

ESÉLY 91/6

TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI FOLYÓIRAT

TARTALOM

MODERNIZÁCIÓ ÉS SZOCIÁLPOLITIKA EURÓPÁBAN

- 3 **Georg Vobruba:** Korszerűség, modernizáció, szociálpolitika
- 11 **Helmut Dubiel:** A szociálpolitika mint politikai modernizációs tényező
- 14 **Lévai Katalin:** Szociális integráció az új Európában
- 23 **Széman Zsuzsa:** A szociálpolitika decentralizációja és problémái

SZOCIÁLIS TÖRVÉNYHOZÁS MAGYARORSZÁGON

- 33 Tervezet a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI KÖRKÉP

Az Európai Közösség országainak társadalombiztosítási rendszereiről

-
- 39 **Danny Pieters:** Bevezetés az EK országainak társadalombiztosítási törvényhozásába

MUNKAERŐPOLITIKA ITTHON ÉS KÜLFÖLDÖN

- 48 **Krisztián Béla:** A modernizáció szolgálatában – az aktív munkaerőpiaci politika
- 51 **Guy Standing:** Munkanélküliség, bizonytalanság és rugalmas munkaformák Európában

OKTATÁS

- 68 **Budai István–Tordainé Vida Katalin:** Szociális képzés Bázelen

ÉLETKÉPEK

- 72 **Diósi Ágnes:** Cigány sorsváltozatok, élettörténetek

INFORMÁCIÓK, SZOLGÁLTATÁSOK

- 79 **Czikora Györgyi–Szabó Judit:** Szociális jogok – minden ember számára Európában?
- 84 Létminimum és társadalmi minimum

Georg Vobruba

Korszerűség, modernizáció, szociálpolitika

1. Bevezetés

A szociálpolitika fejlődése valamint a fogyasztói társadalmak modernizációja közötti összefüggések rendszerét még nem sikerült teljes egészében feltárni. Ennek egyik oka talán az, hogy a modernizációt mint témát eddig túlnyomórészt csak a kultúrszociológia, az esztétika és a filozófia tárgyalta, többnyire érzelmi megközelítésben. S ezek a tudományok éppen olyan ágai, amelyekről meglehetősen távol állnak a szociális biztonság problémái.

Altalában véve a szociálpolitika fékező erőnek, s ezért inkább a modernizáció akadályának tűnt.

Véleményem szerint a korszerűségről és a modernizációról folyó elméleti vitát eddig az jellemezte, hogy míg a résztvevők igyekeztek a korszerűség kívánatos és szükséges voltát megindokolni, valamint vívmányait alátámasztani, addig alig mutattak valami érdeklődést a megvalósítás (a modernizációs folyamat) stratégiai tervei iránt. Magyarán szólva senki nem beszélt arról, hogy ténylegesen kik is legyenek az aktorok, kik válósítsák meg a korszerűséget, milyen motivációkkal és milyen lehetőségekkel.

Márpedig ezek a kérdések elkerülhetetlenek, és megoldásuk technikai, gyakorlati válaszokat is igényel, különben nem marad más hátra, mint vagy a pusztán filozófiai alátámasztott reménykedés a fejlődésben, vagy a rezignáció.

A következő, rövid tárgyalás során ezt a problémát tartom szem előtt, és ezért megkísérlek metszéspontokat találni az érzelmi szempontból megközelített és a technikai modernizáció között.

2. Szociálpolitika a korszerűséghez vezető átmenetben

A korszerűség mibenlétét könnyebb tagadásokkal leírni, mint pozitív állításokkal. A korszerűséghez vezető átmenet valamennyi elmélete a „megszüntetés” folyamatai körül kering: bizonyos hagyományok és hagyományos viszonyok „elpárolognak”, „széttörnek”, „feloldódnak”. A „szekularizáció” fogalmában pl. a „világiasodás” találkozik a „kisajátítással”. Ennek során megváltoznak a tájékozódási problémák, és új cselekvési lehetőségek adódnak a „kiszabadult”, „elbocsátott” emberek számára.

A kiszabadulási folyamatok következményei ambivalensek: A hagyományos világképek felbomlása oda vezet, hogy elvész a hagyományos normákhoz való kötődés, és a társadalommal szemben támasztott igényeket már nem az érdekek követése uralja. Az emberek időhorizontja kitágul. Egyre elképzelhetőbbé válik, hogy az emberek maguk alakíthatják a társadalmi viszonyokat.

A korszerűséget megelőző társadalmi intézmények működése megszünteti a hagyományos, többszintű alárendeltségi viszonyokat, kötelekeket és biztonsági mechanizmusokat. Az ipar új munka- és életviszonyai a társadalom mind nagyobb részét sodorják ingatag és kiszolgáltatott helyzetbe.

A hagyományos viszonyokból való kiszabadulás az ipari társadalmakhoz vezető átmenetben ambivalens, és az anyagi szegénység terjedésével, a bizonytalan jövő érzetével jár. Ennek ellenhatásaként szükségképpen jelentkeznek a törekvés a bizonytalanság elhárítására, s a biztonság elérése az egyéni és politikai cselekvés vezérlő motívumává válik. Ebben a helyzetben a szociálpolitika legfontosabb feladata, hogy tartós intézményi formákat alakítson ki.

Minden modern társadalom kifejlesztett szociálpolitikai intézményeket. Ezt azonban mégsem szabad úgy értelmezni, mintha a viszonylag korai átmenet a korszerűség felé különösen előnyös hatással lett volna a szociálpolitikai intézmények kialakulására. Más szavakkal: nem állítható az, hogy a gazdaságilag legfejlettebb, és a szekularizáció folyamatában leginkább előrehaladott társadalmak fejlesztették ki elsőként a szociális biztosítás modern rendszerét. A szociálpolitikai éllovas szerepét sokkal inkább Németország, a gazdaságilag és politikailag „megkésett nemzet”, és Ausztria játszotta.

Ez a tény azt bizonyítja, hogy a hagyományos és modern intézmények keverékei bizonyos körülmények között valószínűleg igen előnyösek az állami szociálpolitika kialakulása számára. A hagyomány és a korszerűség keverékeiben azért jött létre állami szociálpolitika, mert a mérvadó történelmi szereplőknek érdekükben állt, hogy behozzák a fejlettebb társadalmakhoz képest jelentős gazdasági-modernizációs hátrányokat, és ehhez a szociálpolitikát alkalmas eszköznek tekintették. Ezt tükrözik a korabeli társadalomtudományban beállott szemléletmódbeli változások is a modernizáció és a szociálpolitika felfogásában: a különféle koncepciók a 19. század végétől kezdve elfordulnak az erkölcsi szempontoktól, erőteljesebben hangsúlyozzák a nemzetgazdasági termelékenység növelésének

fontosságát, s a szociálpolitikát igyekeznek olyan társadalompolitikává fejleszteni, amelynek hatásköre túlterjed az elosztási folyamatba való állami beavatkozáson, és a visszasságok megszüntetésén.

Ezek után bízást feltehetjük a kérdést: vajon a szociálpolitika csak egyik eredménye a korszerűséghez való átmenetnek, vagy maga is előmozdítja ezt az átmenetet? Továbbá: a modern szociálpolitika csak reagál a hagyományos segítségnyújtások megszűnésére, vagy elő is idézi azok megszűnését? Utóbbi esetben a modernizáció és a korszerűség egybekapcsolódásával van dolgunk, azzal, hogy a szociálpolitikai modernizáció hajtóereje a modernségnek.

3. A szociálpolitika mint a funkcionális elkülönülés támogatója

A szociálpolitika modernizációs hatásainak vizsgálatánál az a feltevés szolgál kiindulópontként, amely szerint egy társadalom „korszerűségi foka” nő, ha növekszik benne a funkcionális elkülönülések sora.

A szociális állam szolgáltatásai – kiváltképp, ha azokra jogigény áll fenn – csökkentik az egyoldalú egzisztenciális függőségeket, és ezzel lehetővé teszik az emberek számára, hogy eltérő (politikai) cselekvési mezőkben eltérő érdekeket kövessenek, ahelyett, hogy mindenben kizárólag egyetlen (gazdasági) logika szerint orientálódnának. Ezáltal a szociálpolitika csökkenti a társadalmi alrendszerek kölcsönös függőségeit, és lehetővé teszi további alrendszerek specializálódását. A szociálpolitika eddig is elősegítette – különösen a gazdasági szférában – a funkcionális elkülönülést, amennyiben tehermentesítette a gazdaságot a függő helyzetben lévő dolgozóknak az anyagi létbiztonságra vonatkozó jogos igényétől. Ez két módon megy végbe. Egyfelől a személyre szabott szükségleteket nem a munkaszerződésben veszik figyelembe (pl. a családi szükségletekhez igazodó bér formájában), hanem a munkapiacra kívül eső szociál- és adópolitikában.¹ Másfelől erodálódik a munkahelyre való egzisztenciális ráutaltság (Vobruba 1983:67; 1989a), azzal a következménnyel, hogy a munkapiac kínálati és keresleti oldalán leépül a választható cselekvéseknek az az aszimmetriája, amely ellentmond a piaci modellnek. A szociálpolitika munkapiaci hatásának korszakos folyamatát mint az emancipációt biztosító modernizációs folyamatot eddig nemigen ismerték fel, és csak kevés vizsgálták.

4. Gazdasági modernizáció és szociálpolitika

A fejlett ipari társadalmakban a gazdasági hatékonyság növeléseként értelmezett gazdasági modernizáció nevében számos érvet sorakoztattak fel az átfogó deregulálás és rugalmasságnövelés szükségessége mellett. Ezek olyan ellenérveket váltottak ki, amelyek – ugyancsak hatékonysági szempontok alapján – a stabilitás gazdasági jelentőségét, és ezen belül általában az intézményi szabályozás, a munkapiaci szabályozás, a szak-

szervezetek és a szociálpolitika szerepét hangsúlyozzák. Tehát csupa olyasmit, ami a deregulálás és rugalmasságnövelés mellett szólók kedvenc támadási pontja. A vita valódi kérdése azonban nem a „stabilitás vagy rugalmasság” alternatívája lenne, hanem az, hogy milyen intézményi megoldások tennék lehetővé a rugalmasságot, amennyiben stabilitásra törek-szenek.²

Újabbban éppen e komplex feltételek létrehozásában tulajdonítanak a szociálpolitikának fontos szerepet. A gazdasági modernizációhoz szükséges rugalmas munkaidő megvalósulását csak az teszi lehetővé, hogy a szociális biztosítás juttatásait leválasztják a normális munkaviszonyról. (Vobruba 1989.) Ezt a gondolatot azután tovább fejlesztik, mondván, hogy „a garantált alapjövedelem gazdasági értékkel bír”. (van Parijs 1989; 1989.) A vita viszonylag új, s ezért nem csoda, hogy – legalábbis egyelőre – egy sor kétséges, nem eléggé tisztázott feltevést tartalmaz. Így pl. azt, hogy vajon a szociálisan biztosított, kipárnázott deregulálás és flexibilizálás továbbvitele valóban növeli-e a hatékonyságot? Vagy hogy a szociálpolitika átalakításának ilyen programját nem azzal kéne-e megalapozni, hogy szociálisan elviselhető módon engednek teret az individualizációs folyamatok során egyre inkább differenciálódó érdekeknek és kívánságoknak? Avagy ezek nem is alternatívák? A gazdasági modernizáció sikerének nem előfeltétele-e a differenciált érdekek és kívánságok figyelembevétele? Mintha hasonló elgondolás húzódna meg pl. a következő programkövetelés mögött is: „A társadalompolitikának garantálnia kell a szociális biztonságot, hogy az individualizáció innovációs erői kibontakozhassanak.” (Zapf 1987:3) Ez talán rámutat egy aktuális összefüggésre a (gazdasági hatékonyság növeléseként értelmezett) modernizáció és (az egyéni szabadságok terének bővítéseként értelmezett) korszerűség között. Ennek semmiképpen sem kell „harmonikus összekapcsolódást” jelentenie. Inkább a modernizációs politika kockázata rejlik abban, hogy a hatékonyság növelése céljából bővíteni kell az egyéni cselekvések játéktérét, de nem biztos, hogy az egyének a hatékonyságnak megfelelő magatartást fognak tanúsítani. (Vobruba 1989.a:230)

5. Hiányosságok a funkcionális differenciálódásban: „államellenes érzélem” és „átfogó üzemorientáció”

Mindezek a problémák még élesebben voltak jelen a „létező szocializmus” központilag igazgatott gazdaságaiban. A korszerűség és a modernizáció tekintetében ugyanis ezekben a formációkban óriásiak maradtak a hiányosságok, lévén a gazdasági és a politikai rendszer kevésbé differenciálódott. Maga a munkaviszony is túl sok funkciót hordozott. A kulturális rendszert erősen alárendelték a politikának. Mégis említésre méltóak a korszerűséget megelőző társadalom modelljétől való eltéréseik. Egyrészt ezekben a társadalmakban politikai úton keresztülült, egységsítítő folyamatok végtermékeiről volt szó. Másrészt bennük mégis folyamatosan azzal próbálkoztak, hogy előmozdítsák a termelés – műszaki

szempontból erősen korlátozott – modernizációját: innovációt követeltek, anélkül, hogy az egyének számára szabad játékkeret adtak volna.

A gazdasági sikertelenség okait ugyan hosszú ideig nem ismerték fel (vagy nem nevezték meg), de következményeire rámutattak: „A nulla növekedés, a gazdaság stagnálása vagy kifejezett hanyatlása azonnal és közvetlenül hat valamennyi osztály és réteg életszínvonalára. Az alapvető gazdasági viszonyok és kapcsolatok megsértése végül – hosszabb idő elteltével – veszélybe sodorja a politikai és gazdasági hatalmi viszonyokat, és a szociális biztonságot szociális bizonytalansággá változtatja.” (Manz, Winkler 1985:18.)

A funkcionális differenciálódás hiányosságai kettős módon tették bizonytalanná ezeket a társadalmakat. Egyfelől aláásták a javakon alapuló legitimációját. Másfelől a társadalom funkcionális differenciálódásának gyengése folytán a szükséges részváltozások az egész rendszert kérdésessé tették. Ezért a részváltozásokat – ameddig csak tudták – elnyomták (ezért volt azután az egész oly váratlanul könnyen és gyorsan „megszüntethető”).

A politika primátusa furcsa módon a gazdaság dominanciájához vezetett. A Német Szocialista Egységpárt X. kongresszusán pl. újra hangsúlyozták, hogy a politika centrumában a gazdaság áll. A programokban a szociálpolitikát bekebelezték a gazdaságba, és a gyakorlatban alárendelték a gazdaságnak.

A hiányos funkcionális differenciálódás a központilag igazgatott gazdaságokban olyan társadalomértelmezésekhez vezetett, amelyek nagyon is problematikus örökséggel járnak: egymás mellett és össze nem kapcsolva jelentkezik az erős államellenes érzélem, és az üzemek átfogó üzemorientálása, vagyis szigorúan csak termelési helyszíneként való értelmezése. Egy ilyen társadalomértelmezés keretében valószínűleg nem lehet megérteni, hogy a társadalom modernizációja a stabilitás és rugalmasság kombinációját kívánja meg.

Az előjelek inkább arra mutatnak, hogy egyelőre csak az egyik szabályozó rendszert – az államot – helyettesítik a másikkal – a piaccal –, ami keveset változtat a funkcionális differenciálódás elvileg nem kielégítő voltán. Az államellenes érzélem dominanciája folytán viszonylag széleskörű egyetértésre talának olyan, szociálpolitikailag csak kevésbé alátámasztott gazdasági liberalizációs programok, amelyeknek rövid- és középtávú sikere nagyon is bizonytalan. Ez különösen érvényes Magyarországra és Csehszlovákiára. Fennáll a veszély, hogy a lényegében szociálpolitika-ellenes, modernizációs retorikával folytatott vitában olyan szociálpolitikai felfogás jelenik meg, amely a szociálpolitikát *nem funkcionálisan, nem a gazdasági modernizáció alapjaként tartja szükségesnek*, hanem csak a szégyenekkel szemben gyakorolt társadalmi kötelességként. Az átfogó üzemorientáció viszont a struktúra tekintetében konzervativizmusra hajlik, ami rendkívül megnehezíti a további funkcionális differenciálódás politikai realizálását. Így egyéni, egzisztenciális katasztrófák kockázatával járhat az, hogy a munkaviszonyt megszabadítják bizonyos funkcióktól, s addigi létbiztonsági és értelmet adó funkciókat választanak le az üzembről.

Az államellenesség érzelme olyan politikákat támogat vagy tolerál, amelyek szociális következményei az átfogó üzemorientáció háttérével még inkább növelik a katasztrófaérzetet. Súlyos gondokat okozhat, hogy az az időhorizont, amelyben a modernizációs politika sikerre vezet, nehezen, vagy alig egyeztethető össze azoknak az embereknek az időhorizontjával, akik kénytelenek viselni a modernizáció szociális költségeit. Csehszlovákia pénzügyminisztere, Václav Klaus, a Chicagóban tanult közgazdász, világosan látja ezt a problémát. „Fogalmunk sincs arról, hogy a drasztikus rendszabályok folytán bekövetkezik-e a gyors és pozitív kínálati hatás. Az ipari termelés csökkenésének és az árak emelkedésének első jelei már észlelhetők. Anélkül, hogy a helyzetet dramatizálnám: a kínálat rövidtávú változásai nagy kérdőjeleket jelentenek.” (Klaus, 1990:62). Hasonló konstelláció körvonalai kezdenek kibontakozni Magyarországon is. A liberalizálásnak ezen a sajátos módon létrejövő terheit a függő helyzetben lévő dolgozóknak és a szociális jövedelmekben részesülőknek kell viselniük. A modernizációs tervek sikere – amelyknél a terhek azonnal, az előnyök azonban csak később mutatkoznak – attól függ, hogy e terhek viselői hajlandók-e a jelen áldozatait a jobb jövő érdekében történő beruházásoknak felfogni.

6. Ökológiai modernizáció és szociálpolitika

A vita második vonulata a szociálpolitikának az ökológiai modernizációban betöltött szerepével foglalkozik. Az alapgondolat világos. Gyakran rámutattak arra, hogy a környezetvédelmi feladatok és beruházások foglalkoztatási hatása végül is pozitív, s hogy ezért a lényegét illetően a környezetvédelmi és a foglalkoztatási célok között nincs konfliktus. Sokkal ritkábban esik szó arról, hogy az ilyen számítások legfeljebb csak az aggregáció magas szintjén (népgazdasági szinten) és csak hosszabb távon járnak ezzel a reményteljes eredménnyel. Az egyén személyes érdekei viszont a lakóhely szerinti konkrét munkahelyhez és kifejezetten rövid távú megoldásokhoz kapcsolódnak. Ezek a munkával összefüggő érdekek konfliktusba kerülnek az ugyancsak helyileg artikulálódó, környezetvédelmi érdekekkel. Az ökológiai modernizációs érvelésnek az a lényege, hogy a szociális biztosításnak a munkahellyel kapcsolatos érdekeket gyengítő rendszabályai kitágítják az ökológiailag hasznos politikai cselekvés játéktérét. Ebből a szemszögből a szociálpolitika úgy jelenik meg, mint a politika csinálóinak (a községeknek, a tartománynak) egyik beruházása a saját cselekvési lehetőségeik megnövelésére. Ez az érvelés különösen szembeűnő például szolgálhat a szociálpolitika modernizációs-politikai alapfunkciójának a működésére: a szociálpolitika azzal is elősegíti a funkcionálisan differenciált társadalmi alrendszerek viszonylagos elkülönültségét, hogy a logika hatását az egyik alrendszerben éppen erre az alrendszerre korlátozza. Ezáltal lehetővé válik, hogy az emberek *eltérő szerepekben* – pl. mint munkavállalók és mint szülők – tevékenykedhessenek, és eközben *eltérő érdekeket* követhessenek, anélkül, hogy választásra kény-

szerűlnének különböző olyan hátrányok között, amelyek nem összemérhetők (pl. a család eltartásának biztosítása, szemben a gyermek egészségével).

Persze itt is maradnak nyitott kérdések. Így pl. az egyik: a szociálpolitika eszközeivel csak a jövedelmi aspektus választható le a munkahelyi érdekről. Ez ugyan a legfontosabb, de nem az egyetlen szempont. Kérdés, hogy hogyan vesszük figyelembe a munkahelyi érdekek nem-jövedelmi aspektusait? Vagy: a modernizációs folyamatok azt is tartalmazzák-e, hogy az alrendszerek specializálódásának olyan tudati megfelelője jön létre, miszerint az egyik alrendszerből már csak rendszerspecifikus dolgot kívánnak, tehát a gazdasági alrendszerből csak jövedelmet, és a munka értelmét, ezzel szemben a biztonságot már nem? Továbbá: az alternatív munkahelyek milyen feltételek mellett egyenértékű és reális eszközei az ökológiai modernizációnak? Végül: milyen legyen az a szociálpolitika, amely az ökológiai modernizáció alapját képezheti? „Méretre szabott” megoldásokra (a szociális tervek modelljére) vagy inkább „univerzális” megoldásokra (a garantált alapjövedelemre) van-e szükség?

7. Korszerűség és demokratizálás

Az ökológiai modernizáció szociálpolitikai beágyazásának vitája egyúttal a gazdasági rendszer és a demokrácia közötti összeütközés lehetőségeire is rámutat. Mert a nehézség – a politikacsínálók szemszögéből – éppen abban áll, hogy olyan ökológiai rendszabályok meghozatalánál, amelyek munkahelyi érdekekkel ütköznek, félniük kell a munkásoktól a szavazásnál. Ők ugyanis nem valamiféle autonóm számítás alapján részesítik előnyben munkahelyi érdekeiket a környezetvédelmi érdekekkel szemben, hanem egyszerűen szabad választásukban korlátozza őket az egzisztenciális függőség.

A gazdasági kényszer torzító hatása a választójog gyakorlásában már a 17. században felmerült a választójogi vitában, Angliában. A leveller Petty szerint „a tanoncokat, az alamizsnát elfogadókat és az alkalmazottakat azért kellene kizárni a választójogból, mert függenek mások akaratától, és félnek azok ellenszenvétől”. (Idézve Macpherson után 1973:143)

Elképzelhető, hogy a demokratikus kapitalista ipari országokban is létezik hasonló probléma. Jogosnak látszik az a feltevés, hogy itt a szociálpolitika általában hozzájárul azoknak az egzisztenciális függőségeknek a leépítéséhez, amelyek torz, politikai érdekartikulációhoz vezetnek. „Ezáltal a szociális juttatások új indoklást és más értelmet nyernek. Még ha hatásuk továbbra is abban áll, hogy biztosítékul szolgálnak bizonyos kockázatok, mindenekelőtt a munkanélküliség, szegénység, betegség vagy rokkantság ellen, mélyebb indokuk mégis a polgárok ama kölcsönös ígéretében rejlik, hogy a szabadságon nyugvó közösség folytonosan megújuló létrehozásában ténylegesen részt vehetnek.” (Rödel; többek között 1989:187.) Ez az érvelés igaznak látszik. Aligha tagadható, hogy a demokratikus részvételi jogok szociálpolitikai alátámasztása szükséges elő-

feltétele annak, hogy ezeket a jogokat igazán komolyan lehessen gyakorolni. Ha a politikai részvétel lehetőségeinek általánosítását a korszerűség egyik lényeges vívmányának tekintjük, akkor a szociálpolitikát joggal nevezhetjük a korszerűség követelményének. A kérdés csak az: *ki követel?*

Az aligha várható el, hogy a polgárok kölcsönösen ígéretet tegyenek egymásnak politikai játéktérük szociálpolitikai biztosítására. Még kevésbé, hogy ezt a politikai részvétel normájának általános érvényrejuttatása végett tegyék. Ha ilyen normatív indokolással reklamálnak szociálpolitikát a „modernség terve” számára, akkor ezzel elválasztják a szociálpolitikát, és így magát a korszerűséget a modernizációtól.

Ez elgondolásom kiindulópontjához vezet vissza. A korszerűség és a modernizáció szembeállítását nem javítja a „korszerűségi terv” esélyeit. Ellenkezőleg. Azokban a vitákban, amikben a résztvevőket a korszerűség kibontakozása fölötti aggodás fűti, mindig újból meg kellene bizonyosodni arról, hogy milyen érdekek motiválják a modernizációs politikák végrehajtóit, és melyek modernizációs politikájuk szociálpolitikai elgondolásai. A „korszerűség tervét” ezzel megóvnánk attól, hogy a technikai modernizációnak legyen kiszolgáltatottja.

A gazdasági szűkösség feltételei között viszonylagos autonómiát létrehozni a gazdasági kényszerekkel szemben – ez a szociálpolitika döntő hozzájárulása a korszerűség kifejlődéséhez.

Fordította Nagy Tamás

JEGYZETEK

1. Az elvont – azaz az egyéni szükségleteket figyelembe nem vevő – bérképződés előnyeire igen különböző szerzőknél találhatók utalások. Pl. Engels-nél (1984:46): „A társadalom fontos feladata, hogy védje a leendő anyákat, csökkentse a hadkötelesek áldozatát, javítsa a fogyasztékosok esélyeit. Ha azonban a költségek nem a társadalmat, hanem a munkaadókat terhelik, akkor ezeket a terheket nagyrészt maguknak a kedvezményezetteknek kell viselniük, csekélyebb foglalkoztatási esélyek, vagy alacsonyabb bérek formájában.” Vagy Welzmüllernél (1989:225): „A háztartásokhoz igazodó vagy egyéb szociálpolitikailag szükséges jövedelemkompenzáció a jól kidolgozott adó- és transzferpolitika tárgyát kell hogy képezze. Ebből a szempontból a szociális bér alkotórészeinek és az egyéni bérnek a rendszeres szétválasztása még nem tekinthető befejezettnek.”

2. Könnyen belátható, hogy az ilyen kombinációkra törekvő koncepciók világnézetiileg szükségképpen nem egyértelműek. Nyugtalanítják a különböző (tudományos-) politikai táborokban lévő Grál-lovagokat. És ez már majdnem minőségi garancia...

IRODALOM

- Engels, Wolfram 1984. Arbeitslosigkeit. Woher sie kommt und wie man sie eheben kann. (Kiadta: Kronberger Kreis) Bad Homburg: Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V.
- Habermas, Jürgen 1985. Der Philosophische Diskurs der Moderne. Frankfurt: Suhrkamp.
- Klaus, Václav 1990. Lieber keine Reform als eine Teilform. In: Wochenpresse Nr. 44. 11. 10. 1990. 59–62. old.
- Macpherson, C. B. 1973. Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Frankfurt: Suhrkamp.

- Manz, Günter, Gunnar Winkler (Hg.) 1985. Sozialpolitik. Berlin: Verlag die Wirtschaft.
- van Parijs, Philippe 1989. Recht auf Einkommen, Recht auf Arbeit und der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. In: Georg Vobruba (Hg.), Der Wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot. 195–217. old.
- Rödel, Ulrich, Günter Frankenberg, Helmut Dubiel 1989. Die demokratische Frage. Frankfurt: Suhrkamp.
- Standing, Guy 1989. Arbeitslosigkeit, Unsicherheit und Flexibilität in Europa – „News from Somewhere”. In: Georg Vobruba (Hg.) Der Wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot. 65–86. old.
- Vobruba, Georg 1989. Politik mit dem Wohlfahrtsstaat. Frankfurt: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg 1989. Arbeiten und Essen. Politik an den Grenzen des Arbeitsmarkts. Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg 1989a. Die Entwicklung des Verhältnisses von Ökonomie und Sozialpolitik. Normen, Interessen und Theorien als Entwicklungsfaktor. In: Georg Vobruba (Hg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot. 219–238. old.
- Welzmüller, Rudolf 1989. Arbeitszeitsverkürzung und soziale Sicherung. In: Barbara Riedmüller, Marianne Rodenstein (Hg.) Wie sicher ist die soziale Sicherung? Frankfurt: Suhrkamp. 213–240. old.
- Wohlgennant, Liselotte, Herwig Büchele 1990. Den öko-sozialen Umbau beginnen: Grundeinkommen. Wien: Europe-Verlag.
- Zapf, Wolfgang u.a. 1987. Individualisierung und Sicherheit. München: Beck.

Helmut Dubiel

A szociálpolitika mint politikai modernizációs tényező

Kezdjük egy megjegyzéssel a korszerűség és a „modernizáció” fogalmával kapcsolatban, amelyeket G. Vobruba olyan élesen elválaszt egymástól. Röviden: az ún. korszerűség-elmélet sem szorítkozik egy kulturális állapot szellemének érzelmi színezetű megidézésére. Azt is megkísérli, hogy meghatározzon – ahogyan Vobruba mondja – olyan „folyamatfogalmakat” vagy paramétereket, esetleg racionalitási kritériumokat, amelyek segítségével mérni lehet a kulturális vagy életvilágbeli modernizáció fokait és fejlődési szintjeit. A „modernizáció” semmiképpen sem korlátozódik a társadalom ún. rendszerének dimenziójára. Nemi szociológiai fantáziával nagyon is elképzelhető volna egy adott társadalomban operacionális kritériumokat kialakítani az átlagos individualizálódási esélyek szintjéről. Ezt meg lehetne tenni a modernizáció olyan kulturális jelenségeire vonatkozóan is, mint a modern hagyományok reflexivitása

és a politikai rendszerek demokratizálása. Hogy a modernség elméletének képviselői ilyen teljesítményeket még nem hoztak létre, az talán valóban terhükre írható. De az nem vethető a szemükre, hogy elválasztották a *rendszer* modernizációját a *kulturális* modernizációtól. Triviális tény, hogy a kettő egymástól függ: így pl. az individualizálódás esélyei nem választhatók el a társadalom funkcionális differenciálódásának fokától, művelődési rendszerétől, munkapiacától, fogyasztási összetételétől stb. Ezért Vobruba abbéli igyekezete, hogy – mint mondja – „metszéspontokat találjon az érzelmi és a technikai modernizáció között”, nagyon is összhangban van Habermas gondolatmenetével.

Ami engem érdekel, és amiről szólni szeretnék, az a szociálpolitika lehetséges összekapcsolása a *politikai* modernizációval, amelyet azonosnak tekintek a demokratizálással.

Két, egymást kiegészítő álláspont létezik, amely *a priori* tagadni szeretné a szociálpolitika bármiféle politikai modernizációs hatását. Az egyik a vulgármarxista, amely a szociálpolitikának csak regresszív (értsd: forradalomelhárító) hatást tulajdonít, mert az kompenzációk nyújtásával megszakítja az elszegényedési folyamatokat. A másik a konzervatív-liberális pozíció. Ennek a német alkotmány- és szociáljogászok fejében nagyon is elevenen élő elméletnek az a lényege, hogy szigorú választóvonalat húz a politikai és a szociális szféra közé, kategorikusan elválasztva egymástól a politikai *részvétel* és a szociális *részesedés* jogait. A konzervatív demokrácia- és alkotmányelméletekben ebből a szembeállításból már az következik, hogy a jogok két típusa és így a politikai szabadság és az anyagi egyenlőség státusa lényegileg különbözik, és ezért csak egymástól elválasztva valósítható meg. Ebben a felfogásban a jogállamiság elve és a szociális állam elve két teljesen különböző, alkotmányos követelmény.

„A demokratikus kérdés” című könyvben Ulrich Rödel, Günter Frankenberg és én felvázoltunk egy elméletet a posztliberális demokráciáról, amelyben a politikai legitimációnak az a legfontosabb gyökere, hogy az emberek kölcsönösen garantálják egymásnak a közügyekhez való hozzáférést, a lehetőséget arra, hogy az őket formálisan megillető szabadságjogokat és kommunikációs jogokat ténylegesen gyakorolják is. Ebben a demokráciaelméleti perspektívában az az egyébként mellőzött kérdés kerül a figyelem középpontjába, amely a *politikai szabadság lehetőségének szociális feltételeire* keres választ. A társadalmi gondoskodás vagy a szociális segély eszerint nem felebaráti érzelem vagy emberszeretet kérdése, nem is a kapitalista vagy egy meghatározott politikai rendszer védelmének kérdése, hanem a civil, vagyis nem állami szolidaritás kifejezése. Az olyan problémák, mint a munkanélküliség vagy a lakásínség nem az egyes esetekre irányított szociális bürokrácia tárgyai, hanem kifejezetten a társadalom szabadságfokának veszélyeztetői, hiszen a szociális szükséghelyzetek az érintett polgárokat rendszerint a közügyek szférájából is kizárják. Sajátos módon a liberális demokrácia tömeges bevezetése előtt jobban előtérben állt az a felismerés, hogy a politikai szabadságjogok és osztatlan igénybevételük lehetőségének szociális feltételei között belső összefüggés áll fenn. A 18. és 19. század olyan konzervatív politikai gon-

dolkodói, akik a nincstelenek szociális függőségére való hivatkozással meg akarták tagadni ezek választójogát, egy másik oldalról nézve ezzel azt ismerték el, hogy a politikai szabadság függ a szociális feltételektől.

Sajnos még nem elég kidolgozott az a gondolat, ami a demokratikus civil társadalom koncepciójával összefüggésben alakítaná ki a modern – most érzelmi értelemben igazán *modern* – szociálpolitika programját. Az alábbiakban felsorolt három tényező mégis azt látszik bizonyítani, hogy ez az elgondolás nem teljesen utópisztikus. Mindhárom oknak köze van a modernizációnak a rendszerre és a kultúrára gyakorolt hatásaihoz.

1. Manapság valamennyi politikai és elméleti tábor egyetért abban, hogy a bürokratikus jellegű, az egyes esetek kompenzálására orientált szociálpolitika pusztán mennyiségi folytatása válságba jutott. E válság következtében az ily módon szervezett szociálpolitikának – a nyugati társadalmak anyagi feltételei között – már nem lehet politikailag modernizáló funkciókat tulajdonítani.

2. A szociálpolitikai rendszabályok elterjedt legitimációs indokolásai maguk is tárgyaivá vagy áldozataivá váltak a szekularizáció értelmében vett kulturális modernizáció folyamatának. A vallást, amely azelőtt alamizsnálkodásra készített, felváltotta az államrezon, amely a szociális igazságosság filantróp, gazdasági vagy normatív elvei nevében megszervezte a szociális gondoskodást. Egy demokratikus köztársaság keretében, amelynek legitimációs alapja radikálisan szekularizálódott, többé már nem lehetséges a szociálpolitikai rendszabályoknak más indoklása, mint annak a szférának a kölcsönös nyitvatartása, amelyben a polgárok politikailag arról vitáznak, hogyan akarnak élni.

3. Hogy a modern gondolat nem pusztán spekuláció, azt számtalan autonóm kezdeményezés is bizonyítja: helyi hálózatok és bázisprojektumok, amelyek már régen elkezdtek kísérletezni a bürokratikus gondoskodás reális alternatívájával. Autonóm asszonyházak, munkanélküliek kezdeményezései, elmebetegek és „szürke párducok” kezdeményezései már régen elindultak azon az úton, hogy kiegészítő állami segítségnyújtással a gyakorlatba ültessék át a szociálpolitika modern eszméjét: a szociálisan marginalizált csoportok az autonóm politikai cselekvések területén vehessenek részt a társadalomban.

Fordította Lévai Katalin

Lévai Katalin

Szociális integráció az új Európában

Európa óriási várakozással tekint 1992-re. Az utóbbi években sok európai politikus és tudós számára aligha akadt vonzóbb gondolat az európai polgár, az integrált Európa eszményének gondolatánál. A Közösség eddigi legnagyobb vállalkozását készül megvalósítani, amikor tervei szerint megkezdődhet 320 millió ember, jelentős mennyiségű áru, szolgáltatás és tőke szabad áramlása Szicíliától Észak-Írorszáig.

Miközben egyre nagyobb méreteket ölt a „négy szabadságelv” közeli megvalósulása felett érzett „eurofória”, mind többen adnak hangot kétértelműségeiknek és féltelmeiknek a felgyorsult integráció következményeit illetően.

Egy sokszintű integráció néhány kérdése

Az Európai Közös Piac eszméje több mint három évtizede, 1958-ban fogalmazódott meg a Római Szerződésben. A nyolcvanas évek második felében azonban az integrációs gondolat új fázisába lépett. Az Európai Közösség, mint szupranacionális szervezet, a tagállamok közötti integráció minél nagyobb mértékű kiteljesedését állítja politikájának középpontjába. Vezető ideológusai, elsősorban Jean Monet felfogásában az integráció azt jelenti, hogy a tagállamok nemzeti szuverenitásuk egy részét egy felettük álló autoritásnak adják át, amely jól kiépített intézményhálózaton keresztül érvényesíti szabályozó tevékenységét. A szabályokat a jogközösséget alkotó államok elfogadják. A Közösségben részt vevő országok egyenjogúságát intézményes garanciák biztosítják, megakadályozva, hogy bármely ország dominánssá váljék az Európai Közösségen belül.

Az elmúlt években a legtöbb konfliktus – különösen a gazdasági recessziók idején – mégis éppen a *nemzeti szuverenitás* kérdését illetően alakult ki.

A nemzeti identitás és az új európai identitás ütközésének – vélt vagy valós – problémái sok feszültséget okoztak a Közösség életében, több esetben nacionalista megnyilvánulásokhoz, komoly válságok kiéleződéséhez vezettek. Hogy ezek a válságok mégsem fenyegettek a közösségi keretek szétrobbanásával, végül is arra utal, hogy az EK politikai, gazdasági és kulturális vonzereje, a Közösség által nyújtott védelem elég erős ahhoz, hogy – ha kompromisszumok árán is – de a résztvevők a 12 állam összefogása mellett döntsenek.

A következőkben a sok szinten zajló integrációs folyamatból csupán az egyik legfontosabbat, a *szociális integráció területét* emelem ki.

A szociális Európa felé

Jelenleg az integrációs törekvések változatlanul a korábban hangsúlyozott területekre, mindenekelőtt a gazdasági, kereskedelmi és technikai korlátok lebontására koncentrálnak. Ugyanakkor – éppen a sokarcú integráció szükségessége kapcsán – egyre többször fogalmazódik meg a szociális Európa megteremtésének gondolata.

Az összesség igényével először a Cecchini-jelentés tárgyalta a tervezett piacegyesítő, liberalizáló politika várható makrogazdasági és szociális következményeit, 1989-ben. A jelentés szerint az integrált Európa megvalósítása esetén az EK gazdasági tevékenysége óriási mértékben megnő, a GDP 4,5 százalékkal emelkedik, ami közel 2,1 millió új munkahely létrehozását teszi lehetővé.

A Cecchini-jelentés az Egyesült Államok hatalmas, egységes piacát tekintette hivatkozási alapnak, mint amely gyors növekedést mutat, munkahelyeket teremt, beruházásokat élénkít, és javítja a versenyképességet. A piacegyesítés kedvező hatásaira koncentrálnak a jelentés figyelmen kívül hagyott számos olyan tényezőt, amely a várható negatív következményekre vonatkozna, így pl. nem említette, hogy a bekövetkező struktúraváltás évekig bizonytalanságot okozhat a munkaerőpiacon, és az új munkahelyek teremtésével valószínűleg csak 1995-től lehet számolni.

A jelentés óta még számos fontos elemzés született arról, milyen akadályok állnak a szociális Európa megvalósítása előtt.

Az egyik legnagyobb akadályt a tagállamok *jövedelem- és életszínvonalában fennálló különbségek jelentik*. Az EK két tagállamában a jövedelmek színvonala 50 százalékkal marad az európai átlag alatt, míg két másik országban 40 százalékkal áll fölötte. Ha a leggazdagabb és legszegényebb országokat hasonlítjuk össze, akkor ez az arány egy az öthöz, és nem kizárt, hogy ezek a különbségek tovább nőnek.

A szociális integráció előtt álló két további súlyos probléma a *munkanélküliség és a szegénység*.

Az EK országai a nyolcvanas években nemzetgazdasági és közösségi szinten egyaránt a gazdasági fejlődés korábbi keretfeltételeinek széthullásával kerültek szembe. A nyugat-európai integráció növekedési, strukturális és beruházási mutatói ezekben az években elmaradtak a világ más régióitól. 1982–1987 között az EK bruttó nemzeti terméke 13 százalékkal, az Egyesült Államoké és Japáné 20–21 százalékkal nőtt. 1985–1987-ben 2,6 százalékos éves átlag adódott, szemben az USA 2,9 vagy Japán 3,8 százalékos növekedésével. A beruházási tevékenységben az eltérések még nagyobbak bizonyultak, a nyugat-európai tőke növekvő mértékben áramlott Európán kívüli térségekbe. Mindennek következtében 1983–1987 között az átlagosan 7,4 százalékos amerikai és 2,7 százalékos japán munkanélküliséggel szemben az európai átlag 10,7 százalék volt. Míg az

USÁ-ban 1974 és 1983 között 15 millió új munkahely keletkezett, addig az EK-ban a foglalkoztatottak száma 3 millióval csökkent. 1988-ban az Európai Közösségben 15,9 millió munkanélkülit regisztráltak, ami 11,5 százalékos munkanélküliségi arálynak felel meg. Messze az európai átlag fölött áll Spanyolország és Írország, kb. 20 százalékos munkanélküliséggel. A számok – annak ellenére, hogy nagyon magasak – még így is megtevésztőek, mivel csak a hivatalosan regisztrált munkanélküliséget mutatják, nem pedig a ténylegest. Szakértői becslések szerint minimum 22–25 millió embernek nincs jelenleg munkahelye, és ami még ijesztőbbé teszi a képet, kimagasló a 25 év alatti munkanélküliek aránya. Az ifjúsági munkanélküliség az egész Közösség számára súlyos problémát jelent, de különösen nagy tehertétel Olaszország és Spanyolország számára, ahol minden harmadik, illetve második 25 év alatti fiatal munkanélküli.

A munkanélküliek körében egyre nagyobb a szegénység, és csökken azok száma, akik munkanélküli segélyre tarthatnak igényt, ugyanakkor nő a szociális segélyben részesülők aránya. Ez utóbbit az illető szociális és pénzügyi helyzete alapján bírálják el.

A segélyek célja elsősorban a munkára ösztönzés és az egyéni felelősség hangsúlyozása, és nem a szegénység kockázatának kivédése. A német szociális törvény szerint például a segély csupán arra szolgál, hogy segítséget nyújtson a normális életfeltételek biztosításához, és ahhoz, hogy a segélyre szoruló emberhez méltó életet élhessenek.

A munkanélküli biztosítással kapcsolatos feltételek tagállamonként változóak, de általában meglehetősen szigorúak. A legtöbb EK országban a törvény értelmében csak az kaphat munkanélküli segélyt, aki korábban biztosított volt, munkáját nem önhibájából veszítette el, szerepel a helyi munkaközvetítő nyilvántartásában, képes és hajlandó munkát vállalni, és az előző évben legalább három hónapot dolgozott.

A jelentkezési kötelezettség tagállamonként különböző. (Luxemburgban hetente egyszer, Angliában egy hónapban kétszer, Németországban egy hónapban egyszer köteles jelentkezni a munkanélküli munkaközvetítésre.) A különböző munkanélküli biztosítási rendszerek összehangolása még nem történt meg, és bizonyos, hogy ez hosszú időt vesz igénybe.

Az EK országai a szegénység leküzdésének területén sem számíthatnak rövidtávú sikerre.

A Közösség országai a szegénységet komplex élethelyzeti hátrányként definiálták, amely alacsony ellátottsági színvonalak halmozódását jelenti, fontos életterületeken. Ez magában foglalja az alacsony jövedelmet, az eladósodást, a fontos kockázatokkal szemben védő biztosítás hiányát, a nem megfelelő lakásviszonyokat, és mindezek következtében a társadalmi és politikai tevékenységből való kiszorulás ill. diszkrimináció veszélyét.

E meghatározás értelmében ma az Európai Közösség lakosságának mintegy 12 százaléka él azon szegénységi küszöb alatt, amit az egyes országok egy főre jutó átlagjövedelmének felében határoztak meg. Ha nemcsak az egyéneket, hanem a teljes háztartásokat tekintjük, akkor ez kb.

30 millió emberre vonatkozik. A szegények aránya Írorszában a legmagasabb: 23,2 százalék, ezt követi Olaszország 21,8 százalékkal.

A munkanélküliség és szegénység vonatkozásában ma az EK-n belül 5 régió – Görögország, Írország, Dél-Olaszország, Portugália és 11 spanyol tartomány – követel különös figyelmet.

A Közösség országai a jövőben sem vállalkoznak arra, hogy valamennyi szociális problémát egységesen és azonos recept szerint oldják meg. A közösségi szintű segítségnyújtás mértéke igen csekély, a központi alapítványok – Strukturális Alap, Szociális Alap, Agrár Alap stb. – mindössze 14 milliárd ECU-vel rendelkeznek, ami szimbolikus értéket képvisel, az EK bruttó termékének mindössze 0,3 százalékát.

Az EK jövőben kialakítandó, új szociálpolitikája a fentiek tükrében elsősorban a következő területekre irányul:

- a) az áttelepülő munkavállalók azonos jogi helyzetének biztosítása;
- b) a különböző társadalombiztosítási rendszerek koordinálása;
- c) a nemek közötti diszkrimináció megszüntetése;
- d) az Európai Szociális Alap és a szakképzés.

a) Az áttelepülő munkavállalók azonos jogi helyzetének biztosítása

Az Európai Közösségben a szupranacionalizmus elvének tett legfontosabb engedmény valószínűleg a munkavállalók szabad mozgásának biztosítása. A tagországok – néhány közegészségügyi, erkölcsi, vagy állambiztonsági érdeket sértő esettől eltekintve – kötelesek minden EK országbeli munkavállalót, magánvállalkozót és turistát beengedni az országba. Az Európai Bíróság minden olyan intézkedést, amely közvetett vagy közvetlen különbséget tesz az áttelepülő munkavállalók kárára, a szerződéses kötelezettségek megsértésének tekint. Az EK 7. számú törvénycikkelye általános érvénnyel tiltja a nemzeti alapon nyugvó diszkriminációt:

1. Egy másik tagállam területén dolgozó Európai Közösség-beli állampolgár nemzetisége alapján nem kezelhető a nemzeti munkavállalótól eltérően a foglalkoztatás és a munka feltételeinek tekintetében, különösen a munkabér, elbocsátás, munkanélküliség vagy újraalkalmazás esetében.

2. Az áttelepülő munkavállalót ugyanolyan szociális- és adóelőnyök illetik meg, mint a nemzeti munkavállalót.

3. Az áttelepülő munkavállaló ugyanolyan jogon és azonos feltételek mellett vehet részt a szakiskolákban és átképző központokban folyó képzésben, mint a nemzeti munkavállaló.

4. Az alkalmazás vagy elbocsátás feltételeit érintő kollektív vagy egyéni szerződés, illetőleg más kollektív szabályzat minden záradéka semmisnek tekinthető, ha más tagállam munkavállalóit diszkrimináló feltételeket tartalmaz, vagy ezekre feljogosít. Korábban a tagországok kétoldalú szerződésekben rögzítették a munkavállalókra vonatkozó szabályokat, ami megnehezítette a szabad közlekedést.

Az új törvénycikk értelmében a közvetett és fordított diszkrimináció lehetőségét is elvetik. A fordított diszkrimináció azt jelenti, hogy egy ország saját állampolgárát kevésbé előnyös elbánásban részesíti, mint egy

másik Európai Közösség-beli ország állampolgárát. (Ezt azonban egy ország belügyének kell tekinteni.)

A tagországok munkavállalóinak azonos jogait biztosító törvény elősegíti a földrajzi és foglalkozási mobilitás megélénkülését a Közösségen belül. A társadalombiztosítási rendszerek koordinálása nyújtja a minden EK- állampolgár szociális biztonságát garantálni kívánó törvény keretfeltételeit, amennyiben meghatározza a szabad mozgás lehetőségeit.

b) A társadalombiztosítás koordinálása

Az Európai Közösség társadalombiztosítási rendszereit koordináló rendszabályoknak nem céljuk, hogy a különböző rendszereket összehangolják, csupán azt célozzák meg, hogy a munkaerő mozgékonyságát serkentse, és biztosítsák az áttelepülő munkavállalók társadalombiztosítási jogosultságának megőrzését, egy másik tagországban. A Szabályzatok valamennyi általános és különleges társadalombiztosítási rendszerre vonatkoznak, és a járandóságok széles körére terjednek ki; így pl. betegség, anyaság, munkaképtelenség, öregség, özvegység, munkanélküliség és bizonyos anyasági ellátások esetére.

A Szabályzatok négy alapelvet foglalnak magukba:

– *Mindenféle* (nyílt, burkolt) nemzetiségi alapú *diszkrimináció elvetése*. Azokra a személyekre, akikre a Szabályzatok kiterjednek, „ugyanazon kötelezettségek érvényesek, és ugyanazon ellátások nyújthatók, ... mint az adott állam polgárai számára”.

– *A társadalombiztosítási jogok exportálhatósága*. Ennek értelmében a már megszerzett társadalombiztosítási jogok abban az esetben is megőrizhetők, ha az adott személy egy másik tagországban telepedett le. Ha a dolgozó nem az illetékes államban lakik, az nem zárja ki, és nem csökkenti a munkaképtelenség, öregség, a hozzátartozó túlélése, munkahelyi ártalmak és halálozás esetén járó ellátásokra való jogosultságot. A betegségi, a munkanélküli és családi járandóságra ez az alapelv nem terjed ki: ezekre alternatív, erősebben korlátozó intézkedések vonatkoznak.

– *Aggregáció*. Ahol az a járandóságra való jogosultság és a járandóság összegének eldöntéséhez szükséges, az illetékes államnak figyelembe kell vennie, hogy az egyén mennyi ideig lakott, dolgozott és adózott a különböző tagállamokban. Ez a rendelkezés a legtöbb járandóságra vonatkozik, így pl. betegségi-, anyasági-, öregségi-, halálozási-, munkanélküli-, családi- és árvasági járandóság nyújtására. Különböző szabályok akadályozzák meg, hogy a járandóságok fedjék egymást, illetőleg gondoskodnak az illetékes intézmények által viselt költségek megosztásáról.

– *Törvények összeilleszthetősége*. A munkavállalók különböző kategóriái számára (pl. határvidéken dolgozók, ideiglenes munkavállalók, diplomáciai szolgálatot teljesítők) a 13-mas Törvénycikkely meghatározza a társadalombiztosítás terén rájuk vonatkozó nemzeti törvényt, illetve engedélyezi, hogy megválasszák, melyik államban akarnak kötelező biztosítást fizetni. Általában ez az az állam, ahol az egyén dolgozik; emellett meg lehet szerezni máshol is a társadalombiztosítási jogot, másutt kötött, önkéntes biztosításon keresztül, a lakóhelyre hivatkozva.

A Szabályzatok minden olyan, más által alkalmazott vagy magánvállalkozóként működő EK-beli állampolgárra és közvetlen családjára vonatkoznak, aki bármikor, bármely tagállam érvényes társadalombiztosítási törvényei alá esett. Ez magában foglalja a részidős munkát (akkor is, ha a kereset nem éri el a létminimumot), és a korábbi munkát. A rendelkezések közvetlen családtagokra és a túlélő hozzátartozókra – akármi is legyen e személyek állampolgársága – valamint hontalan személyekre és menekültekre is vonatkoznak. Nem vonatkoznak azonban azokra, akik sosem álltak alkalmazásban – beleértve a diákokat is. Igen fontos az a kitétel, hogy az 1408/71-es Szabályzat harmadik országbeli bevándorlókra nem vonatkozik; az ő mozgásszabadságukról és minden társadalombiztosítási jogukról két- és többoldalú megállapodások döntenek.

A munkanélküli ellátásokat maximum 3 hónapra lehet külföldre folyósítani (a 69-es törvénycikkely szerint), szigorú feltételek alapján; ha az igénylő 3 hónap után visszatér, elveszíti a nemzeti törvény szerinti járandóságra való jogosultságát.

A Szabályzatok egy minden államra vonatkozó, koherens törvénytestet alkotnak, s ez nagy áttekinthetőséget jelent a két- vagy többoldalú egyezmények bonyolult rendszerével szemben. Ez a törvényrendszer automatikusan alkalmazható minden tagországban, és a nemzeti bíróságoknak kell őket érvényre juttatniuk. Az Európai Bíróság azzal a döntésével, hogy a törvényrendszert az egész közösségre kiterjesztette, sok olyan korlátot mozdított el, amely korábban akadályozta a személyek szabad mozgását.

Továbbra is megoldatlan maradt azonban a nem Európai Közösség-beli országokból bevándorlók jogainak kérdése.

c) A nemek közötti egyenlőség

A 119-es Törvénycikkely kimondja az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvét.

Az Egyenlő Bér Utasítás (75/117. sz.) a rendelkezést kiterjeszti „az egyenlő bér azonos mértékű munkáért” elvre, megtiltja mindenféle diszkrimináló feltétel beiktatását a kollektív szerződésekbe, és megkívánja a nemzeti jogi mechanizmusok alkalmazását az egyéni kérvény esetében. Az Egyenlő Bánásmód Utasítás (76/207. sz.) rögzíti, hogy minden EK-állampolgárnak egyforma bánásmódban kell részesülnie a munkahelyén, a szakképzésben és a munkakörülmények szempontjából. Az utasítás az egyenlő bánásmódot úgy definiálja, hogy ez „a nemek alapján történő mindenféle diszkrimináció hiánya, legyen az közvetlen vagy közvetett”.

A 79/7-es Utasítás alapelve az „egyenlő bánásmód a társadalombiztosításban”. Megtiltja a diszkriminációt az 1984 óta hatályos törvényen alapuló társadalombiztosítási rendszerekben. Ezek közé tartoznak a betegségre, öregségre, munkahelyi balesetekre és munkahelyi egészségügyre vonatkozó, valamint a kiegészítő rendszerek; nem tartozik ide a házastársat túlélők segélye, a nyugdíjjogosultság és házastársi hozzájárulás. Az összes munkahelyi társadalombiztosítási rendszerre kihat a 87/378-as utasítás. Mind a közvetlen, mind a közvetett diszkrimináció tiltott, beleértve

a hozzáférhetőség körülményeit, a hozzájárulás feltételeit, valamint a segélyek kiszámolását. Az Utasítást legkésőbb 1993-ig foganatosítani kell; azonban a módosított szöveg – a várható élettartamra vonatkozó biztosítási statisztikai adatok alapján – megengedi, hogy a nőknek alacsonyabb segélyeket állapítsanak meg.

d) Az Európai Szociális Alap és a szakképzés

Az Európai Szociális Alap megalapítása óta lényeges változtatásokon ment át, és már jó ideje eltávolodott az eredeti Szerződés céljaitól.

1983-ban az Alap vezető testülete elhatározta, hogy két feladatot állít az Alap működésének középpontjába: a huszonöt év alatti fiatalok (különösen a munkanélküliséggel küszködők) és a „leghátrányosabb helyzetű régiók” gondjainak megoldását.

Bár eredeti célja az elhelyezkedési lehetőségek javítása volt, az Európai Szociális Alap egyre nagyobb mértékben tekint magáénak biztosítási gondokat, illetve pótol társadalombiztosítási rendszereket. Azok a rendszerek, amelyek a munkanélküliség megelőzése érdekében átképzik a munkanélkülieket, egyre inkább részt vállalnak a munkanélkülieket segélyekkel támogató programokból. A legnagyobb hasznot ebből a Fiatalok Szakképző Rendszere húzta, amely addig az Alkalmazotti Szakképzés része volt; úgy tűnik, hogy a Fiatalok Szakképző Rendszerének programját az Európai Szociális Alap szabályai alakították ki.

Az 1987-es Egyesült Európa Törvényben az Európa Tanács hozzájárult a Strukturális Alap megreformálásához és integrálásához (Közös Piaci 130 D Törvénycikkely). E reform értelmében a különböző alapoknak (Európai Szociális Alap, Európai Területfejlesztési Alap, Európai Mezőgazdasági Jótállási és Tanácsadási Alap, Európai Beruházási Bank) együttműködve kell tevékenykedniük, hogy a középtávú regionális kezdeményezéseket összehangoltan segíthessék. Jelen pillanatban öt célkitűzésük van (2052/88. számú Szabályzat).

1. A fejlődésben lemaradt területek fejlesztésének és strukturális beilleszkedésének elősegítése.

2. Azoknak a területeknek, határterületeknek és területrészeknek (beleértve a foglalkoztatási körzeteket és a városi közösségeket) az átalakítása, amelyeket az ipari hanyatlás súlyosan érintett.

3. A hosszútávú munkanélküliség elleni küzdelem.

4. A fiatalok foglalkoztatásának elősegítése.

5. A közös agrárpolitika megreformálásának szándékával:

a) a mezőgazdasági struktúrák egymáshoz igazításának felgyorsítása;

b) a mezőgazdasági területek fejlődésének elősegítése.

Bizonyos, hogy a szociálpolitikai rendszer kialakítása során a tagországok között számos helyzetben adódik konfliktus, hiszen nyilvánvalóan mások lesznek az érdekei a magas szociális biztonságot garantáló jóléti államoknak, mint a fejletlenebb országoknak. Ez utóbbiaknak valószínűleg az volna kedvezőbb, ha a szociálpolitika az ő szintjükhöz igazodna, mert ebben az esetben jelentős tőkebeáramlásra számíthatnának. A közeljövőben optimálisnak tekinthető megoldások helyett a Közösség or-

szágainak valószínűleg meg kell elégedniük azzal, hogy minimális normákat fogadnak el, amelyek még így is magasabbak az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Hivatal) követelményeinél.

A közép-kelet-európai országok – különösen az ún. könnyen integrálhatóak, mint pl. Magyarország és Csehszlovákia – számára ugyancsak nagy kihívást jelent a szociális integráció. Ezeknek az országoknak legalábbis két szinten kell megpróbálniuk alkalmazkodni egyrészt a nyugat-európai integráció eddig már lezajlott folyamataihoz, másrészt a felforgatott piacegységesítésből adódó, új feltételrendszerhez. Vagyis egyszerre kell megfelelniük a működőképes piacgazdaság mozgásainak (privatizáció, konvertibilis fizetőeszközök stb.), és egy megreformált, európai normákhoz igazodó jóléti intézményrendszer kiépítése követelményének.

A közép-kelet-európai régióban a gazdasági válságjelenségek fokozódása csak tovább erősítette a szociális feszültségeket, a jóléti funkciók területén még mindig a korrekciós törekvések a döntőek, s hiányzik a megelőzés hatékony eszköztára. Pedig nem kétséges, hogy a piaci folyamatok fölgyorsulásával nagymértékben megnő a szociálpolitika érintetteinek száma, drámaian bővül a munkaerőpiacról kiszorulóknak tábora.

Ezekben az országokban a civil társadalom intézményrendszere hagyományosan gyenge. Jelenleg a piacgazdaság még gyermekcipőben jár, az állam határozottan kivonja magát a szociális feladatok alól, a nem-piaci szektor jogi, etikai szabályozása még kidolgozatlan. A korábbi állami szociálpolitika csődöt mondott, egy pluralista jóléti rendszer kiépüléséhez pedig nemcsak a gazdasági feltételek, de a társadalmi szinten érvényesülő szociális érzékenység, felelősség is hiányzik.

Peter Flora feltételrendszere alighanem a kelet-európai országokra vonatkozóan is érvényes: a jóléti rendszerek átalakításához ebben a régióban is:

- új szerződésekre van szükség a *nemzedékek között*, a népesség elöregedése következtében,
- a *nemek között*, a nők kvalifikációja és foglalkozási ambíciója következtében,
- a *polgárok között*, az új életstílusok és értékváltozások következtében.

Nyilvánvaló, hogy az integrációs folyamat a közép-kelet-európai országok életét is jelentősen befolyásolja. Ma még csak sejteni lehet, hogy az alkalmazkodási kényszer inkább a konzervatív ideológiák, a nacionalizmus és a provincializmus különböző megjelenési formáit erősíti fel a nemzeti önértékelési zavarokkal küzdő kelet-európai országokban, s kevésbé segíti a nyílt és toleráns ideológiákat, a modern európai szemlélet formálódását, amely a nyílt társadalmak sajátja lehetne. A ma még meglehetősen sérülékeny demokratikus formák mögött erőteljesen hatnak az autoriter gondolkodásmód és feudális mentalitás elemei, s ez meggátolhatja egy másik fajta értékrend kialakulását.

Ha az intoleráns tendenciák erősödnének, akkor a közép-kelet-európai régió menthetetlenül leszakadna Európától, ami viszont az egész kontinens stabilitását veszélyezteti. A közép-kelet-európai demokratizálódási folyamat kiteljesedése így Nyugat-Európának is érdeke, és részben fele-

lőssége is. 1989-ben, a „nagy átalakulás” évében Nyugat-Európa kitüntetett érdeklődéssel fordult az új demokráciák felé, felismerve a történelmi pillanat jelentőségét, és a gazdasági és kereskedelmi érdekelttségét a kelet-európai zónában. Ez az érdeklődés a legutóbbi időben csökkent, nem kis részben a felemás átalakulás, politikai bizonytalanság, és a rendezetlen gazdasági viszonyok következményeként. Elképzelhető, hogy a szovjet puccs tanulságai erőteljesebb nyitásra ösztönzik a nyugati országokat, de egyelőre a vezető politikusok és tanácsadók értékelései inkább arra engednek következtetni, hogy a gyakorlatban a nyugati országok nagyon óvatosan haladnak előre a Kelet–Nyugat kettéosztottságát meghaladó integráció felé. Így valószínű, hogy az integrációba való bekapcsolódás a közép-kelet-európai régió számára még sokáig csupán vágyteli gondolat marad.

Az integráció egyes elemzői szerint a közeljövőben várható egy új *centrum-periféria* megoszlás kialakulása, amely a gazdasági, kulturális és társadalmi fejlődés egyenlőtlen elhelyezkedését jelentené. Véleményük szerint jelenleg azok a régiók vannak periférikus helyzetben, amelyek messze esnek a Hamburg–Stuttgart–Liège háromszögtől. Itt koncentrálódik a gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi, demográfiai fejlődés. Ez a háromszög a közeljövőben várhatóan átalakul – egyik oldalon München, másik oldalon London irányába tolódik el –, de ezzel egyidőben új vonzáskörzetek alakulhatnak ki Dél-Franciaország, Dél-Németország, Svájc, Észak-Olaszország, és Észak-kelet Spanyolország területein is. A belső piac kiterjesztése újabb lehetőségeket nyújt majd a korábbi nagy multinacionális vállalatok, exportőrök számára. Németország, Franciaország és Anglia magas exportaránya minden bizonnyal továbbra is megmarad, míg a dél-európai ún. szegény tagállamok számára kevésbé biztatóak a kilátások. Amennyiben ott is léteznek prosperáló iparágak, úgy az integrációs politika ezeket fogja segíteni. Az eddig háttérben álló régiók a rájuk nehezdő nagyfokú versenyképesség miatt valószínűleg még inkább visszaszorulnak majd.

A közép-európai térségben az új formában jelentkező nyugat-európai dominancia nem lebecsülendő veszélyeket hordoz magában, politikai, kulturális, gazdasági téren egyaránt. Vajon segíti, beolvasztja, kihasználja, vagy új életre kelti a fejlettebb régió a fejletlenebbet? Milyen kompromisszumok árán születhet meg az új, európai identitás? Ezek Európa jövőjének legfontosabb kérdései.

IRODALOM

- Arnulf, A. 1991: The General Principles of EEC Law and the Individual, London, Leicester UP
- Az Európai Közösség Szerk.: Kurtán Sándor, *Mozgó Világ* 1991/8.
- Bénard, A. 1984: Ein weltoffenes Europa, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln
- Beiten, L. 1989: The Future of European Social Policy Deventer, Kluwer
- Cecchini, P. 1989: Europa '92 Der Vorteil des Binnenmarktes Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

- EG Nachrichten 1990. április
- Flora, P. 1986: Limit to Growth: The Western European Welfare States since World War II. Berlin: De Greyter
- Gough, I. 1990: European Community Social Policy. *The University of Manchester*
- Kunkel, P. 1990: Folgen für die Sozial-, Jugend- und Ausbildungshilfe in: Reis/Wienand: Zur sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes
- Lévai K. 1991: Az elavult jólét, *HVG, április 20.*
- Máté J. 1990: Szociális biztonság az Európai Közösségben, *Esély, 5.*
- McDonald, F. E. 1988: Completing the Internal Market: Or Making the European Community a Common Market Economics, 1988. 1.
- Musto, S. A. 1991: Európa felé *Mozgó Világ, 8.*
- Pieters, D. 1990: Soziale Grundrechte – Rechte auf soziale Leistungen für die Bürger der Europäischen Gemeinschaft in: Reis/Wienand: Zur sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes 1990.
- Schulie, E. 1990: Europäisches und nationales Sozialrecht in: Reis/Wienand: Zur sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes 1990
- Soros Gy. 1991: A lehetetlen megkísértése, Budapest

Széman Zsuzsa

A szociálpolitika decentralizációja és problémái

Az alábbi tanulmány egy 1991 tavaszán végzett vizsgálat eredményeire építve azokat a szociálpolitikai és időspolitikai folyamatokat igyekszik bemutatni, amelyek a rendszerváltás utáni privatizációval és decentralizációval függnek össze. (A Budapest négy kerületében és mintegy tucatnyi városban, kis és nagy faluban végzett mélyinterjúk vizsgálat célja eredetileg az idősök szociális ellátórendszerében az állam, a piac és az informális szféra között létrejött mozgások, változások feltárása volt. A kutatás során azonban világossá vált, hogy az időspolitika egésze és annak egyes elemei még a korábbinál is jobban kötődnek a makroszintű gazdasági, társadalmi és szociálpolitikai folyamatokhoz, ezért a felmérést menetközben ebbe az „általános” irányba is bővíteni kellett.) Az első rész az általános, a szociálpolitika egészére vonatkozó tendenciák bemutatásával foglalkozik. A második rész az idősök ellátórendszerét helyezi el ebben a dimenzióban.

A rendszerváltás utáni általános helyzet

A rendszerváltás után kezdődött el a korábban mindent irányítása alá vonó paternalista állam visszavonulása. A változás politikai célja egy nyugat-európaihoz hasonló gazdasági, társadalmi, szociálpolitikai struktúra megteremtése, felépítése. Ehhez azonban az szükséges, hogy a régi államt lebontó és az újat építő folyamatok egyszerre, párhuzamosan menjenek végbe. Ebben a privatizációnak és a decentralizációnak fontos szerepet kell játszania. Kérdés, hogy a két folyamat üteme hogyan viszonyul egymáshoz, s ez milyen veszélyeket rejt? A kérdések tovább sorolhatók. Hol húzhatóak meg az állami visszavonulás határai, s egyáltalán, milyen következményei vannak e visszavonulásnak a szociálpolitikára nézve? Melyek azok az alapvető szükségletek, amelyeket az új államnak is garantálnia kell?

Az említett feltáró vizsgálatban a különféle önkormányzatok, szociális intézmények dolgozóival és vezetőivel folytatott beszélgetések, valamint megfigyelések és statisztikai adatok segítségével a következőképpen összegezhettük az átalakulás 1991 tavaszáig tartó folyamatait és azok szociálpolitikára gyakorolt hatását:

1. A módosított alkotmány és a jogszabályozás általánosságban megteremtette egy új típusú állam alapjait.

2. 1990 késő őszen létrejöttek az önkormányzatok. A több mint 3000 önkormányzat megkapta a korábban állami támogatással és tanácsi szisztémával végrehajtott feladatok többségét. A köztársasági hivatalok létrejöttével pedig módosult a nagyobb közigazgatási egységek szabályozása is.

3. A gazdaság közel 90 százalékát lefedő, rosszul működő állami szektor privatizációja elkezdődött. Ennek a politikával, gazdaságpolitikával, társadalompolitikával, jogrendszerrel rendkívül bonyolultan összefonódó folyamatnak egyik „eredménye” az lett, hogy egy addig teljes foglalkoztatást hirdető társadalom szembekerült a tömeges, *nyílt munkanélküliséggel*. 1991 végére a regisztrált munkanélküliek aránya egyes becslések szerint el fogja érni a munkaképes korúak 8 százalékát. Ennek következtében *felbomlóban* van a korábbi *kétkeresős családmodell*.

Egy korábban hosszú időn keresztül teljes foglalkoztatottságra berendezkedett társadalomban már alacsony munkanélküliség is sokkot idéz elő. (Ez történt a jóléti állam példjaként emlegetett, megfelelően kiépített intézményrendszerre és normatív elvekre támaszkodó svéd társadalomban is, ahol a hosszú évtizedekig gyakorlatilag teljes foglalkoztatásként elkönyvelt 1,3 százalék körül mozgó munkanélküliség 1990-ben 2 százalékra emelkedett, s ezzel társadalmi traumát okozott.) Magyar viszonyok között ez a tendencia annál is veszélyesebb, mert a foglalkoztatottak jelentős részének az első gazdaságból származó bevétele – Lengyelországhoz hasonlóan (Ksiezopolski, M. 1991.) – egyfajta létminimum, univerzális szociális segély jellegét öltötte, amit a második és harmadik gazdaságból származó jövedelem egészített ki. Mivel az első gazdaság igen szorosan kötődött a másodikhoz – pl. az első gazdaságbeli termelőeszközökkel való termelés, túlóra stb. (Dallago, B. 1990.) – ennek bom-

lása kihatott a második gazdaságra is. Ugyancsak megjelent egy sajátosan kelet-európai jelenség, az ún. *nyugdíjas munkaerőpiac erózió* is, mely a nyugdíjak indexálásának hiányában a nyugdíjasok mintegy 20 százalékának a nyugdíjjal egyenlő, 65 százalékuknak annál alacsonyabb, csekély, többnyire fogyasztást kímélő, kiegészítő keresetet biztosított (Széman, 1989).

Egyrészt tehát a múlt felgyülemlett gazdasági és szociális problémái miatt a társadalom egyes rétegei vagy eleve szegények, vagy erősen fenyegeti őket az elszegényedés. Közéjük tartoznak a nagycsaládosok, a gyermeküket egyedül nevelő szülők, az alkoholisták, a drogosok és családtagjaik, a tartósan betegek és családtagjaik, az alacsony képzettségű és keresetű személyek, a mozgássérültek, rokkantak, fogyatékosok, a fiatalok és a pályakezdők (Ferge, 1986, 1987; Gayerné, 1990; Szalai, 1989.), és a lakosság több mint egynegyedét képező időskorúak és nyugdíjazottak (Széman, 1990.). Összességében a társadalom jelentős hányadát a rendszerváltás kezdete eleve igen hátrányos helyzetben találta.

Másrészt a régi problémákhoz a privatizáció során különböző új gondok társultak: a nyílt munkanélküliség és annak kezelési nehézségei, a szakképzetlenek, nők, idősök, rokkantak, nyugdíjasok erőteljes kiszorítása a munkaerőpiacról, valamint mindezek negatív hatása egész családjuk életkörülményeire.

4. 1991-ben megváltoztak a *szociálpolitikai* célokra fordított *pénzügyi források*. A gazdaság gyors talpraállítása érdekében a gazdaságpolitika előnyt élvezett a szociálpolitikával szemben. Ez azt jelentette, hogy az állam a szociálpolitika számos olyan területéről elkezdett visszavonulni, amelyek alapvető fontosságúak az állampolgár számára (egészségügy, oktatás, szociális gondozás). Makroszinten a különböző programok az ún. szociálpolitikai *védőhálóról* kezdtek beszélni. Tekintettel a hátrányos helyzetű rétegek tömeges arányára, megállapítható: az ilyen megközelítések csődöt kell, hogy mondjanak. Tovább súlyosbítja az állam visszavonulásának következményeit, hogy a rendszerváltás után egy évvel még nem született meg a szociális törvény, amely pl. a hasonló tendenciákat mutató Lengyelországban ekkor már létezett. Az állam a feladatok nagyobbik részét – decentralizáció címszó alatt – az újonnan alakult önkormányzatok hatáskörébe utalta. Ugyanakkor növekvő teret kaptak a magánkezdeményezések – a privatizáció a szociálpolitikában is elkezdődött. Az állam emellett egyre nagyobb mértékben számított a gomba módra szaporodó és a régi rendszerben csak csökevényes formában meglévő informális szférára is. Azaz a decentralizált „állami” szociálpolitika melletti hangsúlyozottá vált mind a *piaci*, mind a *karitatív* szemlélet.

Egy államilag kontrollált, jól működő decentralizált közszféra, egy jó privát szektor és egy jó karitatív szociálpolitika együttélése elvben lehetséges. De csak akkor, ha az állam polgárainak szükségleteit egy elfogadható szintű megélhetésnek megfelelően – és normatívan – szabályozza. Ekkor, de csakis ekkor nyújthat a szociálpolitika piacosítása valami többletet, nagyobb választékot, esetenként még versenyre is kényszerítve az

állami szektort. (Abrahamson, 1991) A magyar helyzet azonban nem felel meg ennek a feltételezett álláspontnak.

5. A decentralizált állami szektor újonnan megfogalmazott feladatai elvégzéséhez hiányoztak és hiányoznak a pénzügyi feltételek.

a) A helyi önkormányzatok vagyoni viszonyait jogilag nem tisztázták: az önkormányzatok többnyire eleve rossz, veszteséges, magas költségeket felemésztő tulajdonokat kaptak. Mindez a vizsgált önkormányzatok fejlődését már indulásukkor sérülékennyé tette, s ez lehetőséget teremtett egy új típusú, makroszintű centralizációra.

b) Az önkormányzatok rendelkezésére álló további két, jogilag egységes „helyi” pénzügyi forrás sem volt kielégítő. A személyi jövedelemadóból az önkormányzatoknak visszajuttatott 50 százalék az elszegényedett településeken csak névleges anyagi lehetőséget jelent, és az elvben kivethető helyi adók sem játszhatnak itt komoly szerepet.

c) Az önkormányzatok negyedik finansziális csatornáját a központi költségvetésből különféle jogcímenek hozzájuk visszajuttatott összegek alkotják. Az eredeti elképzelés ennek a forrásnak a súlyát – a többi forrásra hivatkozva – erősen lecsökkentette, annyira, hogy az önmagában elégtelennek mutatkozik. A korábban államilag finanszírozott társadalompolitikai, szociálpolitikai feladatok ugyanis az önkormányzatok hatáskörébe kerültek, miközben decentralizáció címkéje alatt az önkormányzatok a korábban is ellátott szociálpolitika működtetéséhez az államtól csak *részleges* pénzügyi támogatást kapnak. Ezzel szemben minden korábbi kötelezettségük megmaradt, s ezeket jogilag két fő csoportba sorolták: a) az alapvető kötelező feladatok körébe (mint az alapfokú oktatás, alapszintű egészségügyi ellátás stb.) és b) az alapvető, nem kötelező feladatok körébe (pl. bölcsőde, óvoda, utak stb.). Az állam elsősorban az alapvető kötelező feladatok ellátásához ad anyagi segítséget, de sok esetben már ez sem fedezi a tényleges költségeket. Ugyanakkor számos, széles körben igénybevett és nélkülözhetetlennek tekintett intézmény a másodrendűség kategóriájába került, és emiatt sokkal kevesebb támogatást élvez, vagy elveszít minden támogatást. A következő, egy településre vonatkozó példa érzékelteti a helyzetet:

Megnevezés	Éves költségigény	Állami támogatás
		1991-ben (Ft)
Bölcsőde	110 000	0
Óvoda	62 000–72 000	15 000
Általános iskola	42 000	30 000

A helyzetet még tovább bonyolította, hogy az állami költségvetésből az önkormányzatnak szociális ellátásra, intézményrendszerre utalt összeg felhasználását jogilag nem szabályozták megfelelően. Pl. az inaktívoknak központilag megítélt fejkvótát (3000,- Ft), az iskolai tanárok, szociális intézményben dolgozók bérfejlesztését stb. az önkormányzatok saját ha-

táskörükben módosíthatták, valamint más, nem szociális célra átcsoportosíthatták.

d) Szólni kell még az önkormányzatok esetleges *profittermeléséről* is. A hátrányos helyzetű, többnyire előregedett kistelepülések, amelyek száma ma is igen jelentős (Vukovich, 1988), természetesen ettől a lehetőségtől is elesnek.

e) Az önkormányzatok pénzügyi lehetőségei között meg kell említenünk a külföldi informális csatornákon – pl. a különféle egyházi, karitatív szervezeteken, alapítványokon – keresztül befolyó pénzbeli vagy természetbeni segítséget. Ugyancsak ide tartoznak azok az akciók (pl. a lakosság profittermelte felajánlásai vagy karitatív gyűjtései), amelyek tehermentesítik az önkormányzatokat. Ezek a források az előzőkhöz képest igen esetlegesek.

Mindezek következtében 1991 elején megkezdődött az állami szociális intézményrendszer eróziója. A folyamat 1991 májusában felgyorsult. Számos tanácsi óvodát, bölcsődét és egyéb szociális intézményt az önkormányzatok le akarnak építeni, vagy már be is zártak.

6. Az állami visszavonulás még egy sajátos problémát idézett elő. A korábbi szociálpolitikai struktúrában a nyugat-európainál sokkal nagyobb szerepe volt az állami szektorba tartozó vállalatok szociálpolitikájának. A vállalatok egész intézményrendszereket tartottak fenn – köztük óvodákat, bölcsődéket is. A privatizációval azonban a cégek egy része megszűnt vagy magánvállalattá alakult át, s nem vállalja tovább a korábbi (állami) kötelezettségeket. Az állami szektorban maradtak is rendkívül súlyos anyagi nehézségekkel küszködnek, s ennek következtében szociálpolitikai intézményrendszerüket vagy leépítették, vagy piaci alapokra helyezték. Ez a gyakorlatban úgy néz ki, hogy a fenntartási költségeket részben vagy egészen a szülőkre hárítják. Míg 1990-ben a szülők az óvodában egy gyerekért az átlagkereset mintegy 8 százalékát, 1991 elején 10 százalékát fizették havonta, ez az összeg az – alkalmasint rossz, zsúfolt, vagy nem megfelelő szakemberekkel dolgozó – állami, „kvázi-privát” óvodában rövid időn belül az átlagkereset 45–60 százalékát tette ki.

Az eddigiekből érzékelhető, hogy a privatizáció és a decentralizáció következtében jelentősen megváltozott az állam, a piac, az informális és az önkéntes szféra korábbi, egymáshoz viszonyított aránya.

Teljesen egyértelművé vált, hogy sem a piac, sem a gomba módra szaporodó karitatív intézmények nem tudják teljes egészében átvállalni a korábbi állami szociálpolitika szerepét. A különböző mozgási lehetőségek ellenére a vizsgálatban a már meglévő szociális intézményháló mintegy egyharmada eltűnt a szociálpolitika színteréről, s igen erős szegregáció kezdődött el a szolgáltatásokat illetően a két szélső véglet, a karitatív, szegénypolitikai jellegű, és a kevesek által megfizethető, magas színvonalú piaci szolgáltatás között.

További bonyodalmakat okoz, hogy az átalakulás során elindított *decentralizáció* helyi szinten átalakult *centralizációvá*. Azaz: néhány vezető (többnyire a polgármester és az alpolgármester) az esetek túlnyomó többségében személyesen dönt a szociálpolitikában bekövetkezendő „mozgá-

sokról". Figyelemre méltó, hogy a vezetők párthovatartozása és viselkedési mintája közt nem volt kimutathatóan szoros összefüggés, gyakran az adott párt felső szintjein megfogalmazott elképzelésekkel éppen ellentétes nézeteket vallottak. A szociálpolitikai mozgások „személyi függőségét” jobban megértjük, ha a kérdést szűkebben, például az idősek szociális ellátására koncentrálva közelítjük meg.

Az idősek szociális ellátása – az állami szektorból a piac és az informális szektor felé

Az 1990-es választásokat megelőzően a régi vezetők a politikai rendszer korábbi pozíciójának megszilárdítása érdekében számos új ötlettel álltak elő. Ezek egyikének tekinthetjük bizonyos hiányzó elemek bevezetését a szociálpolitikába. Így például a Szociális és Egészségügyi Minisztérium 1989-ben egy anyagi támogatást ígérő pályázatot hirdetett meg a szociálpolitika különböző területein uralkodó feszültségek csökkentésére. Az időspolitikát szociálpolitikán belüli fontos helyzetére utalt, hogy a minden várakozást felülmúló, igen nagy számú pályázat 40 százaléka (200) az idősek problémáira, elsősorban az idősgondozással kapcsolatos kérdésekre vonatkozott, és ezek egyharmada díjnyertes is lett. Felmérésünk egyik feladata éppen ezen intézmények működésének feltérképezése volt, a társadalmi változás időszakában. Kutatásunk során a díjnyertes intézmények több mint egynegyedének sorsát tudtuk megvizsgálni, s így bepillantást nyertünk az időspolitikát szociálpolitikán belüli helyzetére.

Fontos szempont volt számunkra, hogy a vizsgálat időpontja 1991 tavaszára essék, mert: a) ekkorra már létrejöttek és működtek az új állam felépítésének nélkülözhetetlen elemei (új alkotmány, önkormányzatok stb.); b) a rendszerváltást követő egy év alatt az új hatalomnak volt ideje a szociális problémák megismerésére; c) feltételeztük, hogy a nyugati jóléti „welfare mix”-hez való felzárkózást hirdető, demokratizálódó társadalmi struktúra egyrészt megpróbálja kezelni a múlt örökségeként kapott problémahalmazt, másrészt kidolgozza azt a módszert, amely a kiszolgáltatott helyzetben lévőket, így az időseket is védi a piaccal szemben. A valódi folyamatok feltárása érdekében mélyinterjúkat folytattunk a díjat nyert idős-intézmények vezető személyeivel (igazgató, főnövér stb.), a helyi és a megyei önkormányzatok szociális osztályain dolgozó személyekkel, adott esetben az önkormányzat vezetőivel.

Az idősellátás területén bekövetkezett innovációt rendkívül fontosnak tartottuk, mert 1986-ig a magyar időspolitikát a szegénypolitikával volt egyenlő. Az otthonmaradást elősegítő ellátás csupán három formát jelentett: a házi (szociális) gondozást, az öregek napközi otthonát (idősek klubját), és egyfajta olcsó, „szociális” étkezést. Mivel az egyes ellátási formák a tényleges szükséglet mintegy tizedét fedték csak le, az ellátóhálózat sem mennyiségileg, sem minőségileg nem elégítette ki az igényeket. Hiányzott mind a megelőzés, mind az utógondozás. Így a Nyugat-Európában jól ismert típusok, mint pl. átmeneti gondozó otthon, nappali

gondozóház, a házigondozás melletti különböző otthonmaradást elősegítő lehetőségek, fel sem merültek. A helyzet 1986 után sem lett jobb, amikor az idősellátást mindenki számára nyitottá tették, azaz a bejutás feltételét, a szegénység igazolását mellőzték, és egy kivételével elhagyták az egyes ellátó formák előtt álló, pejoratív „szociális” jelzőt. Ugyanis a többnyire nyugdíjasokból álló, inaktív háztartások esetében 1987-ben a hivatalos társadalmi minimum megközelítette az akkor kalkulált átlagnyugdíjat. A nyugdíjasok többsége pedig (84,6%) ezen átlagnyugdíjnál alacsonyabb ellátást kapott (KSH, 1988a); KSH 1988b). A régi ellátórendszer alacsony szintű, „piacosított szolgáltatásait” tehát az idősök képtelenek voltak megvásárolni, s ezért az ellátórendszer valójában ekkor sem szabadult meg a szegénypolitikai elemektől.

Ez a rosszul működő, számos problémával küzdő állami idősellátás 1989-ben a pluralista politikai rendszer kialakulásának hatására némileg pozitív irányba mozdult el. Paradox módon a demokratizálódással, a totális állam lebontásával ez a pozitívum veszélybe került. 1991-ben a jellemző tendencia nem az állami intézményrendszer szintentartása vagy újabb innovatív elemek létrehozása, hanem a már meglévő és működő, nemrég alakult egységek visszafejlesztése, valódi és „kvázi” piacosítása, illetve az önkéntes szféra irányába való elmozdítása volt. Ez több mindezzel magyarázható.

1. Az önkormányzatok többsége még az elmúlt rendszer fejlesztései, illetve hibái miatt súlyos deficiteket kapott örökölni. Az állam a visszavonulása következtében kialakult, új típusú finanszírozási nehézségek miatt a kiutat így a *szociális kiadások csökkentésében* látta. A folyamat igen jól érzékelhető az egyik budapesti kerület esetével:

Részlet a szociálpolitikai osztály vezetőjének nyilatkozatából, 1991. március: „200 millió deficitünk van (egy 80 ezer fős kerületben). Az öregügy nem egymagában merült fel, hanem úgy, hogy pénzühiány miatt az intézmények egy részét meg kell szüntetni. Ez ma egy felvetés, ami a költségvetés függvénye. Még nem tudni, hogy több kisebb létszámú intézmény – ebbe beleesne az újonnan létrehozott 6 fős átmeneti gondozóház – vagy néhány nagyobb, köztük a 60 millió forintos bölcsőde szűnik-e meg. Nyilvánvaló, hogy bármilyen döntés esetén embereket is el kell küldeni, akik vagy átmennek máshová az állami szférába, vagy a magánszférában helyezkednek el, vagy munkanélkülivé lesznek. Aki az utcára kellene kitenni, azok közt van szakképzett és szakképzetlen is. Ha a bölcsődék egy részét kell megszüntetni, az 270 ember munkáját veszélyezteti.”

1991. május eleje: A gondozási központ vezetője a kutatásban közreműködőket telefonon értesíti, hogy a már létező és a korábbi egységekhez szervesen kapcsolódó új, innovatív átmeneti gondozóházat az alpolgármester be akarja zárni. Ez azért sem volt indokolt, mert a létesítményt egy nyugdíjas ház egyik volt gondnoki lakásában hozták létre. Így a fenntartási költségek (víz, fűtés, világítás) elenyészőek voltak, amit a bevételből pótolni tudtak. Az alpolgármester ezen a bérén spórolhatott volna, illetve eldönthette, hogy a helyiségekkel mi lesz (pl. bérbe adják stb.). Az előbbi számítás

azért nem jött be, mert a gondozóház vezetője a leépítendő állományt áttette az alapellátásba.

1991. május közepe: A televízió nyugdíjas műsora élétélően foglalkozik az ügygel. Az alpolgármester várakozó állásponton van, nem tudja, hogy ki áll a „botrány háttérében”. A gondozási központ vezetője elmondja a kutatás vezetőjének, hogy ő, amíg bír, harcol, de már túl régen folyik a küzdelem, s feltett szándéka innen elmenni, egy jobb állást kívánni, vagy a magánszektorba belépni. Ez utóbbit személy szerint nem szívesen tenné meg, mert sajnálja az ilyen ellátásból kieső időseket, de nem marad más választása.

Mint a fentiekből látható, szociális törvénykezés és jogok hiánya miatti vákuumban a polgármester (vagy alpolgármester) személye, szociális problémákhoz viszonyulása döntő a visszafejlesztő folyamatban. E pozíciók új birtokosaiból pedig gyakran hiányzik a szociális érzékenység.

2. Az teljesen világos, hogy az állam visszavonulása az egész szociálpolitika területén viharos gyorsasággal történik. Az óvodás, általános iskolás gyermekek és más rendkívül veszélyeztetett rétegek mellett különösen nehéz helyzetbe kerülnek az idősek. Az időspolitikai múltbeli, szegénypolitikai jellege és a területen dolgozók alacsony szakképzettsége, presztízse miatt a vizsgált intézményeket mind a régi rendszerben, mind az átalakulás során veszély fenyegette.

1989-ben és 1990-ben még sikerült a létesítményeknek fennmaradniuk. 1991-ben azonban a decentralizáció, az önkormányzatok létrejötte és viselkedése, a megváltozott finanszírozás és privatizáció a nemrég alakult, és nem az alapellátáshoz tartozó idős-intézményeket (házi gondozás, szociális étkeztetés, idősek klubja, átmeneti szállást biztosító klub) már létükben fenyegette.

3. Mindezek következtében az idősellátás egésze igen erőteljesen elmozdult egyrészt a piac, másrészt az informális szféra irányába. Megtalálhatóak voltak a tiszta piaci és a kvázi-piaci jelenségek pl. az állami házi gondozásba csak akkor veszik fel az idős személyt, ha az intézmény profitszerzővé (a gondozást magas díjjal adó), vagy non-profit jellegűvé (a fenntartási költségeket kérő) alakul át. De az esetek jelentős részében egészen sajátos „mix”, a különféle szférák és elemek keveredése jött létre, ami több szinten történt.

Egyrészt a piac nem volt tiszta piac. Még csak nem is a már jellemzett kvázi-piacként működött, hanem úgy, hogy a szociálpolitika területén vállalkozásba kezdők jelentős részének semmilyen tőkéje nem volt. Profitot ezért az önkéntes és az informális szféra segítségével akarnak termelni.

„Az önkormányzat meg akarja szüntetni az öregek napközi otthonát (az egyik alapellátási egység!). Bár a házigondozás megmarad, el kell küldenem az embereim egy részét, én nem akarom, de a polgármester azt mondta, akkor ő küldi el őket. Döntsem el, különben úgy járok, mint a bölcsődevezető. Ő sem akarta elküldeni az embereit, aztán a polgármester egyik nap a gépkocsivezetővel kiküldette neki a 11 felmondást. Ilyen előzmények után a helyzetem bizonytalan, bár engem nem akar most elküldeni. Inkább a családsegítő központot célozta meg. Nagyon nem szereti őket, mert taná-

csokat adnak az embereknek, és sokszor ellenünk (az önkormányzat ellen – Sz. Zs.) lépnek fel. Ezért magán szociális otthont akarok nyitni, hogy ne legyen munkanélküli. 6–8 fő részére. Megkerestem az Orvosok Világszövetségének magyarországi képviselőjét. Tőlük vérnyomásmérőt, lázmérőt, mindenféle egészségügyi felszerelést kértem, de ők akkor nem tudtak segíteni. Megkerestem a Magyar Máltai Szeretet Szolgálatot, de ők akkor az erdélyi menekültekkel voltak elfoglalva. Beszéltem Teréz anya nővéreivel, hogy tudnának-e segítséget küldeni, de nem tudtak. Írtam az illetékes püspök úrnak, de ő azt mondta, hogy a noviciátusokat csak most alakítják. Az Evangélikus Egyháztól kaptam sok jó tanácsot. Írtam a Szociális Munkások Egyesületének is. Ők is tanáccsal tudnak segíteni. Aztán találtam egy ferencesrendi nővért, aki ráfordítás fejében kölcsönadná a házát, egy másik nővér pedig szolgálat fejében ingyen elvállalná az ápolást. Induló tőkét pedig úgy szerzek majd, hogy humán vállalkozóként már kapok állami támogatást. Ez megyei hatáskörbe tartozik, ott pedig jóban vagyok az ügyintézővel, biztos megkapom, akkor aztán mint gazdasági egység elkezdhetek működni.”

A sok szempontból tipikusnak mondható interjú még egy-két sajtóságra hívja fel a figyelmet. Nevezetesen arra, hogy a gazdaság és a szociálpolitika útvesztőit továbbra is igen erősen befolyásolja a különféle pozitív vagy negatív személyes kapcsolatrendszer. Bár az informális szférában egyre szaporodó intézmények sok segítséget tudnak adni, semmiképp sem vállalhatják át az állami szféra feladatait. Hosszú távon nem fogadható el, hogy a piac, illetve a piacként megjelenő intézmény valójában az informális szférából (és állami segítséggel) profitot termeljen. A magyar viszonyok között, tőkefelhalmozás hiányában, kényszermegoldásként mégis sokan megpróbálnak ezzel a lehetőséggel élni.

A keveredés másik esete más szinten jelentkezik, és a felhalmozódott szociális gondokkal függ össze. Az a korábbi jelenség, amely szerint a szociális problémákat az informális szféra igen sokszor elkülönülten kezelte, a problémák összefonódása miatt megszűnőben van.

Összegezés

Az eddigiek alapján megfogalmazhatjuk, hogy az a kelet-közép-európai modell, amelyben a jóléti pluralizmus elemei közül egyedül az állam dominált, a piac és az informális szféra pedig elnyomott és csökevényes formában létezett, felbomlóban van Magyarországon. A leépített, és igen gyakran rosszul működő elemek helyett azonban nem, vagy nem kellően alakulnak azok a biztosítékok, amelyek a nyugati, eleve magasabb szintű jóléti társadalmakban különféle módon bár, de működnek, és védelmet nyújtanak a piac törvényeivel szemben. A helyzetet súlyosbítja, hogy ma már a társadalom hihetetlenül magas aránya él a szegénységi minimum alatt, vagy annak közelében. Az alapvető, és nemcsak Magyarországot, hanem az átalakulóban lévő, többi kelet-európai országot foglalkoztató fő kérdés: hol húzhatók meg a visszavonulás határai? Melyek azok az alapvető szükségletek, melyeket az államnak továbbra is garantálnia kell?

Nyilvánvaló ugyanis, hogy a gazdaság és a szociálpolitika privatizációja és a decentralizáció következtében módosult a szociálisan veszélyeztetett csoportok aránya, összetétele. Az is világossá vált, hogy egy-egy szociális területen végzett változtatás nemcsak a szociálpolitikai rendszer egészére hat vissza, de elválaszthatatlan az éppen zajló folyamatoktól. Az is teljesen egyértelmű, hogy amíg a szociálpolitika nem válik egyenrangúvá a gazdaságpolitikával, addig a gazdaság területén jelentkező gondokat sem lehet hatékonyan kezelni. A szociálpolitikában befektetni hosszabb távon gazdaságilag is kifizetődik.

IRODALOM

- Abrahamson, P. E.: 1991. Welfare and Poverty in the Europe of the 1990's: Social Progress or Social Dumping? *International Journal of Health Services, Volume 21, Number 2*.
- Dallago, B.: 1991. Hungary and Poland: a Comparative View of the Non-Socialized Sector and Privatization, 1991, *Trenno*, kézirat.
- Ferge Zs.: 1986. Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből *Magvető*.
- Ferge Zs.: 1987. Jövedelemelosztás – szegénység – szociálpolitika In: *Szociálpolitika ma és holnap*
- Ferge Zs.–Várnai Gy. (szerk.): 1987. Szociálpolitika ma és holnap, *Budapest, Kossuth; Statisztikai Évkönyv 1987, KSH, 1988*.
- Gayer Anikó: Családok – gazdasági válság – stratégiák (1988–1989). In: *Szociálpolitikai Értesítő 1990/3*.
- Hryniewicz, J.–Strarena-Piasek, J.–Supinska, J.: Shifts in the Welfare Mix – There and Back Again, 1991. kézirat.
- A lakosság jövedelmi rétegződése 1987-ben. 1988. *Budapest, Központi Statisztikai Hivatal*.
- Ksiezopolski, M.: 1991. The Prospects of Social Policy Development in Poland for the Coming Years, *Kézirat*.
- Schmidt, G. M.: 1988. Sozialpolitik, Claden, Leske und Budrich.
- Social Welfare Act (of November 29th 1990.) *Dziennik Ustaw (Journal of law of the Republic of Poland) No. 87, entry 506 of December 17-th 1990*.
- Szalai J.: 1990. Some Facts and Notes on Poverty in Hungary during the Period of Economic Crisis, *kézirat*.
- Széman Zs. (szerk.): 1988. Nyugdíjkor(határ?), *Budapest, Kossuth*
- Széman Zs.: 1989. Pensioners on the Labour Market. *A Failure in Welfare, Budapest, MTA Szociológiai Kutatóintézete*.
- Széman Zs.: 1990. Rokkantak – idősek – veszélyeztetettek? *MTA Szociológiai Kutatóintézete*.
- Széman Zs.: 1990. Old in Hungary, the Impoverishment of the Elderly in Hungary, *MTA Szociológiai Kutatóintézete*.
- Vukovich Gy.: 1988. A demográfiai öregedésről. In: *Nyugdíjkor(határ?). Budapest, Kossuth*.

Tervezet

a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról

Az Országgyűlés megvitatta a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójára kidolgozott javaslatot és a következő határozatot hozza:

1. Megállapítja, hogy a társadalombiztosítás jelenlegi rendszerét számos feszültség, ellentmondás jellemzi, a magas járulékok mellett sem képes értéktartó ellátásokat nyújtani. A Társadalombiztosítási Alap pénzügyi helyzete instabil, megfelelő tartalékalappal nem rendelkezik, nem biztosítási jellegű ellátásokat is finanszíroz. Az egészségügyi szolgáltatások társadalombiztosítási finanszírozása is formális. A társadalombiztosítási rendszer korszerűsítése társadalompolitikai és gazdasági szempontból is halaszthatatlan.
2. Egyetért azzal, hogy a szociális biztonság legátfogóbb intézménye a jövőben is az állam által garantált, a lakosság lehető legszélesebb körére kiterjedő – önkormányzati irányítással működő – kötelező társadalombiztosítás legyen, amely az állami szociális gondoskodás egyéb ellátórendszereivel és a munkanélküli biztosítás intézményével együtt, azokkal összehangoltan valósítja meg a társadalom tagjainak szociális védelmét.
3. A társadalombiztosítás megújításánál egyértelműen meg kell határozni a kötelező biztosítás rendszerébe tartozó feladatokat, ezekből a kockázatok sajátosságai alapján ki kell alakítani az önálló biztosítási ágakat, le kell választani és a társadalombiztosítástól el kell különíteni a szociális jellegű segélyeket. A járulékfizetők számára is világossá kell tenni, hogy a járulékfizetési kötelezettségekért milyen feltételek mellett, milyen jogosultságokat, szolgáltatásokat köteles a biztosító intézet nyújtani. Annak érdekében, hogy a biztosítási elv a jövőben fokozottabban érvényesüljön, a társadalombiztosítási rendszeren belül egyértelművé kell tenni a szolidaritási elven alapuló elemeket, továbbá meg kell határozni a szociális biztonság rendszerében az állami költségvetés szerepét, feladatkörét, az alanyi és méltányossági jogon nyújtott ellátásait.

4. A társadalombiztosításon belül elkülönített biztosítási ágak finanszírozása a jövőben is döntően a folyó bevételeken alapuljon, amelyben a biztosítási áganként meghatározott járulék továbbra is a fő finanszírozási forrás marad. Szükségszerű, hogy az állami költségvetés részt vállaljon a finanszírozásban. Ennek formái a közvetlen (normatív) költségvetési támogatás, valamint a vagyonjuttatás. Az állami vagyon privatizálása keretében szükséges a társadalombiztosítás, ezen belül elsősorban a nyugdíjbiztosítás tartalékalapjának – ingyenes vagyonjuttatás formájában történő – feltöltése. A költségvetési támogatás, illetve vagyonjuttatás nagyságától függően lehet esetleg a járulékok mértékét is csökkenteni. Mindezek mellett változatlanul szükséges az általános állami garancia fenntartása.
5. A hosszabb távon megvalósítható új biztosítási modell kiépítését mielőbb meg kell kezdeni. Korszerűsíteni kell a nyugdíjrendszert, és biztosítási jogosultságra kell alapozni a gyógyító-megelőző ellátásokat, szolgáltatásokat.
6. A nyugdíjrendszer korszerűsítésénél a következő elvek érvényesüljenek:

Hosszabb távon – a fejlett szociális piacgazdasági viszonyok között – megvalósítandó cél az ún. háromelemes nyugdíjrendszer legyen. Az időskorúak szociális biztonságának alapszintjét az egységes összegű nemzeti alapnyugdíj intézménye biztosítja.

Az alapnyugdíj a kötelező nyugdíjbiztosítás része, s a forrását a nyugdíjjogosultságot szerzett személyek esetében a járulék, a nem jogosultak esetében az állami költségvetés biztosítja.

A második nyugdíjelem az aktív életszakasz keresetéhez és a befizetett járulékhöz igazodó nyugellátás. A biztosított és a munkáltatója között megosztott járulékfizetési kötelezettség jövedelemhatára felülről korlátozott, s a nyugellátás maximális összege is a biztosítási jövedelemhatárhoz igazodik. Ez a rendszer a járulékfizetés teljes időszakát felölelő egyéni nyilvántartás alapján működik, az egyes évek járulékalapjai valorizálásával. A nyugellátások évente az aktív-jövedelemnövekedésével arányosan emelkednek.

A/ változat: A nyugdíjbiztosítás központilag szervezett és egységes,

B/ változat: ágazatonként, szakmánként differenciált, decentralizált strukturájú (e változat a már meglévő nyugdíjas állomány ilyen strukturájú megbontását is igényli).

A harmadik nyugdíjelem az önkéntes kiegészítő biztosításban szerezhető ellátás.

Az átmeneti időszakban a kötelező biztosítási jövedelemhatárt – a már megállapított nyugdíjak finanszírozási kötelezettsége, az állami költségvetés teherbíróképessége miatt, valamint a nyugdíj előtt álló korosztályok védelme érdekében és arra is tekintettel, hogy a kiegészítő biztosítás terjedésének jövedelmi feltételei korlátozottak – viszonylag magasan indokolt meghatározni. A kötelező nyugdíjbiztosításban a biztosítási elvet – a járulékalap és a szolgálati idő nagyságának szerepét – erősíteni kell.

A nemzeti alapnyugdíj csak a gazdasági fejlettség magas szintjén, a távolabbi jövőben vezethető be. Addig is azonban az időskorú személyek számára egy minimális – az évente meghatározandó nyugdíj-minimum szintjével azonos – jövedelmi garanciát biztosítani kell. Ez azt jelenti, hogy azoknak a nyugdíjra jogosultságot szerzett személyeknek, akiknek a biztosítási ellátása ezt a minimumot nem éri el, nyugdíjkiegészítést kell nyújtani. A kiegészítést a jövőben nyugdíjba vonulók számára az állami költségvetés és nem a járulékbévételek terhére kell finanszírozni. A nyugdíjra jogot nem szerzett személyek – a szociális törvényben szabályozott feltételek szerint, költségvetési forrásból – alanyi jogon időskori támogatásban részesülnek.

A nyugdíjrendszer biztosítási elven alapuló második elemének kiépítése is fokozatosan történik. Ehhez az átmeneti időszakban a következő változtatások szükségesek:

- be kell vezetni a kötelező biztosítás felső jövedelemhatárát viszonylag magasabb szinten, s majd – a kötelező biztosítás terjedelmének szűkítése és az önkéntes biztosítások elősegítése érdekében – azt fokozatosan csökkenteni kell,
- fokozatosan meg kell hosszabbítani a nyugdíj alap-számítási időszakot, a korábbi évek átlagkeresetének a nyugdíjazást megelőző harmadik év szintjére történő, az érintett évek átlagkereset-növekedését alapul vevő indexálásával,
- csökkenteni kell a járulékfizetés nélküli évek beszámítását, illetve meg kell teremteni a járulékfedezetet,
- az általánostól kedvezőbb feltételeket (pl. korkedvezmény) fokozatosan a kiegészítő biztosítások keretében kell érvényesíteni,
- lineáris nyugdíj skálát kell alkalmazni, és a keresetek degresszív beszámítását fokozatosan meg kell szüntetni.

A nyugdíjak értékmegőrzésénél alapul, hogy az aktív és a nyugdíjas korú lakosság egészének jövedelemalakulása tartósan ne szakadjon el egymástól. A nyugdíjak évenkénti emelése az aktívak nettó jövedelemnövekedéséhez igazodjon.

A már megállapított nyugdíjak a bevezetésre kerülő új megállapítási szabályok szerint nem kerülnek átszámításra. A gazdaság teljesítőképességének függvényében a nyugellátásoknál korábban bekövetkezett értékvesztés miatt eseti korrekciós intézkedések történjenek.

7. A nyugdíjrendszer pénzügyi biztonsága, az értékmegőrzés garantálása, és a régebben nyugdíjazottaknál az eddigi reálértékcsökkenés fokozatos korrekciója érdekében elengedhetetlen a *nyugdíjkorhatár emelése*. Az évtized második felében el kell kezdeni a nők korhatárának fokozatos emelését, majd az ezredfordulót követően az általános és egységes korhatárt (a 62-dik évben kell meghatározni). A nyugdíjbavonulás tényleges időpontjának megválasztását rugalmas szabályozással kell befolyásolni. Ösztönzőket kell alkalmazni a továbbdolgozás érdekében, lehetővé kell tenni az emelt korhatárnál korábbi nyugdíjba vonulást a hosszú szolgálati idővel rendelkezők

sámára. A foglalkoztatási okokból adható korkedvezmény rendszerét felül kell vizsgálni és az aktív foglalkoztatási eszközöket indokolt alkalmazni.

A nyugdíjkorhatár emeléséig a járulék nem csökkenthető, s ezt követően is csak abban az esetben, ha a nyugdíjbiztosítási ág tartalékalapjának feltöltése – térítésmentes vagyonszármazékkal – mielőbb megkezdődik. Az átmeneti időszakban a biztosítási jövedelemhatár fokozatos mérséklésével és egyéb ösztönzőkkel is (pl. adókedvezmény) elő kell segíteni az önkéntes kiegészítő nyugdíjbiztosítási konstrukciók elterjedését.

8. 1992. évi intézkedések:

- Meg kell hirdetni a korhatár nemek közötti egységesítését, majd – rugalmas konstrukciók alkalmazásával – a korhatár további emelését.
- Be kell vezetni a kötelező biztosítási jövedelemhatárt.
- Meg kell kezdeni a nyugdíjalapszámítás időszakának 1–1 naptári évvel történő meghosszabbítását.
- Korrigálni kell az özvegyi és a rokkantsági ellátások ellentmondásos szabályait.
- A nyugdíjrendszert meghatározó főbb kérdéseket – járulékfizetési kötelezettség, ellátási feltételek és mértékek, értékmegőrzés – törvényi szinten kell szabályozni.
- Meg kell teremteni az egyéni társadalombiztosítási nyilvántartási rendszer feltételeit.

9. 1992. év első felében kidolgozandó feladatok

A nyugdíjrendszerben tervezett további változtatások megalapozásához szükséges teendők:

- Jól működő, részletes matematikai modell segítségével prognosztizálni kell minden lényeges nyugdíjfeltétel változtatás várható hatását.
- Tisztázni kell az új nyugdíjbiztosítási rendszernek ingyenesen átadott állami vagyon funkcióját, hasznosításának, felhasználásának módját, a vagyon mértékét, fő vagyonnemenkénti összetételét.
- A nyugdíjkorhatár változtatás foglalkoztatáspolitikai következményeit át kell tekinteni és javaslatot kell kidolgozni a foglalkoztatás-politikába begyűrűző hatások kezelésére.
- A nyugdíjrendszer adózási összefüggéseit felül kell vizsgálni, mind a járulékok, mind az ellátások adózása szempontjából.
- Ki kell dolgozni a nyugdíjpénztárak működésének és felügyeletének szabályozási keretfeltételeit.

10. A gyógyító-megelőző ellátás szolgáltatásait – törvényben meghatározott betegbiztosítási járulékfizetési kötelezettség mellett – biztosítási jogalapra kell helyezni.

A betegbiztosítási rendszer kiépítésénél a következő szempontokat kívánatos érvényesíteni:

- a) Meg kell határozni a kötelező betegbiztosítás körébe tartozó, továbbá az alapvető ellátási szintet meghaladó, azon felüli több-

letellátások, szolgáltatások körét. Ez utóbbiak igénybevételére önkéntes kiegészítő betegbiztosítási konstrukciókat kell működtetni, s lehetőséget kell adni az egyéni költségtérítésre is.

- b) A nyugdíjas, továbbá a munkanélküli ellátásban részesülő biztosítottak járulékfizetési kötelezettségét a szolidaritási elv alapján indokolt szabályozni. A meghatározott szintű jövedelemmel nem rendelkező, nem biztosítottak költségvetési térítés mellett legyenek ellátásra jogosultak.
- c) A biztosítási jogon járó szolgáltatásokat a biztosító intézet a nyújtott teljesítmények alapján és szerződéses kapcsolat keretében vásárolja meg a többszektörű – állami, önkormányzati, egyházi és privát tulajdonban lévő – egészségügyi intézményektől, figyelembe véve és ellenőrizve a szolgáltatásokra előírt kötelező orvosszakmai szempontokat.
- d) A betegbiztosítás keretében járó készpénzellátások rendszerét a foglalkoztatási és az orvosi rehabilitáció ösztönzésére is építve, a munkaegészségügyi feltételek javításában érdekeltséget teremtő kockázatmegosztásra is figyelemmel indokolt korszerűsíteni.

11. Az Országgyűlés indokoltnak tartja, hogy a 10. pontban foglaltak figyelembevételével 1992-ben megkezdődjön az egészségügy több év alatt megvalósítható új rendszerének kiépítése. A jövő évben az egészségügyi ellátás biztosítási jogviszony alapján járjon, s egyes területeken kezdődjön meg a teljesítményhez igazodó, egységes orvosszakmai követelményrendszeren alapuló finanszírozási módszerek alkalmazása. Egyértelműen meg kell határozni az állami egészségügyi funkciókat és feladatokat, valamint a betegbiztosítási szolgáltatásokat. A lehetőségekhez mérten a kötelező betegbiztosításban is legyen szabad orvosválasztás.

Felül kell vizsgálni a társadalombiztosítás egyes diszfunkcionálisan működő, költségigényes rendszereit (pl. táppénz, rokkantsítás, gyógyszerfinanszírozás). A korszerűsítésnek a célirányos, takarékos működtetés megvalósulását kell szolgálnia. Ki kell dolgozni a betegszabadságos konstrukció bevezetésének feltételeit.

12. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy a társadalombiztosítás 1992. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslatot a biztosítási ágak elkülönített alapjaira dolgozza ki a következők figyelembevételével:
 - a) 1992-ben el kell határozni a nyugdíjbiztosítási és a betegbiztosítási ágat. A betegbiztosítási ágon belül – átmenetileg, az önálló biztosítási ág teljes feltételének megteremtéséig – elkülönítetten kell nyilvántartani a balesetbiztosítási ellátásokat. A két biztosítási ág forrásait, ezen belül a fizetendő járulék mértékét meg kell határozni.
 - b) A nyugdíjbiztosítási ágba indokolt sorolni az öregségi nyugdíjakat, a nyugdíjkorhatárt betöltött személyek rokkantsági nyugdíját, továbbá a hozzátartozók (özvegyi-, árva-) ellátásait.
 - c) A betegbiztosítási ág a táppénzt, a terhességi-gyermekágyi segélyt, az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig folyósított rokkant-

sági nyugellátásokat, baleseti ellátásokat, továbbá a gyógyító-megelőző orvosi ellátás szolgáltatásait tartalmazza, beleértve a gyógyszerhez, a gyógyászati segédeszközökhöz és egyéb gyógyászati szolgáltatásokhoz nyújtandó támogatásokat is.

13. A jelenleg járulékból finanszírozott – a biztosítási ágakba nem tartozó – szociális feladatokat az állami költségvetés fokozatosan vegye át. 1992-ben a még át nem vállalt ellátásokra a Társadalombiztosítási Alapon belül elkülönített költségvetést kell készíteni.

14. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy a társadalombiztosítási rendszer átalakításához szükséges törvényjavaslatokat, valamint a társadalombiztosítási reformmal összefüggő, alkotmányos szabályozási kérdéseket dolgozza ki, és 1991. október végéig terjessze az Országgyűlés elé. A törvényjavaslatokat az új egészségügyi törvénnyel és a szociális törvénnyel össze kell hangolni.

PÁLYÁZATI FELHÍVÁS

Eger Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala
pályázatot hirdet

Szociális és Egészségügyi irodavezető-helyettesi

állás betöltésére

Pályázati feltételek: Szociológiai, szociálpolitikai gyakorlattal rendelkező, egyetemi végzettségű személy

A pályázathoz mellékelni kell:

- szakmai önéletrajzt,
- szakmai (szociálpolitikai) koncepciót,
- hatósági erkölcsi bizonyítványt.

Határidő: megjelenéstől számított 30 nap.

A pályázatot
Eger Megyei Jogú Város Polgármesteréhez
kell benyújtani.

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI KÖRKÉP

Az Európai Közösség országainak társadalombiztosítási rendszeréről

Danny Pieters

Bevezetés az EK országainak társadalombiztosítási törvényhozásába

1. fejezet: Belgium

A társadalombiztosítási törvény fogalma és forrásai

A belga társadalombiztosítási jogrendben két különböző rendszer él egymás mellett: a társadalombiztosítás és a szociális támogatás. A társadalombiztosítás szakmai jellegű, azaz egy-egy szakmai csoportnak külön-külön rendszere van. Főként az alkalmazottak és a magánvállalkozók társadalombiztosítási rendszere különül el. Bár vannak bizonyos törekvések a társadalombiztosítási juttatások összhangba hozására (főként a munkavállalói rendszer területén), lényegében még mindig ragaszkodunk a fent említett felosztáshoz.

A társadalombiztosítási rendszerekbe tartoznak a jövedelemkiegészítő segélyek, amelyek a gyermekekkel és az orvosi ellátással kapcsolatos költségeket fedezik. Úgyisntén ide tartoznak a jövedelmet szinten tartó segélyek, amelyek betegség, rokkantság, munkahelyi balesetek vagy foglalkozási ártalmak következtében munkaképtelenné vált személyeket, valamint a munkanélkülieket, öregeket, és az eltartó halála után megélhetés nélkül maradt hozzátartozókat vagy gyerekeket illetik meg. A fent említett jövedelemkiegészítő segélyekre az alkalmazottak és a magánvállalkozók egyaránt jogosultak, és a segélyek függetlenek a jövedelemtől vagy bértől; e segélyek alkalmazási területe mégis személyenként változhat. A bérrel összefüggő jövedelmet szinten tartó segélyekre minden munkavállaló jogosult, bármely fent említett esetben. A magánvállalkozók csak betegség és rokkantság (ilyenkor rögzített az összeg), valamint a nyugdíjkorhatár elérése után kapnak jövedelmet szinten tartó segélyeket (vegyes, részben a bérrel összefüggőt, részben rögzített összegűt; és kis mértékben néha még környezetanulmányhoz kötöttet).

A szociális segély biztosítja, hogy olyan gyermekek után is utalhassanak segélyt, akiket ez a szakmai rendszer keretén belül nem illelt meg (szavatolt családi pótlék). A szociális segély minimális jövedelmet biztosít a testi vagy szellemi fogyatékosoknak, az időseknek, és végül is minden állampolgárnak (létfminimum). Azok a testi és szellemi fogyatékosok, akik önmaguk ellátására képtelenek, vagy akiknek az önellátási képessége csökkent, úgynevezett integrációs pótléokra jogosultak. Ezeken a jövedelem-minimumot biztosító rendszereken kívül az állampolgárnak arra is megvan a lehetősége, hogy természetbeni és pénzbeli közjóléti szolgáltatásokat igényeljen a városi közjóléti központoktól (egyénre szabott támogatás).

Eddig csak a törvényen (illetőleg rendeleten) alapuló társadalombiztosítással foglalkoztunk. A továbbiakban a szokásjogon alapuló társadalombiztosítási segélyeket fogjuk tárgyalni. Főképpen a kiegészítő betegbiztosítási rendszereket (amelyek a magánvállalkozók számára különösen fontosak), és a társadalombiztosítási alapokat tekintjük ilyeneknek; ez utóbbiak az alkalmazottak társadalombiztosítási rendszereinek keretében juttatott segélyeken kívül – a kollektív szerződésekre alapozva – további segélyeket biztosítanak egy-egy specifikus ágazat dolgozói számára (például építőipari munkások, dokkmunkások, gyémántcsiszolók). A szokásjogon alapuló, kiegészítő nyugdíjak ipari és alkalmazotti nyugdíjalapokon, valamint csoportos biztosítási rendszeren alapulnak. Anyagi szempontból ezeket nem szabályozzák (kivéve ott, hol a fizetőképességi garanciákat és az állami költségvetést érintik), és más országokhoz képest csak viszonylag sikeresek.

A belga alkotmány nem tartalmaz semmiféle társadalombiztosítással kapcsolatos alapvető jogot vagy nyilatkozatot. Létezik azonban egy 1981. jún. 29-i törvény, amely a munkavállalók társadalombiztosítására vonatkozó általános elveket tartalmazza, és ebben – többek között – számos, a társadalombiztosítást érintő általános elvet sorolnak fel. Ezek az általános elveket érintő rendelkezések eddig még nem léptek érvénybe, és valószínű, hogy – többek közt a jogelmélet ellenállása miatt – soha nem is fognak.

A belga alkotmány alapján némi jogkört adtak a három közösségnek (flamand, francia és német) a szakképzés, az egészségügyi ellátás, valamint az egyéneknek és családoknak nyújtott szociális támogatás terén. A körzeteknek pedig (Flandria, Vallónia, Brüsszel) más területeken – például a lakás és a foglalkoztatáspolitikai terén – adtak külön jogokat. Ezek a jogkörök azonban nem a fentebb említett társadalombiztosítási segélyrendszerekre, hanem inkább különböző ellátási formákra és szolgáltatásokra vonatkoznak. Ezért a belga társadalombiztosítási rendszert még mindig egységesnek, azaz Belgium egészére vonatkozóan tekinthetjük.

A szakmánkénti társadalombiztosítási rendszerek, akárcsak a szociális támogatási rendszerek, mind a törvényen alapulnak, bár néha a törvény által szabályozott ellátási formák elenyészők lehetnek (például a munkanélküli segélyek szabályozására csak egyetlen cikkely van, egy 1944-es törvényből!).

Itt azt is meg kell jegyeznünk, hogy az érvényben lévő társadalombiztosítási rendszerek jelentős részét nem a parlament, hanem a kormány („a Király”) dolgozta ki; ezért a hivatalos törvény időlegesen speciális jogkörrel ruházta fel a kormányt, hogy olyan döntéseket hozhasson, amelyek jogi hatásukat tekintve végső soron ugyanolyanok voltak, mint a hivatalos törvények. Így a társadalombiztosítás területén kényes beavatkozásokat lehetett végrehajtani, újabb parlamenti beleegyezés nélkül. A speciális jogkör alapján hozott törvényerejű rendeleteket arról ismerhetjük fel, hogy csak ezeket a királyi rendeleteket számozták meg.

Lényegében a hivatalos törvény adja a társadalombiztosítási rendszerek vázát; ezért a törvényeket a királyi és miniszteri közigazgatási rendeletekkel együtt kell értelmezni. Ha gyakran módosítanak és egészítenek ki egy törvényt, a törvényerejű szövegeket néha Királyi Rendelet koordinálja, amire az érthetőség miatt van szükség.

Kizárólag a bankügyletek, az értéktőzsde és a társadalombiztosítás képezik a belga törvényhozás azon területeit, ahol országos független kormánytestületeket hatalmaztak fel arra, hogy korlátozó rendelkezéseket iktassanak törvénybe. A társadalombiztosítás területén két testületet ruháztak fel ilyen jogkörrel: az Országos Munkaügyi Hivatal igazgatási bizottságát (de Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen), és az Országos Beteg és Rokkantbiztosítási Intézet Segélyszolgálatát (Rijksinstituut voor Ziekte en invaliditeitsverzekering). Mind ez idáig a független kormánytestületek nemigen használták fel ezt a jogkört, amelynek ráadásul az alkotmányossága is vitatható.

Kockázati tényezők és segélyek

Öregség

Az alkalmazottak és magánvállalkozók társadalombiztosítási rendszerein belül nyugdíj fizetendő a nyugdíjkorhatárt elért biztosított személyeknek. Női alkalmazotknál és magánvállalkozóknál ez 60, férfiak esetében 65 év. Bizonyos körülmények között – és arányosan csökkenő nyugdíj mellett – korengedménnyel 60 éves kortól is nyugdíjba lehet vonulni. Férfi alkalmazottak 50 és 60 éves koruk között kaphatnak korengedményes nyugdíjat anélkül, hogy ez a normális nyugdíjukat befolyásolná. Azoknak, akik igénylik a nyugdíj folyósítását, minden szakmai tevékenységet abba kell hagyniuk, és csak korlátozott munkavállalásra jogosultak.

Az alkalmazottak nyugdíja a 20 éves kor és a nyugdíjkorhatár közti időszakra számolt (feltételezett vagy tényleges) átlagkereset 75 illetőleg 60 százaléka, attól függően, hogy a biztosított személy házas-e (és házastársának sem munkából származó jövedelme nincs, sem jövedelmet szinten tartó segélyt nem kap), vagy egyedülálló személy („egyedülálló személyek nyugdíja”).

A magánvállalkozók nyugdíját kettős eljárással állapítják meg. 1984 óta, ha egy személy legalább egy évet dolgozott magánvállalkozóként, akkor

ugyanolyan öregségi járadékot kap, mint az alkalmazottak, de a járadék összegének megállapításakor a munkáltatótól kapott kereset helyett a magánvállalkozó üzleti jövedelmének körülbelül felét veszik alapul. Az 1984 előtti évekre a nyugdíjat egyéves, alacsony, rögzített összegű üzleti jövedelem alapján állapítják meg. A korlátozott és részleges időtartamú magánvállalkozás esetén a nyugdíj ezen alapuló részét környezettanulmány alapján bírálják el.

Teljes szakmai pályafutás esetén (férfiaknál 45, nőknél 40 év) mind az alkalmazottak, mind a magánvállalkozók jogosultak minimális nyugdíjra. Az ipari és munkahelyi nyugdíjalapok, az alkalmazottak csoportbiztosítási rendszerei, valamint a magánvállalkozók járulékos nyugdíjrendszerei kiegészítő nyugdíjat biztosítanak tagjaiknak.

Azok a férfiak és nők, akik betöltötték a 65-dik illetőleg a 60-dik életévét, és akiknek anyagi eszközei nem haladnak meg egy bizonyos összeget, jogosultak a nyugdíjasok garantált jövedelmére. Az egyedülálló és házas személyek garantált jövedelme körülbelül a létminimumnak felel meg.

Halálozás

Egy biztosított alkalmazott vagy magánvállalkozó halála esetén a házastárs özvegyi nyugdíjra jogosult, ami az elhunyt biztosított személy (tényleges vagy feltételezett) nyugdíjának 80 százaléka; az özvegy csak akkor jogosult a nyugdíjra, ha 45-dik életévét betöltötte, eltartott gyereke van, vagy munkaképességének 66 százalékát elvesztette. Ha az özvegy újraházasodik, nem jogosult többé erre a nyugdíjra.

Ha a fent említett körülmények megváltoznak, az özvegy még egy évig kapja özvegyi nyugdíját; ha a házastárs 45 évnél fiatalabb, nem kell már eltartania a gyereket vagy újra munkaképes lesz, 45 éves koráig mindenképp kap egy minimális fizetést. A munkavállalást ugyanolyan szabályok korlátozzák, mint a nyugdíjba vonulás esetében.

Az az özvegy, aki házastársától még annak halála előtt elvált, nem jogosult a hozzátartozó túlélése esetén járó nyugdíjra. Az alkalmazottak és magánvállalkozók rendszerének keretében azonban az elvált házastárs személyes és egyéni nyugdíjat kaphat azokra az évekre, amikor az alkalmazottal vagy magánvállalkozóval házastársi viszonyban volt. A házastársat úgy tekintik, mintha ő maga alkalmazottként dolgozott volna a házasság időtartama alatt. A nyugdíj összegét úgy állapítják meg, hogy a volt házastárs nyugdíjának kiszámolásához alapul vett kereset 62,5 százalékát tekintik a túlélő házastárs keresetének, és ennek alapján számolják ki a nyugdíját; ezt a keresetet azonban csak kiindulási pontnak tekintik, ha az igénylő ennél az összegnél többet keresett a kérdéses időszakban. A volt házastárs öregségi járadéka nem az elhunyt házastárs nyugdíjkövetelésétől függ. A járadék teljes mértékben független, és akkor fizetendő, amikor az igénylő eléri a nyugdíjkorhatárt.

Az árva nem jogosult árvasági nyugdíjra, de emelt összegű gyermekpótlékot kap abban az esetben, ha az elhunyt szülő nem házasodott újra, vagy nem vezet közös háztartást élettársával.

Ha egy alkalmazott ipari baleset vagy foglalkozási ártalom következté-

ben meghal, a családi túlélő tagjai az alkalmazottak biztosítási rendszerének keretében segélyt kapnak. Ezt az elhunyt személy alapkeresetének százalékaként számolják: 30 százalék jár az özvegynek, 15-15 százalék minden egyes árvának (de háromnál több árva esetén sem haladhatja meg a 45 százalékot); ha mindkét szülő meghal, akkor árvánként 20 százalék és maximum 60 százalék lehet az összeg. Az elhunyt szülei, nagyszülei, unokái, fiú- és leánytestvérei is lehetnek jogosultak ilyen segélyre, ha bizonyítani tudják, hogy az elhunyt fizetésére voltak utalva.

Munkaképtelenség

A beteg- és rokkantbiztosítási rendszer segélyt biztosít a nyugdíjkorhatárt el nem ért munkaképtelen alkalmazottnak abban az esetben, ha az illető a foglalkozási ártalom elszenvedése, illetőleg a munkahelyi baleset után – amit egy erre kijelölt orvos elismert – beszüntette minden aktivitását. A segélyhez való jog attól is függ, hogy a munkaképtelenséget közvetlenül követte-e a keresőképeség legalább 66 százalékos csökkenése, ahhoz képest, amit egy hasonló munkakörben dolgozó ember tudna keresni. Az első hat hónapban az igénylő konkrét foglalkozásának alapján számolják a segélyt. Ezt követően (illetőleg korábban, ha gyógyulásra már nem lehet számítani) vagy az illető foglalkozási kategóriája egészének alapján számítják ki a segélyt, vagy annak alapján, hogy végzettségével milyen lehetséges munkát tudott volna végezni. Ha egy személy kórházba vagy szülési szabadságra megy, automatikusan munkaképtelenként kezelik. Az első egyéves időszakban (elsődleges munkaképtelenség) a segély a kereset 60 százalékával egyenlő. Szülési szabadságon levő nők magasabb százalékot kapnak (először 79,5, később 75 százalékot). A munkaképtelenség második évétől kezdve (rokkantsági periódus) a munkaképtelen családfró fizetésének 65 százalékát kapja meg. Más esetekben ez a százalék az előző időszakban keresett bér 45 vagy 40 százaléka (attól függően, hogy az elvesztett fizetés egyetlen jövedelemforrása volt-e vagy sem). A segélyek alsó és felső határát megszabták, és mert ezek általában nem esnek messze egymástól, a segélyek félig-meddig rögzített összegűek.

A segély szintjén a magánvállalkozók beteg- és rokkantbiztosítási rendszere lényegesen különbözik az alkalmazottakétól. Egy magánvállalkozó (aki még nem érte el a nyugdíjkorhatárt) akkor tekinthető munkaképtelennek, ha betegség vagy baleset következtében be kell szüntetnie magánvállalkozói tevékenységét. A munkaképtelen személyt csak az első három hónapot követő időszakért kártalanítják. A munkaképtelen magánvállalkozó alacsony, rögzített összegű segélyeket kap, amelyeknek szintje az első év után kissé emelkedik; a családfenntartók magasabb segélyt kapnak, mint az egyedülállók. Az összegek a létminimum szintjén mozognak.

Ha egy alkalmazott ipari baleset vagy foglalkozási ártalom következtében válik munkanélkülivé, előző évi keresetének akkora százalékát kapja, ami munkaképtelenségének mértékével megegyezik. De ha ez a százalék kisebb 10-nél, a segélyt egy alacsonyabb százalék alapján számolják ki; ha az igénylő állandó ápolásra szorul, ez a százalék a 150-et is elérheti.

Munkanélküliség

Csak az alkalmazottak biztosítási rendszere gondoskodik a munkanélküliekről. Ahhoz, hogy valakinek joga legyen a munkanélküli segélyre, vagy életkorától függően egy bizonyos időszak alatt egy bizonyos számú napig alkalmazottként kellett dolgoznia *(a figyelembe vehető időszak hossza, és a megkövetelt napok száma a kedvezményezett személy életkorával növekszik; azoknak, akik 18 évesnél fiatalabbak, legalább 75 napot kellett volt dolgozniuk a megelőző 10 hónap alatt; azoknak, akik 50 évesnél idősebbek, legalább 600 napot kellett volt dolgozniuk a megelőző 36 hónap alatt)*, vagy pedig azt kell felmutatnia, hogy 30 éves kora előtt befejezte tanulmányait, és igazolni tudja, hogy keresett munkát vagy végzett munkát a korától függő számú (75-től 300-ig) napig. A fent említett fiatal diplomások csak akkor jogosultak a segélyre, ha családot tartanak el; egyébként csak kevésbé kedvező, ún. várakozási segélyt kapnak.

Ahhoz, hogy valaki jogosult legyen munkanélküli segélyre, bizonyos feltételeknek kell megfelelnie: nincs keresete, önhibáján kívül vált munkanélkülivé, szerepel a munkát keresők nyilvántartásában, hajlandó elfogadni a szakképzettségének megfelelő állást, munkaképes, alá fogja vetni magát az ún. „bélyegellenőrzésnek” (az ellenőrző órán belépéskor a munkába érkezését jelzi).

Az alkalmazottak biztosítási rendszere által nyújtott segélyek több fajtára oszthatók: munkanélküli segélyek, várakozási segélyek, áthidaló segélyek, korengedményes nyugdíjak és munkamegszakítási segélyek.

A munkanélküli segély a korábbi (egy bizonyos mértéket meg nem haladó) kereset 35 százaléka, ezen kívül a munkanélküli személy kaphat még:

- egy 5 százalékos pótlékot, ami a fizetés elvesztéséért kártalanít; ezt egyedülálló munkanélküliek, illetőleg olyan családos munkanélküliek kapják, akik közös háztartásban élnek házastársukkal, és egy vagy több – házasságból származó vagy házasságon kívüli – gyereket nevelnek, akiknek úgyszintén nincs jövedelmük vagy jövedelmet szinten tartó segélyük;
- egy 20 százalékos átállási pótlékot a munkanélküliség első éve alatt;
- rendkívüli pótlékot eltartott családtagjai után, akkor, ha ő a családfenntartó; ez a pótlék a munkanélküliség első éve után 20 százalékot tesz ki.

A keresettől függő segélyek alsó és felső határát megszabják. Azok, akik nem jogosultak a munka elvesztéséért kártalanító 5 százalékos pótlékra, egy bizonyos idő eltelte után keresettől függő segélyük helyett rögzített összegű segélyt kapnak. Azok a munkanélküliek, akiknek már legalább 20 éves munkaviszonyuk van, vagy legalább 33 százalékos rokkantak, továbbra is korlátlanul élvezik a keresettől függő segélyt.

Azok a fiatal diplomások, akik nem tartanak el családot, alacsony, rögzített összegű várakozási segélyben részesülnek (azoknak a munkanélkülieknek az esetében, akiknek részidős oktatásban kell részt venniük, ezt a segélyt „áthidaló segélynek” hívják). A családfenntartó fiatal diplomások esetében a minimálbért veszik alapul a munkanélküli segély kiszámításához.

Jelenleg a korengedményes öregségi járadékon olyan segélyeket érünk, amelyeket azok a 60 (néha 50) éves koruk után elbocsátott alkalmazottak élveznek, akik a munkanélküli segélyen felül pótlékot kapnak a munkáltatójuktól; ennek összege a munkanélküli segély és a munkanélküli személy netto keresete közti különbség felét teszi ki. A munkanélküli segély, ami alapján ezt a kiegészítést fizetik, nem csökken egy év munkanélküliség után.

Végül megemlítjük, hogy az alkalmazottaknak arra is lehetőségük van, hogy munkájukat egy hat hónaptól egy évig terjedő időszakra megszakítsák, illetőleg, hogy teljes idejű munkájukat – maximum öt évre – részidősre változtassák.

Orvosi ellátás

A beteg- és rokkantbiztosítási rendszer a biztosított alkalmazottaknak és az általuk eltartott személyeknek pénzben téríti meg orvosi ellátásuk költségeit. Minden, az orvos által engedélyezett vagy előírt nélkülözhetetlen eljárást – bármilyen természetű is legyen – megtérítenek; ami viszont a gyógyszereket illeti, a térítésköteles gyógyszerek száma korlátozott (lista tartalmazza, hogy melyek ezek).

A biztosított személy maga fizet az orvosi ellátásért és kap egy papírt, amely a neki nyújtott kezelést tünteti fel. Ezt később az illető betegségi alapja visszatéríti, leszámítva személyes költség hozzájárulását (remgeld); ez megegyezik azzal az összeggel, amit az adott orvosi szolgáltatásért a hivatalos díjszabás szerint felszámolhatnak (a ténylegesen kifizetett összeg lehet magasabb is, mint a hivatalos ár). Bizonyos esetekben a „harmadik fél fizet” szabályt alkalmazzák: ez azt jelenti, hogy az orvosi ellátást nyújtó személy vagy intézmény egyenesen a betegségi alaphoz küldi a számlát, és a beteg maga csak az ügyintézési díjat fizeti ki. Ezt a szabályt főképp a gyógyszerészek számlájának kiegyenlítésénél alkalmazzák.

A fent említett személyes költség hozzájárulás célja, hogy az egészségügyi fogyasztást korlátozza; ez az összeg vagy az adott szolgáltatás árának bizonyos százaléka (például 25 százalék közonséges orvosi ellátásért, 50 százalék mozgásterápiáért, 0, 25, 50 vagy 100 százalék szakorvosi kezelésért) vagy egy fix összegű tiszteletdíj (például orvosi kiszállásért, 12 év alatti gyermekeknek nyújtott megelőző fogászati kezelésért, gyógyszerész készítette gyógyszerekért, kórházi ápolásért). Özvegyek, rokkantak, kevésbé egészséges személyek, nyugdíjasok és kisjövedelmű árvák esetében a feltételek sokkal kedvezőbbek (vagy egyáltalán nem, vagy csak nagyon alacsony személyes hozzájárulást kell fizetniük).

A magánvállalkozók beteg- és rokkantbiztosítási rendszere az ún. főveszélyekre korlátozódik: ilyen például a kórházi ápolás, nagyobb sebészeti beavatkozás, szülés és szakorvosi kezelés. Ezekre ugyanúgy kiterjed az ő biztosításuk, mint az alkalmazottaké. A kisebb veszélyekre – például közonséges orvosi kiszállás, fogászati kezelés, gyógyszerek – nem terjed ki a magánvállalkozók kötelező biztosítása. Ezeknek a költségeknek a fedezésére sok magánvállalkozó önkéntes alapon kiegészítő betegbiztosítást köt.

Ha egy alkalmazott ipari baleset vagy foglalkozási ártalom következtében orvosi ellátásra szorul, a releváns biztosítási rendszer gondoskodik arról, hogy az áldozatnak ne kelljen személyes hozzájárulást fizetnie. Az *Ipari Balesetek Alapja* néha a megelőző kezelés költségeit is visszatéríti. Ha az ipari baleset áldozatát foglalkoztató magánvállalkozó rendelkezik hatóságilag elismert orvosi szolgálattal, az áldozat ápolását ennek a szolgáltatásnak kell végeznie (bérmentve).

Család

Az igénylő családi pótlékot kap: saját gyermekei, jelenlegi vagy volt házastársának vagy élettársának gyermekei, a családjában levő unokái, fiú- és leánytestvérei (ha ezek másfajta családi pótlékot nem kapnak), valamint a családban levő állami gondozott gyermekek után. A családi pótlékot általában addig fizetik, amíg a gyermek iskolaköteles (16 éves kor), de egyetemi hallgatók esetében ez az időtartam 20–21 éves korra is kiterjedhet. Bizonyos körülmények között a háztartásban élő gyermekek után akár 25 éves korig is fizetnek családi pótlékot. A munkaképességük 66 százalékát elvesztett testi vagy szellemi fogyatékos, illetőleg rokkant gyermekek után az eltartó családi pótlékot kap, ameddig gyermeke a 25 éves kort el nem éri. Ha a gyermek az ún. védett műhelyben sem képes semmilyen tevékenységre vagy munka elvégzésére, életre szóló segílyre jogosult. Azok a munkanélküli fiatal diplomások, akik a munkanélküli biztosítás keretében nem kapnak segílyt, továbbra is jogosultak a családi pótléokra. A családi pótlék a következő segílyeket tartalmazza:

- rögzített összegű anyasági segíly (minden egyes gyermek születése után)

- általános gyermek utáni pótlék; ennek összege a második gyerek után az eredeti összegnek majdnem a kétszeresére, a harmadik és ezt követő gyermekek után az eredetinek majdnem háromszorosára nő

- kevésbé egészséges, több munkát igénylő kicsivel a szülő magasabb pótlékot kap gyermekei után

- a házastársát túlélő szülő, ha nem alapít új családot, szintén magasabb pótlékot kap árvái után

- kevésbé egészséges gyermekek után a szokványos családi pótlék mellett jelentős kiegészítést is fizetnek, 25 éves korig. Minden gyermek után fizetnek ún. korpótlékot (a számításba veendő korcsoportok: 6–12 évesek, 12–16 évesek és 16 évesnél idősebbek; a pótlék korcsoportonként növekszik).

Az alkalmazottak és a magánvállalkozók családi pótlék rendszerei majdnem megegyeznek. A két rendszer közti legfontosabb eltérés az, hogy a magánvállalkozók rendszerében a szülők lényegesen alacsonyabb családi pótlékot kapnak az első gyermek után (ez az összeg az alkalmazottak gyermekei után fizetett pótléknak az egyharmadát sem éri el). A második gyermek után fizetett összeg is valamennyivel alacsonyabb, mint az alkalmazottak rendszerében. A korpótlékok viszont majdnem azonosak.

A garantált családi pótlékok majdnem teljesen egybeesnek az alkalmazottak és a magánvállalkozók esetében, habár egy személy csak akkor

jogosult a garantált családi pótlékra, ha anyagi lehetőségei nem érnek el egy bizonyos szintet.

Az alapszükségletek szintje

A szellemi és testi fogyatékosok jövedelmet szinten tartó segélye biztosítja azt, hogy a fogyatékos személy legalább a számára megállapított létminimum szintjét elérő segélyt kapjon. Rögzített összegű, integrációs segélyt kapnak azok a fogyatékos személyek, akiknek az önellátó képessége megromlott vagy csökkent. Mindkét segély összegét csökkenti, ha a fogyatékos személynek egy bizonyos összeget meghaladó jövedelme van – amit akár ő maga, akár házastársa vagy a vele egy háztartásban élő személy keres meg. Ez az összeg mindkét segély esetében változhat: függhet attól, hogy a segélyt élvező személy eltart-e más személyeket, egyedülálló, vagy együtt él valakivel, és hogy kap-e nyugdíjat vagy sem.

Minden olyan nagykorú, Belgiumban tényleges lakóhellyel rendelkező belga vagy belgaként kezelt állampolgárnak, aki nem rendelkezik a létfenntartás megfelelő eszközeivel (ezt környezettanulmány igazolja), és ehhez sem saját erőből, sem más módon nem is tud hozzájutni, joga van a létminimumhoz. A létminimum szintje attól függően változik, hogy valaki együtt él-e valakivel, egyedül él-e (ez az előző kategóriának fizetett összeg háromnegyede), illetőleg egy vagy több személlyel lakik-e együtt (ez az első kategóriának fizetett összeg fele).

Itt emlékeztetünk arra, hogy a Közjóléti Központokat szabályozó törvények alapján minden egyes ember jogosult azokra a szociális szolgáltatásokra, amelyekre egy emberi lényhez méltó élethez szükség van. A készpénzben fizetett segélyeket is tekinthetjük szociális szolgáltatásnak. A közigazgatási testületek nagy eltérést mutatnak a szociálpolitika megítélésében, akár a segély legmegfelelőbb formájának kiválasztását (készpénz vagy egyéb), akár a pénzbeli városi szolgáltatások engedélyezésének feltételeit és a készpénz összegét nézzük.

Fordította Andor Eszter

Krisztián Béla

A modernizáció szolgálatában – az aktív munkaerőpiaci politika

A hazai munkaerővel foglalkozó, sokrétű kutatásokból már a hetvenes években kitűnt, hogy a gazdálkodó szervezetek (amelyeket inkább lehetett üzemhalmazoknak nevezni) emberi erőforrás-kezelési elvei és eszközei mögött rendkívüli mértékű munkagazdasági hiányosságok és főleg pazarló munkaerőfelhasználás húzódnak meg. A szakmai tájékozatlanság folyamatosan háttérbe szorította a munka- és szervezetelmélet oldaláról sürgetett változtatásokat. Az ötvenes évek óta élő, direkt irányítás-szellemű belső vállalati munkaügyi irányítás formailag bürokratikus módon, tartalmában pedig a munkagazdaság iránt érzéketlenül kezelte a munkaerő ügyét. Számos példát találunk a minisztériumi gazdálkodó szervezetek öntörvényű működésére, emiatt ezek a szervezetek létszámproblémákkal és szervezeti nehézségekkel küszködtek és küszködnek ma is. Ezeket a problémákat (létszám, szervezeti újjáalkotás) a munkaügyi szakemberek – évtizedes beidegződéseik révén – létszámleépítéssel, illetve új szervezetek létrehozásával oldják meg. Ebben a helyzetben az adott feltételrendszer is döntő szerepet játszik, ezért elfogadható Bagó József azon megállapítása, hogy a munkanélküliséget a „restriktív munkanélküliség” fogalmába sorolja. Szerintem a költségvetési egyensúlyt szolgáló restriktív monetáris politika által kiválasztott mechanizmusok termelik a munkát keresőket. Ez kiegészíthető azzal, hogy régóta cél a kevésbé termelékeny, alacsony hatásfokú munkavégzés felváltása teljesítményorientált munkával. Számos kísérlet vallott kudarcot ezen a téren, ezért a pénzügyi eszközökkel kikényszerített változtatásokra még sokáig szükség lesz a gazdaság átalakulásának folyamatában. Ezzel együtt a munkanélküliség is velejárója ennek a szakasznak, amelynek lefolyásáról egyébként a külföldi tapasztalatok és a hazai prognosztizációk alapján megoszlanak a vélemények.

A gazdaság decentralizációja során a munkaerő-gazdálkodás szembe kerül azzal, hogy

– a felgyorsult technikai, technológiai változások megkövetelik a gazdasági egységek növekvő rugalmasságát. A célgepek, a berendezések

gyártása, karbantartása a korábbiaknál kisebb szervezetekkel is megoldható;

- a mezőgazdaságban a nagygazdaságok technikai fejlődése és az itt alkalmazott ipari módszerek visszahatnak a kisebb gazdálkodó szervezetekre (magángazdaságok, melléküzemágak stb.), és növelik teljesítőképességüket. Az agrártechnikai forradalom így a családi üzemek felértékelődését hozza magával;

- az életmódbeli változások olyan szolgáltatásokat igényelnek, amelyek kisebb szervezetekkel, egyéni megoldásokkal is kielégíthetők;

- jelentős annak a hatása, hogy a demokratikus viszonyok iránt megnőtt igények következtében a munkaerő jelentős része egyre inkább a kevésbé elidegenítő, kevésbé bürokratikus munkaviszonyokat ígérő, kisebb gazdálkodó szervezeteket, vállalatokat választja. Ez a szociológiailag is értelmezhető folyamat a munkaerő sajátos mobilitási útjainak kiépülését és szakmai képzettségének módosítását is igényli. Ez az Aktív Munkaerőpiaci Politika (AMP) érvényre juttatását kívánja meg, amit a foglalkoztatáspolitikai települési és területi lehetőségei befolyásolnak.

A munkanélküliséggel foglalkozó nemzetközi irodalomban évtizedek óta szerepel a strukturális, szegmentális munkanélküliség fogalma, és vannak olyan, az árnyaltabb megközelítést szolgáló újabb fogalmak, mint a reziduális és marginális munkanélküliség. A munkanélküliség kezelésére kialakított technikák részben a különböző irányzatú megközelítések, részben a gazdaságok jellege következtében alapvetően antropocentrikus irányzatúak. Az egyes országok munka- és tudásszerkezete mint a gazdaságok teljesítményét is befolyásoló tényező, határozott profilt ad a munkaerő-gazdálkodási tevékenységnek.

Hazánkban azonban nincsenek meg a lehetőségek egy igazán korszerű munkaerő-gazdálkodási gyakorlatra. A ténylegesen működő munkaerőpiac és az eszközrendszer közelebbi ismerete számos új kérdést vet fel, főleg akkor, ha a foglalkoztatási lehetőségek körét nem tekinthetjük át. A meglévő munkahelyek illetve foglalkoztatók decentralizálódása, a kialakuló új foglalkoztatási helyek „munkaerőtakarékos” megoldásokra törekvése, továbbá az átképzési irányok bizonytalansága indokolt kétségeket támaszt azzal szemben, amit az aktív munkaerőpiac esélyeiről cikkében Bagó József megfogalmaz.

A hazai munkagazdaság figyelmet érdemlő korszakában a hatvanas években, a bányászatban az iparág és szakszervezete szervezett munkaerő-leépítési akciót indított. Kitűnt, hogy addigra, amikor a sokoldalú munkával kialakított elhelyezési, juttatási rendszer megvalósult, a mai szemmel is tömeges munkaerőleépülés megtörtént. A jelen helyzet nem hasonlítható össze az akkori körülményekkel. Napjainkban is érzékelhető azonban az, hogy a regisztrált munkanélkülieken kívül jelentős számú munkanélküli keres és talál valamiféle foglalkozást, lép vállalkozói körbe. Kíváncsinos lenne a tényleges és potenciális munkanélküliek mozgásának pontosabb követése, valamint rétegeik alapos ismerete. Ez mindenképpen az információs rendszer és a foglalkoztatáspolitikai eszköztár minél gyorsabb kiépítését igényli. Olyan helyzet állt elő, amikor a foglalkozta-

táspolitikai eszköztár kiépítésére – a használható külföldi eszközrendszer hazai feltételekhez adaptálására – olyan gazdaságban kerül sor, amelyben egyenetlen a munkaerőpiaci tevékenység lehetősége. Nincsenek olyan munkakörök, foglalkozások, amelyek kifejezetten vonzóak, és ahová a munkaerő önértékéből is igyekeznék – vállalva az önképzést, továbbképzést, munkahelyváltást. A foglalkozási körök távlatai sem tisztázottak. Ez a munkahelyteremtési feladatokon túl a személyi kiválasztás felelősségteljes teendőire hívja fel a figyelmet. A fejlett piacgazdaság nemzetközi tendenciáihoz igazodva rendkívül rövid idő alatt kell növekedési szinteket bejárni, és ehhez az aktív munkaerőpiaci politikának úgy kell hozzájárulnia, hogy a hagyományos gazdasági szférák modernizációs folyamatait erősítse. Esetünkben az aktív munkaerőpiac esélye adott, és nem elsősorban az értelmezésbeli megoldásokra, hanem a gazdaságot stratégiailag és operatívra erősítő eszközök használatára van szükség.

A munkaerőpiaci politika eszközrendszerének működésbe léptetése olyan orientációs bázis, amely lehetővé teszi – már területi és technológiai célokkal – ennek a rendszernek a gazdaságot is befolyásoló működését. Azáltal, hogy a fejlesztési feladatoknak megfelel a munkaerő képzés és átképzés, azáltal, hogy kiépül a szaktanácsadó és egy olyan preventív célú, a munkanélküliséget célszerűen alakító szervezet, amely gazdasági érdekből a fejlesztési irányok számbavételével működik, ezáltal a munkaerőpiaci tevékenység elveszti szociális és megmentő célját, és feladatorientált eszközzé válik. Ilyen törekvések a fejlett piacgazdaságokban csak közvetetten lelhetők fel. Hazai viszonyaink között azonban a foglalkoztatáspolitikai eszközöknek – a gazdasági átalakulás idején – egyrészt a teljes és rendszerelvű kiépülés, másrészt a modernizációra törekvés a feladata. Ebben közvetlenül érvényesíti a „minél több foglalkoztatott” elvét, mert az emberek és a jövő generációk érdekében a munka mint életmódot (is) fejlesztő-stabilizáló tényező nem lehet csak piaci hatásoknak kitett esetlegesség. Hazai hagyományaink, szakmai nevelésünk elvei mindenképpen az értékes emberi erőforrások ésszerű koncentrációjára, innovatív képességei kibontakozási lehetőségeinek tartós megteremtésére irányulnak. A munkaerőpiac társadalomgazdaságtana alapján eszközrendszerét a munkaerő foglalkoztatásának dinamikus egyensúlytartása érdekében használjuk fel a mindenkori modernizáció szolgálatába állítva. Ennek az aktív munkaerőpiaci tevékenységnek egyes formái a kötött tervgazdaságban is éltek. Ma azonban az aktív munkaerőpiaci tevékenység egyenesen elengedhetetlen eszköze a modernizációnak – a kritikus gazdasági feltételek ellenére.

A kilencvenes évek második felének demográfiai helyzetében és a gazdaság fellendülő szakaszában a ma megtett aktív munkaerőpiaci intézkedések szolgálhatnak a későbbi eredmények alapjául.

Guy Standing*

Munkanélküliség, bizonytalanság és rugalmas munkaformák Európában

„News from Somewhere”

I. Bevezetés

A következőkben sarkított és sűrített formában mutatom be az európai munkapiacot, ezért néhány kevésbé fontos fejleménytől eltekintek. Erre azért van szükség, hogy a munkapiac- és foglalkoztatáspolitikai múltbeli, jelenlegi és valószínűleg küszöbön álló fejlődését megvilágítsam, hogy ezáltal a társadalmi-gazdasági megújuláshoz szükséges új stratégiák érzékletessé váljanak. A háború után az európai gazdaságok a munkajogok öt típusát vezették be:

1. A munkapiac biztonsága: az állam garantálja a teljes foglalkoztatottságot.

2. A jövedelem biztonsága: a kereset biztosításában szerepet játszanak a minimálbér-megállapodások, a független szakszervezetek és a munkaadói szervezetek, amelyek gazdaságilag és politikailag integrálódtak a társadalomba; a társadalombiztosítások és olyan adók, amik csökkentik a jövedelmek egyenlőtlenségét (illetve felülvizsgálhatóvá teszik emelkedésüket).

3. A foglalkoztatás biztonsága: általánosan és kötelezően szabályozott a felvételek és elbocsátások rendje, kötelező az elbocsátásokat idejében bejelenteni, a nem szabályszerű elbocsátások után pedig kártérítés jár.

4. Munkavédelem: a munkahelyeken különböző előírások állnak az egészségvédelem és biztonság szolgálatában, korlátozott a munkaidő stb.

5. A munkahelyi státusz biztonsága: a pályára lépés korlátozott, tilos bárkit szerzett képzettségén alul foglalkoztatni stb.

Ezek a jogok növelték a vállalászási költségeket. Fennmaradásuk nemcsak a viszonylag stabil gazdasági növekedéstől függött, hanem az önmagába zárt nemzetközi gazdaságtól is, amelynél a javak és szolgáltatások országok közötti kereskedelmének nagy részét hasonló munkajogok mellett bonyolították le. Az említett jogok nem függetlenek a munkaadók,

* A szerző a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet foglalkoztatáskutatási részlegének munkapiackutatási tervezésvezetője. A következőkben előadott tételek nem mindenben azonosak a Szervezet hivatalos véleményével.

a munkavállalók és szakszervezetek közti problémamentes kapcsolatoktól sem, azaz kellett valamilyen társadalmi konszenzusnak lennie a jövedelmeket, a jólét megoszlását, valamint a sajátos csoport- vagy osztálybefolyás gyakorlását illetően. Ez a munkajogokat és elosztási kérdéseket felölölő társadalmi konszenzus néhány jómódú országban a hosszú demokratikus tanulási folyamatok során intézményekben realizálódott. Ez történt a Skandináv országokban, Ausztriában és – egy ideig – a Német Szövetségi Köztársaságban.

II. A társadalmi konszenzus utáni időszak

A hetvenes évek eleje óta a teljes foglalkoztatottság eltűnt, s hogy hogyan volna újra elérhető, hogy hogyan építhető ki ismét a hozzá fűződő társadalmi konszenzus – egyelőre nem lehet tudni.

A helyzet okai az alábbiak voltak:

1. A nemzetközi munkamegosztás gyorsan változott, s az újonnan iparosodott országok, Japánt követve, egyre többet exportáltak, különösen gyári termékeket. Ezekben az országokban a munkavállalókat kevesebb munkajog védte, következésképpen a termelési költség is alacsonyabb volt, mint az európai népgazdaságokban. Az 1960–1980 közötti időszakot Európában a dezindusztrializációs folyamat jellemezte. Ennek hatásai mérhetőek voltak mind a nemzetközi termékkereskedelemben való részesedésben, mind a belföldi termelésen és a termelőszektorban való foglalkoztatottságon.

2. Egyfajta technológiai forradalom ment végbe, amelyet új és tartós fellendülési fázis kísért. Nemzetközi méretekben alkalmaznak új technológiákat, a szervezés és irányítás új formái érvényesülnek. Ennek következtében a foglalkoztatás decentralizálódott, s a munkavállalási módokban radikális változások mentek végbe (erre még visszatérünk).

3. Az elosztás kérdésében megrendült a konszenzus, sőt, sok országban teljesen felbomlott. Kormányok és a társadalom hatalomra jutott osztályai, csoportosulásai szorgalmazták az igazságosabb jövedelemelosztás érdekében kifejtett hosszú és óvatos fáradozások feladását.

4. Az inflációs nyomás, amit részben a kiterjedt keynes-i keresletpolitika idézett elő, támogatta a monetarizmus és a kínálati gazdálkodás szellemi újjáéledését. Ezzel együtt járt az adóválság, amelynek következtében csökkentették a közkiadásokat. Abból a meggyőződésből indultak ki, hogy az adókönyvitések előmozdítják a vállalkozó szellemet, a munkát, a megtakarításokat és a magánbefektetéseket.

Míndez a nyolcvanas években a kínálati gazdaságba vetett szilárd hit kialakulásához vezetett, amely csaknem az egész tőkés világ gazdaságpolitikájára rányomta a bélyegét. Minden, a jövőre irányuló politikai kezdeményezésnek e szemléletmód kritikájából kell kiindulnia. Sokak számára e korszak legkirívóbb megnyilvánulása egy kimagasló európai politikusnak az a megjegyzése volt, hogy „Nem létezik olyasmi, hogy társadalom. Csak családok és egyének vannak.”¹

Milyen lényeges munkapiaci fejlemények történetek a kínálat rögzítettségének e korszakában?

1. Megnőttek az elosztásbeli különbségek. Ez annak a következménye, hogy számos országban magas a munkanélküliség, csökkent a szakszervezetek tárgyalási súlya, kisebb a szociális biztonság, elfordultak a progresszív adóztatástól, mint az újraelosztás eszközétől.

2. A tömeges munkanélküliség Európában 1970 óta több mint négyszeresére nőtt. Csupán 1980 és 1985 között majdnem a duplájára ugrott. A hivatalos statisztikák szerint a nyolcvanas évek közepén Európában mintegy 20 millió ember volt munkanélküli. 1979-ben csak 8,6 millió (vö. Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, 1987). A munkanélküliség tartósan magas, és gyakran még gazdasági fellendülés idején is tovább emelkedik.² A harmincas évek óta először néhány ország kormánya felmondta a teljes foglalkoztatottságra vállalt kötelezettségét is.

3. A foglalkoztatás jellege annyira megváltozott, hogy a nyílt munkanélküliség félrevezető mutatóvá vált a munkaerő-felesleggel kapcsolatban: valószínűleg abból kell kiindulnunk, hogy a munkanélküliséget még nagyon alábecsülik. Egy másik statisztika a „pangó munka” arányait hasonlítja össze a munkanélküliségi arányokkal, az Európai Közösség tag-országaiban. A pangó munka kifejezéssel azt a helyzetet jellemzik, amelyben a teljes idejű munkahelyeken önkéntesen és kényszerűen részidős munkavégzők nyugdíjas munkavállalók, rövid ideig foglalkoztatottak jelennek meg. Pangó munkát jelent a „gazdasági értelem nélküli munkahelyen” végzett munka is.

4. Megszaporodtak a bizonytalan, nem mindig szabályos és részidős foglalkoztatottsági formák is. 1979 és 1985 között a részidős munkában való részvétel Európában évi 3,1%-kal emelkedett, a teljes idejű foglalkoztatottság pedig évi 0,1%-kal csökkent. A részidős munka elterjedése kedvezett a nők munkapiacra való belépésének. A munkanélküli férfiak száma számos országban elérte, sőt meghaladta a nőkéét.

5. A tartósan munka nélkül maradók száma tetemesen megnőtt. Sok európai országban a nyolcvanas évek közepén magasabb volt az egy évnél hosszabb idő óta munkanélküliek száma, mint a hetvenes évek végén az összes munkanélkülieké. Kezd kirajzolódni a lumpen-munkanélküliség problémája, hiszen a régóta munka nélkül lévőknek alapjában véve nincs esélyük arra, hogy újra bekerüljenek a munkapiacra és rendszeres, értelmes munkához jussanak.

6. A munkapiac a jövedelmek növekvő egyenlőtlensége, a nagyfokú munkanélküliség és a foglalkoztatottsági struktúra változása következtében szegmentálódik. Az „új seregek” eddig ugyan még nem veszélyezteték a társadalmi struktúrát, de kétségtelenül egyre inkább befolyásolják a dolgozó népesség alkotóképességét.

7. Egyre több az olyan állami intézkedés, amely ha nem is szándékosan, de hatását tekintve elleplezi a munkanélküliség egy részét. Az aktív munkaerőpolitika mint ciklussemlegesítő politika (pl. az ún. svéd modellben) és mint a strukturális alkalmazkodások gyorsításául szolgáló eszköz, olyan politikák útját egyengette, amelyek valamivel többet értek el, mint pusz-

tán a regisztrált munkanélküliek számának csökkentését. Ilyen pl. Franciaországban a „travaux d'utilité collective” (rövidítve TUC; közhasznú munkák), amely azt jelenti, hogy fiatal munkanélkülieket meghatározott időn keresztül közösségi feladatok elvégzésébe vonnak be. Egyes európai országokban az ehhez hasonló, munkaalkalom teremtő intézkedésekkel foglalkoztatottak száma eléri a regisztrált munkanélküliek számát.

8. Megnőttek a vállalaton belüli mobilitás következményei. A munkavállalóktól a munkahely gyakoribb változtatását várják el, mivel a szakmunka lényege megváltozott. Egyes megfigyelők a technikai változással bekövetkező magasabb általános kvalifikációról beszélnek, mások dequalifikációról, megint mások egyfajta polarizálódást állapítanak meg. A magasán kvalifikáltak kisszámú elitje áll szemben az alig kvalifikáltak növekvő tömegével, akiknek részben „statikus” készségeik vannak. A polarizálódás tétele mellett több érv szól, mint a másik kettő mellett. A munka struktúrájában bekövetkezett változásoknak megfelelően persze növekedett is az olyan munkahelyek száma, amelyek ki vannak téve a külső munkapiacnak, vagyis a munkavállalók inkább cserélhetők, és a munkaadók könnyebben hajthatnak végre kapacitásbeli alkalmazkodásokat elbocsátások útján. Minthogy a bérrel járó mellékköltségek (és maguk a bérköltségek) a foglalkoztatási viszony időtartamának növekedésével rendszerint emelkednek, megnőtt annak a csábereje, hogy a munkavállalókat meghatározott időtartamra, vagy visszahívhatóan alkalmazzák.

9. Sok nyugat-európai országban az idősebb munkavállalókat egyre inkább a munkapiac peremére szorítják (vö. Standing, 1986). Ezt a csoportot, amit az elkövetkezendő években a legtöbb szenvedés sújt majd, eddig nagymértékben figyelmen kívül hagyták. E körülményt számos országban elfedi a munkanélküliség emelkedésének módja és a korai nyugdíjazás.

10. Az európai gazdaságokban a foglalkoztatás súlypontja a nagyüzemekről áttevődött a kisvállalatokra. A jelenséget a politikusok és gazdasági szakértők egy része a vállalatalapítások új hullámaként értelmezte. Mások elsősorban a nagyvállalatok visszaesését és a munkaszervezés új formáinak szaporodását látták benne, a szektorok közti eltolódásokat, és nem utolsósorban elbocsátott munkások túlélési stratégiáját, akik ingadoznak az önállósodás és a részidős munka irreguláris formái között. A jövedelem és a foglalkoztatás biztonsága a kisvállalatokban csökkenő tendenciájú, ezzel szemben a fluktuáció egyre nő.

11. A közületi szektor, amely korábban felszívott munkaerőt a zsugorodó ipari szektorból, most stagnál. Különösen érvényes ez Franciaországra, Hollandiára és Nagy-Britanniára. Ezekre a tényekre még vissza fogunk térni az utolsó két fejezetben. Előbb azonban néhány összehasonlítást kell elvégeznünk.

III. Európa, az Egyesült Államok, Japán és az újonnan iparosodott országok

Néhol még mindig divat az európai munkapiacot és problémáit az USA foglalkoztatási rekordjával összehasonlítani. Az érveket nem szükséges itt részletesen megismételni, csak néhány pontra emlékeztetek röviden.

1. Az Egyesült Államokban a múlthoz képest jelenleg is magas a munkanélküliség. Továbbá: a munkanélküliség aránya mint mérce egyre kétesebb értékű a munkapiac pangása miatt. Az USA-ban ugyanis igen gyorsan nő azoknak a száma, akiket a teljes munkaidőben foglalkoztatnak ugyan, de csak az év egy részében.³

2. A foglalkoztatottság gyors növekedése ellenére az Egyesült Államokban a felnőtt foglalkoztatottak aránya az össz lakosságon belül még mindig alacsonyabb, mint számos európai országban.

3. Az új munkahelyek egyre nagyobb hányada nemcsak rosszul fizetett és viszonylag improduktív, de a „foglalkoztatási csoda” együtt járt a munkapiaci egyenlőtlenség és szegmentálódás növekedésével is (vö. Harrison, Bluestone 1987, Loveman, Tilly 1989). Ez a fejlemény nem pusztán a foglalkoztatottságnak a szolgáltatási szektorba való áthelyeződésére vezethető vissza, hanem az ipar ágazatain és foglalkozási csoportjain belül is végbement.

4. Az Egyesült Államok csak azért tarthatta fenn a kereslet szintjét és strukturális külkereskedelmi deficitjét, mert a külkereskedelem részese-dése a népgazdasági jövedelemben igen csekély volt. A helyzet azonban megváltozott. Az Egyesült Államok a világ legeladósodottabb nemzete lett, és „dezindusztrializálódása” gyorsan halad, ezért – noha az évszázad végére munkaerőhiányt jósolnak – mégis indokolt a kétely: fenntarthatja-e ez a gazdaság hosszabb távon, tartósan a foglalkoztatottság magas mértékét.

5. A termelékenység növekedése az Egyesült Államokban egyre lassúbb: itt a gazdasági növekedés a foglalkoztatás terén nagyobb növekedést jelent ugyan, mint Európában, ezáltal azonban az USA gazdaságának versenyképessége romlik, és a költségeket részben a csökkenő reálbérek viselik.

Tehát azok az érvek, melyek szerint Európa a foglalkoztatottság növelésének amerikai útjára szánja vagy szánhatja rá magát, nem meggyőzőek.

De mi a helyzet a japán példával? Befolyásos helyeken azt állították, hogy az európai munkapiac-válságot japán munkapiaci fogások átvételével lehetne leküzdeni. Japánnal nemcsak azért kell foglalkoznunk, mert a japán konszernek európai jelenléte egyre nagyobb, hanem azért is, mert szervezeti struktúráik és személyzeti fogásaik sok területen nyilvánvalóan mértékadók. Különösen fontos itt három dolog:

1. Különböző gazdasági szakértők véleménye szerint a rugalmas japán bérrendszer (alacsony alapbérek és változó prémiumok) fenntartotta a teljes foglalkoztatottságot. E tekintetben nagy befolyása volt Martin Weitzmannak (1984). Néhány európai kormány elfogadja ezt a nézetet, és szor-

galmazza nyereségbérek fizetését. Ennek ellenére Weitzmann tézise aligha tartható.⁴

2. A japán munkásság megosztott: folyamatosan és egész életén át csak kisebb részét foglalkoztatják, s díjazzák az alapbért megtoldó prémiumokkal. Ez a megosztottság a patriarchális munkaviszonyok régi kultúrájában gyökerezik.

3. A japán foglalkoztatottsági stabilitás mögött nagymértékű reális munkanélküliség rejlik: a munkapiac peremén lévő embereket (különösen a nőket és az időseket) visszaesések idején vagy kiszorítják a munkapiacról, esetleg átmeneti kormányintézkedésekkel támogatják, vagy tartós alulfoglalkoztatottságra kényszerítik. Japánban elég heti egy órát dolgoznia valakinek ahhoz, hogy a hivatalos statisztikában foglalkoztatottként szerepeljen.

A japán példa tehát kevés tanulsággal szolgál nekünk, európaiaknak. És hogyan áll a dolog az úgynevezett újonnan iparosodott országokkal, különösen a délkelet-ázsiai országokkal és Brazíliával? Európában ahhoz, hogy ezekkel az országokkal konkurálni tudjanak, számos vívmányt kellene feladni, csökkenteni kellene a reálbéreket, eltörölni a kiegészítő díjazásokat, és erős ellenőrzés alá kellene vonni a szakszervezeteket. Ez az új Európára nézve roppant nagy fokú életszínvonal-csökkenést jelentene, és a nemzedékek során kiharcolt munkaügyi jogok elvesztését. S tévedés azt hinni, hogy erőltetett műszaki fejlesztéssel Európa előnyre tehetne szert ezekkel az országokkal szemben, hiszen a modern technológiák gyorsan nemzetközivé válnak. Ez nem jelenti azt, hogy ellenezzük a modern technológiákat, amelyeket mindenütt használnak. Minden valószínűség szerint azonban nem fordíthatjuk vissza a nemzetközi munkapiacokon tapasztalható változást.

Összefoglalva: Észak-Amerika, Japán és az újonnan iparosodott országok munkapiacai sajátos vonásaik miatt nem követhető példák Nyugat-Európa számára.

IV. A munka „euroszkleróza” és rugalmassága

Hogyan vélekedjünk a kínálati közgazdászok kedvelt csodaszereiről? Szerintük a magasfokú, tartós és tömeges munkanélküliség oka az európai munkapiac „szkleróza”. Gyógymódjuk ismerős, és sokaknak keserű orvosság: decentralizált bértárgyalások, a szakszervezetek gyengítése, a minimálbér-előírások lazítása, a munkavédelem és szabályozás megszüntetése, a bérkülönbségek növelése, a bérek mellékköltségeinek és a jövedelmi adóknak a csökkentése. Sok kritikus beéri azzal, hogy rámutat: a megoldásnak ez az útja igazságtalan, hiszen végül az a konklúziója, hogy a szegények kapjanak kevesebbet (bért vagy szociális juttatást) azért, hogy keményebben dolgozzanak, a gazdagok pedig kereshessenek többet (alacsonyabb adók révén), hogy ezáltal ösztönözzék őket a keményebb munkára. E gyógymód pártolói azzal érvelnek, hogy az egészében

gyorsabban növekvő „gazdasági kalács” végső soron majd mindenkit gazdagít.

A „szklerózis-tétel” alapos értékelését jelenleg végzik a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egy kutatási terve keretében, amelyben a munkanélküliséget és a rugalmas munkamódokat vetik össze egymással.⁵

Ehhez csak néhány aktuális tendenciát:

1. Az utóbbi tíz évben a munkapiac rugalmassága – bárhog definiálják is – Európa-szerte felettébb megnövekedett; a munkanélküliség szintén. Aligha lehet tehát a merev munkapiacot okolni a növekvő munkanélküliségért.

2. A foglalkoztatottság védelme nem minden esetben hátrányos a foglalkoztatottságra nézve. A foglalkoztatottság szabályozása azonban befolyásolhatja a munkaviszonyokat azáltal, hogy elősegíti a meghatározott időtartamú foglalkoztatást, a részidős munkát és az alvállalkozásba adást a szabályos egész napos, teljes idejű munka rovására.⁶

3. Az európai munkaerő csökkenő mobilitása részint megtévesztés, részint következménye a munkanélküliségnek, nem pedig oka.

4. Nincs pozitív összefüggés egyfelől a nominálbérek és reálbérek rugalmassága, másfelől a béralku decentralizált, piacorientált rendszere között.

5. Nem bizonyítható az a közkeletű tézis, amely szerint egy hatékony munkapiacnak szükséges feltétele, hogy nagy bérkülönbségek legyenek. Valójában Svédországban a legalacsonyabbak a bérkülönbségek, és ugyanakkor ott a legalacsonyabb a munkanélküliség.

6. Ugyanez érvényes arra, hogy egyre több kvalifikációt követelnek, s eddigi hiányát tekintik a strukturális munkanélküliség egyik fő okának. Kétségtelen, hogy pl. műszaki hatáskörök szempontjából szerfelett fontos a kvalifikáció, de hogy a munkanélküliség egyik megoldását jelentené, az korántsem biztos. A munkapiac-politika számos intézkedése, amelyet kvalifikációs intézkedésnek tüntettek fel, aligha volt több, mint arra irányuló kísérlet, hogy szépítsék a munkanélküliség statisztikáját, vagy fenntartsák az emberek munkára orientáltságát. A magasabb kvalifikáció javíthatja a munkanélküliek állasesélyeit másokhoz képest, és ezáltal helyettesítési hatásokat idézhet elő. De ha a képzés valóban kifizetődő lenne, a vállalkozók is hajlandók lennének finanszírozni.

7. Gyakorta hangoztatják tudós közgazdászok azt a nézetet, hogy a magas munkanélküliséghez egy restriktív és atavisztikus szakszervezeti gyakorlat is hozzájárult. Néhány szakszervezet harciassága a fokozódó munkanélküliség láttán valóban megnőtt, de az úgynevezett szakszervezeti hatalom Európában sok helyen már régóta hanyatlik – a megváltozott termelési feltételek és az új irányítási stratégiák következtében, valamint a magasfokú munkanélküliség hatására. Emellett egyes erős szakmai szervezetségű országokban magasabb a foglalkoztatottsági szint és nagyobb strukturális alkalmazkodóképességről tesznek tanúságot, mint azok az országok, ahol alacsonyabb a szervezetség.

V. A jóléti állam válsága

A jóléti állam Európában a munkapiac és a foglalkoztatottság struktúrájára vonatkozó bizonyos feltevések alapján jött létre. Alapvetően a teljes foglalkoztatottságból indultak ki, továbbá abból, hogy az államnak elsősorban jövedelembiztonságot kell nyújtania a munkaképesség átmeneti megszakadásai esetére. A második kiindulópont a főleg férfiakkól álló, szabályozott és teljes munkaidőben dolgozó munkásság, nem kereső feleséggel és eltartott gyermekekkel kiegészülő modellje. Ilyen feltételek esetén egy társadalombiztosítási rendszer eleget tehetett az állammal szemben fennálló elvárásoknak: anyagi alapszolgáltatást nyújthatott a nélkülözés ellen, illetve jövedelembiztonságot a létminimum szintjén. E konstrukció szempontjából döntő volt az a nézet, hogy a munkapiac, a hátrányos helyzetben lévő állampolgárok elenyésző kisebbségét nem számítva, kielégíti a lakosság jövedelemszükségeit.

A döntő fejlemény az utóbbi 40 évben az volt, hogy a társadalombiztosítás rendszere és a munkapiac közti egyensúly megingott. Csaknem mindenütt megfigyelhetők az alábbiak:

1. A társadalmi biztonság rendszere pénzügyi válságba került. A háború utáni teljes foglalkoztatottság idején felismerték a nemzeti biztosítási modell korlátait (Beveridge), és új intézkedéseket, valamint szükségleteket integráltak a biztosítási rendszerbe. Ehhez járultak még egyes olyan intézkedések, amelyek bizonyos ellátások igénybe vételét a rászorultság igazolásához kötötték. A szociálpolitika gondoskodott azokról, akik munkanélküliségük, koruk, egyéb akadályoztatásuk, családi helyzetük stb. miatt közvetlenül nem profitálhattak a gazdasági növekedésből. A szociálpolitikával szemben támasztott követelmények növekedtek, ám ekkor, a teljes foglalkoztatottság idején nem haladtak meg egy bizonyos kritikus szintet. A nyolcvanas években azonban a munkanélküliség roppant fokozódása nyomán megnöttek az igények és a szükségletek, miközben a társadalombiztosítási rendszer járulékbevétele csökkent; annál is inkább, mert növekvő számú foglalkoztatott már csak részidőben vagy átmenetileg (társadalombiztosítási kötelezettség nélkül) dolgozott. A rugalmas munkaformák néhol a kötelező biztosítási járulék mellőzésével jártak együtt.⁷ A fejlődés országonként eltérő volt, egy kezdődő pénzügyi válság jelei azonban mindenütt megmutatkoznak.

2. A tömeges munkanélküliségen alapuló pénzügyi válsághoz demográfiai válság járul. Mindenekelőtt: az európai lakosság növekvő elöregedése az eltartottak arányának növekedése miatt egyre súlyosabb problémát jelent. 1975-ben három 20 és 59 év közötti ember jutott egy 60 éven felülire. A kilencvenes években várhatóan kettőnél kevesebb lesz ez a szám. Nagy-Britanniában kb. 2,6 nem foglalkoztatottra jut egy teljes időben foglalkoztatott ember – ez az emelkedés egyre magasabb járuléktételeket követel meg az állandó egy főre jutó támogatás fenntartásához. Olaszországban a 70 éven felüliek száma 1961 és 1986 között megkétszereződött, a 14 és 70 év közöttiek száma viszont ugyanezen idő alatt kevesebb mint 20 százalékkal emelkedett (vö. Bruni, Brunetta 1989).

3. Ezen túlmenően válságba jutott a társadalmi egyenlőség eszméje. A szociálpolitikai támogatás modelljeinek növekvő komplexitása és szelektivitása aláássa a biztosítási rendszernek a diszkrimináció ellen irányuló egyetemességét, amely Beveridge-nek és másoknak oly fontos volt. Valószínűleg nem túlzás azt állítani, hogy a társadalombiztosítás éppen a társadalom leggyengébbjeit védelmezi a legrosszabbul. Sokakat elrettent a bonyolult eljárás. Azok helyzete is problematikus, akiket munkaviszonyuk nem jogosít szociális szolgáltatások igénybevételére: a különféle rugalmas munkaviszonyokban alkalmazott munkavállalók (részidős munka, meghatározott időre szóló munka, bedolgozás) sokszor nem tarthatnak igényt szociális juttatásokra.⁸ Ez a fejlődés ahhoz vezet, hogy a társadalombiztosítási rendszer egyre több olyan embert rekeszt ki magából, akik igencsak rászorulnának a biztosítás szolgáltatásaira.

4. Lehet, hogy merész az állítás, de teljességgel elképzelhető, hogy a társadalombiztosítási rendszer maga idéz elő válságot azáltal, hogy magában foglalja a munkanélküliség esetét. Az idők folyamán eltűnt munkahelyek többsége viszonylag jól fizetett, teljes idejű ipari munkahely volt. Növekedett – leginkább a szolgáltatási szektorban – a részidős foglalkoztatások száma. Bár a munkanélküli segély jóval alacsonyabb a korábban kapott teljes idejű munkabéternél, sok munkanélküli mégis csak vonakodva fogad el olyan új munkát, ahol a korábbinál kisebb nettóbérrrel kell számolnia. Hogy ez a jelenség mennyire elterjedt, azt nehéz megmondani, úgy tűnik azonban, hogy növekedőben van. Ennek egyik megnyilvánulása az, hogy sok munkanélküli férfi – ellentétben azelőtt nem foglalkoztatott nőkkel – nem fogadhat el részidejű munkát a jövedelemvesztés miatt. A férfiak ebből eredő munkanélküliségét önkéntesnek nevezni egyszerűen abszurd lenne.

5. A társadalombiztosítási rendszer kezdődő erkölcsi-politikai válsággal is küszködik. Ehhez a pénzügyi válság és a munkanélküliség egyaránt hozzájárul. A társadalombiztosítási rendszer növekvő kötelezettségeinek leépítésére tett erőfeszítések oda vezettek, hogy megpróbálják a rendszert szelektívebben és világosabban célorientálttá alakítani, és merevebb feltételekhez kötni a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutást. Az érdemes és az érdemtelen szegények közötti némileg önkényes megkülönböztetéssel egyre inkább előtérbe kerülnek a társadalombiztosítás szabályozásának kérdései. Sok országban családok és egyének ezrei kerültek a „szegénység csapdájába”, miközben a foglalkoztatott munkavállalók sokszor csak alig keresnek többet a munkanélkülieknél. De az is előfordulhat, hogy a szociális juttatások elmaradása miatt keresetük alacsonyabb a munkanélküliek segélyénél. Ezt a tendenciát a biztosítási szolgáltatások fokozott szelektivitása tovább erősíti.

6. Végül szembesülnünk kell a hatékonyság-válsággal is. A biztosítási rendszerek nemhogy elősegítenék és megkönnyítenék a rugalmas munkavállalást, de még büntetik is azokat, akik ilyen munkaformákban dolgoznak. Minthogy a kvalifikációs intézkedések az előző munkaviszonyhoz kapcsolódnak, az alkalmi munkások sokszor ki vannak zárva a továbbképzésből. Némely esetben a társadalombiztosítási szabályok akadályoz-

zák a munkavállalók önkéntes mobilitását: azokat ugyanis, akik maguk mondanak fel egy állást, kizárják a segélyezésből.⁹ Az idősebb munkavállalók gyakran „nyugdíjcsapdába” esnek, azaz elvesztik nyugdíjjarandóságuk egy részét, ha részidős munkát vállalnak. A „munkanélküliség csapda” megvalósíthatatlanná vagy költségessé teszi a különböző munkalehetőségekkel való kísérletezéseket is, a szegénység csapdája pedig azokat sújtja, akik jobb munkát vagy kvalifikációt akarnak szerezni.

Összefoglalva: a nyugat-európai munkapiacok problémája nem oldható meg a társadalombiztosítási rendszer radikális reformja nélkül. A munkapiacnak és a társadalombiztosítási rendszernek kapcsolódniuk kell egymáshoz, nem kerülhetnek egymással összeütközésbe.

VI. Opciók a kilencvenes évekre

Az előző fejezetek meglehetősen pesszimista képét kövesse most néhány megjegyzés a közeljövő lehetséges forgatókönyveiről és alternatíváiról. A gazdasági szakértők nem a legjobb jövőmondók. Mégis próbáljuk meg felvázolni egy olyan jövő képét, amely jobb a közelmúltnál. Az alábbiakban a makacsul folytatott kínálati politikának és az alternatív politikáknak a foglalkoztatottságra gyakorolt hatásait hasonlítom össze egymással.

a) *Kapitalizmus mindenkinek, avagy „a szociális piac”*

Egyáltalán lehetséges út-e hosszabb időre a kínálati politika? És hová vezet? Bizonyára megjósolható, hogy a jövedelmi egyenlőtlenségek tovább növekednek, és hogy a bérrendszerek rugalmasabbá válnak, beleértve azt is, hogy gyakrabban alkalmaznak majd prémiumrendszereket, pótlólagos térítéseket, részesedéslehetőségeket, nyereségtől függő fizetéseket stb. a törzsmunkások és a vezetők részére.¹⁰ Az integrált bennfentesek mellett lesznek kívülállók, nekik a gazdasági növekedés morzsái jutnak. Egy kisebbség élvezi majd a nagyobb foglalkoztatottsági biztonságot, olykor persze azzal a feltétellel, hogy kellő rugalmasságot kell tanúsítania. De a növekvő többségre nézve a foglalkoztatottság bizonytalan formái válnak szabállyá, még ha maradhatnak is egy ideig meghatározott munkahelyen. A részidős munka és az alkalmi foglalkoztatás mellett egyre nagyobb jelentőségre tesznek majd szert az órabérért dolgozó ágak. Ilyesmí néhány államban már most is bevett gyakorlat, de alkalmazási területe jóval meghaladja majd a mait.

A „Workfare” – és már nem a „Welfare” – válik majd a tömeges munkanélküliség kezelésének alapelvévé. Szinte megjósolható, hogy – ha a jelenlegi tendenciák folytatódnak – a regisztrált munkanélküliséget a következő öt évben a felére csökkenthetik munkaalkalom-teremtési intézkedések révén. A kritikusok a dologház modern formáját látják ebben: épp oly megbélyegző, mint amennyire elkerülhetetlen, és ráadásul azt is lehetővé teszi, hogy más munkavállalókat kiszorítsanak az olcsó munkaerővel. Az ilyen intézkedések szószólói a kvalifikációs hasznat és a szo-

ciális kiadások lehető legnagyobb csökkentését fogják hangsúlyozni. Ám bár az ilyen intézkedések általános tetszést aratnak, túlsúlyban vannak a veszélyeik.

Egy posztindusztriális szolgáltatói társadalomban a rugalmasságnak károsabb formái bontakozhatnak ki, mint egy ipari társadalomban. Sok európai államban nő az illegális gazdasági tevékenységek aránya, bár a becslések igen eltérőek. Olaszországban egy becslés a földalatti gazdaságnak tulajdonítja a társadalmi termék 30 százalékát. Az ilyen szabálytalan foglalkoztatási formák vonzereje a továbbiakban nőni fog. Egyes országokban e foglalkoztatási formák potenciálját intézményes korlátokkal és az állam szabályozó beavatkozásával sikerült alacsonyan tartani. Minthogy a kínálati politika lehetőleg kevés szabályozást akar, és szélesíteni kívánja az adóalapot (hogy az egyes adók csökkenését behozza), a nem szabályszerű, az adót megkerülő tevékenységek tendenciája tovább nő majd.

A sors ironiája, hogy ahol a kínálati közgazdászok adócsökkentésekre, és a nem szabályszerű tevékenységek növelésére törekednek, ott a tényleges adóalap egyre kisebb lesz, úgyhogy végül is emelni kell az adókulcsokat, ha a közkiadásokkal és a költségvetési egyensúllyal meg akarnak birkózni. Hiszen éppen az a kínálati közgazdaság egyik központi tantétele, hogy az adóztatást nem szabad a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésének eszközeként bevetni. A kínálati közgazdászok hisznek az „adósemelegességben”, egy olyan adóstruktúra értelmében, amely maximalja a teljesítményre és takarékosagra ösztönzést, és fenntartja az egyenlőtlenségnek a munkapiac előidézte mértékét.

Ebben a forgatókönyben továbbra is nehezen boldogulnak majd a szakszervezetek: bomlásuk folytatódik, egyre kevesebb valóban aktív tagjuk lesz. Az érdekszövetségek egyre inkább az alapkollektívák érdekeinek képviselőit koncentrálnak. A bizonytalan foglalkoztatási viszonyok között lévő munkavállalókat alig lehet szervezetileg megragadni, megtartásukról nem is beszélve. A vállalati szinten való szakmai szervezkedés („hammondizmus”, ahogy egy ilyenfajta ágazat Nagy-Britanniában nevezi magát) továbbterjeszkedhetne, majd átvehetne olyan funkciókat, amelyek eddig a kormány és/vagy a munkaadók kompetenciájába tartoznak. Így aztán lemondhatna arról a hagyományos funkciójáról, hogy a munkavállalókat képviselje a tökével szemben. Mindezekben túl lehetséges lesz, hogy az olyan munkavállalók, akik gyakrabban változtatják munkahelyüket (illetve mozognak foglalkoztatottság és munkanélküliség között), kénytelenek lesznek majd lemondani a szakmai szervezkedésről, különösen, ha – mint az előre látható – munkát kölcsönadó vállalatok kerülnek hatalomra.

Vajon a „kapitalizmus mindenkinek” megszünteti-e majd a dezindusztrializálódást? És elvezet-e egy olyan magas technikájú gazdasághoz, amelyben a munkanélküliek milliói újra jól fizetett munkát találnak? Ez a II. fejezetben említett okokból kifolyólag nem valószínű; – akkor sem, ha egyes kommentátorok technológiai „roll back”-et (visszagördülést) jósolnak, ha a nagy konszernek az alacsony költségű országokból visszahelelyezik termelésüket Európába.

Sokat várnak a kisvállalatoktól. Próbáljuk meg átgondolni az összes szempontot! A kisvállalatok részvétele a foglalkoztatás egészében nőtt ugyan, de ennek igen különböző okai vannak: nagyvállalatok összezsugorodása, középvállalatok alkalmazottainak kiválása és önálló vállalkozóként való formális intézményesülése, roppant szubvenciók – e fejlemények mellett a tényleges vállalatalapítások csak kis részben járulnak hozzá a kisvállalkozások hirtelen népszerűségéhez. Az Egyesült Államokban a kisvállalatok növekedése ismét gyengül, részesedésük a foglalkoztatás egészében ismét az 1970-es szinthez közeledik. A kisvállalatok magas „halálozási aránya” annak a jele, hogy nem stabilak a foglalkoztatási formák. (Storey, Johnson 1987) Nem bizonyítható empirikusan az a tézis, hogy az olyan népgazdaságokban, amelyekben magas a kisvállalatok aránya, viszonylag alacsonyabb a munkanélküliség.

b) „News from Somewhere” – „Hírek a világból” – Rugalmas munka és jövedelembiztonság

Eddig a jövő szomorúan fest. A „krízis” fogalma az eredeti görög értelemezésben azonban nemcsak kudarcot jelent, hanem esélyt is. Olyan politikára van szükségünk, amely csökkenti a jövedelmek egyenlőtlenségét, de egyszersmind lehetővé teszi a gazdasági növekedést, előmozdítja a hatékonyabb és rugalmasabb munkavállalást, és mindenekelőtt szavatolja a jövedelem biztonságát. Ezért a következő előfeltételekből kell kiindulni:

A hagyományos értelemben vett teljes foglalkoztatottság (azaz rendszeres teljes idejű foglalkoztatottság mindenki számára) nem valósítható meg többé. Sőt, figyelemreméltó érvek szólnak amellett, hogy nem is kívánatos.¹¹ Inkább arra kell törekedni, hogy minél több embernek legyen alkalma hasznos tevékenységre, kreativitásra és arra, hogy hozzá tudjon járulni az egyéni és kollektív jóléthez.¹² Más szóval: a foglalkoztatottság igazi kiterjesztését kell elősegíteni, ez azonban nem válhat öncéllá, mert elkerülhetetlenül az irreális munkahelyek és a „Workfare” elterjedéséhez vezetne.¹³

A jövedelemelosztás, a rugalmas munka és a jövedelembiztosítás javítására irányuló, sikerrel kecsegtető stratégiának három dolgot kell tartalmaznia: 1.) szociális nyereségelosztást, 2.) garantált alapjövedelmet mindenki számára és 3.) átfogó szakszervezet. Az 1.) és 3.) pontot itt csak megemlítem, s a 2.) pontra koncentrálok.

Garantált alapjövedelmet mindenki számára

A jövedelembiztosítás szükségességéről folyó jelenlegi európai vita lenyűgöző és sokrétű: az állammal szemben mindenki jogot formálhat az eltartásra, aki társadalmi vagy fizikai akadályok miatt védtelen. A gyakorlatilag minden országban szokásos rászorultsági vizsgálatok és az állami juttatások igénybevételenek önkényes szabályozásai miatt azonban komédiává silányul az a célkitűzés, hogy enyhítsék a nyomort, illetve ga-

rantáljanak bizonyos jövedelmet. A garantált minimum jelenlegi szintje az egyes országokban erősen eltérő: Svédország, a Német Szövetségi Köztársaság és Hollandia igen magas, Nagy-Britannia, Franciaország és Belgium pedig csak nagyon alacsony biztosítási szintet szavatol. A legtöbb létező biztosítási rendszernek a következő hátrányai vannak:

1. A biztosított minimális szint túl alacsony (relatív a legmagasabb Hollandiában). Az alacsony szint mögött az a feltevés húzódik meg, hogy magasabb szociális juttatások hátrányosan befolyásolnák a munkakészséget. A szintet azoknak a módszereknek az alapján állapítják meg, amelyekkel az alapszükségletek kielégítésére irányuló erőfeszítést mérik.

2. A rászorultság vagy a munkakészség vizsgálatához kötött szociális juttatásokat csak húzódozva veszik igénybe. Ez a vele járó megbélyegzésnek, a bonyolult igazgatási procedúráknak és a gyakran szándékosan bonyolult átadási eljárásnak tulajdonítható. Különösen érvényes ez a Német Szövetségi Köztársaságra és Nagy-Britanniára. Teljesen nyilvánvaló, hogy egyre több ember van ráutalva efféle „felülvizsgált” juttatásokra, és hogy ez végül is a függőség egy új kultúráját hozza létre.

Ezért mind többen azt javasolják, hogy garantáljanak egy alapjövedelmet, mint polgárjogot. A garantált alapjövedelmet nem lehet többé holdkóros ötletként elintézni, hiszen a legtöbb európai államban hallgatólagosan már meg is valósították. Az állam intézményesített egy, a jövedelembiztonságot célzó feltételes jogot, ám emellett egyre kevésbé védhető az az orientáció, amely ezt a jogot munkaviszonyhoz köti. Az adott körülmények között az államnak vagy teljesen le kell mondania arról, hogy a jövedelembiztonság jogát nyújtsa polgárainak, vagy ezt a jogot meg kell szabadítani a foglalkoztatási rendszerrel való összefonódottságától. Ez utóbbi látszik a jobb megoldásnak. A gyakorlati reformoknak azt az alapvető célt kell követniük, hogy valamennyi, vagy csaknem valamennyi szociális juttatást (beleértve az adókedvezmények jelentette közvetett támogatásokat is) fokozatosan egyetlen transzfer-jövedelemmel helyettesítsenek. Persze, a különleges – pl. valamilyen fogyatékoság miatt fellepett – szükségleteket további fizetésekkel kellene fedezni. Ezt az alapjövedelmet mindenki megkapná – függetlenül az életkortól (persze, a 16 éven aluli gyermekek kevesebbet), nemtől, a családi állapottól, a munkaviszonytól és az előző munkaviszony tartamától, illetve a befizetett adótól. Jövedelemmel rendelkezők számára az alapjövedelem biztonsága adókedvezményekben csapódna le, mindenki más pedig egy garantált fizetést kapna, vagy az alacsonyabb jövedelem emelésére, vagy teljes létfenntartásra. Az alapjövedelem felül minden jövedelemrész adóköteles lenne. A mai rendszer helyébe azonban – amikor van jövedelemadó és külön járulékfizetési kötelezettség az állami társadalombiztosítás számára – egy átfogó adóztatás lépne.

1. Egy ilyenfajta intézkedés számításba venné azt a tényt, hogy a rugalmas munkapiac nem képes mindenkinek, vagy majdnem mindenkinek elegendő jövedelmet biztosítani. Vagyis, ha a kormány vállalja az alapjövedelem-biztosítást – ez a jóléti társadalmakban, legalábbis hallgatólagosan, hosszú időn át amúgyis kötelező volt –, elengedhetetlen lenne,

hogy függetlenítsék egymástól a munkapiacot és a jövedelmet, amikor olyan problémákhoz akarnak nyúlni, mint például az „elégtelen gondoskodás” és a „kirekesztés”.

2. Azokban az országokban, ahol a társadalombiztosítási rendszer az adóelengedésekkel együtt már a társadalmi bruttó termék egyharmadát veszi igénybe, a garantált alapjövedelem irányába való elmozdulás az államháztartás szempontjából csaknem közömbös lenne.

3. A fennálló jóléti rendszer igazgatási költségei rendkívül magasak, ugyanakkor a szelektív társadalombiztosítás legitimitása többé már nem magától értetődő.

ELLEN A garantált alapjövedelem ellen lényegében a következő kifogásokat szokták emelni:

1. A költségek. Az alternatíva egy-egy oldalán – így festik le – vagy túl alacsony alapjövedelem, vagy teljesen lehetetlen mértékben felemelt adókulcsok állnak. Ez a költség-érv az imént említett okokból egyre kevésbé meggyőző. Ez még nyilvánvalóbb, ha meggondoljuk, hogy a jelenlegi adókulcsok optimalitása semmiképpen sincs bebizonyítva, és hogy egy garantált alapjövedelem előnye a társadalmi jövedelmet növelné, illetve a közkiadásokat csökkentené.

2. A bérek csökkentése. Egy garantált alapjövedelem állítólag kevésbé ösztönözné a munkaadókat arra, hogy méltányos béreket fizessenek. Ez egyrészt nem bizonyított, másrészt nem is valószínű, hiszen egy alapjövedelem-garancia erősíthetné az alacsonyan fizetett, védtelen csoportok tárgyalási pozícióját. S a szakszervezetek, és a különböző, munkabért védő megállapodások valószínűleg amúgy is megóvnák a bérszínvonalat.

3. A munkára ösztönzés csökkenése. Egy feltétel nélküli jövedelemgarancia – mondják a kritikusok – csökkentené a munkára vagy takarékoskodásra ösztönzést. Ez több okból is kétséges. Először is a garantált alapjövedelmet össze kell hasonlítani a fennálló rendszerrel, amely munkanélküliségi, szegénységi és nyugdíjcsapdákat foglal magába, és amelyben több ezer embert de facto több mint 100 százalékos adókulccsal terhelnek meg. Egy alapjövedelem-rendszerben nincsenek ilyen magas jövedelemelvonási effektusok. Egyébként egy garantált alapjövedelem korántsem fedez minden szociális szükségletet. A legtöbb ember számára a jövedelembiztonságon kívül a társadalmi státus is fontos, tehát nem valószínű, hogy túl sokan merő lustaságból pusztán az alapjövedelemből akarnának megélni.

4. Egy alapjövedelem-rendszer önmagában még semmit nem árul el az alapjövedelem nagyságáról és a transzferhez szükséges elvonások konkrét arányáról. Hogy ezt a problémát kezelni tudjuk, a garantált alapjövedelem nagyságát például a reális gazdaság növekedési mutatójától kellene függővé tenni.

5. Egy garantált alapjövedelem gyengítené a munkanélküliség csökkentése irányuló állami szándékokat, és ezáltal aláásná a szabadon választott, produktív foglalatosságra való jogot. Véleményünk szerint azonban a legtöbb nyugat-európai országban egyáltalán nincsenek már ilyen szándékok. *állam amúgy is szeretne*

6. A garantált alapjövedelem – mondják – igazságtalan, mert azokat, akiknek különös szükségleteik vannak, ugyanúgy kezeli, mint mindenki mást. Ez az érv nem helytálló, mert az alapjövedelem garantálásának legtöbb szószólója határozottan állást foglalt amellett, hogy különleges szükségletek esetén további támogatást kell adni.

A garantált alapjövedelemmel szembeni ellenérvek kritikai áttekintése után most vizsgáljuk meg azokat az előnyöket, amelyeket a munkapiac számára nyújt:

1. Rugalmas foglalkoztatási formákat segítene elő azáltal, hogy az alapjövedelem kombinálható részdíjs munkával és a normál munkától eltérő más tevékenységekkel. A munkanélküliség csapdájának megszűnése így – mindenekelőtt – sok munkanélkült hozna olyan helyzetbe, hogy részdíjs elfoglaltságot kell vállalnia, azaz az alapjövedelem révén csökkent kockázat több önálló tevékenységre ösztönözné.

2. Hozzájárulna ahhoz, hogy leépüljön a munkapiacon a nemek közti választóvonal, mert javítaná a nők tárgyalási pozícióját. Mindenekelőtt azokét, akik alacsony bércsoportokba tartoznak, és akiknek nincsen védett munkaviszonyuk. Továbbá: a garantált alapjövedelem a férfiakat arra ösztönözné, hogy a részdíjs tevékenység mellett többet dolgozzanak otthon, a háztartásban.

3. Feloldaná a nyugdíjas állapot önkényes és merev fogalmát, mert meg lehetne szüntetni azokat az idősebb munkavállalókra vonatkozó rendelkezéseket, amelyekhez némely országokban a nyugdíj folyósítását kötik, és amelyek akadályozzák az idősebbek munkapiaci részvételét. Inkább többször megszakítanák a munkát az élet folyamán, semmint idős korban visszavonuljanak a munkától.¹⁴ Lehetőségeket kell találni arra, hogy az egyre növekvő létszámú, idősebb munkavállalók továbbra is hasznosíthassák képességeiket és tapasztalataikat a maguk és a köz javára.

4. Az emberek különböző életmód-igényük szerint dönthetnének több munka és több jövedelem, vagy kevesebb jövedelem és kevesebb munka mellett.

5. A nagyobb jövedelembiztonság olyan üzemi légkört teremtené, amelyben a munkavállalók könnyebben változtatnának munkahelyet, ez tehát pozitív hatással lenne a termelékenységre, a gazdasági növekedésre és ezáltal az adóztatható jövedelemre.

6. Az alapjövedelem garantálása hozzájárulhatna a gyenge munkavállaló csoportok „kizsákmányolásának” csökkenéséhez. Egyrészt ugyanis módot adnak nekik arra, hogy védekezzenek a (termelékenységükhöz viszonyított) alulfizetés ellen, másrészt pedig a kevésbé hatékonyan termelő munkaadókat a bérek alacsonyan tartása helyett a termelékenység fokozására kényszerítené. Ugyanakkor csökkenhetne az a nyomás, amelyet a jobban fizetett állandó munkavállalók további béremelések érdekében fejtenek ki.

7. A feketemunka egy része az alacsony jövedelemekre vonatkozó, alacsony marginális adóterhelés alapján legálissá válhatna.

8. A kormányoknak sokkal kevésbé kellene drága álmunkahelyeket létrehozniuk a munkanélküliek egy része számára.

9. Nemcsak különböző tevékenységek kombinálására ösztönözné a munkavállalókat, hanem egyéni készségüket is növelné abban, hogy különböző foglalkozásokkal kísérletezzenek. A jelenlegi gyakorlat azonban elbátortalanítja az embereket: ha valaki egy fennálló munkaviszonyt – még ha az előnytelen is számára – felmond, mert jobbat akar keresni, teljesen, de egy bizonyos ideig feltétlenül elveszíti a jogát a szociális el-
látásokra.

10. Fellazíthatná az igen mesterkélt megkülönböztetést, amely a függő helyzetben való kereső tevékenység és a produktív „csináld magad” aktivitás között áll fenn, és társadalmi, közösségi feladatokra ösztönözhetne.

11. Eleget tenne a „foglalkozás-megosztás” időközben igen elterjedt szükségletének.

„A jövedelemhez való jog a szociális forradalom; a munkához való jog a legjobb esetben ipari fegyház”. (Pjotr Kropotkin, 1918).

Elismerem: fennáll az a veszély, hogy az alapjövedelem mint ínségjövedelem azok számára funkcionál, akik ki vannak zárva a növekedési folyamatból, és hogy a „panem et circenses” (kenyeret és cirkuszi játékokat) egy modern formájához vezet. Ezért döntő, hogy a garantált alapjövedelem megteremtése egy integrált és összefüggő stratégia keretében, a gazdasági növekedés és felhalmozás elősegítése érdekében történjen. Egy olyan alapjövedelmet biztosító társadalom koncepciója, amelyben az egyéni jövedelembiztonság szorosan összefügg a felhalmozásra és a többletek növekvő újraelosztására irányuló általános motivációval, egy új szociális konszenzus kiindulópontja lehet a modern társadalomban.

Fordította Lukács Katalin

JEGYZETEK

1. A mondás Margaret Thatchertól származik.
2. Az irónia észrevehető jele nélkül tette közzé az OECD 1985-ben Nagy-Britanniáról: „A jelenlegi stabilizálódás alatt a munkanélküliek aránya 2,5 százalékkal emelkedett.”
3. Például 1986-ban a foglalkoztatottak 15,4 százaléka fél évnél kevesebbet dolgozott, csaknem 10 millió embert 1–13 héten át foglalkoztattak, további 10 milliót pedig legfeljebb 26 héten keresztül. Thomas Gray, aki a kisvállalatok gazdasági szakértője a kormány mellett, egy hamarosan megjelenő tanulmányában kimutatja, hogy az Egyesült Államokban két-három éven belül az összes állás egynegyedében személycseré lesz.
4. Vö. a tézis elméleti és empirikus cáfolatára tett kísérletet, Standing 1988a.
5. Tanulmányok készülnek Ausztriáról, Finnországról, Olaszországról, Hollandiáról, Spanyolországról, Svédországról, Nagy-Britanniáról és az Egyesült Államokról.
6. Így például Hollandiát illetően több hivatalos szakvélemény bizonyítja az úgynevezett „rugalmas szerződések” elterjedtségét és valószínű további szaporodását. 1986-ban az összes munkavállalók kb. 12 százalékát csak átmenetileg foglalkoztatták (vö. Ministry of Social Affairs and Employment 1986).
7. Például Nagy-Britanniában a legtöbb munkanélküli ezalatt kiegészítő segélyekre van utalva. A nagyarányú ifjúsági, illetve a tartós munkanélküliség következtében a járulékok megcsappantak, a szükséglet viszont fokozódott, ennek következtében magasabb járulékokat szedtek a társadalombiztosítási rendszer finanszírozására.

8. Különböző tanulmányok kimutatták, hogy az önállók szociális biztonsága is viszonylag gyenge. A magánalkalmazottak részesedése a nem-mezőgazdasági munkavállalásban az utóbbi tíz évben sok európai országban megnőtt (különösen Olaszországban, Spanyolországban és Nagy-Britanniában). A hivatalos statisztikák valószínűleg nagyon alábecsülik arányukat. A vállalatokon belül is egyre több a magánalkalmazott – ezt a csoportot a legtöbb hivatalos szakértői vélemény bérért vagy fizetésért dolgozóként sorolja be.

9. Így lehetett például Nagy-Britanniában az igényjogosultság módosításával és a regisztrálás segélyezett munkanélküliekre való korlátozásával csökkenteni a regisztrált munkanélküliséget. Ez a szabályozás természetesen akadályozta az önkéntes mobilitást. A hetvenes években azt, aki maga mondta fel munkahelyét, hat hétre zárták ki a munkanélküli segélyből. Ezt az időtartamot először 13 hétre, majd 1988-ban 26 hétre emelték.

10. Ebben az összefüggésben egy, a Nagy-Britanniában dolgozó menedzserek fizetéséről készített tanulmány bizonyítja, hogy a bérek jelentékeny differenciálódása ment végbe: az átlagbérektől eltérően a prémiumok és a pótlékok gyorsan emelkedtek, mégpedig annál tetemesebben, minél magasabb volt a jövedelem. Az élvonalosoknál az eredményben való részesedés rendszeres jövedelmük akár 70 százalékat is elérheti; vagyis a tiszta jövedelem annál kevesebbet árul el a tényleges keresetről, minél magasabb ez a jövedelem. S a rugalmasabb fizetési módok terjedésével ez az eltérés még növekedhet.

11. Ellenpéldaként itt Svédországra és Svájcra lehetne hivatkozni, ahol lehetséges a teljes foglalkoztatottság. Svájc exportálta a maga munkanélküliségét, Svédországban pedig növekvő számú munkavállalót (többek között munkapiaci intézkedésekkel) el tudtak vonni az aktív munkapiactól. Ehhez járul még, hogy a munkavállalók hiányzási ideje Svédországban jelentősen megnőtt (az újabb svédországi fejleményekről részletesebben ld. Standing 1988b).

12. A munkaidőcsökkentések különböző módjaival itt nem foglalkozunk, mert úgy tűnik, hogy ezek nem igazán kívánatos utak a munkanélküliség problémájának megoldásához. Új, merev rendszabályok felállítása helyett értelmesebb lenne, ha minél több ember dolgozhatna rugalmasan. Jó irányba mutatnak az olyan elgondolások, mint „időbankok”, éves óraszereződések és szabadságos évek minden munkavállaló számára. Mindamellett az Európai Közösségnek egy, a munkavállalók nézeteiről készített jelentésében (1985/86) kétszer annyian részesítik előnyben a magasabb fizetést, mint a rövidebb heti munkaidőt (62 százalék, szemben 31 százalékkal). A heti munkaidő csökkentése a munkaadók szerint sem befolyásolja a foglalkoztatottságot.

13. Ebben az irányban mozognak a Kreisky-bizottság javaslatai.

14. Erre vonatkozóan fontosak Gösta Rehn javaslatai a rugalmas életjövedelem-garanciákra, és Rudolf Meidner indítványa az ún. „szombat évekre”. Kevésbé vonzó André Gorz gondolata: eszerint a garantált alapjövedelemhez való jogot egy meghatározott munkamennyiséghez kellene kötni, a teljesítést pedig az egész életen át vezetett munkaszám-lákon igazolnák.

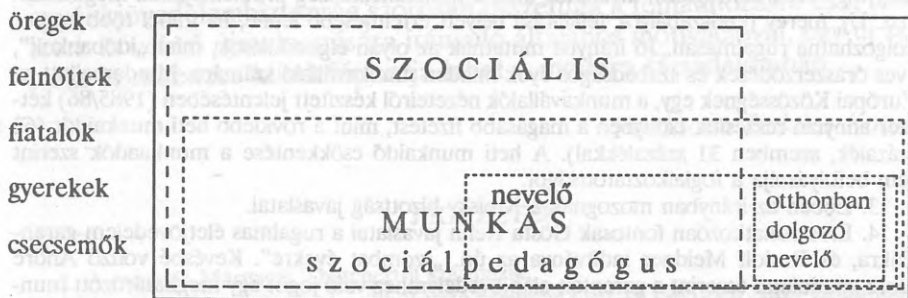
Budai István–Tordainé Vida Katalin

Szociális képzés Bázelen

A Bázeli Szociális Munka Főiskola (Schulen für Soziale Arbeit) meghívására 1990 decemberében lehetőségünk nyílt az ott folyó szociálpedagógus/szociális munkás képzés tanulmányozására és különböző szociális intézmények látogatására. Az alábbiakban a képzés legfontosabb tapasztalatairól szólunk, melyek megítélésünk szerint több vonatkozásban figyelemre méltók a hazai közép- és felsőfokú szociális képzés számára.

Bázel városban és kantonban a szociális segítői hálózat a nagyfokú helyi autonómiának megfelelően jelenleg az alábbi rendszert alkotja:

Korosztály:



a segítés módja	közvetlen segítés	ambuláns (irodai) segítés	project munka (szoc. ped. és szoc. munkás együtt)	„nyitott intézmény” (street workerek)	bentlakásos intézményi segítés
-----------------	-------------------	---------------------------	---	---------------------------------------	--------------------------------

A táblázat érzékelteti a szociális segítő szakember kompetenciájának e századi változásait, fejlődését: a legrégebbi az *otthonokban dolgozó nevelő* (heimerzieherln) volt, ezt követte a *nevelő* (eziherln), aki már szabadidő-pedagógusi funkciókkal (pl. Robinson játszótér) is bír; újabban a tevékenység még szélesebb értelmezést nyert a *sozialpädagogn* elnevezéssel.

Látható továbbá, hogy egyrészt a *szociális munkás* a bentlakásos intézményeken kívül minden korosztállyal és minden területen dolgozik, másrészt pedig, hogy az egyes elnevezések, funkciók között igen nagy átfedések vannak, és ez kihat a szakemberképzésre és annak változásaira. Megvan az igény az egyes segítő szakember kompetenciák pontosabb elhatárolására, másrésztől példaértékű a különböző szakemberek együttműködése.

A szociálpedagógusok pl. az alábbi területeken intézményekben tevékenykednek:

0–7 éves korosztály	7–16 éves korosztály	16–20 éves korosztály
– csecsemőotthon – kisgyermekotthon (5 éves korig) – gyermekotthon – játékcsoport-óvoda előtti (magán szervezésű) – bölcsőde – gyermeket vállaló személy egy vagy több napra – napközbeni ellátás, gondozás – kórházak gyermek-pszichiátriai osztálya	hétközi bentlakással – gyermekétkeztetés és iskolai házi feladat segítés – nem iskolai jellegű napközi – iskolához kapcsolódó napközi – szabadidő parkok, központok – bentlakásos nevelőotthon (iskolával együtt) – nevelőszülők – az egyik hivatásos – lakócsoporthoz az otthonokban nevelkedett gyerekek beilleszkedéséhez – kórházak gyermek-pszichiátriai osztálya	– tanoncotthon – leányotthon (erősen terápikus jelleggel) – fiatalok otthona – fiatalok szabadidős programját szervező központok – javító-nevelő intézetek – fiatalkorúak börtöne – hajléktalanok otthona – alkoholelvonó, drogambulancia

Mivel az intézményrendszer és az alkalmazási terület állandó változásban van, így a fenti sorok tehát tovább folytathatók. A 76 éve működő városi, kantoni és alapítványi finanszírozású (!) bázeli főiskolán 1987-től évente általában 120 diák tanul a három tagozaton (1. iskoláskor előtti gyógypedagógia: 20 hallgató, 2. szociális munka/pedagógia 50 hallgató, 3. nevelőképzés 50 hallgató), 16 állandó, 20–25 külső (óraadó) tanár és 40 külső tereptanár vezetésével. Utóbbiak külön tiszteletdíjat e munkájukért nem kapnak, munkakörük része az olcsó munkaerő (gyakornok hallgatók) beállítása/alkalmazása, és a potenciális szakember utánpótlás.

A tanulmányok megkezdése előtt komoly, 4 szűrő *felvételi vizsgán* kell megfelelni a legalább 20 éves (!) fiataloknak.

Első szűrő: Formai kritériumok

a) Iskolai képzés területén

- legalább 9 iskolaév (Bázel város vagy Kanton egy kötelező iskolatípusának elvégzése) és egy legalább 3 éves szakképzés vagy
- középiskolai végzettség (érettségi, középfokú tanítóképző, minőségi kereskedelmi diploma).

b) Munkatapasztalat

Egész napos állás az iparban, kereskedelemben vagy szolgáltatási területen, legalább 6 hónapon keresztül.

c) Előzetes gyakorlat

Munka (legalább féléven át) szabad választás szerint egy szociálpedagógiai tevékenységet folytató intézményben, szociálpedagógus vezetése alatt. Az előzetes gyakorlat legkésőbb 1 évvel a tanulmányok indulása előtt kezdhető el.

2-dik szűrő: Egyéni írásbeli dolgozat készítés szociális témakörben

3-dik szűrő: 4–5 tagú csoportban beszélgetés egy adott szociális-segítő témáról

4-dik szűrő: Egyéni interjú a jelölt egyéniségéről, megterhelhetőségéről, tanulási stílusáról stb.

A felvételi bizottságokban a tanárokon kívül képviseltetik magukat a gyakorlat és a pályaválasztási tanácsadó munkatársai is. Az elmúlt időszakban általában 60–80 jelentkezőből 16–20 fiatalt vettek fel.

A 3 éves szociálpedagógus/szociális munkás graduális képzés alapstruktúrája

szept. okt. nov. dec. jan. febr. márc. ápr. máj. jún. júl. aug.

6 hónapos kötelező előgyakorlat

- | | | | |
|--|--------------------------------|---|---|
| 1. évf. 1. blokk | elméleti stúdiumok
(14 hét) | 2. blokk | gyakorlat a diák által választott
intézményben (6 hónap) csop.
szupervízióval a főiskolán |
| 2. évf. 3. blokk | elméleti stúdiumok
(14 hét) | 4. blokk | elméleti stúdiumok szóbeli ped. –
(14 hét) pszich. vizsga |
| 3. évf. 10 hónapos gyakorlat, „súlypontos” (heti 1 napos) főiskolai oktatással | 5. blokk | | |
| nevelési beszámoló készítés | | | |
| „mestermunka készítés”
egyéniileg v. teamben | | záró szakdolgozat készítés konzulenssel
külső szakember értékeléssel | |
| 15 alkalommal egyéni szupervíziós ülés | | | |

A képzés tantárgyrendszere

Humán és társadalomtudományi általános tantárgyak:

- | | |
|--|-----------------------------|
| – Etika és filozófia | 3.–4. félévben 2 óra/hét |
| – Gyógypedagógia | 3.–4. félévben 2 óra/hét |
| – Orvostudomány | 1.–3. félévben 2 óra/hét |
| – Általános pedagógia | 1.–3.–4. félévben 4 óra/hét |
| – Pszichológia (fejlődés,
személyiség szociálpszich.) | 1.–4. félévben 4 óra/hét |
| – Pszichopatológia | 3. félévben 2 óra/hét |
| – Jog (büntető, gyám, gy. ifj. véd.) | 3.–4. félévben 2 óra/hét |
| – Szociológia | 1.–4. félévben 2 óra/hét |

Konkrét szakmai tantárgyak

- | | |
|---|--------------------------|
| – Szociálpedagógia mint foglalkozás:
területek, szerepek | 1.–3. félévben 2 óra/hét |
| – Csoportpedagógia | 1.–3. félévben 2 óra/hét |

- A szociálpedagógia és a gyógypedagógia elmélete és módszertana 1.-3.-4. félévben 2 óra/hét
- Játék és szabadidő pedagógia 1.-3. félévben 2 óra/hét

Művészeti képzés

- Mozgásművészet 1.-3. félévben 2 óra/hét
- Rajzolás, festés 1.-3. félévben 2 óra/hét
- Zene 1.-3. félévben 2 óra/hét
- Színházpedagógia 3.-4. félévben 2 óra/hét
- Kézművesség/barkácsolás 1.-3.-4. félévben 2 óra/hét

Szemináriumi blokkok

A tanulmányokhoz 5, többhetes szemináriumi blokk tartozik, melyek témái:

1. Bevezetés a tanulmányokba
 2. A fogyatékosok integrálása a társadalomba;
 3. A szociálpedagógia és a szociális munka kapcsolata
 4. Kommunikáció; médiapedagógia; szociálpolitika
 5. A tanulmányok befejezése és kiértékelése
- Diákokkal való konzultáció 1.-3.-4. félévben 2 óra/hét

Félévenként egy szabadon választható tárgy, pl. computer, masszázs, ökológia, török nyelv.

A gyakorlatokat az iskola szervezi állami/önkormányzati vagy privát intézményekben, tereptanári vezetés segítségével. Az első 6 hónapig tart, csoport-szupervízió kísérettel, a második 10 hónapos és egyedi szupervízió, valamint ún. „súlypontoktatás” kíséretével jár. (Gyógypedagógiai problémák, szervezéstan, szabad tárgy)

Szóbeli vizsgát pedagógiából és pszichológiából, írásbelit szociálpedagógiából kell tenni.

A végzős évben egy „mestermunkát kell készíteni a művészi-zenei eszközökkel történő fejlesztés-segítés érdekében,” majd pedig szociális témából a záródolgozatot.

Az államilag elismert *diplomát* az elméleti oktatás befejezése és annak sikeres vizsgái, a gyakorlatok elismerése, valamint a záródolgozat elfogadása után adják ki. Aláírói az iskola rektora, az Alapítvány elnöke, Bazel város és Bazel Kanton kormányainak illetékes tagjai.

E rendszert ma már túlszűfoltnek és túlterhelőnek tartják, és ezért a közeljövőben 4 éves credit jellegű képzésre kívánják ezt továbbfejleszteni.

Diósi Ágnes

Cigány sorsváltozatok, élettörténetek*

A magyarországi cigányság sohasem volt egységes. Különböztek egymástól attól függően, hogy

- elődeik mikor érkeztek az ország területére;
- mi volt a közösség hagyományos mestersége, és (ettől nem függetlenül)

- mi a közösség anyanyelve (magyar, cigány, román), illetve milyen cigány dialektust beszél a közösség;

- mindezek a tényezők pedig feltehetően az etnikumon belüli antropológiai különbségekre is visszavezethetők, s ezen alapulhat a cigányság körében még ma is létező kaszttudat.

A rétegződést tovább bonyolították, a cigányok egymástól való elhatárolódását tovább fokozták az asszimilációs törekvésekből adódó konfliktushelyzetek. Ezek a törekvések mindig a befogadókból indultak ki, és a többségi társadalom követelményeit fogalmazták meg a cigányokkal szemben, de nem nélkülözték a kisebbség igényét sem az emberhez méltóbb életre. Sikerral még eddig nem jártak. Mária Terézia rendeletei éppúgy a cigányok társadalmon kívüliségét eredményezték, mint napjaink szociálpolitikája. Hosszas elvi fejtegetésekbe bocsátkozhatnánk arról, hogy mi volt a hiba az elgondolásokban és módszerekben, valamint arról, hogy asszimilálható-e egyáltalán a cigányság, ha nem, miért nem, és ha nem, mi módon valósítható meg a velük való konfliktusmentes együttélés. S maradna pusztába kiáltott szó, írott malaszt a jelen magyar valóság tényei és hangulata közepette.

Az alább következő esettanulmányok összefoglaló címéül azt is választanám: „Változatok a reménytelenségre”. Szűkítendő a rendkívül szeretőgazó témát, példáimat abból a népességből merítettem, amely a megélhetés kényszere miatt a falvakból a fővárosba áramlik. Kötetnyi tanulmány tárgya lehetne, hogy miféle politika, hány hibás, vagy hibásan vég-

* Készült a Társadalomtudományi Akadémia Romológiai sorozata felkérésére.

rehajtott rendelet, milyen struktúra okozza ezt az ellehetetlenülést. Itt most csak olyanokról lesz szó, akik a helyzet első számú kárvallottai.

* * *

Icáék egy Győr-Sopron megyei faluban éltek. Ica helybeli, magyar anyanyelvű, muzsikus családból származik. Sanyi, a férje, Borsod megyéből keveredett oda – katonaság, munkavállalás okán –, cigány anyanyelvű, eredetileg kereskedő-kupeckedő, de abban az időben már régóta vállalati segédmunkából tengődő családból. Tizenévesek voltak a hetvenes évek elején, amikor összeházasodtak, öt gyerekük született az évek során, és tizennyolc évi házasság után még mindig szép pár voltak. Ica családját fogadta be őket. A faluban kevés cigány család élt, telep nem volt, így telepfelszámolást sem kellett végrehajtani. Sanyi számos munkahelyen dolgozott, többnyire ingázott, Ica pedig keményen fogta a pénzt. Olyan ügyesen gazdálkodtak, hogy meg tudtak venni egy tanyát. Régi, rozoga épület állt rajta, úgy tervezték, ezt lebontják, a még használható anyagok felhasználásával újat építenek OTP-kölcsönrel. Sanyi fizetése elég lesz a hitelképességhez, Ica majd kertet művel, állatot tart, ezzel kiegészítik a jövedelmet és megélik, akár csak a paraszt családok. A tanácson is biztatták őket, és ők reménykedve készítették el az építési tervet, lebontották az öreg házat, behúzódtak egy szobába: abban kihúzzák, amíg az új ház elkészül. Ekkor derült ki, hogy mégsem kapnak építési engedélyt és kölcsönt. Az illetékesek arra hivatkoztak, hogy a használt anyagokból való építkezés szabályellenes, és ők hiába bizonygatták, hogy elképzeléseiket elmondták a tanácson, és a bátorításon felbuzdulva csináltatták meg a tervet, bontották le az épületet és laknak most a szobában. Kértek legalább egy szükséglakást a faluban, azt sem kaptak. A gyerekek a szobából jártak iskolába, hosszú utat tettek meg; Ica emberfölötti erőfeszítéssel igyekezett őket a körülményekhez képest tisztán tartani. Sanyi dolgozott tovább, míg egy napon ráeszméltek, hogy itt semmi kilátásuk nincs, így nem lehet tovább élni. Arra gondoltak – mi másra gondolhattak volna? – talán Pesten könnyebb lesz a munkavállalás, a gyerekek iskolázása és a lakáshoz jutás is.

Sanyi apja már évek óta Pesten élt. Feleségétől elvált, az Borsodban maradt, ő meg egy pesti asszonnyal lakott a főváros egyik belső kerületében, nagyon öreg, lepusztult ház földszinti egyszobás lakásában. Alatta egy pincelakásba költözött be Sanyi öccse, Jóska, a feleségével és két éves kislányával. Ezt a pincelakást a tanács szükséglakásként utalta ki nekik, de már névjegyzéken voltak mint állandó lakásra jogosultak. A falakról víz csöpögött, homályos villanykörte égett, lefelé menet a töredezett lépcsőkön nyakát törhette az ember. De volt több helyiség a lakásban, ide jöttek lakni Sanyié, abban a reményben, hogy nem fog soká tartani ez az állapot. A gyerekeket beírták a közeli iskolába, ahol nagy szerencsére Ica is el tudott helyezkedni takarítónak. Sanyi maszek kőművesek mellett talált munkát, kupec hajlama is föltámadt, szerzett egy használt kocsit, különféle üzleteket bonyolított vele, nem számolt be róla, hogy

miféleképpen. A munkákra, üzleti utakra magával vitte legnagyobb fiát is, aki ugyan nem fejezte be az általános iskolát (17 éves volt), jó erőnek örvendett. A közeljövőt úgy képzelték, hogy ha Jóskaék lakást kapnak, ők egyedül maradnak a pincelakásban, aztán idővel nekik is lesz rendes lakásuk, remélhetőleg. Ki is töltötték a lakásigénylő papírt, befizették a háromezer forintot, ám amikor be akarták adni, kiderült, hogy ők nem jogosultak erre, mert nincs öt éves budapesti illetőségük. Sőt, még Jóskaék is lekerülnek a névjegyzékről, mert nem tudják a lakást kiürítve, kifestve otthagyni, az érvényes szabályok szerint. Minden érvelés hiábavalónak bizonyult arról, hogy ezt a lakást már igazán nem szabadna kiutalni senkinek, ők viszont meghúznák benne magukat addig, amíg valami jobbra nem nyílik kilátás. Sorsának e fordulatan Jóska is megelégtelt a vendéglátást, azt mégse kívánhatja tőle a bátyja, hogy miatta ne kapjon lakást. Ekkor Sanyi összeismerkedett valakivel, akinek szoba-konyhás lakása volt a környéken, de épp nem lakott benne, valahol egy élettársnál tanyázott. Megállapodtak, hogy harmincezerért bejelenti Sanyiék mint rokonokat, és havi kétezeröttszázért lakhatnak a lakásban. Sanyi eladta a kis ingatlanukat, megkötötték az alkut. A bizonytalanság azonban kezdte felőrölni az idegeket.

Ica sohasem tudta meg pontosan, hogyan történt a baleset. Ketten ültek az autóban: Sanyi és a fia. Mind a ketten meghaltak.

Ica összeroppant. Gyógyszereket vett be, alkoholt ivott rá, meg akart halni. A gyerekek lába alól végképp kicsúszott a talaj. A tizennégy éves lány és a tizenkét-tizenhárom éves fiúk elkezdtek csavarogni. Csak a legkiszolgáltatottabb, a legkisebb gyerek maradt otthon, elkeseredett anyjával.

Lajos, a főbérő, nem volt tekintettel a körülményekre. Icát zaklatta a kialakult lakbérért, haverjait ráküldte éjszakánként. Azok randálíroztak, betörték az ablakot, a szomszédok kiszaladtak a ricsajra.

Az özvegyi nyugdíjat és árvaellátást visszamenőleg is kifizette a társadalombiztosító. Ica szép summa pénzt kapott, de azt az apósa elvette tőle a sírkőre. Férje halála után a sógora és az apósa is megkörnyékezte. Mind a ketten természetesnek találták volna a dolgot, amelynek révén mégiscsak a családban maradna Ica és – nem utolsósorban – a társadalombiztosító által megítélt havi jövedelem. S hogy az asszony nem hajlott, rossz világ következett: naponta gyalázták, kurvának, részesnek, mindennek. Levonták a konzekvenciát: nem az ő fajtájuk. Megverték, elszedték a pénzt, hiszen ő „ügyis csak elissza”. (Ica valóban lehajtott naponta egy-két felest, amit büntudattal szokott beismerni, de másképp nem bírta volna a feszültséget.)

Babus, a nagylány, kimaradt az iskolából anélkül, hogy a hetedik osztályt elvégezte volna, beszípkázta az alvilág. Haját szókére festette, és tizennégy évesen kikerült a Rákóczi térre. A fiúk is kerülték az iskolát, csentek-loptak, már fölfigyelt rájuk a rendőrség és a gyámhatóság.

Lajos megelégtelt, hogy nem kap pénzt Icától, elhatározta, hogy másnak adja ki a lakást. Haverjai késsel támadtak az asszonyra, aki ezek után kiköltözött. Az udvarban üresen állt egy lakás, azt feltörte. Pályázatra

kijelölt lakás volt. Jött is a pályázó, aki elnyerte, de ahogy meglátta Icát és a körülményeit, elállt szándékától, amit a tanácson be is jelentett.

Ica képtelen volt összeszedni magát. Az egykori szép, erős, családjáért küzdő, családját összetartó asszony darabjaira hullott szét. Gyerekeivel se bírt, már mindenki azt csinált vele, amit akart. A lakást ellepték Babus latorjai, összetörtek, bemocskoltak mindent. Leginkább Babust. Ica három gyerekkel elmenekült az anyósához Borsodba. De az anyósa is megverte, elzavarta, őt hibáztatta a család lezüllesztésért. Ekkorra Ica valóban olyan állapotba került, hogy inkább undort keltett, semmint együttérzést és szánalmat. (Vajon tudja-e valaki, hol a határ, ameddig egy embernek testi-erkölcsi ereje megrendülése nélkül, mindent ki kell bírnia? Vannak asszonyok, akik egymagukban is állják a sarat. S vannak, akik férfitámasz nélkül összecsucsklanak.)

Ica végül férfit hozott a házhoz. Azóta nem háborgatja se az apósa, se a sógora. A fiúk valószínűleg intézetbe kerülnek.

Babus meg szülni fog.

* * *

Lajos csakugyan új lakókat telepített a lakásba: Szabolcs-Szatmárból való, falujabéli ismerőseket. Állítólag nem kért tőlük a bejelentkezését semmit, lakbér fejében is csak annyit, hogy róla gondoskodjanak. Rosszul állhatott a szénája az élettársnál, egyébként meg elvonókúrán időzött hosszasan a pomázi intézményben. Nem volt ez közeli barátság, inkább csak olyan futó ismeretség. A falubeli oláh cigányok nem barátkoztak még a falubeli romungrókkal sem, mindenféle gűnynéven emlegették őket. A magyaroknak megadták a tiszteletet, de bizalmas kapcsolatba nem kerültek velük. Magukat valószínűleg többre tartották. Büszkéek voltak nyelvükre, szokásaikra, dalaikra, táncukra, mesterségbeli tudásukra. Sok ügyes kőműves, lakatos, bádogos került ki közülük, a férfiak mind megállták helyüket az iparban. Az asszonyok pedig szépen hozzászoktatták őket, hogy a vállalati kereset a családé; most már nem úgy van, mint amikor a kupeckedéssel szerzett pénzt elmulathatták a férfiak, az asszonyok meg batyuzhatták össze, keserves napszámosmunkával az ennivalót. Ők adták ki a férfiaknak, ami a pesti költségekre kellett, ők osztották be a többi. Fizették a Cs-lakásért az OTP-törlesztést, rakosgatták félre a pénzt a még hiányzó fürdőszobára, gáztűzhelyre, mosógépre, ruházták a gyerekeket, s amire nem futotta már, azt összeügyeskedték. Hosszan cifrázva fitymálták, ha egy magyar asszony lakásában piszkot láttak: „még ezeknek mocskos a cigány!”

Gusztáv a piacon találkozott Lajossal, s a szokványos kérdezősködésre panaszáradattal válaszolt. A pesti vállalat, ahol nagyobbik fiával együtt dolgozott, megszűnt, szélnek eresztettek mindenkit. Fél éve itthon próbálnak megélni, de ez képtelenség. A téészen tízforintos órabérért dolgozhatnak, ha van munka. Elhelyezkedni a környéken seholy se tudnak, még magyarokat se vesznek fel, hát még cigányokat. Vissza kéne menni Pestre, ott csak könnyebben akad valami lehetőség, de munkásszállót már nem biztosítanak a munkahelyek. Lakás kellene, akkor a család is

együtt maradhatna, mert a kétfelé élés is tarthatatlan. Ekkor említette Lajos, hogy neki van lakása Pesten. Gusztáv megmondta, hogy ő fizetni csak akkor tudna, ha az itthoni házát eladná, de Cs-lakást nem vesz meg senki. Lajos azt válaszolta, nem baj, ő ezt a lakást és önmagát fenntartani nem tudja, adjanak neki egy fekvőhelyet meg ennivalót, és el van intézve.

Heten költöztek fel a mintegy harminc négyzetméteres szoba-konyhába: Gusztáv és felesége, Aranka, a tizennégy éves Emmike és tizenöt éves Miklós, a tizenhét éves Jóska a feleségével, Magdival és háromnapos kisbabájukkal. A negyven éven aluli szülők közül Aranka ekkor már évek óta leszázalékolt rokkant nyugdíjas volt. Fiatal korában tíz évet ő is lehúzott az építőiparban, ott szerezte betegségeit. Az ő háromezer forint körüli nyugdíja és a gyerekekért járó családi pótlék képezte a családi fix jövedelmét. Gusztáv hamarosan talált munkát egy építővállalatnál, vitte magával most már a kisebbik fiát is. Hatezer forintos fizetésért hordták a sített, betonoztak reggeltől estig. Emmikét beiratták a hatodik osztályba, de hamarosan kiderült, hogy nem tud semmit, és hogy csak kínlódjon, bukdácsoljon, azért fölösleges iskolába járnia. Kérték a fölmentését, meg is kapták. Nem sokkal azután, hogy bejelentkeztek, hivatalos iratot kaptak a tanácstól: arról értesültek, hogy ebben a lakásban már rég nem lakik főberlő, és hogy ők önkényes, rosszhiszemű beköltözők; ha tizenöt napon belül nem költöznek ki, karhatalommal fogják őket kilakoltatni. Nagyon megijedtek, és persze fellebbeztek. Írásuk arról szólt, hogy ők nem rosszhiszeműségből költöztek be ide, hanem azért, mert otthon nem tudtak megélni, hiába van házuk, és hiába fizetik még mindig az OTP-részleteket. Ha a tanács biztosít nekik egy szükséglakást, akkor kiköltöznek, másképp nem, mert lakniuk mégiscsak kell valahol. Telt-múlt az idő, a tanácsok végnapjaikat élték, de egyszer csak megjött a határozat. A felettes hatóság helyben hagyta az elsőfokú határozatot, nem adott helyt a fellebbezésnek, nem tartotta megalapozottnak a felsorolt indokokat. Közben Gusztáv megsérült a munkahelyén, a lábára esett egy gerenda. Amíg kórházban volt, a vállalat felmondott a fiúknak, akik csak apjukkal együtt értek valamit a brigádban. Gusztávot kivizsgálták, és a sérülésen kívül még számos betegségét derítették ki. Megindították a leszázalékolását. Jóska beiratkozott egy szakmai átképző tanfolyamra, gépjárművezetőnek. Annyi pénzből éltek, amennyiből a hivatalos számítások szerint nem lehet megélni. Úgy segítettek magukon, hogy amikor megkapták a nyugdíjat, összevásároltak ezt-azt lengyelektől, és szerény haszonnal továbbadták a piacon. Lajos hivatalos nyilatkozatot adott, miszerint ő a lakásából nem költözött ki. Valóban ott lakott időnként, mióta kijött az elvonóról. A család nehezen viselte el, mert folyton ivott, de azért ellátták rendesen. Ha a Hivatal elfogadja ezt a tényállást, akkor mégsem önkényes, rosszhiszemű lakáshasználók, hanem albérlők, ilyenformán beadhatják a lakásigénylést, és van rá esélyük, hogy néhány éven belül egy szükséglakást kapjanak.

Az otthoni, üresen álló házáért még soká telik le a tartozás.

Erzsiék egy Borsod megyei, sorvadó faluban laktak. Körös-körül csak a sár, amibe beleragad az emberek élete. Úgy döntöttek, hogy itt nincs mire fölneveljék a három gyereket. János Pesten dolgozott, megismerkedett egy nyugdíjas, egyedülálló emberrel, aki hajlandó volt elcserélni egyetlen kis helyiségből álló lakását az ő Cs-lakásukkal. Maguk között békésen lebonyolították az ügyletet, eszükbe sem jutott azon gondolkodni, hogy ez miféle szabályokba ütközik. Csak akkor tudták meg, amikor kijött az ilyenkor szokásos papír, a szokásos szankció kilátásba helyezésével. De ekkor már bent volt a lakásigénylésük. A beadásnál a hatóság elsiklott fölötte, hogy milyen minőségben laknak, ők pedig nem tudták: nem elég, hogy főbérlőként be vannak jelentve egy szükséglakásba, ha az a lakás nekik nincs kiutalva. Az iskola igazgatója – ahová a gyerekek jártak, és ahol Erzsi takarított – még segített is kiokoskodni Erzsi munkakönyvéből, hogy az egymást követő gyes-időszakokat is beleszámítva, több mint tíz év folyamatos pesti munkaviszonya van, és ennek alapján jogos lakásigénylő. Két évig hadakoztak a lakásosztállyal és éltek szüntelen feszültségben amiatt, hogy mikor fogják őket innen az utcára kitenni. Munkája után Erzsi otthon végezte el a mindennapos varázslatot, hogy családját és a lakás összes funkcióját betöltő helyiséget rendben tartsa. Ötüknek kellett tisztálkodniuk ugyanott, ahol az alvás, evés, főzés, mosogatás, mosás, ruhaszárítás is zajlott. Bűvészmutatványszámba ment a gyerekek iskolai holmijának és ruháinak kikészítése a különböző dobozokból. Erzsi már az idegösszeroppanás szélén állt, amikor végre lakást kaptak: emberi létezésre alkalmasat. Tulajdonképpen szerencsésnek mondhatták magukat. Berendezni ugyan nemigen tudták, de hát ez részletkérdés. Majd lassanként meglesz, ami kell. Keresetükből ugyan a legszükségesebbekre is csak szűken futja, de munkájukat, hála Istennek, nem veszítették el, és ez nagy szó a mai világban. Más baj van. Pesti osztálytársaikhoz képest a gyerekek nagyon lemaradottaknak bizonyultak az iskolában, meg is buktak az első évben. A szükséglakás körülményei között állapotuk tovább romlott. Most már normális körülmények között élnek, de megint bukásra állnak. Erzsi és János ezzel nem úgy vannak, mint sokan mások: hogy legfeljebb kimaradnak majd az iskolából, úgyse jó az semmire. Ők nem tartoznak a cigányul beszélő cigányok egyik fajta hagyományos közösségéhez sem. Nincs gyakorlatuk a kereskedésben. Ők csak *munkából* tudnak megélni, és úgy képzelték, ennek révén majd *beilleszkednek a társadalomba*. Azért csináltak mindent, hogy a gyerekeiknek ne ugyanott kelljen elkezdniük, ahol ők kezdték. És most jeges rémület szorítja össze a szívüket: ha az iskolában nem boldogulnak a gyerekek, akkor ez nem fog sikerülni. Akkor minden igyekezet és szenvedés hiábavaló volt.

Az Átlag Magyar Állampolgár az itt érzékeltetett jelenségeknek csak a felszínét érzékeli. A köztudatban és közhangulatban ez úgy csapódik le, hogy megjelent a fővárosban egy nemkívánatos népesség, amely csak

* * *

rontja a lakosság amúgy sem rózsás esélyeit: elfoglalják a lakásokat, rontják az oktatás színvonalát az iskolákban, veszélyeztetik a közbiztonságot. Ellenszenvüket fokozza a közvéleményben kialakult mítosz, amely szerint ezeket az embereket a szocialista állam „túltámogatta”, ők pedig nem tudták megbecsülni a nekik juttatott javakat. A régi szlogen az volt, hogy ez a társadalom (mármint az úgynevezett szocialista) mindenkinek megadja a lehetőséget, aki mégsem boldogul, az magára vessen. Mára világossá vált, hogy az a társadalom nagyon sokaknak nem adta meg a lehetőséget. A közvélemény minden rokonszenve az újonnan elszegényedők (vagyis önmaga) felé fordul, és még határozottabban utasítja el azokat, akiket a konszolidált élet reménye eleve is messze elkerült.

Ahogy az egykori MSZMP nem vállalta azt a népszerűtlen feladatot, amit a cigányság tényleges érdekvédelme jelentett volna, ugyanúgy (vagy még inkább) nem vállalják a mostani pártok sem – az SZDSZ-t is beleértve, amely kizárólag a cigány szervezetekre hárítja ezt. S minthogy a cigányság nincs abban a helyzetben, hogy önszerveződésre képes és alkalmas lenne, az egyes cigány szervezetek vezetői csak egymás ellen acsarkodnak, vagy jobb esetben egymással békülnek, de a tömegekért – a tömegek nélkül, s a tényleges politikai hatalom nélkül – semmit se tehetnek.

Az önkormányzatok éppen úgy, vagy még jobban ki vannak szolgáltatva a közvéleménynek, illetve éppen úgy, vagy még jobban azonosulnak vele, mint a tanácsok. Néha úgy tűnik, mintha igyekeznének „jóvátenni” az átkos kommunista rendszer cigányokat túltámogató bűneit. Egy szabolcsi faluban például megvonják a rendszeres szociális segílyt olyanoktól, akik rászorultságuk okán már hosszú évek óta részesültek benne. Aztán szemrebbenés nélkül kiteszik a tanácsi bérlakásból, ha nem tudja fizetni a lakbért. Természetesnek tartják, hogy a mai árak mellett emberek 3–4000 forintos fizetésért végezzenek nehéz fizikai munkát a térszében; és azt is, hogy némely maszek vállalkozó hatezer forint havi fizetésért napi tizen-négy órában dolgoztasson cigányokat. És nincs, aki érdekeikért szót emelne. A független cigány szervezet pesti vezetőit is az a félelem köti gúzsba, hogy beavatkozásukkal esetleg csak rontanak a helyben maradó, kiszolgáltatott emberek helyzetén.

Akik tűrnek, amíg tűrhetnek. Aztán majd fölkerekednek, szerencsét próbálni, Pestre.

Az International Council on Social Welfare (ICSW) 16., Malmöben megrendezett Európai Regionális Szimpóziumáról
Malmö, 1991. május 26–30.

Szociális jogok – minden ember számára Európában?

I.

A szociális jogokra úgy tekinthetünk, mint az emberi jogok „emberies kiterjesztésére”, olyan jogokra, amelyek teljesülése esetén gyakorolhatók csak igazán a deklarált emberi jogok. A szociális jogok ugyanis

- a tanuláshoz, képzéshez,
- a lakáshoz, lakhatáshoz,
- a munkához,
- a minimális jövedelemhez,
- az egészséges környezethez, és egészséghez,
- a kultúrához

való jogok, valamint a társadalom ügyeibe való beleszólás, részvétel jogát jelentik.

A másik oldalról nézve, amennyiben a szociális jogokat az Emberi Jogok Európai konvenciójában meghatározott körre terjesztjük ki, vagyis tudomásul vesszük, hogy a „nem, a rassz, a bőrszín, az anyanyelv, a vallás, a politikai vagy egyéb nézetek, a nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez való tartozás, a tulajdon, a születési vagy egyéb státus” nem képezheti semmiféle diszkrimináció alapját, könnyen megérthető, hogy miért lehet e témáról konferenciát rendezni. A két felsorolás egybevetésével nyilvánvalóvá válik, hogy a szociális jogok még messze nem garantáltak az európai állampolgárok számára sem, miközben a harmadik világ és közel-kelet menekültjei egyre nagyobb számban kérnek teret maguknak az „európai nap” alatt.

Quintin Olivier, az ICSW Európai Programbizottságának elnöke tanulmányában hasonló problémákat vetett fel. Európa még akkor is hatalmas változások korát élné – mondta –, ha a kelet-közép-európai változásokkal nem kellene számolnia.

Az Európai Gazdasági Közösség a hetvenes évek válságidőszaka után, 1992 után a vámhatárok lebontásával, a kereskedelem felszabadításával „gazdasági mogult” fog létrehozni: 340 millió fogyasztó, a világ legna-

gyobb piaca kész arra, hogy hatalmas gazdasági aktivitást gerjesszen Európában.

A non-profit, nem állami szervezetek Európában évtizedek óta tanácsadó, érdekvédelmi és érdekképviselési szerepet töltenek be – ilyen „esernyő” – vagyis gyűjtőszervezet az ICSW is, amely a szociális szféra helyi szervezeteit képviseli az Európa Tanács, az UNESCO, az UNICEF, a WHO, az ILO, a FAO mellett. Szerepük növekedése és szélesedése az egyetlen garancia arra, hogy a szociális jogok a kellő hangsúllyal képviseltessenek a gazdasági lobbyk érdekképviselése mellett. Brüsszelben három ezer üzleti lobby van jelen a mintegy harminc olyan lobby mellett, amely a szociális jogok prioritását hangsúlyozza. Feltételezhető, hogy még a kellő érdekvédelem esetén is hátrányba kerül a szociális szektor a gazdasági egyesülés után.

Az 1992-es egyesülés fontos tényezőjeként kell foglalkozni Közép- és Kelet-Európa országaival, melyek az évek óta tartó folyamat eredményeképpen jelenleg a nyugat-európai trendekkel éppen ellenkező irányú társadalmi, politikai és gazdasági mozgásokat végeznek, amennyiben gazdaságuk és politikai életük decentralizálásában, nemzeti, nyelvi, kulturális identitáskeresésük folyamatában élnek.

A kelet-európai országok kénytelenek gazdaságukat minél gyorsabban fejleszteni és termelésüket fokozni olyan körülmények között – s ez a közös Európához való csatlakozás egyik alapvető feltétele –, melyek a folyamatokkal egyidőben megvalósítják a környezet és a fogyasztók védelmét is.

Megvalósíthatók-e ezek a folyamatok egyidőben, egy földrészen?

Létre jöhet-e egyfajta garanciarendszer a szociális jogok, az érdekek védelme, a marginalizálódott csoportok speciális igényei figyelembevételével?

Az utóbbi 20–30 év legnagyobb európai szociális mozgalma van kialakulóban, melynek figyelemmel kell lennie egy – az eddig a nyugati szférával merőben ellentétes – igényrendszerre is.

A nők és gyermekek speciális jogainak jelenlegi közép-európai negligálása mindenképpen olyan probléma, mely a múlt gazdasági és társadalmi hatását hordozza. A nők teljes foglalkoztatása egy ideig minden bizonnyal még választási lehetőséget sem ad ezekben az országokban élők számára, s ezzel párhuzamosan az alapvető gyermeki jogok is csorbát szenvednek. A nyugati társadalmak ezt a helyzetet nagyon rosszul tűrik, mivel ott a szociális szféra egyik legfontosabb trendje a nők, gyermekek és öregek leghumánusabb, optimális ellátása.

II.

Ezen a szimpóziumon Európa a Baltikumtól Portugáliáig terjedő területet jelentette. A tervezők olyan kérdéseket fogalmaztak meg, amelyek mindannyiunk elevenébe vágnak, még ha más-más mélységekben is. Az alapkérdéseket néhány nagy plenáris ülésen, munkacsoportokban és egyedi előadásokon vitattuk meg. Ezek a következők voltak:

- Milyen eljárások léteznek a szociális alapjogok garantálására?
- Milyen területek tartoznak az állam kompetenciájába, általában véve milyen kompetenciája van az állami szférának?
- Milyen az állami és a társadalmi szociális szervezetek, intézmények aránya az egyes országokban?
- Milyen vágy- és rémképek formálják a jövőt?

(A magyar résztvevőktől két előadást kértek: a fogyatékos, a hátrányos helyzetű ember és környezete viszonyáról, valamint a Bős-Nagymarosi Vízlépcső és a szociális jogok összefüggéseiről.)

A plenáris előadások egy-egy társadalmi csoport szociális jogait járták körül: a nők, a gyermekek, a kivándorlók jogairól beszéltek. Ezek az egyenként másfél-kétórás előadások meglehetősen nagy csalódást keltettek. A nőkről szóló előadás például minden kárpótlás nélkül egyszerűen elmaradt. A gyermekekről szólót *Ms. Lisbeth Palme*, Olof Palme özvegye, a UNICEF elnöke tartotta, aki néhány általános bevezető mondat után a harmadik világ éhező gyermekeire terelte a szót, s később, az előadásokhoz kapcsolódó kérdésekre válaszolva kifejtette: addig, míg gyerekek éheznek a világon, az ő tragédiájuk mellett eltörpül a kelet-európai (például a romániai gyerekek) problémája éppúgy, mint a gyermeki jogok kérdése általában. „Talán majd egy másik konferencián erről beszélünk” – vigasztalt minket munkacsoportunk vezetője.

A bevándorlók jogairól *Peter Nobel*, az etnikai diszkrimináció ellen dolgozó svéd ombudsman tartott előadást, és ez az előadás már előrevetítette a szimpózium, és véleményünk szerint 1991. Európájának legnagyobb kérdését: hogyan érvényesíthetők a deklarált, konvekciókba foglalt emberi jogok és a jóléti államokban különböző szinteken garantált szociális jogok ebben az Európában, ahol most minden mozgásba lendült.

1. Milyen érdekérvényesítésre számíthatnak Közép- és Kelet-Európa szegényei az eredeti tőkefelhalmozás „magasabb szempontból” oly kívánatos időszakában? „Ossikra és wessikre” szakad-e Európa lakossága?

2. Milyen célokat tűzhetnek ki és milyen eszközökkel élhetnek a Baltikum országaiban?

3. Mi történjék az egész Európába egyre nagyobb számban érkező afrikai és ázsiai menekültekkel? Milyen jólét, miféle biztonság, milyen jogok illetik meg őket? Milyen adóterheket képesek a befogadó országok elviselni anélkül, hogy a jó szándék átforduljon, és az indulatok, az erőszak és az agresszió a bevándorlók ellen forduljanak? Mi történjék, ha a frusztráció a bevándorlókat fordítja a helyi lakosság, az állampolgárok ellen?

4. Mi az állam, a társadalmi egyesületek, alapítványok és médiumok szerepe ezekben a folyamatokban, a közvélemény formálásában?

Sajnos a súlyos válságokkal fenyegető jövőképre nem sikerült meggyőző ellen-alternatívát vázolnia *Dr. Claudio Calvarusonak*, az ICSW Olasz Nemzeti Bizottsága elnökének sem, a „Paradicsom, de hogyan? A jóléti államtól a jóléti társadalomig” című előadásában. Nézeteinek központi gondolata szerint a tökéletesen szervezett, jóléti állam csak horrorvízió lehet anélkül az átfogóan és széleskörűen szolidáris társadalom nélkül,

amely a racionálisan szervezett gépezet helyett önként vállalt mikro- és makro-kapcsolatok láncolatán keresztül szervezi meg „önmaga szociális biztonságát”.

C. A. Ifvarsson, az ICSW svédországi elnöke is kitért arra a témára, mely évek óta foglalkoztatja a svéd társadalmat, és különösen a szociális szférával foglalkozó szakembereket. Az Egyesült Európához és a Közös Piacához csatlakozás a skandináv államot komoly válaszút elé állítja: ha Svédország kívül marad a Közös Piac kötelékén, komoly gazdasági problémák várhatók; csatlakozás esetén (és az Egyesült Európa megvalósulása esetén) a jóléti társadalom kivívt jogai és előnyei kerülnek veszélybe. Fentiek nemcsak Svédország, hanem az egész északi közösség problémái is, ezért az utóbbi években erősödött a skandináv államok együttműködése.

Az utóbbi években a svédek is úgy látják, hogy rendszerük korrekcióra szorul: hiányok fedezhetők fel a lokális használók aktív társadalmi részvételében, a szolidaritás és a helyi szervezetek működésében.

Az elmúlt évtizedekben megfelelően kialakított szociális segítőrendszer finansziális oldala a gazdasági visszaesés következtében veszélybe került. Ezért (a magas adóterhek csökkentése következtében) s a „jóléti társadalomból a jóléti közösségek felé” ideológiai felismerés okán a svéd rendszer vissza kívánja szorítani a segélyprogramokat egy optimális szintre, megadva egyben a lehetőséget a lokális közösségek szerepének növeléséhez.

A számok tükrében érdemes elgondolkozni az Egyesült Európa lehetséges trendjein. Reális-e a skandinávok félelme arra vonatkozóan, hogy 1992-től veszélybe kerülnek az évtizedek alatt kivívt szociális jogaik?

A szociális bizottság 1988-as költségei a svédek GDP-jén belül 36 százalékot tettek ki, míg az Egyesült Királyság 24 százalékot, Németország (akkor még NSZK) 28 százalékot fordított ezekre a kiadásokra. A szociális kiadások finanszírozása a skandináv országokban főleg állami bevételekből történik – Svédország 55 százalékban, Dánia 78 százalékban, Norvégia 51 százalékban, Finnország 48 százalékban adókból finanszíroz. Ezzel szemben Németország 25 százalékban, Franciaország 18 százalékban, az Egyesült Királyság 43 százalékban fordít állami bevételeket a szociális kiadásokra.

A skandináv államokban – de a többi nyugat-európai ország szociálpolitikájában is – erősen jelen van a készpénz-finanszírozás, bár Svédországban igen magas a szociális szolgáltatások fejlettsége is, 54/46 százalék a segélyprogramok és szolgáltatások aránya.

Milyen szinten fog megállapodni az alakulóban lévő Európai Község, amelynek tagállamai egyrészt egységes árrendszert szeretnének kialakítani, másrészt jelenleg a legkülönbébb adórendszerekkel biztosítják (vagy nem biztosítják) az egyes országok állampolgárainak és a menekülteknek, bevándorlóknak a szociális biztonságát?

Egy dolog már biztosan tudható: nem fog sikerülni a skandináv modell kiterjesztése és a liberálisabb, mérsékeltebb adórendszer egységesítése, egyidejűleg. Ki lépjen vissza? Milyen ellenérők fognak fellépni a nagy-

tőkés lobbyval szemben, amelynek tagjai igyekeznek megszabadulni az áraikat növelő, és így piacképességüket csökkentő forgalmi adóktól – a szociális biztonság finansziális alapjától?

Talán a médiumok tulajdonosainak felelősségéről és a mi felelősségünkről – hogy mennyire vagyunk jelen a médiában – esett nagyon kevés szó. Úgy gondoljuk, a következő szimpóziumot a tömegkommunikációs szakemberek, s az e területen dolgozó szociológusok, pszichológusok bevonásával kellene megrendezni.

Dirk Jarréra, az ICSW Európai Régiójának elnökére hárult az ötnapos szimpózium összefoglalásának felelőssége, a tanulságok megfogalmazása.

Természetesen hangsúlyozta az ICSW fontos szerepét a közeljövő eseményeiben, külön kiemelve a rendszerváltással bajlódó országok támogatását. Felhívta a figyelmet a pártpolitikamentes politikai harc folytatására, a civil szervezetek és a civil politizálás perspektíváira. Utolsó mondatával messzemenőleg egyetértettünk: „Amikor megkezdődött a szimpózium, elég nagy zűrzavar volt a fejünkben a szociális jogok kérdéseivel kapcsolatban. Öt napi tanácskozás, vita, elemzés után még mindig zűrzavar van a fejünkben.”

De mennyivel magasabb színvonalon!

Czikora Györgyi–Szabó Judit

Létminimum és társadalmi minimum

I. A minimumértékek helye a társadalompolitikában*

1. A modern társadalom jellemzője a szociális kérdésekre, közöttük nagy hangsúllyal a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok és családok megélhetésére való odafigyelés, valamint a hátrányos helyzetek enyhítésére, létrejöttük és újratermelődésük gátlására való törekvés.

2. A hátrányos helyzet okai az alacsony egy főre jutó jövedelem, az anyagilag kedvezőtlen kereső-eltartott arány, a munkanélküliség, a jövedelembizonytalanság, a lakás hiánya vagy elégtelen volta, illetve a lakás megszerzéséért vállalt aránytalan anyagi megterhelés, a betegség, a szakképzettség hiánya, az iskolázatlanság, kulturális minták hiánya, a különböző devianciák okozói, és a hátrányos helyzetből való kilábalás akadályozói. Mindezek feltárásában, a halmozottan hátrányos helyzetek ismérveinek komplex felfogásában a hazai társadalomtudomány, a szociológiai kutatások jelentős eredményeket értek el.

3. A hátrányos helyzetben kiemelkedő szerepe van az alacsony egy főre jutó jövedelemszintnek, különösen, ha az csak olyan alacsony szintű fogyasztást tesz lehetővé, ami nem elegendő a társadalmilag normatívvá vált szükségleteknek a kielégítésére. Az ilyen helyzetek nemcsak azt indokolják, hogy az alacsony jövedelműek életkörülményeit rendszeresen és sokirányúan, tudományosan vizsgálják, hanem igénylik olyan értékmutatók kimunkálását is, amelyek tájékoztató pontok azáltal, hogy valamilyen módon minősíthető szükségletkielégítési szinteket fejeznek ki.

4. A létminimum és a társadalmi minimum olyan értékösszegek, amelyek a szükségletkielégítés minimális, társadalmilag még éppen elfogadható szintjét számszerűsítik. Konkrét alkalmazásukkor természetesen a hátrányos helyzet egyéb létrehozóit is szükséges figyelembe venni. A modern társadalomban a minimumértékek operatív kategóriák, amelyeket szociálpolitikai mérceként, illetve orientációra lehet felhasználni.

II. A létminimum és a társadalmi minimum tartalmi, fogalmi kérdései

5. A minimumértékek meghatározása két irányból történhet: a konkrét szükségletekből felépítve, vagy pedig a lakossági általános színvonalhoz képest, azaz relatíve meghatározva. A Szakbizottság egyetértéssel veszi tudomásul, hogy a hazai számítások a szükségletekből indulva építik fel

* Ez a dokumentum a létminimum és a társadalmi minimum számításának és felhasználásának kérdéseivel foglalkozó parlamenti szakbizottság 1990. szeptember és 1991. július közötti ülései, illetve a szakbizottsági tagok frásbeli észrevételei alapján készült. (A Szakbizottság névsora és a Központi Statisztikai Hivatal 1991. júniusi, illetve az Újpesti Csáládsegítő Központ 1991. júniusi árákon számított létminimum értékei mellékelve.)

a minimumértékeket; ugyanakkor nagyon fontosnak tartja, hogy a kiszámított értékek a lakossági általános színvonallal összehasonlítva is értelmezhetők és elfogadhatók legyenek.

6. A létminimum és a társadalmi minimum a társadalomban elfogadható szükségletkielégítéshez minimálisan szükséges javak és szolgáltatások összességét a mindenkori fogyasztói árakon számszerűsítik. Úgy is megfogalmazható, hogy a minimumértékek akkora nettó összegek, amelyekből szerényen ki lehet jönni fegyelmezett, megfelelően önmegtartóztató, okos beosztással.

7. A minimumértékeket társadalmi-gazdasági kategóriaként helyes értelmezni, amelyeket tudományos igénnyel, objektív tartalommal és a gyakorlat által is ellenőrzöten kell meghatározni, kiszámítani. Egy dolog ugyanis a tudományos igénnyel meghatározott minimumérték, és más dolog, hogy adott helyen és időben azt milyen kör részére és milyen mértékben biztosítják.

8. A létminimum és a társadalmi minimum közötti tartalmi különbség az alábbiak szerint jellemezhető:

<i>Társadalmi minimum</i>	<i>Létminimum</i>
– szerény fogyasztási szint	– igen szerény fogyasztási szint
– az alapvető szükségletek kielégítésén felül, racionális gazdálkodás mellett olyan javak és szolgáltatások fogyasztására nyújt lehetősége, amelyek a gazdasági, társadalmi, kulturális fejlettség adott szintjén már tömegigénnyé váltak.	– csak alapvető szükségletek kielégítésére nyújt lehetőséget.
– némi átcsoportosítási (tartalék lehetőséget is ad rendkívüli esetekre.	– csak a hónapról hónapra éléshez elég; kisebb rendkívüli kiadás, vagy jövedelemkiesés is akadályozza a szükségletek kielégítését.

9. A minimumértékek családi kategóriák, mivel az emberek szükségleteik jelentős hányadát – meghatározóan a lakásszükségletüket – nem egyénileg, hanem családi szinten, háztartásban élve elégítik ki.

Ennek megfelelően a minimumértékek az egyes konkrét háztartásokra vonatkozóan a következőkből tevődnek össze:

– A háztartás közös lakásszükségletéből. A lakásköltségek – lakbér, albérleti díj, társasházi közös költség, lakáshitel kamat és törlesztés, karbantartás-javítás költségei, fűtés, világítás, energiafelhasználás – nagy része a háztartás létszámától függetlenül – tehát egyszemélyes háztartás esetében is – felmerül; mindamelllett a lakásköltség összességében a háztartás nagyságával növekvő, de nem arányosan

– A személyek szükségleteiből. Ez elsősorban koruktól függ: a gyermek szükséglete – kortól függő mértékben – kisebb a felnőtténél, 15 év felett azonban ez már nem érvényesül, akkor már kb. azonos a felnőttével; az 1 gyermekre jutó kiadás kevesebb akkor, ha több gyermek van a háztartásban (a gyermekek közötti ruhaöröklés, a közösen használt felszerelések, játékok relatíve kisebb költsége stb. miatt); a nyugdíjas korúak szükséglete átlagosan kevesebb az aktív korúakénál

Az elmondottakból következik, hogy a különböző típusú háztartásokra – egyedülállókra és családokra, aktívakra és inaktívakra, a családok körében a gyermeknélküliekre és az 1, a 2, a 3 és a többgyermekesekre stb. –, továbbá az egyes konkrét háztartásokra is, eltérő minimumértékek a jellemzőek.

10. Az egyes háztartás (család)típusokra és a konkrét háztartásokra kimutatott minimumértékek mellett jelentősége van az átlagos minimumértéknek. Ez kapcsolódik a makro-kategóriákhoz, és hivatott válaszolni arra a legegyszerűbb kérdésfeltevésre, hogy „mennyi most a létminimum, illetve a társadalmi minimum”.

11. A minimumértékek a személyes nettó jövedelemből származó fogyasztásra vonatkoznak. Számolni kell azonban azzal, hogy a személyes jövedelmet számos – oktatási, egészségügyi, kulturális, sport, üdülési és egyéb – természetbeni társadalmi juttatás egészíti ki. Ha ezek köre, volumene szűkül és ezáltal e szükségletek, illetve egy részük kielégítése áttevődik a személyes jövedelem és fogyasztás szférájába – amely tendenciával napjainkban számolni lehet –, akkor ennek megfelelően növelni kell a minimumértékeket.

12. A minimumértékek mindig konkrét helyhez és időhöz kötődőek és társadalmilag meghatározottak. Nálunk és most az alábbiak a jellemzők a minimumértékek összetevőinél:

– Az élelmiszerminimum, akár társadalmi-, akár létminimumról van szó, biztosítja az élelméztudományi normatívák szerinti – az életműködéshez, a gyerekek fejlődéséhez szükséges – tápanyagokat, mégpedig olyan élelmiszerösszetétellel biztosítja, ami minél kisebb ráfordítást igényel. A létminimum és a társadalmi minimum közti különbség abban van, hogy e ráfordításminimalizálás a létminimum esetében a társadalmi elfogadhatóság határáig elmegy, a társadalmi minimum esetében pedig ehhez képest valamelyes igénykövetést, átcsoportosítást, tartalékolást is lehetővé tesz.

– A lakásköltséget a minimum-értékek a lakáspiac, lakásmobilitás hiányában nem normatívák, hanem a tényleges felmerülés szerint tartalmazzák. A számítások továbbá figyelembe veszik, hogy a háztartások között vannak piaci lakbérű lakásra szorulóknak (pl. a lakás nélküliek, illetve az olyan családok, akik még a minimálisnak tekintett szintet sem érik el lakáviszonyaikat illetően), ami a háztartásstatisztikai adatokban csak részlegesen jelenik meg. E hiányt a feltételezhető előfordulás arányában piaci lakbérrel pótolják;

– Az egyéb szükségleteket a minimumok a normatívaként meghatározott élelmiszerfogyasztással releváns szinten egyetlen normatív összegként tartalmazzák.

13. A létminimum-alattiság nem feltétlenül és egyidejűleg azonos az alultápláltsággal, a zsúfolt, egészségtelen lakásviszonyokkal, a társadalmi normáktól teljesen elszakadó ruházkodási, kulturális stb. körülményekkel. Ugyanakkor a veszélyeztetettségi határ a létminimumnál magasabb. A KSH becslései azt mutatják, hogy a társadalmi minimumnak – tehát egy olyan megélhetési szintnek, amely a társadalmi normák jobb követésére, illetve némi tartalékolásra is esélyt ad – az értéke a létminimum értékét az 1989-es számítások szerint mintegy 15%-kal haladja meg.

14. A Szakbizottság az elmondottakat, a nemzetközi tapasztalatokat, továbbá a KSH és az Újpesti Családsegítő Központ számításainak eredményeit és a KSH 1989. évi háztartásstatisztikai megfigyelésében részt vevő, különböző jövedelmű és demográfiai rétegződésű háztartások adatait szem előtt tartva a következő álláspontot alakította ki:

- Elfogadja azt a számítási eredményt, hogy napjainkban – 1989–1990-ben Magyarországon az egy főre jutó átlagos minimumértékek közül

- a létminimum a lakosság egy főre jutó átlagos nettó személyes jövedelméhez képest mintegy 54–55% körüli, a társadalmi minimum mintegy 62–64% körüli értéksávban helyezkedő összegeket képez.

- Az átlagos értékekhez képest a konkrét háztartástípusokat az jellemzi, hogy az egy főre jutó minimumok a gyermek nélküli, kis létszámú háztartásokban magasabbak, a többgyermekes nagylétszámú háztartásokban alacsonyabbak. Ez a gyermekeknek a felnőttekénél kisebb szükségleteiből továbbá a lakásköltségeknek a háztartás létszámával nem arányos voltából következik

- Mivel a minimumértékek szükségleti szintje – nagyobb arányú társadalmi-gazdasági változásokig – stabilnak tekintendő, ezért az olyan év(ek)ben, amikor a lakosság átlagos reáljövedelme csökken, logikus tendencia ezen arányok növekedése, ellenkező esetben csökkenése.

III. A minimumértékek számításának módszere

15. A számításoknak meg kell felelniük olyan alapkövetelményeknek, mint az objektivitás, a fogalmi-tartalmi követelmények betartása, a hasonló számításokban elvárható pontosság biztosítása. Továbbá alkalmazniuk kell lenniük mind az általános, mind a háztartási szintű konkrét felhasználásra.

16. A minimumértékek számításának Magyarországon két módszerét alkalmazzák, a teljeskörűen tételes, és a részlegesen tételes normatív módszert:

- A teljeskörűen tételes normatív módszer azt jelenti, hogy valamennyi szükséglet minimális kielégítéséhez feltételezett fogyasztást tételenként normatív mennyiséggel számításba veszik, és értéküket a mindenkori áron kiszámítják (az Újpesti Családsegítő Központ alkalmazza);

- A részleges tételes normatív módszer azt jelenti, hogy csak a szükségleteknek a leginkább objektíven meghatározható részét – a táplálkozást – kezeli normatívák szerint, a lakásköltséget és egyéb szükségleteket

pedig az élelmisznormatíva függvényében egyetlen összegben határozza meg. (E módszert a Központi Statisztikai Hivatal alkalmazza.)

A lakásköltség és az egyéb szükséglet konkrét megállapítása a KSH rendszerében: a háztartásstatisztikai adatszolgáltatásban részt vevő, az átlagosnál alacsonyabb, de az alsó 5% határértéknél magasabb, egy főre jutó jövedelmű háztartások közül kikeresik azokat, amelyeknél az élelmiszerkiadások értéke a minimumérték meghatározott környezetében helyezkedik el, és ezeknek a háztartásoknak a „lakásfenntartásra”, illetve az „egyéb javakra” fordított átlagos kiadása képezi, részletezés nélkül, a minimumérték „lakásköltség”, illetve „egyéb kiadások” elnevezésű összetevőjét.

A Szakbizottság mindkét – a teljeskörűen, és a részlegesen tételes normatív – módszert alkalmazhatónak tartja a hazai létminimumvizsgálatok céljaira.

A teljeskörűen tételes módszer nagyon életközeli, megérthető, áttekinthető. De a tételesenkénti minimumértékek szükségszerűen szubjektívek, egyenként vitathatók; hiszen a valóságban egyetlen háztartás, egyetlen személy sem úgy él, hogy mindenféle szükségletét egyidejűleg azonos – például azonosan minimális – szinten elégítené ki, hanem rangsorol.

A részlegesen tételes módszer kevésbé szubjektív, mert tételes normatív szükségletet csak az élelmiszereknek állapít meg, és ez a táplálkozás-élettani normák alapján viszonylag objektíven tehető. Az ún. „egyéb szükségletek” értéke viszont, globális kezelése miatt kevésbé életközeli, mint tételes normatívák esetén.

17. A minimumértékek három fokozatát – a lakossági átlagokat, a háztartástípusonkénti átlagokat, a konkrét háztartásra vonatkozó értékeket – tekintve a következők tartandók szem előtt:

- A lakossági átlagok legyenek összhangban a háztartástípusonkénti minimumértékekkel;

- A leggyakoribb háztartástípusra vonatkozóan szükséges rendelkezni minimumértékkel;

- A minimumértékek bármely – az előzőektől eltérő – típusú háztartásokra vonatkozóan is értelmezhetők, modulokból összerakhatók legyenek.

Az első két összefüggés tekintetében azt a problémát kell áthidalni, hogy a számítások alapját képező háztartásstatisztikában a megfigyelt háztartások száma sok típus megfelelő reprezentálását nem teszi lehetővé.

Ezért célszerű a négy nagy lakossági csoportra: azaz, a városi aktív, a városi nyugdíjas, a községi aktív és a községi nyugdíjas háztartásokra vonatkozóan elvégezni a részletes számításokat, és ezekből levezetni, fogyasztási egység-kulcsok segítségével, a háztartástípusok adatait. A fogyasztási egység-kulcsok a különböző korú személyek szükségletének az alaphoz – az aktív korú felnőtt szükségletéhez – való arányát fejezik ki.

A legkörültekintőbben képzett és a szóba jöhetők valamennyijét felölelő háztartástípusok minimumértékei is szükségszerűen átlagok: átlagos a gyermek(ek) életkora, átlagos a lakásköltség stb. A konkrét család

az átlaghoz képest nagyon eltérő lehet. Ezért a bármely típusú családokra alkalmazhatóság érdekében helyes, ha a minimumértékek modulszerűen használhatók. A modulszerű felhasználás azt igényli, hogy a minimumértékek elemei abból kiemelhetők, és a bármely típusú családra vonatkozókkal kicserélhetők legyenek. Ilyen modulelemek: a lakásfenntartási szükséglet, a gyermek-, az aktív- és az időskorú személyek szükséglete.

A modulszerű felhasználást a minimumszámítás módszerének lehetővé kell tennie. Természetesen szociálpolitikai döntésen múlik, hogy a modulok ténylegesen felhasználásra kerülnek-e.

18. Fontos a különböző helyeken folyó minimumszámítások közötti átjárhatóság. Ez megkívánja egyrészt azt, hogy a minimumszámítások az itteni ajánlásokat figyelembe véve, vagy azokhoz képest a különbségeket megjelölve, azokat számszerűen kimutatva készüljenek, másrészt pedig azt, hogy minden minimumszámítás minden részletében a nyilvánosság rendelkezésére álljon.

19. A Szakbizottság indokoltnak tartja, hogy miközben a lakásfenntartás költségei bennfoglaltatnak a minimumértékben (tényleges értékkel és a lakással nem rendelkezők esetén – a feltételezhető előfordulási arányban – piaci lakbérrel, mert mindenkinek kell valahol laknia), addig a lakástulajdon-szerzésnek a költségeit a minimumértékektől el kell határolni.

A lakás ugyanis vagyontárgy, nem a folyó fogyasztás része, s így módszertanilag is idegen a létminimum számításától. A lakásszerzés költségei nem a lakosság egészét, hanem a lakással nem rendelkezőket érintik. Képtelenség lenne a lakásszerzéshez szükséges összeget a *mindenkire* vonatkozó létminimumba beépíteni, azt ezzel irreálisra növelni; ugyanakkor képmutatás is lenne, hiszen az országosan egy háztartásra átlagosan jutó lakásszerzési költség a lakással nem rendelkező kisebbség számára a valóban szükségesnek csak töredékét jelentené (a lakással rendelkezők esetében pedig indokolatlanul növelné a minimumértékeket).

Az elmondottnak megfelelően csak az a járható út, ha a minimumértékek lakástulajdon-szerzési költséget nem tartalmaznak, ugyanakkor a lakásnélküliek lakásszerzési költségeinek fedezetével külön kell foglalkozni a lakáspolitikai rendszerében.

20. A minimum-számítások gyakoriságának a felgyorsult infláció közepette elsőrendű fontossága van. A Szakbizottság támogatja a KSH most bevezetésre kerülő gyakorlatát, miszerint

- a minimumértékeket újra meghatározzák minden olyan évben, amikor háztartásstatisztikai felvétel van (legutóbb 1989-ről volt, legközelebb 1991-ről lesz);

- a közbenső év(ek)ben, a minimumértékeket indexekkel vezetik tovább: külön az élelmiszereket, külön a lakásrezsit és külön az egyéb kiadásokat. Az ehhez szükséges árindexek a folyamatos árindex-számítás részét képezik;

- a továbbvezetett minimumértékeket 1991-től negyedévenként teszik közzé, a negyedév utolsó hónapjáról.

Az infláció fokozódása havonkénti számítást is szükségessé tehet. A

Szakbizottság elismeréssel fogadja, hogy mind a Központi Statisztikai Hivatal, mind az Újpesti Családsegítő Központ rendelkezik a havonkénti számítás feltételeivel.

IV. A minimumértékek felhasználása

21. A hátrányos helyzet kezelésének eszközrendszerében az univerzális ellátások (minimálbér, családi pótlék stb.) és a szelektív ellátások különböző formái, mint a jogszerűen járó (perelhető), illetve az egyedi döntéssel megállapított segélyek foglalnak helyet.

A minimumértékek mind az univerzális ellátások járandóságainak, mind a családi segélyezésnek a meghatározásánál felhasználhatók mérceként. A felhasználás módja az, hogy vagy a minimumértéket, vagy pedig annak valamekkora százalékos mértékét alkalmazzák, illetve teszik az érdekegyeztetés tárgyává. Így érvényesülhet az a szakbizottsági álláspont, hogy a minimumérték számítását tekintve elsősorban tudományos-szakmai, felhasználását tekintve pedig politikai, tehát érdekegyeztetés tárgyát képező kategória.

A létminimum-érték felhasználása a családi segélyezésnél

22. A létminimum-érték családi segélyezéshez való alkalmazásához meg kell határozni, hogy

- mekkora a konkrét családra vonatkozó létminimum-érték
- mekkora a családnak a segélyezésnél figyelembe veendő jövedelme
- a segélyezésnél a jövedelmen kívül milyen más tényezőkkel kell számolni.

23. A konkrét családra vonatkozó létminimum-érték a megfelelő háztartástípus publikált létminimuma, illetve ha a konkrét család létszámösszetétele nem azonos a publikált típusok valamelyikével, akkor a modulokból bármely konkrét háztartás létminimuma összeállítható.

A KSH létminimum-számításának részletezettsége továbbá a következőkre ad lehetőséget:

- A lakásköltségek esetében a minimumérték helyett a tényleges – a minimumnál nagyobb – lakásköltség figyelembevételére: ez akkor alkalmazható, ha a család lakásának nagysága valamilyen törvényes rendelkezések szerinti normatívát figyelembe véve azt nem haladja meg, vagy meghaladja ugyan, de a körülményeiket figyelembe véve nem várható el normatív méretűbe való költözése

- Az élelmiszer szükséglet esetében – mivel a minimumérték könnyű fizikai életmódot folytatókra készült – fennáll annak az elvi lehetősége, hogy a nehezebb fizikai munkát végző aktív kereső(k) élelmiszer-többszükségletével a család létminimuma növelhető legyen. Ugyanígy emelhető a minimumérték akár felnőttek, akár gyermekek esetében azzal az élelmiszer-többszükséglettel, amely betegség, egészségkárosodás miatt – az egészségügyi normatíváknak megfelelően indokolt.

Természetesen e lehetőségek felhasználása az érdekegyeztetés tárgyát képezi.

24. A családnak a segélyezésnél figyelembe veendő – a megfelelő létminimum-értékkel összehasonlításra kerülő – jövedelme a bármilyen címen élvezett összes személyes nettó jövedelem. A személyes nettó jövedelem a családok bármilyen forrásból, munka-, tagsági, társi viszonyból, önálló tevékenységből, jövedelemkiegészítő munkavégzésből (másodállás stb.), külföldről származó jövedelemből, kamat- és egyéb tőkejövedelemből, kisgazdasági termékeinek értékesítéséből, fizetővendéglátásból, gyesből, gyedből, táppénzből, munkanélküli segélyből illetve járadékból, családi pótlékból, nyugdíjból, szociális segélyből stb. származó pénzjövedelmek személyi jövedelemadóval, nyugdíjjárulékkal, közműhozzájárulással és a kisgazdaságok pénzbeli termelési ráfordításaival csökkentett összegét, továbbá a saját termelésből és egyéb természetbeni munkajövedelmekből származó termékek forintértékét foglalja magában.

25. A jövedelmen kívüli tényezők közül, amelyekkel a segélyezésnél számolni kell (vagy lehet), a Szakbizottság a családi támogatásokat, a vagyoni helyzetet és a családtagok egészségi állapotát tartja a legfontosabbnak:

- a családi támogatásokat – mint jövedelemnövelő vagy -csökkentő elemeket – akkor célszerű figyelembe venni, ha azok rendszerezsek. A rendszerességnek nem előfeltétele, de igazolása a bírósági határozat, vagy a megfelelő szerződés,

- a vagyon kiegészítője a jövedelemnek, de csak akkor jövedelmező, ha kézenfekvő módon mobilizálható, a létminimum szintű életvitelt nem akadályozó,

- a tartós és súlyos betegség megterheli a családot, amit figyelembe kell venni a segélyezésnél.

26. A segély általában készpénzösszeg, de kívánatosak célkötelezett juttatás formájában megjelenő segélyek is: például ebéd előfizetése, orvosság kiváltása, tüzelőre, tejre, más meghatározott termékekre, szolgáltatásra érvényes utalvány juttatása és hasonlóak.

A létminimum-érték felhasználása az univerzális ellátásoknál

27. A *minimálbér* egyidejűleg szociális és munkaerőpiaci kategória, ennek megfelelően érdekegyeztetési folyamat terméke. A minimumszámítások az érdekegyeztetéshez orientáló kiinduló mértékeket tudnak szolgáltatni, amelyek azonban nem közvetlenül használhatók fel, mert a minimálbér szervezeti, a minimumérték pedig családi kategória.

Ennek megfelelően a minimumérték felhasználása során figyelembe kell venni azt,

- hogy a családokban aktívak és eltartottak együtt élnek,
- hogy a családokban többnyire nem egy, hanem két (vagy több) kereső él,

- hogy hazai körülményeink között a család jövedelmében a bérek mellett nagy jelentősége lehet egyéb munkajövedelmeknek,

- hogy a munkajövedelmeket családi pótlék és más társadalmi jövedelmek egészítik ki.

A Szakbizottságban e körülményekkel számoló különböző elképzelé-

Szakszabvány elismeréssel fogadja, hogy mind a Központi Statisztikai Hivatal, mind az Újpesti Családsegítő Központ rendelkezik a havonkénti számítás feltételeivel.

IV. A minimumértékek felhasználása

21. A hátrányos helyzet kezelésének eszközrendszerében az univerzális ellátások (minimálbér, családi pótlék stb.) és a szelektív ellátások különböző formái, mint a jogszerűen járó (perelhető), illetve az egyedi döntéssel megállapított segélyek foglalnak helyet.

A minimumértékek mind az univerzális ellátások járandóságainak, mind a családi segélyezésnek a meghatározásánál felhasználhatók mérceként. A felhasználás módja az, hogy vagy a minimumértéket, vagy pedig annak valamekkora százalékos mértékét alkalmazzák, illetve teszik az érdekegyeztetés tárgyává. Így érvényesülhet az a szakszabványi álláspont, hogy a minimumérték számítását tekintve elsősorban tudományos-szakmai, felhasználását tekintve pedig politikai, tehát érdekegyeztetés tárgyát képező kategória.

A létminimum-érték felhasználása a családi segélyezésnél

22. A létminimum-érték családi segélyezéshez való alkalmazásához meg kell határozni, hogy

- mekkora a konkrét családra vonatkozó létminimum-érték
- mekkora a családnak a segélyezésnél figyelembe veendő jövedelme
- a segélyezésnél a jövedelmen kívül milyen más tényezőkkel kell számolni.

23. A konkrét családra vonatkozó létminimum-érték a megfelelő háztartástípus publikált létminimuma, illetve ha a konkrét család létszámösszetétele nem azonos a publikált típusok valamelyikével, akkor a modulokból bármely konkrét háztartás létminimuma összeállítható.

A KSH létminimum-számításának részletezettsége továbbá a következőkre ad lehetőséget:

– A lakásköltségek esetében a minimumérték helyett a tényleges – a minimumnál nagyobb – lakásköltség figyelembevételére: ez akkor alkalmazható, ha a család lakásának nagysága valamilyen törvényes rendelkezések szerinti normatívát figyelembe véve azt nem haladja meg, vagy meghaladja ugyan, de a körülményeiket figyelembe véve nem várható el normatív méretűbe való költözése

– Az élelmiszer szükséglet esetében – mivel a minimumérték könnyű fizikai életmódot folytatókra készült – fennáll annak az elvi lehetősége, hogy a nehezebb fizikai munkát végző aktív kereső(k) élelmiszer-többszükségletével a család létminimuma növelhető legyen. Ugyanígy emelhető a minimumérték akár felnőttek, akár gyermekek esetében azzal az élelmiszer-többszükséglettel, amely betegség, egészségkárosodás miatt – az egészségügyi normatíváknak megfelelően indokolt.

Természetesen e lehetőségek felhasználása az érdekegyeztetés tárgyát képezi.

24. A családnak a segélyezésnél figyelembe veendő – a megfelelő létminimum-értékkel összehasonlításra kerülő – jövedelme a bármilyen címen élvezett összes személyes nettó jövedelem. A személyes nettó jövedelem a családok bármilyen forrásból, munka-, tagsági, társi viszonyból, önálló tevékenységből, jövedelemkiegészítő munkavégzésből (másodállás stb.), külföldről származó jövedelemből, kamat- és egyéb tőkejövedelemből, kisgazdasági termékeinek értékesítéséből, fizetővendéglátásból, gyesből, gyedből, táppénzből, munkanélküli segélyből illetve járadékból, családi pótlékból, nyugdíjból, szociális segélyből stb. származó pénzjövedelmek személyi jövedelemadóval, nyugdíjjárulékkal, közműhozzájárulással és a kisgazdaságok pénzbeli termelési ráfordításaival csökkentett összegét, továbbá a saját termelésből és egyéb természetbeni munkajövedelmekből származó termékek forintértékét foglalja magában.

25. A jövedelmen kívüli tényezők közül, amelyekkel a segélyezésnél számolni kell (vagy lehet), a Szakbizottság a családi támogatásokat, a vagyoni helyzetet és a családtagok egészségi állapotát tartja a legfontosabbnak:

- a családi támogatásokat – mint jövedelemnövelő vagy -csökkentő elemeket – akkor célszerű figyelembe venni, ha azok rendszerezsek. A rendszerességnek nem előfeltétele, de igazolása a bírósági határozat, vagy a megfelelő szerződés,

- a vagyon kiegészítője a jövedelemnek, de csak akkor jövedelmező, ha kézenfekvő módon mobilizálható, a létminimum szintű életvitelt nem akadályozó,

- a tartós és súlyos betegség megterheli a családot, amit figyelembe kell venni a segélyezésnél.

26. A segély általában készpénzösszeg, de kívánatosak célkötelezett juttatás formájában megjelenő segélyek is: például ebéd előfizetése, orvosság kiváltása, tüzelőre, tejre, más meghatározott termékekre, szolgáltatásra érvényes utalvány juttatása és hasonlóak.

A létminimum-érték felhasználása az univerzális ellátásoknál

27. A *minimálbér* egyidejűleg szociális és munkaerőpiaci kategória, ennek megfelelően érdekegyeztetési folyamat terméke. A minimumszámítások az érdekegyeztetéshez orientáló kiinduló mértékeket tudnak szolgáltatni, amelyek azonban nem közvetlenül használhatók fel, mert a minimálbér szervezeti, a minimumérték pedig családi kategória.

Ennek megfelelően a minimumérték felhasználása során figyelembe kell venni azt,

- hogy a családokban aktívak és eltartottak együtt élnek,
- hogy a családokban többnyire nem egy, hanem két (vagy több) kereső él,

- hogy hazai körülményeink között a család jövedelmében a bérek mellett nagy jelentősége lehet egyéb munkajövedelmeknek,

- hogy a munkajövedelmeket családi pótlék és más társadalmi jövedelmek egészítik ki.

A Szakbizottságban e körülményekkel számoló különböző elképzelé-

sek fogalmazódtak meg; ezek kapcsán világossá vált, hogy nemcsak maga a minimálbér, hanem a minimumértékek és a minimálbér közötti kapcsolat meghatározása sem tudományos, objektív, hanem érdekegyeztetési feladat.

Természetesen az értelmezésnél figyelemmel kell lenni arra is, hogy az összehasonlításoknál a minimálbért is nettó módon kell kezelni.

28. A *családi pótlék* összege meghatározásánál a létminimumértékek közvetlenül is orientációs alapul szolgálhatnak, miután a gyermekek szükségletei modul-elemként vannak kimunkálva. Felhasználásuknál figyelembe kell venni, hogy a létminimumszintet fejezik ki, míg a családi pótlék nagysága a szándékoktól, elhatározásoktól, lehetőségektől függően ettől – irányt és mértéket tekintve egyaránt eltérő lehet.

Számolni kell azzal is, hogy a gyermekneveléshez való társadalmi hozzájárulásnak nem a családi pótlék az egyetlen eszköze, abban az adó- és árrendszernek valamint a természetbeni társadalmi juttatásoknak is szerepe van.

29. A *nyugdíj* esetében, miután az munkával szerzett, bérhez kötődő jogosultság, úgy logikus, hogy a minimálnyugdíj a minimálbérhez kapcsolódjon. Ugyanakkor a nyugdíjminimum is egyidejűleg szociális és munkaerőpiaci kategória, s a szociális tartalmat – mint a minimálbéreknél is – a szociális partnereknek együttesen kell érvényesíteniük.

Ennek módozatait illetően a szakbizottsági vita során volt olyan vélemény

- hogy a nyugdíjminimum legyen akkora, hogy biztosítsa az egyedülálló nyugdíjas létminimumát, vagy pedig

- hogy ha nem érné el a létminimumot, akkor a kiegészítés ne nyugdíj, hanem – az egyéb jövedelmeket is figyelembe vevő – önkormányzati segély formájában történjen.

30. A *munkánélküli segély* értelemszerűen a személy munkánélkülivé válása előtti keresetéhez, alsó illetve alsó-felső korlátként a minimális bér meghatározott százalékához kapcsolódik, nem a létminimumhoz.

31. Az *adómentesség* mércéjéül való felhasználás esetén figyelembe kell venni, hogy a létminimum családi kategória.

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

**A LEGGYAKORIBB HÁZTARTÁSTÍPUSOK
LÉTMINIMUM-ÉRTÉKEI
1991. június (Forint)**

	Egy háztartásra		Egy főre	
	városok	községek	városok	községek
AKTÍV HÁZTARTÁSOK*				
1 aktív korú felnőtt	10 369	9 441	10 369	9 441
1 aktív korú felnőtt, 1 gyermekkel	15 892	14 856	7 946	7 428
1 aktív korú felnőtt, 2 gyermekkel	21 710	19 723	7 237	6 574
2 aktív korú felnőtt	17 996	16 953	8 998	8 477
2 aktív korú felnőtt, 1 gyermekkel	24 158	22 111	8 053	7 370
2 aktív korú felnőtt, 2 gyermekkel	29 205	27 410	7 301	6 853
2 aktív korú felnőtt, 3 gyermekkel	33 151	30 990	6 630	6 198
2 aktív korú felnőtt, 4 gyermekkel	36 625	34 242	6 104	5 707
3 aktív korú felnőtt	26 262	24 208	8 754	8 069
3 aktív korú felnőtt, 1 gyermekkel	31 653	29 798	7 913	7 450
3 aktív korú felnőtt, 2 gyermekkel	36 518	34 149	7 304	6 830
3 aktív korú felnőtt, 3 gyermekkel	39 992	37 401	6 665	6 234
3 aktív korú felnőtt, 4 gyermekkel	43 466	40 653	6 209	5 808
NYUGDÍJASHÁZTARTÁSOK**				
1 személyes	7 651	6 918	7 651	6 918
2 személyes	13 178	11 748	6 589	5 874
3 személyes	18 979	17 322	6 326	5 774

* A gyermek 0-14 éves, a 15 éves és idősebb személy felnőttként van figyelembe véve.

**Aktív kereső nélküli háztartások.

A LÉTMINIMUM-ÖSSZETEVŐK

1991. június

Élelmiszerfogyasztás, Ft/fő

Aktív kereső korúak	2 654
Gyermekek (0–14 éves)	2 065
Nyugdíjas korúak	2 341

Lakásköltség, Ft/háztartás

	városokban	községekben
1 személyes aktív háztartás	2 908	2 412
2 " " "	3 694	3 513
3 " " "	5 119	4 357
4 " " "	5 773	5 663
5* " " "	6 245	5 961
1 személyes nyugdíjas háztartás	2 529	2 232
2 " " "	3 127	2 541
3* " " "	3 999	3 594

* 5-nél, illetve 3-nál több személyes háztartás esetén is ezek az értékek alkalmazandók.

Egyéb kiadások, Ft/fő

	városokban	községekben
1. aktív korú (15–54, ill. 59 éves)	4 807	4 375
2.* " " - " -	4 187	3 575
1. gyermek (0–14 éves)	2 672	2 249
2. " " - " -	2 328	1 958
3.* " " - " -	1 409	1 187
1. nyugdíjas korú (55, ill. 60 évtől)	2 781	2 345
2.* " " - " -	2 588	2 180

* A 3. és további felnőttél, a 4. és további gyermeknél is ezek az értékek alkalmazandók.

Ezeknek az adatoknak a birtokában bármely háztartástípus létminimumértéke meghatározható: a háztartástípus minimum-értéke a háztartásban élő aktív korúak, gyermekek, nyugdíjas korúak „élelmiszerfogyasztás” és „egyéb kiadás” normatíváinak, továbbá a háztartás létszámának megfelelő „lakásköltség” adatának az összege.

**A KÜLÖNBÖZŐ LÉTSZÁMÚ ÉS ÖSSZETÉTELŰ
HÁZTARTÁSOK LÉTMINIMUMA KISZÁMÍTÁSÁNAK
SEGÉDADATAI
1991. június**

	Városok	Községek
<i>I. A létminimum személyi szükségletei lakásköltség nélkül, Ft^a</i>		
Aktív korúak (15–54, ill. 59 évesek) ^b		
1 személy	7 461	7 029
2 személy esetén	14 302	13 440
3 személy	21 143	19 851
További személyek, fejenként	6 841	6 411
Gyermekek (0–14 évesek) ^b		
1 személy	4 737	4 314
2 személy esetén	9 130	8 337
3 személy	12 604	11 589
További személyek, fejenként	3 474	3 252
Nyugdíjas korúak (55, ill. 60 évtől)		
1 személy	5 122	4 686
2 személy esetén	10 051	9 207
3 személy	14 980	13 728
További személyek, fejenként	4 929	4 521

II. A lakásköltség összegei háztartásonként, Ft

Aktív háztartások		
1 személyes	2 908	2 412
2 személyes	3 694	3 513
3 személyes háztartás esetén	5 119	4 357
4 személyes	5 773	5 633
5 vagy több személyes	6 245	5 961
Nyugdíjas háztartások ^c		
1 személyes	2 529	2 232
2 személyes háztartás esetén	3 127	2 541
3 vagy több személyes	3 999	3 594

a) Ebből az élelmiszerfogyasztás személyenkénti értékei: az aktív korúaknál 2654, a gyermekeknél (0–14 évesek) 2065, a nyugdíjas korúaknál 2341 Ft, városokban és községekben egyaránt.

b) A 15 éves és idősebb gyermek a létminimum szempontjából aktív korú személynek számít.

c) Aktív kereső nélküli háztartások.

**Az Újpesti Családsegítő Központ
létminimum-számításának eredménye.
1991. június havi átlag**

Családtípus	Családtagok létminimuma	= összesen	egy főre
Egyedülálló nő	11.842 Ft	11.842 Ft	11.842 Ft
Nyugdíjas nő	9.474 Ft	9.474 Ft	9.474 Ft
Egyedülálló férfi	11.854 Ft	11.854 Ft	11.854 Ft
Nyugdíjas férfi	9.484 Ft	9.484 Ft	9.484 Ft
Anya + 1 gyerek	9.461 Ft + 7.675 Ft	= 17.136 Ft	.. 8.568 Ft
Házaspár	9.474 Ft + 9.461 Ft	= 18.935 Ft	.. 9.467 Ft
Nyugdíjas házaspár	7.579 Ft + 7.569 Ft	= 15.148 Ft	.. 7.574 Ft
Házaspár + 1 gyerek	8.812 Ft + 8.799 Ft + 7.013 Ft	= 24.624 Ft	.. 8.208 Ft
Anya + 2 gyerek	8.799 Ft + 2 x 7.013 Ft	= 22.825 Ft	.. 7.608 Ft
Házaspár + 2 gyerek	8.579 Ft + 8.566 Ft + 2 x 6.780 Ft	= 30.705 Ft	.. 7.676 Ft
Házaspár + 3 gyerek	8.420 Ft + 8.406 Ft + 3 x 6.621 Ft	= 36.689 Ft	.. 7.338 Ft

E SZÁMUNK SZERZŐI

Budai István	tanár, Esztergomi Tanárképző Főiskola
Czikora Györgyi	szellemi szabadfoglalkozású
Díósi Ágnes	szociológus, szellemi szabadfoglalkozású
Helmut Dubiel	szociológus, Institut für Sozialforschung, Frankfurt
Krisztián Béla	mérnöktanár, JPTE Humán Fejlesztési Tudományok Intézete
Lévai Katalin	szociológus, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület
Danny Pieters	jogász, Katholieke Universiteit, Leuven
Guy Standing	szociológus, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
Szabó Judit	szociológus, Fővárosi Önkormányzat
Széman Zsuzsa	szociológus, MTA Szociológiai Kutató Intézet
Tordainé Vida Katalin	tanár, Esztergomi Tanárképző Főiskola
Georg Vobruba	szociológus, Hamburger Institut für Sozialforschung