerterázt, a gyermekintézményeket sorra bezárják, azoknak a házaknak az ablakait, melyekből már kiköltöztek, befalazzák, az ajtókat bedeszálják. Az előkert magától is elvadul, megtelik szeméttel, de a házak további pusztulását azok feltörői okozzák. A sok csavargótól a közbiztonság gyorsan romlik, a házak pedig gyorsan ürülnek. A közösségi ház aktivistái ennek a folyamatnak a lassításaért, visszafordításaért küzdenek, remélem nem eredménytelenül.

A mi Családsegítő Központjainkhoz hasonló szervezet a Szociális Szolgáltató Iroda. Tevékenységének köre és módszerei pedig lényegesen kiforrottabbak. Ezek az irodák veszélyeztetett gyermekekkel, mentális problémákban szenvedőkkel, mozgássérültekkel és idősek emberekkel foglalkoznak. Ügyfeleiket vagy valamelyik intézmény küldi hozzájuk, vagy az egyik szomszéd jelzi, hogy hol lenne szükség segítségre. Gyakran előfordul, hogy valaki magától jön tanácsot, segítséget kérni. A problémák feltérképezésével nem foglalkoznak. Szerintük lehetetlen, hogy a lakókörnyezet ne vegye észre, és ne jelezze, ha egy családnak vagy egy egyedülállóknak anyagi vagy egyéb segítségre van szüksége. (Ez volt az

egyetlen eset, amikor úgy éreztem, hogy talán téves az elgondolásuk. Náluk is lehet „szemérmes szegény”.)

Engem legjobban az öregek gondozási rendszere ragadott meg. A szolgáltató iroda az otthonukban segíti az időskorúakat. Irigylésre méltóan sokféle a szolgáltatásaik. Az idősök gondozásánál a szükségletek három csoportját: fizikai, egészségügyi és mentális szükségleteket igyekeznek kielégíteni. A házi gondozás hálózatát egyéb szolgáltatások is gazdagítják. Azok részére, akik a magánytól szenvednek, beszélgetőtársat szereznek. Segítséget nyújtanak életvezetési problémák megoldásában, például a nyugdíj beosztásában, vagy pénzt szereznek a rászorulóknak.

Céljuknak tekintik azon családok tehermentesítését is, ahol idős, segítség-re szoruló ember él. Van napközi típusú szolgáltatásuk. A nehezen közlekedő idős kérheti, hogy az általa meghatározott időpontban elszállítsák a napközibe, majd hazavigyék. Ha ebéd után otthon szeretne pihenni, de a délutánt ismét társaságban töltené, akkor naponta kétszerre is kérheti a szállítást. A kevésbé önálló öreg számára például lehetséges, hogy heti két napot intézetben töltsön, a többi családja körében. Ha az idős ember felügyeletet igényel, akkor heti 1×6 vagy 2×3 órában térítésmentesen gondozott igényelhet a család. Jövedelemtől függetlenül díj ellenében a család 2–3 hétre átmeneti otthoni elhelyezést kérhet, hogy pihenni tudjon az idős gondozó személy is. Az elhelyezés magán-személynél is lehetséges. A gondozást vállaló béréhez a tanács is hozzájárul. Üdüléseket is szerveznek a mozgékony idősök részére. A költségek egy részét jótékonságból fedezik.

Mindebből kitetszik, hogy igyekeznek az időskorú embert minél tovább a megszokott környezetében tartani. Amikor ez már külső segítséggel is lehetetlen, akkor javasolják az öregotthonban való elhelyezést. Tiszában vannak azzal, hogy az otthonba kerülés mekkora megrázkódtatást jelent, ezért mindent megtesznek azért, hogy minél simább legyen az új környezetbe való bekerülés. Leeds város 9 kerületében 54 az állam által működtetett öregek otthona működik. Általában 8–10 fős várakozólistája van az egyes otthonoknak. Az otthonokban dolgozók nem egészségügyi, hanem szociális gondozói végzettséggel rendelkeznek. Talán ezért van, hogy az öregek ellátásának fontos, de nem kizárólagos feladata az egészségügyi állapot figyelé-

se. Abban az intézetben, ahol jártam, napközben 13 gondozó látta el a 48 gondozottat. A dolgozók heti 29–39 órát dolgoznak, attól függően, hogy hány gondozottért felelősek. Általában 3–5 személy tartozik hozzájuk. A gondozottért való felelősségük nemcsak a testi szükségletek ellátására korlátozódik, az emocionális szükségleteket is ki kell elégíteniük. Az öregek otthonába való bekerülés és az ottani életkörülmények megismerése jelentette számomra a legnagyobb élményt, ezért igyekszem erről alapos beszámolót adni.

Az intézetbe való felvételt általában az idős házigondozója kezdeményezi. Az intézettel való ismerkedés első fázisában az idős ember még saját otthonában találkozik leendő gondozójával, aki majdan az ő „kulcsmunkása” lesz. Második lépésként elviszik vendégségbe az otthonba, hogy láthassa leendő környezetét. Általában reggeli utánra várják — házi gondozója kíséretében — a beköltözni szándékozót, és ebédre is ottmarasztalják. Házigondozója délután hazakíséri és megbeszéli vele élményeit. Ha úgy dönt az idős ember, hogy esetleg beköltözne az otthonba, akkor 6 hét próbaidőre beköltözhet. Az otthon minden lakójának külön szobája van. (A próbaidősöknek nem mindig tudnak egyágyas szobát biztosítani.) Ez a hat hét a gondozott és gondozója részére egyaránt fontos időszak, mert leteltével az idős embernek gondozójával, családjával egyetértésben döntenie kell arról, hogy tényleges megoldást jelent-e az otthonba költözés. Képes lesz-e beilleszkedni az otthon közösségébe, vagy más módon kell-e gondoskodni róla? A döntés azonban ennek ellenére nem visszafordíthatatlan. Az egyedülálló idős ember lakbérét még egy évig a tanács kifizeti, hogy ha mégis meggondolná magát, vissza tudjon menni régi otthonába. A próbaidő alatt a kulcsmunkás feladata, hogy megismerje az idős embert, szokásait, és megpróbálja az intézetben is megteremtteni az ő egyéni létfeltételeit. Az idősek otthona a lakók számára minél nagyobb fokú választási lehetőséget igyekszik biztosítani. Az idős emberek eseményekben szegényebb életében nagy szerepe van az étkezésnek, mert ez örömforrás is lehet, és tagolhatja az idő múlását is. A gondozott reggel és este szabadon választhat, hogy mit, mikor és hol kíván enni. A szobájában egyedül, néhány társával külön étkezőfülkében (ebből több is van), vagy az ebédlőben szeretné elfogyasztani. Ebédre kétfajta

ételből választhat. Bármikor kaphat teát vagy kávét aprósüteménnyel. Eldöntheti azt is, mikor kíván lefeküdni. Éjszaka ügyelet van. Ha valaki dohányozni szeretne, az ügyeletes éjjel is bemegy hozzá, kikíséri vagy megvárja, amíg elszívja a cigarettáját.

Az egyik gondozottnak például az az elképzelése, hogy őt a banán tartja életben, ezért minden nap megeszik egy banánt. A kulcsmunkás feladata, hogy ezt, vagy bármi mászt megvásároljon az idős ember számára. A kulcsmunkás tehát felel az idős ember jó testi-lelki közérzetéért. Elkészíti a gondozási tervet. Ápolja az idős embert, ha beteg. Amikor a leépülése olyan fokú, hogy képtelen az önálló tisztálkodásra, mindig ő az, aki lefürdeti. Testileg-lelkileg a kulcsmunkással van a legszorosabb kapcsolata az idős embernek. Ezáltal a külső segítségre ráutalt ember kevésbé érzi magát kiszolgáltatottnak.

Amíg csak lehetséges, igyekeznek az idős embert az otthonban tartani. Csak ha nincs más megoldás, akkor engedik kórházba. Az otthon lakói általában ott is halnak meg. A haldoklónál ott alhat a családja.

Aki képes felkelni, azt lesegítik a társalgó-ebédlőbe. Ez egy nagy terem, amelyet az asztalok, fotelek, térelválasztók változatos elhelyezésével kellemes kisebb-nagyobb egyégekbe bontottak. Itt található egy büfé is, ahol apróbb dolgokat megvehetnek maguknak a bentlakók.

A büfé feltűnően sokféle szeszes italt árul, égetett szeszeket is. Megkérdeztük, hogy nem okoz-e az alkoholfogyasztás problémákat. Az intézet vezetője elmondta, hogy nem tilos az alkoholfogyasztás, a részegség sem, egyetlen feltétel van csak, hogy másokat nem zavarhat, aki iszik.

Az otthon lakói napközben általában a közös helyiségben tartózkodnak, még azok is, akik már képtelenek ültetésük szabályozására. Őket gondozójuk rendszeres időközönként (akár félóránként is) kiviszi és rendbe teszi.

Az intézetbe hetenként egyszer jön ki az orvos. Az injekciókat a körzeti ápolónő adja be. Van, aki ragaszkodik régi orvosához, ennek sincs semmi akadálya. Az otthon felszerelési tárgyai olyanok, hogy minél több szempontból minél tovább önálló lehessen a bentlakó. Itt is és a mozgássérültek intézetében is hangsúlyozták, hogy maximális önállósághoz próbálják segíteni a segítségre szorulókat, mert csak így lassítható a leépülés, hiszen a nem használt funkciók hamar le-

épülnek. Például a fürdőkád olyan kialakítású, hogy az egyik fal kivehető, ez rendkívül egyszerűvé teszi a ki-be szállást, és lehetővé teszi az önálló tisztálkodást a nehezen mozgó gondozottak számára is. Egy könyvespolcon láttunk több tucat speciális könyvet, mely a már rosszul látó ember számára is lehetővé teszi az olvasást. A szöveg nagyméretű, vastag betűkkel van szedve, talán feleannyi fér rá egy oldalra, mint a hagyományos könyvekben.

Az otthon lakóját beköltözéskor arra ösztönzik, hogy minél több személyes tárgyat hozzon magával. Hozhatja megszokott bútorait is. Ami nem fér el a szobájában, annak a társalgóban, vagy másutt az épületben keresnek helyet. Sajnos kedvenc állataikat nem hozhatják a beköltözők. Az otthonban van már egy kutya és egy kanári.

A kulcsmunkások az idős emberek érdekében pénzkereső tevékenységet is folytatnak, amiből programokat szerveznek számukra. Törekednek arra, hogy a környéken lakó időseket is bevonják az otthon életébe, ezáltal csökkentik az izolációból fakadó problémákat. Az otthonnal átellenben működik egy öregek napközije, ezzel szoros kapcsolatot tartanak fenn. Igyekeznek változatos programokkal is hozzájárulni a bentlakók jó közérzetéhez. Viszik őket a városba sétálni, szerveznek szórakoztató műsorokat. Megszervezték a bentlakók a „lakóbiztonságukat” is. Feladatuk, hogy segítsenek a programok kitalálásában, szervezésében. Igyekeznek megoldani mind a lakók egymás közötti problémáit, mind pedig azokat, amelyek a lakók és az otthon vezetői között adódnak.

Engem magával ragadott az, hogy ez az otthon ilyen szellemben közelít az emberekhez. Leépülésük, kiszolgáltatottságuk ellenére is az embert látja bennük, nem pedig munkája „tárgyát”.

Ugyanez a szemlélet hatja át azokat a szociális munkásokat is, akiket a testi fogyatékosokat segítő Forrás Központban ismerhettem meg. Ez az intézmény napközi otthon fiatal felnőttek számára. Céljuknak tekintik, hogy az ide járó fiatalok összes szükségletét kielégítsék, ezért tagjaik képességeire figyelnek, nem pedig fogyatékságukra. Igyekeznek segítséget nyújtani a fogyatékságukból fakadó hátrányok mérséklésében, a fogyatékság ellen-súlyozásában, más képességek kibontásával. Különböző szakköröket és tanfolyamokat szerveznek, ezek egy része

akár megélhetést is biztosíthat számukra. Nagy sikere van például annak az önismereti körnek, amely mozgás-sérült kamasz lányoknak segít a női szerep feldolgozásában. A napközi rá-nézésre leginkább egy kultúrházra emlékeztet. Szép parkja van, több tűz-rakóhellyel, étkezője, mely rendkívül olcsón kínál többféle hideg-meleg ételt, több speciális kialakítású fürdő-szoba segíti a tisztálkodást. Reggel 9-től este 9-ig várják tagjaikat. Szerveznek kulturális és sportprogramokat, rendszeresen járnak kirándulni. Félévenként elbeszélgetnek mindenki-vel, értékelik azt, hogyan érzi magát a Forrás Központban, milyen problémái és milyen elképzelései vannak, milyen programokban venne részt. Az intézet munkatársai szeretnék, ha az oda járó fiatalok alakítanák ki a köz-pont arculatát, ezért közösen döntenek el a programokat, és a szervezésbe, lebonyolításba is igyekeznek bevonni látogatóikat.

LÉTkép

Szociálmagazin

A magazin igyekszik minél sokoldalúbb lenni, de alapvetően kétirányú információközvetítésre vállalkozik. Egyrészt folyamatosan és korrektül tájékoztat az új parlament, kormány, minisztériumok, a megalakuló községi, városi önkormányzatok, a különböző szervek szociális gondolásairól, döntéseiről, intézkedéseiről (a kormányprogram ígéretei, a szociális piacgazdaság, új munkaerőpiaci intézmények, az egészségügy és a társadalombiztosítás megújítása, lakásgazdálkodási reform stb.). Ugyanakkor őszintén és sokoldalúan informál azok fogadtatásáról, bírálatáról, közreadja az állampolgár, a család véleményét, bemutatja a szociális bizonytalanságban élő, veszélyeztetett emberek helyzetét.

A lap tanácsadói és széles körű szolgáltató tevékenységet is folytat a szociális védelemre szoruló milliók számára. Rendszeresen és részletesen közreadja a legkülönbözőbb szociális lehetőségeket, segít az eligazodásban (munkánélküli segély, újrakezdési kölcsön, átképzési lehetőségek, sorkatonák támogatása, alacsony nyugdíjasok segítése, külföldi gyógykezelés stb.). Folyamatosan közli a szociális és egészségügyi alapítványokat, valamint azok megpályázhatóságát.

Helyet biztosít a különböző társadalmi szervezetek (NOE, Lakásbérlet Egyesülete, SZETA stb.) programjai-

nak, akcióinak.

Ír azokról a szervezetekről, egyházakról, mozgalmakról, amelyek felkarolják és segítik az elesetteket, a társadalmi beilleszkedési zavarokkal küzdőket.

Tanácsokkal szolgál az egészséges életmódhoz; a gyógyszereket kiváltó természetes gyógymódok alkalmazásához.

Hírt ad a tömegek által megfizethető turisztikai és sportprogramokról; a családoknak rendezett összejövetelekről, akciókról, a közösségi házak ajánlatairól, diákoknak a szünidei munkalehetőségekről és a nyelvtanulással egybekötött külföldi munkavállalásról. Nagy teret szentel az olvasói leveleknek; orvos és jogász is válaszol a kérdésekre.

Rejtvény, játék, pályázat is helyet kap a magazinban.

Megjelenik kéthetenként, szeptembertől hetenként 32 oldalon.

Ára: 19,— Ft.

LÉTKép
szerkesztősége

JÓ-E A SZOCIÁLIS MUNKÁS ELNEVEZÉS?

Talán tíz éve kezdhettünk itthon tudomást venni arról, hogy a humánus szociálpolitikához az emberközpontú szociális szolgálatok is hozzátartoznak, s hogy e munkákat „ott” szociális munkások látják el. Kapcsolatba kerültünk szociális munkásokat képző iskolákkal, a Szociális Munkások Nemzetközi Föderációjával (IFSW), a Szociális Munkás Képző Iskolák Nemzetközi Szövetségével (IASSW). Ezeknek a kapcsolatoknak és ismereteknek a nyomán javasolták sokan, hogy a nemzetközi érintkezés, megértés könnyítése érdekében élesszük fel ezt a háború előtt már ismert és használt szakmai elnevezést, a szociális munkást. (Hil-

scher Rezső is így nevezte magát — 1. Esély, 1990/4.)

A gondolat mindazoknak tetszett, akik egyfelől ismerték a nemzetközi fejleményeket, másfelől valahol, ki nem mondottan úgy érezték, hogy a „szociális munkás” kifejezés társadalmi tartalmat hordoz. Azt sugallja, hogy az e szolgálatot végzők sokféle munkát vállalnak, nemcsak pedagógiai (mint a szociálpedagógus elnevezés sugallná), nemcsak szervezői vagy adminisztrációs (szociális adminisztrátor, szociális szervező), nemcsak tanácsadói (szociális tanácsadó); hogy önállóbb szakemberek, mint amit a francia nyelvterületen gyakran használt „szociális asszisztens” kifejezés sugall.

A kifejezés szakmai elfogadását jelzi, hogy immár 2 éve létezik a Szociális Munkások Magyarországi Egyesülete, s hogy 1990. szeptemberétől hivatalos engedéllyel indul Magyarországon felsőfokú (főiskolai és egyetemi szintű) szociálmunkás-képzés.

A kedélyek mégsem nyugodtak meg. Aki először találkozik a kifejezéssel, értetlenül áll e választás előtt. Sokak szerint a szakma presztízsének tesz rosszat a „munkás” elnevezés. Mások úgy gondolják, hogy a kliensek nem fogják elfogadni az őket segíteni akaró „munkást”. Sokan javasolnak újrakezesztelést, e célból pályázatkírást.

Igaz, a neveknek nincs túl nagy jelentőségük. A szenvedélyes vitákat nem erre kellene irányítani. Léteznek azonban olyan újabb európai történések, amelyek azt támasztják alá: a névválasztás elfogadható. Ezek első sorban a (remélhetően Magyarországra is kiterjedő) európai integráció előkészítéséhez kapcsolódnak.

Egyfelől szaporodnak az információk az egyes országokban folyó szociális munkás képzésekről. Ezek közül itt csak egyetlen adatsort közlünk, amely különböző, 1989-ig tartó adatgyűjtésekre támaszkodik:

Az európai szociálmunkás-képzés néhány adata

	Népesség (millió)	Első iskola alapítási éve	Iskolák száma	Hallgatók száma (egy évben)
Belgium	10	1920	23	4 000
Dánia	5	1937	5	800
Egyesült Királyság	56	1896	140	7 500
Franciaország	54	1907	52	6 000
Görögország	10	1945	3	1 000
Hollandia	14	1896	36	26 400
Írország	8,5	1934	3	250
NSZK	61	1899	69	31 000
Olaszország	57	1928	98	—
Portugália	3,5	1935	3	—
Spanyolország	38	1932	28	9 500

Források:

- Brauns, H. J., and David Kramer: Social Work Education in Europe. Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1986.
 World Guide to Social Work Education. Council for Social Work Education for the IASSW, 1984.
 Social Work training in the European Community. Commission of the European Communities. Office for the Official Publications of the European Communities, 1989.

Az Európai Közösség az utóbbi években elég sokat foglalkozott a szociális munka problémáival, többek között azzal is, hogy mennyire legyen „védett”, csak meghatározott képzéshez kapcsolható a szociális munkás megnevezés. E század eleje óta, de főként a II. világháború után, mind világosabbá vált a magas szinten, komplex módon képzett segítők iránti szükséglet. Ekkor vált általánossá világszerte a felsőfokú szociális munkás-képző iskolák megjelenése. (Pontos számot nem tudunk. A Szociális Munkás Képző Iskolák Nemzetközi Szövetségének — IASSW — csak a képző helyek egy része tagja, de így is 1700 tagszervezetük van. A diplomás szociális munkások kezdeményezték azt, hogy ez az elnevezés most már csak azokra vonatkozzon, akik felsőfokú diplomával dolgoznak a pályán. A kérdésnek az ad súlyt, hogy csak a diplomák kölcsönös elismerése ad lehetőséget a szakemberek szabad, országok közötti mozgására az integrált Európában, s hogy a diplomák ekvivalenciájának értelmezését természetesen megkönnyíti az azonos elnevezés.

E kérdés teljesebb áttekintésére már 1967 óta léteznek törekvések. Ekkor kezdeményezett az Európa Tanács — az ENSZ dokumentációjának és az Európai Gazdasági Közösség tervezetének a segítségével — egy, a szociális

munkások képzéséről képet adó felmérést. Ennek célja akkor az volt, hogy a képzés színvonalának emelését és országok közötti összehangolását szorgalmazzák. A következő 10 évben azonban formálisan kevés előrehaladás történt, noha a szociális munkások és képző intézmények között valóban egyre szorosabb kapcsolatok épültek ki.

1975-ben jött létre az Európai Közösségek Bizottsága (Commission of the European Communities) és a Szociális Munkások Nemzetközi Föderációja (IFSW) között egy összekötő bizottság (Liaison Committee). Ez a bizottság (Liaison Committee). Ez a bi-Európai Közösség elvárásainak megfelelően, a közösség dokumentumaként — eddig két jelentést készített az európai szociális munkás képzésről. Az első 1980-ban, a második 1989-ben jelent meg. — (Ez utóbbi az ún. Cocozza-jelentés, amely az 1986. évi helyzetet tükrözi.)

A jelentés — sok egyéb mellett — arra is kitér, hogy mi a szakmát elvégzők hivatalos megnevezése, hogy ez törvényileg védett elnevezés-e, hogy nem szakképzettek használhatják-e az elnevezést, és hogy előfordul-e (az előbbiektől függetlenül), hogy más szakmákkal keverik a „szociális munkást”. A kérdőív e blokkjára 11 ország adott választ. Ezeket az alábbi táblázat foglalja össze:

A szociális munkás szakma identitás, Cocozza-jelentés, 1989; 1986. évi helyzet

	A szakképzett dolgozók megnevezése	Az elnevezés törvényileg védett-e?	Más használhatja-e?	Keverik-e más szakmákkal?
Belgium	szociális asszisztens	Igen	Nem	Néha
Dánia	szocionóm, szociális tanácsadó	Igen	Nem	Igen
Egyesült Királyság	szociális munkás	Nem	Igen	Igen
Franciaország	szociális szolgálat asszisztense	Igen	Nem	Néha
Görögország	szociális munkás	Igen	Nem	
Hollandia	maatschappelijk werker	Igen	Igen	Nem
Írország	szociális munkás	Nem	Igen	Néha
NSZK	szociális munkás	Igen	Nem	Más szoc. szakmával
Olaszország	szociális asszisztens	Nem	Igen	Gyakran
Portugália	szociális munkás	Igen	Nem	Néha
Spanyolország	szociális munkás	Igen	Nem	Nem

Forrás: Social Work training in the European Community. Commission of the European Communities. Office for the Official Publications of the European Communities, 1989.

A további fejleményekről még nincsenek pontos információink, bár néhány jelzés szerint a diplomák egyenértékűségének kidolgozásakor figyelembe veszik a Coccozza-jelentés ajánlásait. Ezek közül az itt vizsgált összefüggésben az a lényeges, hogy a jelentés az elnevezés egységesítését (szociális munkás) és a képzés bizonyos vonásainak közelítését (pl. minimum négy éves felsőfokú képzés) javasolta.

Nem akarjuk minden áron védeni az eddig használt elnevezést — hiszen valóban sok az árnyoldala. Tényleg sokan nem tudják, miről van szó — de hát ezt a többi, eddig nem létező elnevezésről sem tudnák. Tényleg nincs presztízse a munkás szónak — de ez talán valamennyire megszerezhető, ha a szociális munkások jól fogják tenni a dolgukat. (Egyébként egy szakma presztízse sok mindenben múlik — nemcsak a néven.) Azt is valószínűnek tartjuk, hogy nálunk is még sokáig kiterjesztő értelme is lesz a „szociális munkásnak” — hiszen évtizedek foglalkoznak eltelni addig, amíg tényleg szakképzett emberek kerülhetnek a magas szakképzettséget igénylő munkakörökbe. (Végül is csak 30–40 évet késtünk a képzéssel.) Ebben sem fog az ország egyedül állni.

Csupán arról van szó: úgy érezzük, hogy ha vállaljuk — elnevezésében is — a szociális munkás szakma európai indentitását, akkor szimbolikusan

is közelebb kerülünk Európához, és talán az is lehetővé válik, hogy mi is bekapcsolódjunk a szociális munkások nemzetközi cseréjébe.

TISZTELT OLVASÓ!

Az új rendszer új folyamatai mellett a szociálpolitika központi kérdéssé válik.

Az ESÉLY ebben a helyzetben körkérdéssel fordul azokhoz, akiket a szociálpolitika ügye érdekel.

Kérjük, körkérdésünkre válaszoljon Ön is.

- A múlt rendszer szociálpolitikájának mely elemeit kellene legradikálisabban megváltoztatni?
- Hogyan változtak azok a társadalmi-politikai feltételek és erők, amelyek ez ideig a szociálpolitika alakulását befolyásolták, illetve meghatározták?
- Vannak-e, s ha igen, melyek azok a szociális rendszerek, eredmények, értékek, amelyek a múlt rendszerből átmenthetők, esetleg továbbfejleszthetők?
- Melyek azok a szociális intézmények, szociális területek, amelyek kiépítése nélkül nem garantálható a következő évek társadalmi stabilitása?

Gondolatainak kifejtését az alábbi címre várjuk: ESÉLY Szerkesztősége, Budapest, 1083 Kun B. t. 2.

CONTENTS

101	Index Synops: The history of the	101
99	Mélie Côté: From the Father's	99
87	Gabor Vajda: A new	87
71	Robert Gysé: A new	71
60	Patrice Bélanger: From the history of the	60
51	Theresa Stenest: The 19th century	51
40	The Balance of Power in Europe	40
30	Robert Gysé: A new	30
20	Charles Lévy: Culture and the	20
10	Charles Lévy: A new	10
1	Non-Francophone	1

CONTENTS

- 3 **Jean-Pierre Jallade:** Issues facing Social Security Systems in Western Europe
- 21 **Csaba Iván:** Private Security and Social Security
- 38 **András Lányi:** Cultural Policy in the First Hundred Days
- 42 **András Semjén:** Educational Policy
(The Balance of the First Hundred Days)
- 47 **Zsuzsa Széman:** Are the Old starving?
- 56 **Ferenc Balipap:** From the History of the Social Policy Education
- 67 **Péter Győri—László Gábor:** This flat is mine!
- 87 **Gábor Vági:** We are brave . . . ?
- 92 **Mária Dér:** About the Probation System of the Youth
- 101 **Lajos György:** The History of the Development Conception

E SZÁMUNK SZERZŐI:

BALIPAP FERENC

népművelő, szociológus
Dombóvár Művelődési Központ és Könyvtár

CSABA IVÁN

közgazda, BKE

DÉR MÁRIA

hivatásos pártfogó, felügyelő

GÁBOR LÁSZLÓ

szociológus, MTA Szociológiai Kutató Intézet

GYŐRI PÉTER

szociológus, MTA Szociológiai Kutató Intézet

GYÖRGY LAJOS

tudományos tanácsadó
ELTE Természetvédelmi Klub

JEAN-PIERRE JALLADE

Institute for Education and Social
Policy, Paris
igazgató

LÁNYI ANDRÁS

író, filmrendező

OROSS JOLÁN

szociológus

SEMJÉN ANDRÁS

közgazda, OT Tervgazdasági Intézet

SZÉMAN ZSUZSA

szociológus, MTA Szociológiai Intézet

VÁGI GÁBOR

szociológus