

TANULMÁNYOK

- 3 **Anthony B. Atkinson:** A szociális biztonsági háló
 29 **Hervé Le Bras:** Nyugdíjkorhatár és biológiai életkor

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI KÖRKÉP

Az Európai Közösség országainak társadalombiztosítási rendszereiről

- 47 **Danny Pieters:** Bevezetés az EK országainak
 társadalombiztosítási törvényhozásába
 A Német Szövetségi Köztársaság

MAGYAR VALÓSÁG

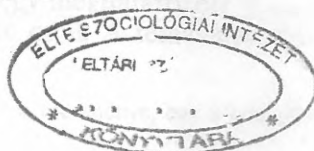
- 58 **Bóhm Antal:** Depressziós zónák helyi társadalmi
 72 **Kaszás Iván:** Politika – szociálpolitika – lakáspolitikai...
 na de mi lesz a bérlakásokkal?
 81 **Diósi Ágnes:** A cigány családsegítés kérdőjelei

GYERMEKVÉDELEM

- 87 **Lévai Katalin:** „...a gyerek érdekében nem történt semmi”
 (Beszélgetés a Pest Megyei Szociális Módszertani
 Központ munkatársaival)
 95 **Máté János:** Gyermekvédelem Hollandiában
 100 **Kozma Judit:** „Minél többet dolgoztam az iskolában,
 annál jobban tiszteltem a tanárokat...”
 (Interjú Josephine Joelsonnal az iskolai szociális munkáról)

INFORMÁCIÓK

- 111 **Göncz Kinga:** Az emberi kapcsolatok technikusai?
 (Gondolatok az amerikai szociális munkás
 képzéssel kapcsolatban)
 115 **Talyigás Katalin:** Tereptanári képzés Amerikában



Anthony B. Atkinson A szociális biztonsági háló*

A biztonsági háló és a gazdasági reform

A kelet-európai gazdaságok átalakulási folyamata körüli vitában gyakran történik hivatkozás a szociális hálóra. Abban a tanulmányban, amelyet az IMF, a Világbank, az OECD és az EBRD készítettek a szovjet gazdaságról, megjegyzik, hogy a piacgazdaságra áttérés és a létező kormány-beavatkozások megszüntetése „súlyos terheket fog róni az átmenet során számos népességcsoportra (...) E nehézségek enyhítése, valamint a gazdasági átstrukturálás politikai támogatásának biztosítása érdekében olyan politikák kidolgozására van szükség, amelyek megkímélik a kevésbé tehetőseket a túlzott terhektől” (1991, 331. o.).

A biztonsági háló gondolata – amint ez táblázatunkból kitűnik – fontos szerepet játszott az 1990-ben kidolgozott szovjet tervekben, és nagy nyomatókat kapott a többi kelet-európai országban. Charap és Dyba Cseh-szlovákiára vonatkozó tanulmányukban a reform hat kulcskérdése közül egyikként „egy megfelelő biztonsági háló kialakítását” említik (1991, 581. o.). Magyarország esetében Kornai szerint „segítséget kell adni mindenkinek, akit a stabilizáció bajba hoz, mindaddig, amíg képes az új helyzethez alkalmazkodni” (1989, 111. o.). Nézetét osztják a Kelet-Európával foglalkozó amerikai megfigyelők is, amint ez a táblázat további idézeteiből kitűnik (Blanchard *et al.*, amerikai Gazdasági Tanácsadók Tanácsa).

A biztonsági háló szükségességét tehát széles körben felismerik. Amivel kevésbé foglalkoznak, legalábbis a külső megfigyelők, az a biztonsági háló lehetséges formája. Erről számtalan nézet kering. Egyesek intézkedések egészen széles körére gondolnak: a pénzügyi transzferek kivül ideértik a válságsegélyeket, ezen belül az élelmiszer-osztást, továbbá az egészségügyi ellátást, a munkanélküliek átképzését vagy a közmunkákat, a lakásügyet és más szociális kérdéseket. E tanulmányban én elsősorban egy minimális pénzbeli ellátás biztosítására összpontosítok. Ez olyan védőhálót jelent, amely mindenki jövedelmét egy meghatározott Y_{min} szintig biztosító garantált minimális jövedelemre épül. A témaválasztást két

* A tanulmány, mely a J. Micklewrighttal közös kutatás eredménye, egy a közeljövőben megjelenő könyv részlete.

motívum indokolja. Egyfelől nemcsak a szükséghelyzet, hanem a közép-táv is foglalkoztat. Másfelől úgy gondolom, hogy egy pénzbeli segélyprogram minden szélesebb biztonsági háló fontos eleme.

A szóban forgó pénzbeli segélyprogram egy meghatározott Y_{min} szintig kiegészíti a más forrásokból származó jövedelmeket. Ám ha a problémát leszűkítjük is a minimum-jövedelem garantálására, egy sor kérdés még nyitva marad. Így például: kategóriánkénti minimumok kellenek-e, amelyeket a jövedelem mellett más kritériumok szerint is differenciálunk, a táblázatban szereplő Abalkin-tervből vett idézet értelmében? Milyen legyen az Y_{min} szintje, és milyen kapcsolatban legyen a létező társadalombiztosítási programokkal, valamint a bérminimummal? Milyen feltételek mellett szélesítendő ki a biztonsági háló? Csak a nem-keresőkre vonatkozzék, vagy univerzális legyen?

A biztonsági háló kialakítását, úgy tűnik, általában a gazdasági reform-programtól független témaként kezelik. A fentebb idézett részletet követően Kornai például megjegyzi, hogy „nem tekintem feladatommak ebben a tanulmányban annak kidolgozását, hogy milyen formában és milyen feltételekhez kötve kell ezt a segítséget megadni” (1989, 111. o.). Én azonban azt hiszem, hogy a szociál- és a gazdaságpolitikát nem lehet ilyen módon elválasztani. A biztonsági háló formája befolyásolhatja a gazdasági reform révén bátorítani kívánt munkára ösztönzést és vállalkozási kedvet. A biztonsági háló megszervezése összekapcsolódhat jövedelemadó bevezetésével, illetve a jövedelemadó formája (amint ezt Kornai hosszan tárgyalja) befolyásolhatja a biztonsági háló működtetési lehetőségeit. Egy biztonsági háló hatékonysága más, például a munkaerő- vagy tőkepiacra vonatkozó politikáktól is függhet. Van azután egy alapvető megfontolás. Az tudniillik, hogy ha lényeges akadályai vannak egy hatékony biztonsági háló kialakításának, akkor az egész gazdasági reform veszélybe kerülhet.

Ha tehát komolyan vesszük egy hatékony biztonsági háló szükségességét, akkor ezt a reformfolyamat integráns részeként kell kialakítani. Ez a tanulmány három idekapcsolódó kérdést vizsgál:

- a biztonsági hálót igazoló érveket;
- a biztonsági háló intézményesített vonásait;
- azt, hogy milyen tanulságok vonhatók le a nyugati piacgazdaságok azon tapasztalataiból, amelyek egy minimális jövedelmi védelmet kívántak biztosítani.

A szociális biztonsági háló szószólói

Abalkin (1990, 94. o.):

„A piacgazdaságra való áttérés megköveteli a szociális garanciák lényegében új rendszerének kialakítását (...) amelynek révén egy társadalmilag elfogadható életszint és életminőség biztosítható. A rendszernek kivétel nélkül minden állampolgárra ki kell terjednie, s az egész életciklust át kell fognia, ugyanakkor differenciált mechanizmusokat kell kialakítania a ga-

ranciák alkalmazására, attól függően, hogy egyes lakossági rétegek vagy csoportok a gazdasági függetlenség milyen szintjén vannak.”

Gorbacsov (1990, 2. o.):

„...egy hatékony piacgazdaság kialakítása megköveteli, hogy az átmenet során néhány alapfeltétel teljesüljön”. A feltételek között szerepel többek között, hogy „a kormányzás minden szintjén garanciákat kell nyújtani az állampolgároknak, ami egyfelelől azt jelenti, hogy minden állampolgárnak egyenlő esélyt nyújtunk, hogy munkája és megtakarításai révén méltóság- teljes életet élhessen, másfelől pedig azt, hogy a munkaképtelen, vagy társadalmilag sebezhető csoportok számára segítséget biztosítunk”.

Blanchard et al. (1991, 90. o.):

„...a lehető leghamarabb be kell vezetni egy olyan biztonsági háló programot, amely kielégíti azoknak az alapvető szükségleteit, akiket a legjobban sújtanak a stabilizáció és szerkezetváltás káros következményei”.

Az USA elnökének 1991. évi gazdasági jelentése
(United States Government, 1991, 211. o.):

„A kormányzatnak is ki kell alakítania egy szociális biztonsági hálót. A gazdasági szerkezetváltással számos munkás el fogja veszíteni a munkáját, minthogy a nem-hatékony vállalatok nagy valószínűséggel megszűnnek, illetve magánérdekeltségű vezetés mellett nem működtethetők. Noha ezek a földcsuszamlások egy termelékenyebb gazdaság felépítésének előfeltételei, a munkásokra és családjukra háruló nehézségeket enyhíteni lehet és kell.”

Érvek a szociális biztonsági háló mellett

Ha ilyen sokan támogatják a biztonsági háló gondolatát, fölöslegesnek tűnhet érvelni mellette. Az alaposabb elemzés azonban azt mutatja, hogy a látszólagos konszenzus mögött igencsak eltérő motívumok és értelmezések húzódnak meg. A biztonsági háló céljai körül sokkal kisebb az egyetértés, mint az első látásra vélhető lenne.

A célok különbözősége abban a stádiumban válik különösen fontossá, amikor a biztonsági háló részletes megtervezésére kerül sor. A garantált minimum szintjének meghatározása például attól fog függeni, hogy milyen érvekkel indokolják a bevezetést. A szint lehet „abszolút” vagy „relatív”. Ha abszolút, kérdéses, hogy hogyan fog kapcsolódni a szegénységi küszöbhez (létminimumhoz). Ha relatív, az a kérdés, hogy az átlagjövedelemhez, a bérminimumhoz, vagy a korábbi életszínvonalhoz kell-e igazítani. Vagy, hogy egy másik példát vegyünk: mindenki számára elérhetőnek kell-e lennie, vagy csak azok számára, akik nem munkavállalók? Az érvek teljesebb átgondolása nélkül nehéz e kérdésekre válaszolni.

Akkor is fontosak az érvek, ha egy megfelelő biztonsági háló és más politikai célok viszonyát akarjuk tisztázni. Több lehetséges viszony van,

a lexikális (azaz valamilyen értékhierarchia szerinti) rendezéstől a kifejezett ellentételezéseig. Így például *cél*nak tekinthetjük, hogy mindenki elérjen egy Y_{min} szintet, és e cél elérésének mértéke szerint ítéldhetünk meg más területeken elért sikereket. Ebben az esetben a biztonsági háló más politikai célokkal együtt kerül mérlegelésre. De tekinthető a biztonsági háló *kényszernek* is, amikor más politikai célokat csak akkor követünk, ha az Y_{min} először mindenki számára biztosított. Bizonyos értelemben a második megoldás jelent szigorúbb követelményt, viszont azt is jelenti, hogy ha egyszer a kényszer teljesült, ezt a célt nem kell tovább figyelembe venni más politikák meghatározásánál. És akkor már (ha Y_{min} -t változatlanul tételünk) az összes forrásbővülés egyéb célokra használható fel.

Végül az is kérdés, hogy az egyéb célok magukban foglalnak-e a nemzeti minimum biztosításán kívül más elosztási célokat is. A vélemények e tekintetben is különbözhetnek. Egyesek szerint a biztonsági háló teljesen kimeríti a kormányzat kötelezettségeit. Mások számára a jövedelemeloszlás egyenlőtlenségének foka is fontos szempont lehet.

Az általános elosztási célokhoz való viszony

Mindenekelőtt azt kell leszögeznünk, hogy egy biztonsági háló kiterjedése – legalábbis közvetlen módon – nem következik a politikai célok általános meghatározásából. A jóléti közgazdaságtan szemszögéből nézve, a Bergson-Samuelson féle társadalmi jóléti függvény nem tartalmaz a nemzeti minimum biztosítására vonatkozó feltételt. Noha olykor azt állítják, hogy az utilitárius filozófia indokoltnak tekinti a biztonsági hálót,¹ valójában sem az utilitárius célokra, sem az egyéni jóléteket független változóként használó, általánosabb függvényekre nem jellemző, hogy önálló jelentőséget tulajdonítanak valamilyen meghatározott jóléti vagy jövedelmi szintnek.

A társadalmi jóléti függvényekben szereplő marginális jövedelemnövekedés természetesen úgy is súlyozható, hogy prioritásnak tekintik a jövedelemeloszlás alján lévőknek nyújtott transzfereket. Ennek szélsőséges formája Rawls differencia-elve, amelynek alapján a legrosszabb helyzetűek jólétét kell maximálni. Ez azonban nem azonos a biztonsági hálóval. Elképzelhető ugyanis olyan helyzet, amikor a biztonsági háló fölösleges. Ha például a beavatkozást megelőzően is minden jövedelem eléri az Y_{min} szintet, akkor nincs szükség beavatkozásra – de Rawls kritériumai szerint a beavatkozás még indokolt lehet. A biztonsági háló csak korlátozott redistributív célokat jelent.

Azokból az államelméletekből sem vezethető le közvetlenül a biztonsági háló elfogadása, amelyek elvetik a jóléti függvények eszméjét, és az újraelosztást csak az egyéni preferenciákra való hivatkozással látják igazolhatónak. Itt a Pareto-i jólétet optimalizáló transzferek elméletére utalok, amely szerint az eljárást az szentesíti, hogy az átcsoportosításokat finanszírozókat aggasztja a juttatottak helyzete. Wiseman szerint például

a 'jólét' „*olyan gondoskodó érzületet* jelent, amelynek alapján az egyes állampolgár úgy gondolja, hogy saját anyagi jólétének csökkenése kíváncs, ha ezt más polgárok jólétének meghatározott növekedése kíséri” (1991, 55. o.). Majd azt hangsúlyozza, hogy „e gondoskodó érzület formája és erőssége ugyanúgy esetleges, mint az, hogy kinek mi a kedvenc gyümölcse” (uo.).

Az egyéneknek lehet olyan óhajuk, hogy történnék átcsoportosítás a rosszabb helyzetűek felé. Azt azonban semmi okunk elvárni, hogy e preferenciájuk egy biztonsági háló kiépítéséhez vezessen. Elvben tetszőleges formájú újraelosztás megfelelhet ezen óhajuknak.

A fenti megfontolások mégiscsak azt sugallják, hogy célszerű explicit érveket keresni a biztonsági háló igazolásához.

Érvek a nemzeti minimum mellett

A nemzeti minimum ügyét hagyományosan a baloldalhoz szokás kapcsolni, s a fabiánus szocializmus ideáljának szokás tekinteni. Manapság azonban a korábbinál sokkal jobban kifejtett igazolások találhatók az „új jobb-oldal” érvrendszerében. A szociális biztonsági hálót a jóléti állam minimumaként védelmezik.

Legszokványosabb a Hayekre való hivatkozás: „A nyugati világ régóta közösségi feladatként fogadta el, hogy valamilyen ellátást nyújtson azoknak, akiket önmaguk által nem befolyásolható körülmények miatt szélsőséges nélkülözés vagy éhezés fenyeget (...) Egy ipari társadalomban egy ilyen intézkedés szükségessége nem kérdőjelezhető meg, már csak azok érdeke miatt sem, akik védelmet igényelnek a szükségét szenvedők kétségbeesett cselekedeteivel szemben” (1960, 285. o.). A továbbiakban Hayek amellett érvel, hogy a rendszer kötelező társadalombiztosítást tehet szükségessé, illetve más, megfelelő intézményeket kifejlesztő állami beavatkozást. Majd így folytatja: „Eddig a pontig a szabadság legkövetkezetesebb védelmezői is valószínűleg elfogadják az egész »társadalombiztosítási« apparátus melletti érveket (...) A fentebb leírt programhoz szükségeltetik valamennyi kényszer, de csak annyi, amennyi kivédheti az egyes egyénnel szemben mások érdekében alkalmazandó nagyobb kényszer; az érvek részben az egyének ama vágyához kapcsolódnak, hogy megvédjék magukat embertársaik szélsőséges nyomorúságának következményeitől, részben pedig ahhoz a kíváncsághoz, hogy az egyéneket saját szükségleteik hatékonyabb kielégítésére kényszerítsék” (uo., 286. o.).

Ennek az álláspontnak több lehetséges értelmezése van. Az „embertársak szélsőséges nyomorúsága” fölötti aggodalom utalhat a korábban említett gondoskodó érzületre, és azt sugallhatja, hogy létezik a jólétnek olyan szintje, amelynek el nem érése negatív externalitásokkal jár. Ebben az esetben a szerződéses viszonyra nagyobb súly helyeződik, de még mindig többféle döntés képzelhető el. A minimum ekkor is kapcsolódhat akár egy abszolút, akár egy relatív szinthez, noha találhatók Hayeknél

olyan állítások (pl. 297. o.), amelyek értelmében Hayek maga inkább egy abszolút módon meghatározott minimum felé hajlik.

Az idézet első része kevésbé jóindulatú értelmezéshez is alapot adhat. Eszerint csak a politikai nyugtalanság elkerülése aggasztja a szerzőt. E meggondolás a tanulmányom elején idézett érvhez hasonlít, amely szerint politikai támogatásra van szükség: a kelet-európai új gazdasági rendnek bizonyítania kell *legitimitását*. Egy ilyen politikai érvelésből a minimum relatív meghatározása is következhet, mert a civil társadalom felbomlása függhet attól, hogy hogyan viszonyul a szegények jövedelme a többiekéhez. Az éppen hatalmon lévő kormány legitimitása kérdésessé válhat, ha a jövedelmi különbségek túl nagyok.

A biztonsági háló melletti, politikai stabilitásra hivatkozó érvelés a *jövedelmek dinamikájától* is függhet. Ahogyan ez a forradalmak kitörésére vonatkozó irodalomból kitűnik,² kulcskérdés lehet az életszínvonal múlthoz viszonyított romlása, ami ilyenformán történelmi alapot nyújthat a nemzeti minimum meghatározásához. Kornai is a történelmi összehasonlítás pártján van, amikor az általa az *igazság dinamikus kritériumának* nevezett elv mellett érvel: „...csak az az elosztási rendszer működik igazságosan, amelyben az alulélők helyzete, hosszabb távon tekintve, folyamatosan javul” (i. m. 68. o.). Ez persze ellentétben áll a korábban idézett (például Rawls-féle) igazságossági elvvel, amennyiben a dinamikus kritérium a legrosszabb helyzetűek jövedelmének javítását egy meghatározott, nevezetesen a múltban elért szinthez kapcsolja.

A nemzeti minimum és a szabadság

A Hayektől vett idézet harmadik értelmezése szerint a *nemzeti minimumot* az igazolhatja, hogy az *egyéni szabadság biztosításának eszköze*. Amint Hayek felismeri, ez az érvelés szükségessé teheti a különböző szabadságok közötti mérlegelést, viszont nem biztos, hogy e kérdésben valóban akkora az egyetértés, mint ezt vélelmezi. A problémát a „negatív” és „pozitív” szabadságfogalmak körüli vita hozta felszínre. Az első fogalom a korlátozások hiányára, a második a lehetőségek meglétére utal (lásd pl. Sen, 1988 és 1992). Hogy mennyire jól alkalmazható e két fogalom az itt vizsgált problémára, az kitűnik például a Webb házaspár egyik írásából: „A munkáltató és a földesúr számára bármilyen alacsony »nemzeti minimum« bevezetése mint személyes szabadságuk korlátozása jelent meg... Az érem másik oldala azonban, ahogyan ugyanezen jogi szabályozás eredményét a bérmentes látja, az, hogy gyakorlati cselekvési szabadsága óriási mértékben megnő, és a pozitív szabadságnövekedést épp a törvény idézi elő” (1911, 321. o.).

Webbék, és sokan mások, a szabadság pozitív felfogása mellett érveltek. A szabadság tényleges élvezete politikai, jogi vagy egyéb területeken egy biztonsági háló lététől függ. Mások szerint azonban a szabadság csak mások beavatkozásának hiányán múlik, és e negatív szabadság-értelmezésben a törvényes minimális jóléti állam káros a szabadságra. Vagyis hát

a szabadsággal összefüggő megfontolások nem vezetnek el szükségképpen a biztonsági háló igazolásához.

Goodin (1988) érvelése szerint azonban a szabadság körüli érvelés teljesebb megértéséhez több figyelmet kell szentelnünk a szereplőkből kialakuló osztályoknak, a kényszerek természetének, valamint annak, hogy milyen sávban mozoghatnak a cselekvések. Ha ezt megtesszük, akkor a biztonsági háló *támogatói* közötti további, finomabb interpretációs különbségekre derül fény. Nevezetesen, különbséget tehetünk egyfelől aközött az érvelés között, hogy a jóléti állam csak azok szabadságát növeli, akik *kapnak* (amennyiben megszüntet bizonyos társadalmi és gazdasági korlátokat, amelyek életvitelükben gátolják őket), és aközött, hogy növeli *minden állampolgár* tényleges vagy vélt kényszerek által korlátozott cselekvési szabadságát. A Webbéktől vett fenti idézet az első értelmezést világítja meg. Ebből a nézőpontból a biztonsági háló célja a minimális szinten élők jóléte. A második értelmezés végső fokon a polgárok érzelmeire vonatkozik. A biztonsági háló megléte esetén a polgárok tiszta lelkiismerettel törődhetnek olyan célokkal, mint a gazdasági növekedés vagy a privatizálás. Ezt illusztrálja Lynes beszámolója a francia „szolidarisztikus” mozgalomról, amelynek célja „az volt, hogy megszabadítsa (a magántulajdont) attól a »társadalmi adósságtól«, amellyel a tulajdonosok a társadalom kevésbé szerencsés tagjainak tartoztak” (1967, 46–47. o.). Vagyis ezúttal is legitimációs kérdésről van szó, ami csak egy *korlátozott* jóléti államot igazolhat.

Van-e konfliktus a gazdasági célokkal?

Az előbbi megfontolások többségében burkoltan megjelent az a nézet, hogy egy biztonsági háló létrehozása ellentétes az átfogó gazdasági célokkal. Olyan szintű nemzeti minimum, amely biztosítaná, hogy senki ne kerüljön a mostaninál rosszabb helyzetbe, igencsak költséges lenne. Több kelet-európai országban súlyos költségvetési problémákat okoznak a jelenlegi társadalombiztosítási ellátások. Ugyanakkor azonban nem kellene szem elől téveszteni, hogy a biztonsági háló pozitívan járulhat hozzá gazdasági célokhöz. Másutt már érveltem amellett, hogy a „méltányosság és hatékonyság közötti mérlegelés” eszméje félrevezető lehet: az egyik nem feltétlenül szorítja ki a másikat, hanem ki is egészíthetik egymást. Ahelyett, hogy ezt a kérdést itt általános szinten tárgyalnám, inkább egy olyan példát írok le, amely különösen érvényes lehet Kelet-Európában, nevezetesen azt, hogy milyen pozitív szerepe lehet a biztonsági hálónak a vállalkozói tevékenység bátorításában.

Gyakran hallani, hogy az emberek nem szívesen hagyják el az alkalmazotti státust saját kisvállalkozás kedvéért. A vállalkozást bátorítani kell: „Az óhajtott társadalmi átalakulásnak az egyik legfontosabb összetevője egy *új középosztály* kialakulása, melynek magvát a takarékos és szorgalmas vállalkozók adnák” (Kornai, 1989, i. m.).

Anélkül, hogy belemennénk a vállalkozás társadalmilag optimális szint-

jének kérdésébe, az nyilvánvaló, hogy a vállalkozásra vonatkozó döntést legalább részben befolyásolni fogja, hogy milyen politikákat alkalmaznak a sikeres vállalkozás profitjának megadóztatására, illetve, kudarc esetén, a veszteségek kezelésére. Domar és Musgrave műve (1944) óta tudható, hogy az adóztatás nem feltétlenül csökkenti, hanem *növelheti is* a kockázatvállalási kedvet, már ugyanis ha az állam ténylegesen osztozik a kockázatban. Ez a veszteségek kezelésétől függ. A következtetés nem alkalmazható, ha a veszteség nem vonható le az adóztatható jövedelemből, ám az látható, hogy egy szociális biztonsági hálónak hasonló kockázatmegosztó funkciója lehet.

A konkretizálás érdekében tegyük fel, hogy Olga azt fontolgatja, hogy feladja iskolaigazgatói állását, és mikro-komputerek importjával foglalkozó céget hoz létre. Választania kell a munkaviszonyából adódó biztos bér, és a kisvállalkozás bizonytalan hozadéka között. Az utóbbi esetben p valószínűséggel többet kereshet, mint korábbi fizetése volt, és $(1-p)$ valószínűséggel semmit nem nyer, sőt, szélsőséges esetben, semmilyen jövedelme nem lesz. Egy várható hasznosságot maximáló döntés alapján akkor fogja az önálló vállalkozást választani, ha p elég magas. Tételezzük most fel, hogy a kormány olyan új társadalombiztosítási programot vezet be, amelynek keretében egy, az összes jövedelmekre kivetett adóból mindazoknak nyújt valamilyen juttatást, akiknek jövedelme zérus. Kimutatható, hogy – ésszerű feltételek mellett – ez a juttatás növelni fogja az önálló kisvállalkozások vonzerejét. Tovább erősítheti ezt a hatást, ha a juttatás a kisvállalkozás kezdő, hasznát még nem hozó szakaszán is átsegíti.

Amint ez a példa mutatta, egy biztonsági háló mellett olyan okok is szólhatnak, amelyeknek semmi közük igazsághoz vagy szabadsághoz. Ugyanakkor ebből a példából útmutatás nyerhető a biztonsági háló konkrét kialakításához. Célszerű, ha kiterjed a munkát végzőkre, ideértve az önállókat is, és hatásossága növelhető, ha az ellátás keresetarányos.

Következtetés

E korántsem kimerítő áttekintés remélem valamennyire képet adott a biztonsági háló mellett felhozható érvek sokféleségéről. Szó volt a mások nyomora miatti aggodalomról, a politikai nyugtalanság elkerüléséről, az igazságosság dinamikus kritériumáról, a transzfert kapók tényleges szabadságának biztosításáról, más célok követésének legitimálásáról, valamint az általános gazdasági célokhoz való lehetséges hozzájárulásról. Amint erről már beszéltünk, a biztonsági háló konkrét formája, amellyel a továbbiakban foglalkozunk, függ a mögöttes megfontolásoktól.

Mi is a biztonsági háló?

A fentiekben nagyon egyszerű fogalmakkal írtuk le a biztonsági hálót. Nehezebb kérdés, hogy hogyan lehet megvalósítani a gyakorlatban. Egy

célzott társadalmi biztonsági program operacionalizálása egy sor, a továbbiakban illusztrálandó kulcsfontosságú döntést tesz szükségessé.

E választásoknál perdöntőek lehetnek a biztonsági hálóra vonatkozó mögöttes megfontolások. Az előbbieken leírt különféle motívumok különböző formájú biztonsági hálókat indokolnak. Ám azt sem kell elfelejteni, hogy egy biztonsági háló ritkán teljesen előzmények nélküli. Még a háború utáni újjáépítést, például az angol Beveridge-terv javaslatait is sokban befolyásolták a már létező szociális ellátó rendszerek. A kelet-európai országok választásai sem szűz terepről indulnak, hanem létező jövedelemfenntartó programokhoz kapcsolódnak.

A létező rendszerek kezelése a körülményektől függ. Az új kormányok politikai okokból le akarhatják bontani a régi rendszerben kialakított mechanizmusokat. Lehet, hogy a korábbi intézmények diszkreditálódtak, és már nem működnek megfelelően mint igazgatási eszközök. Egyes transzferprogramok az előző rendszerhez kötődésük miatt szóba sem jöhetnek, jóllehet más szempontokból kívánatosak lennének. Más esetekben egy kormány a létező igazgatási struktúrák használatára kényszerülhet, és arra, hogy ezeket módosítsa, ahelyett, hogy tiszta lappal indulna. A múlt más értelemben is jelenthet kényszereket egy demokratikus kormányzat számára. Minthogy a választók összevetik a jelent a múlttal, esetenként nehéz ellátások értékét csökkenteni, vagy jövőre vonatkozó várakozásokat nem kielégíteni.

Az ügyintézés módszerei

Az utóbbi években a piaci elméletek terén az egyik legjelentősebb előrelépés a tökéletlen információk következményeinek felismerése volt. Számos helyzetben az egyik piaci szereplő a másiknál jobban informált, azaz aszimmetria lép fel. E felismerés radikálisan megváltoztatta a gazdasági teoretikusok nézeteit a kompetitív piacok működéséről és hatékonyságáról. Ugyanakkor a kormányzati programok szervezésénél kevés figyelmet fordítottak e kérdésre. A biztonsági háló működésénél fennáll az aszimmetrikus információ, amennyiben az egyén általában ismeri saját szükségleteit, az igazgatási szerv pedig nem. Az igazgatás problémája az, hogy meg kell szereznie az információt, ellenőriznie kell pontosságát, és ki kell fizetnie az ellátást.

Elképzelhetők olyan feltételek, amelyek mellett minimálisak az információkezelés problémái. *Ha van jövedelemadó rendszer, ha mindenki készít adóbevallást, és ha ez az információ elég a biztonsági hálóhoz kapcsolódó járandóság meghatározásához, akkor elvben a hivatal az adóbevallások alapján azonosíthatja azokat, akiknek a jövedelme Y_{min} alatt van, kiszámíthatja a szükséges összeget, és ha létezik igazgatási apparátus, postázhatja a pénzt az érintetteknek.* Ebben a helyzetben a biztonsági háló „automatikusan” működtethető.

Ugyanakkor e körülmények fennállása roppant valószínűtlen. Tegyük fel, hogy az első három feltétel létezik. Van jövedelemadó, mindenki

készít jövedelembevallást, és a hatóságok ennyi információt elégségesnek tekintenek. Akkor még mindig fennáll a pénz átutalásának adminisztratív problémája. Ehhez létezniök kell hatékony átutalási technikáknak, és a kormányzatnak tudnia kell, hogyan éri el a polgárokat – például a jövedelembevallásoknak egy állandóan karbantartott címjegyzékhez kell kapcsolódniuk. Csakhogy a legalacsonyabb jövedelműek földrajzi mobilitása különösen nagy, és nem feltételenül igyekeznek hollétüket nagydobra verni. És persze az első három feltétel sem könnyen teljesíthető. Még ha elvben mindenki köteles is jövedelembevallást benyújtani, ezt nem szokták különösebben erőltetni azoknál, akiknek jövedelme az adóköteles határ alatt van. A biztonsági hálózhoz olyan információkra is szükség lehet, amelyeket a jövedelembevallás nem tartalmaz (például a gyermekek száma). A jövedelembevalláshoz használt jövedelem-meghatározás nem biztos, hogy alkalmas az új járandóság kiszámításához. És ami a legfontosabb: az elmúlt év jövedelmeire vonatkozó információ alapján nem lehet a pillanatnyi sürgős szükségleteket kielégíteni, ami pedig a biztonsági háló lényege. Olgának például a megelőző évben bőven a jogosultsági szint fölött lehetett a jövedelme, ám ma fillér nélkül lehet, ha még nem adott el egy számítógépet sem, vagy kliensei nem fizettek. A biztonsági hálónak a mindenkor adott körülményeket kell kezelnie.

Valószínűnek látszik, hogy egyetlen biztonsági háló sem működtethető automatikusan: mindegyikhez az igénylő kezdeményezése szükséges. Lehetséges, hogy a hatóság a társadalombiztosítás nyilvántartásaiból, vagy a szociális munka hivatalai segítségével azonosítja a „potenciális” igénylőket. Ám nem tehet többet, mint hogy felszólítja őket igényük benyújtására. Ezt követően két fontos mozzanat van: a potenciális igénylő döntése arról, hogy az igényt benyújtja, és az igény jogosultságának hatósági ellenőrzése.

E lépések nyomán bizonyos valószínűséggel előfordulhat, hogy a tényleges kifizetések ne az eredeti szándék szerint történjenek. Mind elsőfajú, mind másodfajú hibák előfordulhatnak (Goodin, 1985). Elsőfajú hiba, azaz a „téves elvetések” esete akkor adódik, amikor arra jogosult családok nem kapják meg az ellátást. Ez előfordulhat, ha az érintettek nem nyújtanak be igényt, azaz nem teljes az igénybevétel (*take-up*). Ugyanez a következmény, ha tévedésből elutasítják kérelmüket. Ez bekövetkezhet adminisztratív hiba miatt, vagy azért, mert az igénylőnek nem állt módjában minden szükséges dokumentumot megszereznie. Másodfajú hiba, avagy a „téves elfogadások” esete az, ha olyan jut ellátáshoz, aki nem jogosult. Ez akkor fordul elő, ha az emberek akár jóhiszeműen, akár csalási szándékkal indokolatlanul nyújtanak be igényt, és a hatóság nem jön erre rá. A biztonsági háló adminisztrációjánál fellépő ezen hibák csökkentik mind hatékonyságát (*efficiency*), mind hatásosságát (*effectiveness*). A másodfajú hiba azt jelenti, hogy a kiadások nem eléggé célzottak (*targeted*), az elsőfajú hiba pedig azt, hogy a biztonsági háló lyukas.

A szükséges információk megszerzésének következménye befolyásolhatja a biztonsági háló igazgatási struktúráját, és kiváltképpen azt, hogy a kormányzás melyik szintjére helyeződjék a felelősség. Gorbacsov az idé-

zett szövegben (1990) a kormányzás valamennyi szintjének garanciális felelősségéről beszél. A nyugati piacgazdaságokban az ügyintézés szervezése a teljesen központosítottól a teljesen lokálisig terjedhet. Az első esetben az igénylő postán elküldi igényét az egyetlen központi kormányhivatalnak (ez a helyzet Angliában az ún. Családi Hitellel, amit teljes egészében Blackpoolból intéznek). A másik végleten a segélyt teljes egészében a helyi önkormányzat intézi, amint ez számos európai országban történik. Ebben az esetben részletesebben ismerhetik a kérelmezőket, és több személyes kontaktusuk is lehet velük, például otthoni megkérdezések révén. Nagyobb a tere a diszkrecionális döntéseknek, és a jogi eljárások különbözőségének. A kanadai Segélyprogramot tartományi szinten működtetik, különböző juttatási szintekkel, amelyek „inkább tükrözik azt, hogy mennyire képes, és mennyire akar a tartomány megfelelő segélyezési szinteket megállapítani, mint azt, hogy milyenek a tényleges megélhetési költségek. A tartományok nem egyformán ismerik el a »szükségleteket«” (Armitage, 1988, 178–179. o.).

Az USA-ban a gyermeket eltartó családoknak nyújtott segély (Aid to Families with Dependent Children, AFDC) működtetése az egyes államok feladata. Bizonyos (központilag meghatározott) feltételeket ki kell elégténi az állami programnak ahhoz, hogy a központi kormányzat támogatást nyújtson, de a segély színvonala és számos egyéb kritériuma államonként változik. Burtless (1990, 60. o.) szerint egy háromtagú család Kaliforniában AFDC-re jogosult lehet 1227 dollár alatti havi jövedelem mellett, míg Kentuckyban csak akkor jogosult, ha havi jövedelme 403 dollár alatt marad. Ahogy Burtless megjegyzi, „ezek az igen jelentős különbségek nem magyarázhatók a létfenntartási költségek területenkénti eltéréseivel” (uo.).

A jogosultság megállapításának alapegysége

Miután meghatározták az adminisztráció területi szintjét, a biztonsági háló struktúrájáról kell fontos döntéseket hozni. Az első kérdés az, hogy milyen egységnek kell a segélyt igényelnie? Olga például élhet olyan háztartásban, amelynek tagjai ő és férje, 14 éves fia, 20 éves lánya, a lány barátnője, aki odaköltözött a családhoz, és Olga anyja, aki az év egy részében lányánál, másik részében saját házában lakik. A kérdés az, hogy ez a háztartás egyetlen egység-e, vagy sem? E látszólag ártalmatlan kérdés nehéz problémákat rejt, és a válaszok jelentősen befolyásolják a transzferek gazdasági kihatásait.

Gyakori nézet, hogy a jogosultság alapegységének a háztartást kell tekinteni. Ha eltekintünk is a definíciós nehézségektől, világos, hogy a háztartás alapegységként választása előfeltevéseket tartalmaz részben arról, hogy a háztartás tagjai milyen mértékben egyesítik jövedelmeiket, részben arról, hogy milyen eltartási kötelezettségeik vannak. A fenti példában hallgatólagosan feltételezzük, hogy a lány barátnője összes pénzét beadja a közös kalapba, s azt is, hogy ha az összes többiek munka nélkül ma-

radnak, akkor az övé, és nem az államé lesz az eltartási felelősség. A valóságban ezt a problémát országoként és koronként különbözőképpen oldják meg. Franciaországban és Németországban a felmenőknek és lemenőknek egyaránt van tartási kötelezettségük, és a segílyt igénylőnek meg kell adnia a tartásra kötelezett hozzátartozók nevét és címét (Stevens, 1973, 51. o.; Whittle, 1977, 27–30. o. és 1978, 17–18. o.). Ebben az esetben Olgának saját anyját mindenképpen el kell tartania, akkor is, ha nem Olgánál, hanem saját otthonában lakik.

Angliában igen sok vita volt a generációk közötti tartási kötelezettségről. Az 1930-as években a „háztartási jövedelemigazolás” nagyon népszerűtlen volt, hiszen például az következett belőle, hogy a szülőknek tizenéves gyerekeikhez kellett fordulniok eltartásért. Amikor az eljárást a negyvenes években megszüntették, ezt a jogszabályt de Schweinitz úgy írta le, mint „az egyik legdrámaibb és legjelentősebb fordulatot az angol szegénységélyezés történetében” (1943, 223. o.). Ma Angliában a jogosultság egysége szűkebb csoport, nevezetesen az egyedülálló személy vagy házaspár – és eltartott gyermekei(k). A háztartás többi tagjai, azaz a fenti példában a felnőtt lány, a lány barátnője, és Olga édesanyja feltehetően hozzájárulnak a lakásköltségekhez, de eltartási kötelezettségük nincs.

A tartási kötelezettség nemcsak azért lényeges, mert kényes személyes kapcsolatokat érint. Azért is, mert ha az előfeltevések tévesek – ha nem egyesítik a háztartás tagjai jövedelmeiket, vagy ha nem tesznek eleget tartási kötelezettségüknek –, akkor a biztonsági háló meghibásodik. Ha az állami kötelezettség meghatározásakor feltételezik azt a jövedelemegyesítést, amely a gyakorlatban nem következik be, vagy ha a családdal nem együttélő rokonok nem teljesítik tartási kötelezettségüket, a „garantált jövedelem”-program nem lehet hatékony.

A szülők és felnőtt gyermekeik egymástól független kezelése hasonló a személyi jövedelemadónál mutatkozó helyzethez. Az adót tipikusan nem a háztartásra, hanem annál szűkebb egységre vetik ki. Manapság Angliában is, másutt is a jövedelemadó egyéni bevallással történik. Ugyanígy, számos társadalombiztosítási kifizetés egyénre szól – a férj munkanélküli járandóságra jogosultsága például független a feleség keresetétől. A jövedelemadó bevallásokat tehát csak akkor lehetne automatizmusként felhasználni a garantált minimális jövedelemhez, ha az utóbbi ellátás az egyén helyzetét venné alapul.

Végül az is kérdéses, hogy a biztonsági hálót azokra kell-e leszűkíteni, akik *háztartásban élnek*. Vagy jogosultak-e rá az intézményben lakók is, és ha igen, hogyan kell figyelembe venni a számukra természetben nyújtott lakást és ellátást? Mi a kórházban lévőek helyzete? Szükséges-e a jogosultsághoz, hogy legyen lakcím? Az állandó lakcím nélkül élők esetében nehezebb a kifizetéseket adminisztrálni. A nyugati társadalmakban azonban egyre nagyobb gondot okoz a hajléktalanság. Az, hogy emberek alszanak a szabad ég alatt London, New York vagy Párizs utcáin, világos bizonyítéka a biztonsági háló kudarcának.

Kategoriális feltételek

Ritka az olyan biztonsági háló, amelynél a jogosultságot *csak* a jövedelemhez kapcsolják. Emellett szokásosan szerepelnek kategoriális feltételek. Az igénylőnek a források hiányán túl más feltételeknek is eleget kell tennie. A német Bundessozialhilfegesetz-ben (szövetségi segély törvény) például „együtműködési” feltétel szerepel, azaz az igénylőnek információt kell adnia, hívásra meg kell jelennie személyes megkérdezéseken, stb. (Milano, 1989, 45. o.).

A kategoriális feltételek a munkaerőpiac esetében különösen fontosak. Lényeges különbség van a mindenre kiterjedő biztonsági hálók, és azok között, amelyek a munkát végzőket kizárják (azaz, amelyek Olgának nem nyújtottak volna segítséget vállalkozása megindításakor). Angliában az utóbbi rendszer működik: egyetlen egységes jövedelemtámogató program létezik, amely minden családot lefed, *kivéve* azokat, amelyeket egy teljes munkaidőben dolgozó kereső tart el. (Ezt kiegészíti a Family Credit – az alacsony keresetűeknek segélyt nyújtó Családi Hitel – konstrukciója, de csak azok esetében, akiknek eltartott gyermekük van.)

A kategoriális feltételek a munkában nem állók esetében is szűkíthetik a jogosultságot. Munkaképes korú és munkaképes egyének segélye például függhet attól, hogy megjelennek-e a munkaerőpiacon. Ilyenkor feltétel lehet az, hogy regisztráltatják-e magukat az állami munkaközvetítő hivatalban; hogy bizonyíthatóan keresnek-e munkát; a segélyt megszüntethetik, ha az igénylő nem fogad el megfelelőnek tekintett munkát. Az 1988-ban bevezetett francia Revenu Minimum d'Insertion (RMI, minimális beilleszkedési jövedelem) központi szerepet juttat az ilyen feltételeknek: az első három hónap után csak akkor fizethető tovább, ha elfogadott munkaszerződés bizonyítja, hogy a segélyezett „vissza fog illeszkedni” a munkaerőpiacra, és ha a szerződést a felek valóban tiszteletben tartják. Euvrard szerint „A beilleszkedés szélesen értelmezendő. Nemcsak foglalkozási beilleszkedést jelent (képzés révén), hanem társadalmi beilleszkedést is (saját ügyek intézése, családi felelősségek vállalása), valamint gazdasági beilleszkedést is (közhasznú tevékenységek, „normális” munkavállalás stb.) révén” (1989, 8. o.).

A biztonsági háló kategoriális elemei azért érdemelnek figyelmet, mert minden feltétel szűkíti a lefedettek körét, és lehetőséget nyit arra, hogy egyesek átzuhanjanak a hálón. Egy *feltételes* biztonsági háló sohasem lehet teljesen hatékony, mert mindig adott az az eshetőség, hogy egyesek képtelenek vagy nem hajlandók valamilyen feltételt teljesíteni. A program adminisztrációja szempontjából a feltételek azt jelentik, hogy megjelenik egy második dimenzió, amelynek mentén bizonytalanná válhat a jogosultság, és működésbe lép az ügyintéző hivatal diszkrecionális joga.

A segélyezés szintjének színvonala és indexelése

A biztonsági háló révén garantált jövedelem szintje végső soron politikai folyamat eredménye. Mindemellett van néhány általánosan érvényes megfontolás. (A továbbiakban csak a rendszeres, tartósan nyújtott segélyekre koncentrálok. A biztonsági háló ellátásai között lehetnek egyszeri kifizetések is, például tartós fogyasztási cikkek cseréje esetén.)

Az egyik általános megfontolás a hivatalos szegénységi küszöbvel való kapcsolatot érinti, már ahol ilyen létezik. Az Egyesült Államokban egy szövetségi szervezetközi bizottság 1969-ben elfogadott egy hivatalos szegénységi küszöböt. Ezt azóta a fogyasztói árindex szerint indexelik. Egy sor kelet-európai országban létminimum-szinteket határoztak meg. Magyarországon például mind a „csak nagyon szerény szükségleteket fedező” létminimum, mind az ennél magasabb társadalmi minimum adatait publikálják (Központi Statisztikai Hivatal, 1989).

A szegénység enyhítését szolgáló politikai célt nézve természetesnek tűnik, hogy közvetlen kapcsolat legyen a garantált jövedelmi minimum és a szegénység szintje között. A szegénységi küszöbnél alacsonyabb minimális jövedelem nem lenne elég hatékony, az ennél magasabb pedig túl költséges lenne. Mégis gyakran az a helyzet, hogy a biztonsági háló programja alapján – legalábbis bizonyos családtípusoknak – a szegénységi küszöbnél alacsonyabb összegeket fizetnek. Az USA-ban például „az ellátások általában alacsony színvonala azt jelenti, hogy a segélyezett családok többsége a szegénységi küszöb alatti szinten él” (Williams *et al.* 1982, 495. o.).

Így visszajutottunk a nemzeti minimum és más célok közötti kapcsolat ügyéhez: ha a minimum szintje alacsonyabb annál, mint ami az eredeti célhoz szükséges lenne, akkor lehet, hogy más célokkal kell kompromisszumot kötni.

Az Egyesült Államokra vonatkozó előző idézet (Williams *et al.*) folytatása azt tartalmazza, hogy a segélyezett családok jövedelme még így is magasabb lehet, mint egy teljes munkaidőben dolgozó, de a minimális bért kapó kereső. Ebből egy másik lehetséges közelítés adódik a garantált minimum szintjének meghatározásához. Hollandiában a szociális minimum alapja a nettó minimális bér. Egyedülálló személy ennek 70%-át, gyermeket eltartó 90%-át, házaspár 100%-át kapja (Milano, 1989, 71. o.). Angliában a segélyek szintjének meghatározásánál történelmileg roppant jelentős szerepet játszott a „kevésbé választhatóság” elve, azaz a segély összegének leszorítása az alá a szint alá, amit az igénylő kereset segítségével elérhetett volna (Atkinson, 1991).

A minimális bérhez kötés egyfajta választ ad arra a kérdésre, hogyan lehet a segélyek szintjét időben karbantartani, bár az eredmény attól fog függni, hogy mennyire tartják karban magát a minimális bért. Franciaországban például a minimális bér (SMIG) indexelését kötelező jogszabályok írják elő, míg az USA-ban ez csak szabálytalan időközökben fordul elő. Alternatív lehetőség lenne a segély szintjének közvetlen összekapcsolása egy megfelelő árindexszel. Ez azt jelentené, hogy a biztonsági

háló révén segélyezettek relatív helyzete a reálbérek csökkenésekor, azaz a gazdasági átmenet idején javul. Ez a nemzeti minimum korábbiakban leírt „dinamikus” alapjával függ össze. Ha viszont a biztonsági hálót a bérekhez kötik, akkor ez azt jelenti, hogy növekvő reálbérek mellett a segélyezés szintje is nő, s így a társadalom tartós berendezkedése maradhat.

Végezetül megemlítendő, hogy a (rendszeres) segélyezés további jogszolgáltatásokat teremthet, mintegy „útlevél” lehet más ellátásokhoz. Az USA-ban például az AFDC kedvezményezettei Medicaid-re (a szegények ingyenes orvosi ellátása) is jogosultak. Franciaországban az RMI betegségbiztosításra, továbbá lakbérsegélyre is jogosít (Milano, 1989, 97. o.). Ilyen esetekben a juttatások teljes összegét kell figyelembe venni.

Következtetések

A fentiek világossá teszik, hogy értelmetlen egyszerűen a biztonsági hálót emlegetni. A biztonsági hálónak elvben nagyon különböző formái lehetnek. Működtethető központilag, egységes skálával, és helyileg, többnyire különböző szintekkel. Alapegysége lehet a háztartás vagy az ennél szűkebb család. Lehet általános segélyprogram, és irányulhat, célzott módon, csak egyes népességek kategóriákra; szintje kötődhet a szegénységi küszöbhez, vagy lehet a minimális bér meghatározott hányada.

A meglévő jövedelemfenntartó programok reformja vagy új programok bevezetése befolyásolja a biztonsági háló hatásosságát, amint ezt az alább következők a nyugati piacgazdaságok tapasztalatai alapján megmutatják.

Mennyire működött sikeresen a biztonsági háló a nyugati piacgazdaságokban?

A társadalombiztosítási (és ehhez kapcsolódó) programok fejlődésével a hagyományosabb jövedelemprogramok jellege és funkciói megváltoztak, de e programok nem tűntek el. Sőt, jó néhány OECD országban az utóbbi időszakban nőtt azok száma, akik valamilyen biztonsági hálózathoz kapcsolódó program alapján jutnak jövedelemhez. Az Egyesült Államokban az AFDC kedvezményezetteinek száma az 1950. évi 2 millióról 1980-ban 11 millióra emelkedett, és nagyjából ezen a szinten maradt azóta is, a Reagan szigorítások ellenére. Angliában 1948-ban körülbelül 1 milliónyi-an kaptak Nemzeti Segélyt (National Assistance Board, 1965, 62. o.), míg 1988/89-ben 4,3 milliónak fizettek jövedelemfenntartó (Income Support) segélyt (HM Treasury, 1990, 10. o.). Az NSZK-ban 1964-ben 1,4 millió fő kapott szociális segélyt, 1986-ban pedig 3,0 millió (Hauser, 1990, 25. o.).

Vagyis a biztonsági háló továbbra is fontos eszköz. Kérdés, mennyire volt hatásos, és melyek voltak gazdasági kihatásai? A továbbiakban azt tekintem át, mit lehet tanulni azoknak az országoknak a háború utáni tapasztalataiból, amelyek rendelkeztek valamilyen jövedelmi minimumot

nyújtó programmal. Az áttekintés szükségképpen hézagos lesz. Nem ad teljes és rendszerezett képet valamennyi gazdaságról, és nem terjed ki a transzfer-kifizetések valamennyi lehetséges gazdasági hatására.

A biztonsági háló kiterjedése és hatásossága

Amint láttuk, a biztonsági háló mellett sokféle módon lehet érvelni. Sikere mérhető a politikai nyugtalanság elkerülésével, a szabadság észlelt fokával, az igazság dinamikus kritériumával, vagy más végső céllal. Itt azt feltételezem, hogy a biztonsági háló *közvetlen* célja egy meghatározott jövedelmi szint biztosítása. A megcélzott szint lehet explicit módon a hivatalos szegénységi küszöb, de más, implicit módon is beépülhet a programba.

Az USA-ban a biztonsági háló programok hatásosságát a hivatalos szegénységi küszöbhez viszonyítva vizsgálták. Weinberg (1987, 1. tábla) azokból a családokból indul ki (ideértve az egyedülállókat is mint egyszemélyes családokat), amelyek transzferek előtti jövedelme a szegénységi küszöb alatt volt 1984-ben. Kimutatja, hogy 79,4%-uk részesült valamilyen transzfer juttatásban. A juttatást kapók mintegy fele (38,8%) jövedelemigazoláshoz kötött segílyt kapott, vagy pénzben, vagy természetben (élelmiszer-bélyeg, Medicaid, lakás-segély). A szegények aránya a transzfer előtti 27,3%-ról 10,9%-ra csökkent a transzferek révén. Ugyanezen adatokból az is kiszámítható, hogy az élelmiszer-bélyeget kapók 90%-a, a pénzbeli segílyt kapók 85%-a volt a transzferek előtt a szegénységi küszöb alatt. A jövedelemigazoláshoz kötött programokra fordított összes kiadás 85,7%-a került azokhoz, akik a transzferek előtt szegények voltak, és ezen belül a kiadások 76,5%-a szolgálta azt, hogy eljussanak a szegénységi küszöbig. (A maradék 23,5% már a küszöb fölöttiekhez került.)

Ezek az adatok azt sugallják, hogy az amerikai biztonsági háló programok viszonylag jól célozzák meg a szegényeket, de nem teljesen hatások. A népesség jelentős része – minden tizedik ember – a programok után is a hivatalos szegénységi küszöb alatt marad. Ennek többféle oka lehet, így például:

a) A programok egy részénél (mint erre már utalás történt) a jövedelemhatár a hivatalos szegénységi küszöb alatt lehet. Így szegény családok is kimaradhatnak az AFDC-ből, vagy az élelmiszer-bélyeg programból. (Egyébként ha a család a jövedelem-teszt alapján jogosult is, a vagyon-teszt alapján még kizárható a programból.)

b) A programok kategoriális feltételei korlátozzák a jogosultak körét.

c) A jogosultak egy része nem veszi igénybe a segílyt, illetve adminisztratív tévedés miatt az érvényes kérelmek egy részét elutasítják.

Az USA-ban igen sokféle program létezik, amelyek a lakosság különböző alcsoportjait célozzák meg, tagállamonként eltérő szabályokkal és mechanizmusokkal. Ezzel szemben Angliában az Income Support rendszere nagyon széles hálót akar kifeszíteni, amely az ország egész területén azonos szabályokkal működik. Az „Alacsony jövedelmű családok” című

hivatalos jelentés foglalkozott azzal, hogy ez a rendszer milyen hatásfokkal teljesíti kitűzött célját. A jelentés felbecsülte azon családok (egységek) arányát, amelyek jövedelme az akkor jövedelemkiegészítőnek (Supplementary Benefit, SB) nevezett jövedelemfenntartó programban előírt küszöb alatt volt. (Az SB a jelenlegi Income Support program korábbi megfelelője.) 1985-ben az összes család 5,6%-ának volt a jövedelme (lakásköltség nélkül számítva) az SB szintje alatt, és ezekben élt a népesség 4,5%-a (Department of Health and Social Security, 1988). Ha feltételezzük, hogy mindenki, aki SB-ben (vagy lakásfenntartó juttatásban) részesült, az SB szintjén vagy ez alatt volt, akkor a program az egyáltalán jogosult, „kiválasztható” családok 72%-ának nyújtott segítséget. A következtetés az, hogy az imént említett ^(b) és ^(c) okok fennmaradtak. Létezik a nem teljeskörű igénybevétel problémája (lásd alább), és a biztonsági háló nem terjed ki azon családokra, amelyekben a családfő teljes munkaidőben dolgozó kereső. Megjegyzendő egyébként, hogy az említett tanulmányban szereplő számítások egyike sem foglalkozik a családon belüli jövedelemelosztással. Azokban a családokban is élhetnek egyének az SB szintje alatt, amelyek különben az SB szint fölött vannak.

Számos más országban is készültek vizsgálatok a biztonsági háló programok korlátozott sikerességéről. Az NSZK-ban a segélyre jogosító küszöb segítségével határozták meg a „leküzdött szegénység” (segélyt kapók) és a „rejtett szegénység” (akik jövedelmük alapján jogosultak lennének, de nem kapnak segélyt) arányait. Hauser és Semrau (1990, 37. o.) adatai szerint 1983-ban a lakosság 1,3%-a élt rejtett szegénységben, és 2,6%-a kapott segélyt. Ha nem a segélyezési küszöböt, hanem a relatív szegénység egyik mércéjét, a személyes rendelkezésű egyenértékű³ átlagjövedelem 50 (ill. 40)%-át vették alapul, akkor – ugyancsak 1983-ban – a lakosság 7%-a élt e szint alatt (uo., 22. o.).

Ezt a kettős megközelítést, azaz a hivatalos küszöb és a relatív küszöb együttes figyelembevételét alkalmazták Írországban is Callan és munkatársai (1989). Becslésük szerint (142. o.) 1987-ben a jövedelmi egységek 11,8%-a maradt a transzferek után is a segélyezési küszöb (Basic Supplementary Welfare Allowance) alatt. Az 50%-os relatív mérce alkalmazása esetén a lakosság 20%-a volt e szint alatt (uo., 63. o.).

Önmagában nem jelent sokat, hogy a segélyezés küszöbe az átlag 50%-a alatt van, hiszen az 50% meglehetősen önkényes arány. De más mutatók alkalmazása esetén is levonható az a következtetés, hogy a segélyezési küszöbök alacsonyok. Kanadában „a segélyezési küszöbök a statisztikai szolgálat által megállapított »alacsony jövedelmi szint« 50-60%-a körül vannak, és ez utóbbi szint alacsonyabb, mint azok a szegénységi küszöbök, amelyeket a Kanadai Szenátus vagy a Társadalmi Fejlődés Kanadai Tanácsa állapítanak meg” (Manitoba Task Force, 1983, 27. o.). Belgiumban Deeleck (1989) összehasonlította a garantált minimális jövedelmek szintjét egy olyan „szociális létminimummal”, amelyet egy kérdőíves adatfelvétel azon kérdésére adott válaszok alapján számítottak ki, hogy mennyi az a nettó minimális jövedelem, amiből „épp, hogy ki lehet

jönni". A garantált juttatások e szociális létminimum 56 és 71%-a között mozogtak.

A különböző országokból származó bizonyítékok alátámasztják azt, hogy valóban fontosak a biztonsági háló korlátozott hatásosságát magyarázó említett okok, azaz az alacsony segélyezési küszöb, a kategoriális korlátok, és az alacsony igénybevételi arány, amelynek vizsgálatára most térünk át.

Az igénybevételi arány problémái

A közgazdászok többnyire gyanakvással szemlélik az igénybe nem vétel kérdését. Mi készíthet embereket arra, vélik, hogy elmulaszták jelentékeny pénzösszegek vagy értékes természetbeni ellátások igénybevételét? Ez a viselkedés sehogy sincs összhangban azzal, amit az állami pénzügyek más területein feltételeznek, tehát például a várható hasznosságot maximáló adót-nem-fizetőével. Csakhogy létezik a transzferek igénybe-nem-vételének egy sor olyan magyarázata, amelyek összeegyeztethetők a hasznosság maximálásával. A legegyszerűbb az, hogy egy igényles benyújtása időigényes. Ha egyszerre létezik időhiány és pénzhiány, akkor az igénybe-nem-vétel igencsak racionális választás lehet. Ha azután a tökéletlen információ kérdését is tekintetbe vesszük, akkor egy sor újabb ok merül fel. Lehetséges, hogy egyesek nem tudnak a juttatásról, alkalmasint azért, mert nem tudnak elég jól írni és számolni ahhoz, hogy megértsék az adott információt. Lehet, hogy tudnak a juttatás létéről, de nem hisznek benne, hogy ők maguk is jogosultak lennének. Ez például olyankor történhet, ha már korábban nyújtottak be igénylést, és azt – akkor helyesen – elutasították, ám azóta vagy a program, vagy az ő körülményeik úgy változtak, hogy ma jogosultak lennének.

Az időráfordítás és a tökéletlen információ mellett a preferenciákhoz kapcsolódó okok is léteznek. Emberek tudhatnak saját jogosultságukról, mégsem nyújtanak be igénylést, mert a segélyt megalázónak vagy stigmatizálónak tartják. Elriaszthatja őket a juttatással kapcsolatos ügyintézés módja, illetve a hivatalnokok bánásmódja. Lehet, hogy nem óhajtanak bizonyos tényeket munkáltatójuk tudomására hozni, például azt, hogy gyermekük van. Az ilyen megfontolások kívül esnek a közgazdászok szokásos témáinak körén, és megértésükhöz a pszichológiára vagy más tudományokra lehet szükségünk (lásd pl. Fisher *et al*, 1982). Meg kellene vizsgálnunk az ügyintézők viselkedését is, és azt, hogy milyen szerepet játszhatnak az igénybevétel könnyítésénél vagy nehezítésénél. A magyarázat épp úgy lehet a kínálati, mint a keresleti oldalon.

Az igénybe-nem-vétel okai társadalmi csoportonként és országonként változhatnak. A stigma felfogása nyilvánvalóan kultúra-függő, és történelmi tapasztalatokon is múlik. Ausztráliáról például azt írják: „Más országokban a jövedelemigazolást a szociális igazság iszonyatos megcsúfolásának tekintik. Ausztráliában a jelek szerint nem ez a helyzet (...) Az ausztrál jövedelem-teszt nemcsak alapvetően liberális. Másutt a jövede-

lemigazoláshoz a „szegényház” és „dologház” fogalmai kapcsolódhatnak, Ausztráliában azonban, ahol ezek az intézmények nem léteztek, nincs ilyen felhangjuk” (Henderson *et al*, 1970, 10–11. o.).

Az is igaz, hogy az igénybevétel függ a program formájától. Ismét ausztrál példát véve: „Minthogy a program a kategoriálisan választhatókat nagyon szélesen lefedi, és minthogy nincs vagyoni igazolás, a stigma nem tűnik jelentős problémának, és az igénybevételi arányt általában magasnak tartják” (McAlister *et al*, 1981, 27. o.).

Számos országban azonban a tények azt mutatják, hogy a nem teljes igénybevétel komoly és nehezen megoldható probléma. Abel-Smith és Townsend már 1965-ben azt a következtetést vonják le könyvükben: „Pontos számot ugyan lehetetlen adni, de nyilvánvaló, hogy mind 1953/54-ben, mind 1960-ban igen sokan nem kaptak nemzeti segínyt, akik pedig jogosultnak tunktek” (64. o.). A kormány ezt követően egy e célra kidolgozott kutatás segítségével megvizsgálta az igénybevételt a nyugdíjasok körében. Az eredmények szerint meglepően magas (39%) volt azok aránya, akik jogosultságuk ellenére nem vették igénybe a segínyt (Ministry of Pensions and National Insurance, 1966). Ennek hatására a Nemzeti Segély helyett bevezették az új Kiegészítő Juttatás (Supplementary Benefit) programot. Az ügyintézészt azzal a szándékkal módosították, hogy az igénybevételi arányt javítsák. Ennek ellenére a járandóságot kapók számának növekedése több, mint felerészből a bőkezűbb szinteknek, és nem a jobb igénybevételi arálynak volt köszönhető (Atkinson, 1969).

A részleges igénybevétel továbbra is probléma Angliában. Az 1985-re vonatkozó hivatalos becslések szerint a feltehetően jogosultaknak csak 84%-a kapott Kiegészítő Juttatást (Department of Social Security, 1989). A kiadásoknál az arány magasabb, 91%-os volt, azt a tényt tükrözve, hogy az igénybevétel nagyobb arányú ott, ahol az összeg maga jelentősebb (Fry és Stark, 1987).

A többi európai ország igénybevételi arányairól kevesebb információ áll rendelkezésre. De például az NSZK-ban az 1960-as és 70-es évekre vonatkozó statisztikák szerint a jogosultak mintegy fele vette igénybe a létfenntartó segínyt (Hilfe zum Lebensunterhalt) (Hauser és Semrau, 1990, 37. o.). Legújabb becsléseik szerint az 1973. évi 54%-os igénybevételi arány 1983-ban 66%-ra nőtt, azaz a probléma még mindig jelentős. Hollandiában a keresetarányos alapellátáshoz kapcsolódó, de jövedelemigazoláshoz kötött kiegészítő segínyt a munkanélküliek 33%-a nem vette igénybe, és más ellátások töredékes igénybevételéről is vannak adatok (van Oorschot, 1991). Írországra vonatkozóan Callan és munkatársai azt találták, hogy 1987-ben a jogosultak kevesebb, mint 50%-a vette igénybe a kiegészítő ellátást (Supplementary Welfare Allowance), és hogy „nem egyszerűen arról van szó, hogy a segélyösszegek olyan alacsonyak lennének, hogy ne lenne érdemes rájuk az igényt benyújtani” (1989, 148. o.).

Az USA-ban a nyugdíjasok segélyezésének bevezetésekor, 1974-ben, tisztában voltak a korlátozott igénybevétel problémájával. Ezért a Társadalombiztosítási Hivatal információs kampányt kezdeményezett. Noha erre 26 millió dollárt költöttek, az igénybevételi arány elkeserítően ala-

csony maradt: Warlick (1981) becslése szerint 1975-ben 47% volt. Noha a nagyobb összegeknél ezúttal is magasabb volt az igénybevételi arány, az eredetileg kalkulált teljes összegnek így is csak 52%-át fizették ki.

A munkában állókra vonatkozó programoknál is létezik a probléma. Számos országban vezettek be jövedelemigazoláshoz kötött segélyezést gyermekes családok számára, de az igénybevételi arányok mindenütt alacsonynak tűnnek, Ausztráliát is ideértve. Whiteford és Doyle (1991) szerint 1986-ban a jogosult keresők mindössze 26%-a vette igénybe a családi jövedelemkiegészítést (Family Income Supplement), így az erre szánt összegnek csak 36%-át költötték el. Az ennek helyébe lépő, az előző év adóbevallására épülő családi pótlék kiegészítő program, a Family Allowance Supplement, erőteljesen emelte az igénybevételt, ám Whiteford és Doyle becslése szerint ez még mindig csak 58%. Írországbán 1984-ben vezettek be egy új programot (Family Income Supplement). Ám Callan és munkatársai (1989, 149. o.) becslése szerint az igénybevételi arány a jogosultak esetében 13 és 22% között maradt, a pénzráfordítás esetében pedig 14 és 40% között.

Amikor Angliában az új családi jövedelem kiegészítő programot (Family Income Supplement, FIS) bevezették, a töredékes igénybevétel lehetősége aggodalmat okozott, s a kormány célként egy 85%-os igénybevételi arányt tűzött ki célul. Az első adatok ennél jóval alacsonyabb arányra utaltak, és az idősorok tanúsága szerint a helyzet nemigen javult (Atkinson és Champion, 1989). Nincs bizonyíték arra, hogy az információs kampányok (mint amilyen az 1976-os volt) észrevehető hatást gyakorolnának az igénybevételre. A hivatalos becslések (Department of Social Security, 1989a, 48/02 tábla) szerint 1985/86-ban a jogosultak 48%-a nyújtott be igényt a teljes lehetséges összeg 54%-ára. (A nem igényelt ellátások átlagos összege az igényelt ellátások átlagos összegének 74%-a volt.) Az 1988-ban a FIS helyébe lépő Családi Hitelnek (Family Credit) épp az igénybevételi arány növelése volt a célja, de kevés jele van a radikális javulásnak.

A jövedelemigazoláshoz kötött segélyezés tapasztalataiból az a következtetés vonható le, hogy az igénybe-nem-vétel nagyságrendje országonként és programonként változó, de potenciálisan mindig jelentős probléma.

Ösztönzés és szegénységi csapda

A garantált minimális jövedelem lényegéhez tartozik, hogy egy magas burkolt (implicit) kereseti adó arány tartozik hozzá. Ahol csak az adóküszöb alatt nyújtanak segélyt, ott az adó utáni jövedelem és a (visszavont) segély egyenlegeként adódó költségevetési korlát (budget constraint) elég széles sávban közelítően vízszintes. Ez azt jelenti, hogy szinte semmit nem nyernek azok, akik helyzetüket keresetük növelésével akarják javítani. Ők vannak a szegénység „csapdájában”. Többen fogalmazták meg aggályaikat arról, hogy a juttatások visszavonásával egyidejűleg fel-

lépő magas (implicit) marginális adókulcs negatív hatással van a munkára ösztönzésre.

A biztonsági háló léte nyomán kialakuló nem-lineáris és nem-konvex költségvetési korlát csak egy példa arra, mennyire komplexek az ilyen korlátok. A probléma számos kutatást indított el (pl. Hauser, 1985). Kevesebb figyelmet kapott a munkaerő kínálat azon aspektusa, ami az *egyéni* döntések lehetséges komplexitásával és sokféleségével függ össze. A munkára ösztönzést gyakorta úgy tárgyalják, mintha egydimenziós lenne, holott a valóságban számos eltérően ható dimenzió létezik.

Elsőként vegyük szemügyre a már munkában álló családfő döntését arról, hogy növelje (vagy csökkentse) keresetét túlórákkal, teljesítménybér esetén nagyobb erőfeszítéssel, vagy jobban fizető munka keresésével. Ha a segélyt a keresetnövekedéssel azonos mértékben csökkentik, akkor ez ellentétben áll a keresetek növelésével. Ezt a hatást persze tompíthatja az, ahogyan a gyakorlatban a kereset-tesztet alkalmazzák. A tényleges segélycsökkentés kisebb lehet a nominálisan várhatónál. Ez az eset például akkor, ha a jogosultság újramegállapítása időcsúszással történik. Az angol Családi Hitel segélyt hathónaponként kalkulálják újra. Így átmeneti keresetnövekedések nem feltétlenül vezetnek a segély csökkentéséhez. Az is lehetséges, hogy a jövedelem-igazolásnál figyelembe vett kereset a tényleges keresetnél alacsonyabb, ha például levonják a munkával kapcsolatos költségeket, mint a munkabajárás, ruházkodás, étkezés, gyermekgondozás költségei. Az amerikai AFDC esetében Fraker és munkatársai (1985) becslései szerint nominálisan a kereset 100%-át, de ténylegesen csak 70%-át vették figyelembe a segély megállapításánál. Másrészt viszont a segély-vesztés nagyobb lehet azokban az esetekben, amikor a biztonsági háló alapján fizetett segély egyben „útlevelet” is jelent más juttatásokhoz, például ingyenes orvosi ellátáshoz. Ezzel olyan „buktató” jön létre, amelynek révén a jogosultságok elvesztésével a nettó jövedelem egyértelműen csökken.

A második dimenzió a családfőnek az a döntése, hogy egyáltalán belép-e a munkaerőpiacra. Erre utalnak azok, akik a „munkanélküliségi csapdáról” beszélnek, amikor ugyanis kevés anyagi előnyt jelent a munkavállalás. Amikor a biztonsági háló univerzális, akkor a kérdés hasonló az előbb említett adókulcséhoz. Ha a biztonsági háló kategóriákhoz kötött, akkor egyenként kell vizsgálni a feltételek hatását, alkalmasint az igénylők csoportjai szerint. Angliában az a munkanélküli, aki teljes munkaidős munkát vállal, már nem kaphat jövedelemkiegészítést (Income Support). Az, hogy ezek után marad-e a munkavállalásra pénzügyi ösztönzés, attól függ, hogy hogyan viszonyul egymáshoz az elvesztett juttatás és a kereső családok számára is elérhető Családi Hitel.

A munkába való visszatérésre vonatkozó döntést a szokványos közgazdasági elemzés úgy kezeli, mintha az érintett személy összevetné a két állapotból származó jövedelmét, és akkor döntene a munkavállalás mellett, ha ez megfelelő többletjövedelmet hoz, a munkavégzés negatív hasznossága (*disutility*) miatt. Ez az elemzés nyilvánvalóan hiányos. A munkanélküli járandóságok feltételrendszerét tipikusan úgy alakítják ki, hogy

büntetik a megfelelőnek ítélt munka elutasítását, illetve a nem megfelelő munkakeresést (Atkinson és Micklewright, sajtó alatt). Még ha nem is mindig alkalmazzák a szankciókat, a munkanélküli szabadsága valamilyen munka elutasítására nyilvánvalóan korlátozott. Az egyszerű közgazdasági modell emellett nem veszi figyelembe azt, hogy az emberek preferálhatják a függetlenséget: előnynek tekinthetik, ha jövedelmük munkából származik, mert ez megszabadítja őket a jövedelemigazolásához kötött segélytől. Ugyanaz a tényező, ami miatt egyesek nem nyújtják be igényüket, azt jelenti, hogy a segélyből valamit „leszámítolnak”. Általánosabban szólva, a segély igénylésének költségei vannak.

A harmadik dimenzió a munkanélküli családtagjainak lehetséges ellenőrzöttsége. Ha a járandóságot tisztán egyéni alapon fizetik, akkor a családtagok marginális adókulcsa zérus. Ha azonban családi jövedelemigazolás szükséges, akkor a marginális kulcs 100% is lehet. (Ez történhet akkor is, ha az eltartott csak akkor kap juttatást, ha az eltartó nem kereső.) Angliában a munkanélküli férfiak feleségeinek munkavállalási aránya jóval alacsonyabb, mint a többi házasságban élő nőé, és különösen alacsony akkor, ha a férj jövedelemigazolásához kötött segélyen van (Dilnot és Kell, 1987). Az USA-ban 1982-ben a munkanélküli férfiak feleségeinek munkanélküliségi aránya háromszor akkora volt, mint a kereső férfiak feleségeinek esetében (OECD, 1982, 35. o.). E tendenciákat sokféleképpen lehet magyarázni. A családi jövedelem-teszt valószínűleg csak a különbség egy részét magyarázná meg. Egy biztonsági háló megépítésénél mégsem szabadna ezt a szempontot figyelmen kívül hagyni, márpedig többnyire ez történik. Ha a jogosultság alapegysége a szűk családnál szélesebb, akkor ugyanezt a kérdést a háztartás többi tagjánál is vizsgálni kell.

A munkavállalás további dimenziója az a döntés, melyet Olga esetében már vizsgáltunk, hogy tudniillik váljék-e önállóvá. Amint már erre utaltunk, ezt a döntést befolyásolja egy biztonsági háló léte és mikéntje. Más döntések tanfolyam végzésére vagy szakképesítés megszerzésére vonatkozhatnak. A fiatalok olyan döntései, hogy belépnek-e a felsőoktatásba, vagy akarnak-e hosszú felkészültséget igénylő munkát vállalni, sokban azon múlhatnak, hogy milyen juttatásokat kaphatnak, és különösen azon, hogy egyénileg jogosultak lehetnek-e a biztonsági háló ellátásaira. A biztonsági háló az országban maradás vagy az emigrálás közötti döntést is befolyásolhatja.

Sokféle döntési lehetőségről szoltam. Közös szempontjuk az volt, hogy mindegyiket befolyásolják a biztonsági háló működésének intézményesített vonásai.

A transzferek közgazdaságtana

Azok a problémák, amelyekbe a nyugati piacgazdaságok beleütköztek egy hatásos biztonsági háló kialakítása során – alacsony segélyszintek, részleges jogosultság, nem teljes igénybevétel, valamint a szegénységi

csapda – látszólag a program kialakításával függnek össze. Ha rendelkezésre állnak a források, akkor – vélik sokan – a 21-edik század biztonsági hálóját jóakarátú emberek jobbra tervezhetnék. Valószínűleg így látták ezt a kérdést mindazok, akik – az USA-ban, Angliában, Kanadában vagy egyebütt – különböző jóléti reformok és kivált az automatikusan folyósítható minimális jövedelem mellett érveltek. E tervezetekből azonban alig valami valósult meg: a reformok végeredménye csalódást keltő. Az elmúlt évtizedek története nem biztat azzal, hogy a biztonsági háló hiányosságait könnyűszerrel korrigálni lehetne.

Közel 20 évvel ezelőtt Aaron (1973) azt a kérdést tette fel az USA-ban, hogy „Vajon miért olyan nehéz a segélyezést megreformálni?” A válasz szorosan összefügg a minimális jövedelmek biztosításának politikai gazdaságtanával. A probléma lényege az, amit e tanulmány első részében feszegettünk, nevezetesen hogy a biztonsági háló kívánatossága körüli látszólagos konszenzus mögött roppant különböző nézetek húzódnak meg a biztonsági háló szerepéről, és a mellette szóló érvekről. A tényleges szabadság biztosításának célja más prioritásokhoz vezet, mint a dinamikus igazságosságé, vagy a politikai támogatás megszerzéséé. Ha a minimális jövedelmet a mainál szélesebb körnek, például a munkában lévőknek is nyújtják, ezzel javulhat a biztonsági háló hatásossága, sőt esetleg hatékonysága is, de a polgárok költségei jelentősen megnövekszenek. Az alacsony jövedelműek megcélzása a források hatékony felhasználásának tűnik, de a segélyezettek stigmatizálásának és izolálásának veszélyét hordozza. A hatékonyságot növelő célzott jelleg az igénybe-nem-vétel problémáját súlyosbíthatja.

Az egyetértés hiányának egyik jelzése az, hogy sosem álltak tartósan rendelkezésre egy megfelelő minimális jövedelem finanszírozásához szükséges források. Nem elég azt állítani, hogy a biztonsági háló hatásosabb lehetne, ha az ellátások szintjét emelnék. Azt a kérdést is fel kell tenni, hogy *miért* voltak a múltban mindig elégtelenek a juttatások. Lehet úgy érvelni, hogy a nem hatékony célzás volt az egyik oka annak, hogy hiányzott a politikai akarat a segélyek növeléséhez, s hogy egy bizonyíthatóan nagyobb „költség-hatékonyság” segítene a teljes segélyösszeg növelésében. Másfelől azonban a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal „A XXI. század felé” c. jelentésében úgy érvelt, hogy „az emberek sokkal szívesebben járulnak hozzá olyan alapokhoz, amelyeknek ők is hasznát látják, mint olyanokhoz, amelyekből kizárólag a szegények részesülnek. A szegények számára előnyösebbek az univerzális, mint a jövedelemigazolás-hoz kötött juttatások” (1984, 36. o.).

Ha ez igaz, akkor irreális olyan reformjavaslatok mellett kardoskodni, amelyek a jövedelemigazoláshoz kötött ellátásokra fordított kiadásokat kívánják növelni. Veszélyes az a feltételezés is, hogy a biztonsági hálót be lehet vezetni valamilyen igen alacsony szinten, s azután e szintet fokozatosan emelni lehet.

Következtetés: a társadalmi biztonság alternatív útja

Azt az általános következtetést vonnám le az eddigiekből, hogy a biztonsági hálót nem általános gyógyírnak kell tekinteni, hanem a jövedelembiztonságot elősegítő intézmények egyikének. A többi újraelosztó rendszerbe tartozhatnak az idősök nyugdíjai, a társadalombiztosítás, a gyermekek számára nyújtott ellátások. Az utóbbi rendszerek, amelyek megcélzottjai nem az alacsony jövedelműek, hanem egyes népességcsoportok, csökkentik a biztonsági hálóra irányuló nyomást. Voltaképpen a legfontosabb tanulság az, hogy a biztonsági hálóra helyezhető teher nem korlátlan. Ha a makro-gazdasági politikák a munkanélküliség jelentős növekedéséhez vezetnek, akkor nem lehet azt feltételezni, hogy a biztonsági háló egyedül elbírja a nyomást. Ezért szükséges a gazdaság- és szociálpolitikát egymással összefüggésben vizsgálni.

Fordította Ferge Zsuzsa

Jegyzetek

1. Allen Buchanan szerint „egyes utilitáriánusok olyan következtetésre jutottak, hogy a társadalmi hasznosság maximálása a piac viszonylag jelentős szerepét követeli meg, plusz egy minimális jóléti program, vagy »biztonsági háló«, vagy alapvető javak és szolgáltatások 'tisztas minimuma' garantálását mindazok számára, akik ezt a maguk erejéből nem tudják elérni” (1985, 59. o.).
2. Lásd Ryder és Heal (1973) hivatkozásait. Itt semmilyen kísérletet nem teszek arra, hogy a jelzett összefüggések érvényességét igazoljam.
3. Azaz a számításnál a családok összetételét is figyelembe vevő jövedelem. (A ford.)

Irodalom

- Aaron, H.J. (1973) *Why is welfare so hard to reform?* Brookings Institution, Washington, DC.
- Abalkin, L. (1990) *Report*. Moscow.
- Abel-Smith, B. és Townsend, P. (1965) *The Poor and the Poorest*. Bell, London.
- Armitage, A. (1988) *Social Welfare in Canada*, 2nd edition, McClelland and Stewart, Toronto.
- Atkinson, A.B. (1969) *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Atkinson, A.B. (1991) A national minimum? A history of ambiguity in the determination of benefit scales in Britain. In: Wilson T. and Wilson D. (ed.), *The State and Social Welfare*, Longman, Harlow.
- Atkinson, A.B. és Champion, B. (1989) Family Income Supplement and Two-Parent Families, 1971–1980, in: Atkinson A.B., *Poverty and Social Security*, Harvester Press, Hemel, Hampstead.
- Atkinson, A.B. és Micklewright, J. (sajtó alatt) „Unemployment compensation and labour market transitions: a critical review”, *Journal of Economic Literature*.
- Blanchard, O., Dornbusch, R., Krugman, P., Layard, R., Summers, L. (1991) *Reform in Eastern Europe*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Buchanan, A. (1985) *Ethics, Efficiency, and the Market*. Oxford University Press, Oxford.

- Burtless, G. (1990) „The economists's lament: public assistance in America”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4.
- Callan, T., Nolan, B., Whelan, B.J., Hannan, D.F., Creighton, S. (1989) *Poverty, Income and Welfare in Ireland*. Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Cofer, M.D.P. (1982) *Administering Public Assistance*. Kennikat Press, Port Washington.
- Deeleck, H. (1989) „The adequacy of the social security system in Belgium, 1976–1985”. *Journal of Social Policy*, vol. 18.
- Department of Health and Social Security (1988) *Low Income Families – 1985*. Department of Health and Social Security, London.
- Department of Social Security (1988) *Social Security Statistics 1988*. HMSO, London.
- Department of Social Security (1989) *Social Security Statistics 1989*. HMSO, London.
- Department of Social Security (1989a) *Supplementary Benefit Take-Up 1985*. London.
- Dilnot, A.W. és Kell, M. (1987) „Male employment and women's work” *Fiscal Studies*, vol. 6.
- Domar, E.D. és Musgrave, R.A. (1944) „Proportional income taxation and risk-taking”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 58.
- Euvrard, F. (1989) „Minimum income support scheme: practical lessons”. European Conference on Basic Incomes, Cumberland Lodge, England.
- Fisher, J.D., Nadler, A., Whitcher-Alanga, S. (1982) „Recipient reactions to aid: a conceptual review”, *Psychological Bulletin*, vol. 91.
- Fraker, T., Moffitt, R.A., Wolf, D.A. (1985) „Effective tax rates and guarantees in the AFDC program, 1967–82”, *Journal of Human Resources*, vol. 20.
- Fry, V. és Stark, G. (1987) „The take-up of supplementary benefit: gaps in the 'safety net'?” *Fiscal Studies*, vol. 8.
- Goodin, R.E. (1985) „Erring on the side of kindness in social welfare policy”, *Policy Sciences*, vol. 18.
- Goodin, R.E. (1988) *Reasons for Welfare*, Princeton University Press, Princeton.
- Gorbachev, M. (1990) *The Basic Directions for Stabilization of the Economy and Conversion to a Market Economy*. Supreme Soviet of the USSR, Moscow.
- Hauser, R. (1990) Sozioökonomische Aspekte der Sozialhilfe, in: W. Kitterer (verlagt.), *Sozialhilfe und Finanzausgleich*. R.V.Decker's Verlag, Heidelberg.
- Hauser, R. és Semrau, P. (1990) *Poverty in the Federal Republic of Germany*. Sonderforschungsbereich 3, University of Frankfurt.
- Hausman, J.A. (1985) „The econometrics of nonlinear budget constraints”, *Econometrica*, vol. 53.
- Hayek, F.A. (1960) *The Constitution of Liberty*. Routledge Kegan Paul, London.
- Henderson, R.F., Harcourt, A., Harper R.J.A. (1970) *People in Poverty: A Melbourne Survey*. Cheshire, Melbourne.
- HM Treasury (1990) *The Governments's Expenditure Plans 1990–91 to 1992–93*, Chapter 14, Department of Social Security, Cm 1014, HMSO, London.
- IMF, World Bank, OECD, and EBRD (1991) *A Study of the Soviet Economy*. OECD, Paris.
- Kornai János (1989) *Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében*. HVG Rt, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal (1989) *Statisztikai Évkönyv*. Statisztikai Kiadó V. Budapest.
- Lynes, T. (1967) *French Pensions*. Bell, London.
- Manitoba Task Force on Social Assistance (1983) Report, Winnipeg.
- McAlister, C., Ingles, D., Tune, D. (1981) „General revenue financing of social security: the Australian minimum income support system”, *Social Security Journal*, December.
- Milano, S. (1989) *Le Revenu minimum garanti dans la C.E.E.* Presses Universitaires de France, Paris.
- Ministry of Pensions and National Insurance (1966) *Financial and other Circumstances of Retirement Pensioners*. HMSO, London.

- National Assistance Board (1965) *Report for the Year*. Ended 31st December 1964, Cmnd 2674, HMSO, London.
- Nemzetközi Munkügyi Hivatal (1984) *A XXI. század felé: A társadalombiztosítás fejlődése*. Szociálpolitikai Értesítő, 1984.1. MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest.
- OECD (1982) *The Challenge of Unemployment*. OECD, Paris.
- Projector, D.S. és Murray, E.G. (1978) *Eligibility for Welfare and Participation Rates Studies in Income Distribution 7*, US Department of Health, Education and Welfare, Washington, DC.
- Ross, R.B. és Zacher, H.F. (1983) *Social Legislation in the Federal Republic of Germany*, Bedford Square Press, London.
- Roy, A.D. (1952) „Safety first and the holding of assets”. *Econometrica*, vol. 20.
- Ryder, H.E. és Heal, G.M. (1973) „Optimal growth with intertemporally dependent preferences”. *Review of Economic Studies*, vol. 40.
- Schweinitz, K. de (1943) *England's Road to Social Security*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Sen, A.K. (1988) „Freedom of choice: concept and content”, *European Economic Review*, vol. 32.
- Sen, Amartya (1992) „Az egyéni szabadság mint társadalmi elkötelezettség”, *Esély*, 1992. 1. sz.
- Stevens, C. (1973) *Public Assistance in France*. Bell, London.
- United States Government (1991) *Economic Report of the President*. US Government Printing Office, Washington, DC.
- van Oorschot, W. (1991) „Non-take-up of social security benefits in Europe”, *Journal of European Social Policy*, vol.1.
- Warlick, J.L. (1981) „Participation as a measure of program success”. Institute for Research on Poverty Focus, vol. 5.
- Webb, S. and B. (1911) *The Prevention of Destitution*. London.
- Weinberg, D.H. (1987) „Filling the 'poverty gap', 1979-84”, *Journal of Human Resources*, vol. 22.
- Whiteford, P. and Doyle, J. (1991) „The take-up of FIS in 1986”, SPRC Discussion Paper 29, University of New South Wales.
- Whittle, C. (1977) „Social Assistance in the Federal Republic of Germany”, Department of Health and Social Security, London.
- Whittle, C. (1978) „Social Assistance in France”, Department of Health and Social Security, London.
- Williams, C.A., Turnbull, J.G., Cheit, E.F. (1982) *Economic and Social Security*. Fifth Edition, John Wiley, New York.
- Wiseman, J. (1991) The welfare state: a public choice perspective, in: T. and D. Wilson (ed.) *The State and Social Welfare*, Longman, Harlow.

Hervé Le Bras

Nyugdíjkorhatár és biológiai életkor*

Amikor az öregkor kezdetét a különböző szakírók – ki így, ki úgy – önkényesen az 50-ik, 60-ik, vagy 65-ik életévre teszik, ebben az a feltételezésük rejlik, hogy az életkor mércéül szolgálhat az egyén egészségi állapotának, alkotó képességeinek minősítéséhez.

A határvonat, persze, sosem ennyire éles, mégis olybá szokás venni, hogy e küszöböt átlépve az érintettek nagyobbik hányada egy csapásra „megöregszik”, hirtelen kiszolgáltatottá és erőtlenné válik, s romló egészségi állapota, no meg a neki folyósított nyugdíj miatt csak tehetést jelent a társadalomnak. E gondolatmenetből következik: ha a népességen belül nő az idősök száma, egyre súlyosabb elvonások terhelik az épkezláb felnőttek jövedelmeit. A demográfus úgy fogalmaz, hogy növekszik az „aktív korúakra nehezedő teher”.

E „látomás” kettős tévedésen alapszik. Az „öregkor” határa – jó száz éve már – fokozatosan mind későbbre tolódik ki; a nyugdíjkorhatár (és a nyugdíjba vonulás) ideje viszont mind korábbra tevődik. A „megöregedés”, hajdanán, többrendbéli, nagyjából a hatvanadik életév felé beköszöntő tünetegyüttes felbukkanásához kötődött. Melyek voltak ezek a tünetek? A szervezet (az emberpróbáló lét- és munkafeltételek miatt bekövetkező) elhasználódása; a munkatevékenységek ebből következő kényszerű megszakítása; a házastárs halála, vagyis annak a családi sejtnek a felbomlása, amelyet a gyermekek már amúgy is korábban elhagytak. A felsorolt alkotóelemek mindegyike az öregség fiziognómiájának egy-egy markáns vonását rajzolta meg; bármelyikük bekövetkezte növelte a további jegyek megjelenésének, majd pedig a halál bekövetkeztének valószínűségét. Így aztán szokássá vált, hogy a három tünetet összefüggő egésznek tekintsék, holott a valóságban alakulásuk rendre eltérő irányt vett. Az orvostudomány fejlődése, a higiéniés viszonyokban csakúgy, mint a munkafeltételekben bekövetkezett javulás együttesen tíz-tizenöt évvel tolták ki a fizikai leromlás s a nyomában beálló halál időpontját. Az idős korral járó, invalidussá tevő betegségek felléptének valamint a megőrzvegyülésnek az időpontját is sikerült hasonló mértékben késleltetni. E fo-

* Fejezet a szerző *Marianne et les lapins* (Marianne és a nyulak) c. könyvéből. Olivier Orban, Paris, 1991.

lyamattal egyidőben, a nyugdíjazás törvényileg szabályozott, lassan a legtöbb szakmára kiterjesztett időpontját egyre lejjebb szállították. A nyugdíjba vonulás és a halál bekövetkeztének ideje egyre távolodik egymástól. Ezt azonban nem akaródzik észrevenni, jórészt azért, mert a megöregedés fogalma mintha lefedné a folyamatot. Bár lassan kezd meghonosodni – ha bátortalanul is – a „fiatal öregek” fogalma, a nyugdíjasban azért még szokásszerűen vagy a hajlott kor minden bajával megvert embert látják, vagy arról ábrándoznak, hogy – a nyugdíjak jelentette teherterítést csökkentendő – aktív munkaerőt faragnak belőle.¹ Egyik is, másik is hibás gondolatmenet.

Az egészségnek nincs kora

Ha az egészségi állapot mereven az életkortól függene, minden, a halál beköszöntének időpontja fölött kicsikart, haladékokat nyújtó győzelem, az élet időtartamának mindennemű meghosszabbítása, a várható élettartam megnyújtása nem lenne több szenvedéseink meghosszabbításánál. Akkor viszont azokban az orvosokban – és a közegészségügy azon szakembereiben –, akiknek tevékenysége jó két évszázada immár mind hosszabbra nyújtja életkorunkat, a kínzókamrák hóhérlegényeit kell látnunk. Ha erre mégse hajlanánk, úgy szoktatnunk kell magunkat ahhoz a felismeréshez, hogy minél később halunk meg, annál lassabban – vagy később – öregsünk.

Tételezzük fel – a világos és egyértelmű okfejtés kedvéért –, hogy az orvostudomány jelen fejlődését megelőzően az ember jó kondícióban megérte hatvanadik életévét, ezt betöltve öreggév vált, 65 éves korában pedig meghalt, vagyis öt évet élt le (és meg) úgy, hogy létezésével családjának – vagy a társadalomnak – terhére volt. Ha a fejlődés lehetővé teszi, hogy életét 75 éves korig kinyújtsák, vajon mi történik? Változatlanul ráköszönt-e 60 éves korában a hirtelen meg- és elöregedés – hogy aztán 15 éven át roskatag öregként vegetálva létezése hárommannyi teherrel járjon mások számára? Vagy csak jóval később, 70 éves korára öregszik meg, s – akárcsak régebben – öt évnél tovább nem lesz mások terhére?

Az igazság – ahogy mondani szokás – a végletek között van. Sem az öregedés kezdetének időpontja, sem az öregkor időtartama nem rögzített érték. Egyik is, másik is kitolódik. Ez a válasz persze semmitmondó, hiszen a társadalomra nehezedő teherterítés a két paraméter *egymáshoz viszonyított* változásának függvényében fog – s ez az igazi kérdés! – növekedni vagy csökkeni.

Az öregedés hagyományos elméleti felfogása legszélsőségesebb formájában azt tételezi fel, hogy az öregedés beköszöntének időpontja módíthatatlanul adott. Ezzel szemben megkövültatható, hogy a valóság közelebb áll a másik véglethez: a kiszolgáltatottságra ítélt állapot időtartama az, amely vélhetőleg kevésbé módosul. (A nagybetegek életét többnyire csak néhány hónappal lehet meghosszabbítani, hosszú évekkel nem.)

Ezt az álláspontot több információ is segít közvetetten alátámasztani.

Először is ki lehet számolni azt, amit az egészségügyi kiadások „átlagos időhozamának” szokás nevezni, vagyis azt az időtartamot, amely egy gondozási vagy gyógykezelési forma megkezdése és a páciens elhalálása között telik el. Ez nulla nap, ha a páciens a műtőasztalon meghal, egy évtized is lehet, ha rákbetegségéből kigyógyítják, és 76 év, ha a szülész „megmenti” a csecsemőt (ennyi ugyanis a várható élettartam). Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia adatai azt látszanak mutatni, hogy az egészségügyi kiadások felét olyanokra fordítják, akik egy éven belül elhunynak. Az egészségügyi költségek tehát sokkal inkább az elhalálozási kornak, mint magának az életkornak a függvényeként alakulnak. Egy 70 éves ember, aki egy éven belül meghal, átlagosan lényegesen többet fogyaszt gyógyszerben, műtéti valamint kórházi ápolási költségben, mint egy olyan 70 éves, aki nem. A halandósági kor kitolása tehát automatikusan azzal jár, hogy az egészségügyi kiadások mind nagyobb hányadát a legidősebbekre fordítják. Az öregedés nem növeli a költségeket, csak időben későbbre tolja őket.

A második jelzés: az az élettartam, amely mentes a képességek súlyos korlátozottságától, egyre hosszabbodik; s nagyjából olyan ütemben, amely igencsak hasonlít a várható élettartam kitolódásának ütemére.

A fejlődés e jegyeinek ellene vethetők az azon képességeinkre vonatkozó biológiai adatok, amelyeknek lelassulása és fokozatos csökkenése jelenti a személyes öregedést. A látás 25 éves kortól veszíteni kezd éleségéből. A szemlencse rugalmassága 45 éves kor után csökkenni kezd, a reflexek gyorsasága, akárcsak a sebhegyesedésé, a korral úgyszintén csökken. Ma, védettebb körülmények között, öregebb kort élünk meg, tovább élünk, de az átlagos minőség bizony romlik.

Találunk azonban példát arra, hogy e veszteség mértéke viszonylagos. R. Walford² megvizsgálta, hogyan alakulnak a híres New York-i maraton résztvevőinek futamidejei a versenyzők életkora szerinti bontásban. A győztesek – életkoruk általában 30 év körül mozog – a 42 kilométert úgy 2 óra 10 perc alatt futják végig. Az idősebbeknek a táv lefutásához több időre van szükségük: 40 éves korban átlagosan 2 óra 20 percre, 50 éves korban nagyjából 2 óra 30 percre. Még a 70 éves indulók között is akad olyan, aki 3 óra alatt lefutja a távot.

Kevés az olyan 70 éves ember, aki ennyire szívós. De hát a fiatal emberek többsége sem tudna 3 óra alatt 42 kilométert futni, sőt, nagy többségük arra sem lenne képes, hogy egyáltalán végigfussa ezt a távot. A teljesítmény nem annyira valamiféle „kapacitás” kérdése, mint inkább az intenzív felkészülésé s a belőle következő jó egészségi állapoté. A különbség igazából nem fiatalok és öregek között húzódik, hanem azok között, akik ügyelnek testi kondíciójukra, edzésben tartják magukat, és azok között, akik ezt elmulasztják.

Így, még a fizikai állapotnak egy olyan fajta jellemzője esetében is, mint amilyen a hosszútávfutáshoz szükséges állóképesség, egy széles életkori sávon belül lényegesen nagyobb szerepet játszik a felkészülés (és a kondíció megőrzése), mint a fiziológiai életkor, s ennek két igen fontos vonatkozása van: egyikük fizikai, másikuk mentális jellegű.

Vegyük elsőként szemügyre a fizikai elhasználódást. Ezzel kapcsolatos nézeteink abból a korszakból származnak, amikor a lakosság túlnyomó többsége a mezőgazdaságban és az iparban végzett igen nehéz munkát. Szociális védelem és munkatörvények híján gyors iramban senyedtek és pusztultak el. Jól példázzák ezt a bányászok életkor szerinti keresetere vonatkozó 19. századi statisztikai adatok. Belgium bányavidékein a havi – esetenként napi – idényre felvett munkások keresete attól függött, mennyi volt a teljesítményük. Az 1898-as *Bányaiipari Közlönyben* közzétett adatok embertelen munkakörülményekről árulkodnak. 20 évesen a bányászokat csillésként és karbantartóként alkalmazták, napi 3 frank bérért. 25 és 40 éves koruk között aknásként, vájárként dolgoztak napi 4 frank 50-ért. A 40-et túllépve, egyre elhasználtabban, a kevésbé fontos munkakörökbe szorultak vissza, ahol napi keresményük már a 3 frankot sem érte el. És még örülhettek, ha erejük fogytával nem kerültek az utcára, aminek esélyéről elég világosan tanúskodik az angleuri vasmű munkás-érdekvédelmi képviselőinek 1887-ben a munkafelügyelői bizottság számára írott feljegyzése: „Ha elérsz egy bizonyos életkort, ha többé nem vagy már képes arra az erőfeszítésre, amit kifejtteni akarnál, azt mondják neked, csak feleslegesen foglald itt a helyet, és ez már igazán nem mehet így tovább. Akkor aztán nekiláthatsz másik foglalkozás, másik munkahely után nézni, mert valaki mást vesznek fel helyetted, mit sem törődve a következményekkel.” Ugyanezen bizottság előtt egy hengerdében dolgozó munkás kijelenti: „40 éves korára a munkás feleannyit ér. Én most 38 éves vagyok. 25 éves koromhoz képest erőm a felére fogyott. Nem fogom 42 éves kornál tovább húzni.”³

Kevés mesterség akad, ahol a hajdani könyörtelenség ne szelídült volna jelentősen. A sztálini és hitleri munkatáborokat leszámítva, amelyek az emberi teljesítőképesség végsőig menő kizsárolására építettek, ma már a szakmák többségében korlátozzák a munkaerő elhasználódását, és csökkentik a fizikai igénybevételt. A fizikai előregedés bekövetkezte ilyen körülmények között közelít a fajta biológiai lehetőségei megszabta határértékhez, vagyis kb. 80 éves kor után következik be. Az öregedés biológiájával foglalkozó szakemberek között nincs teljes egyetértés atekintetben, hogy létezik-e ilyen határérték, s hol húzható meg; mint ahogy abban sem, hogy ez a korlátunk vajon a sejtosztódás során bekövetkező másolási vagy helyettesítési hibákra vezethető-e vissza, netán az öregedés speciális génjeinek tevékenységére. A szakemberek mindazonáltal elég optimisták, akárcsak a már említett Walford, aki nem lát semmi lehetetlent a 130 éves várható élettartamban, s azt gondolja, hogy a jövő század végére, a „középkorú” jelző a 30 és 100 év közötti korosztályt illeti majd meg.

A másik tanulság, ami a New York-i maraton példájából következik, annak fontossága, hogy törődjünk saját karbantartásunkkal, vagyis szervezetünk edzésével. Az öregedés bármely életkorban utólérhet, ha elhanyagoljuk testünk edzését, s még inkább tanulási illetve a változáshoz való rugalmas alkalmazkodási képességünket. Ha e készségeinket, képességeinket megőrizzük, az öregség megnyilvánulásai kivédhetők. *Öregedés és szakmai élet* című művében E. Lion⁴ olyan fiatal munkásnőkre hivat-

kozik, akiket a finommechanikai iparban foglalkoztattak (például számító-gép-memóriákat gyártottak), s akik, miután 10 éven keresztül, nap, mint nap ugyanazokat a végtelenül pontosan szabványosított mozdulatokat hajtották végre, 30 éves korukra tökéletesen elvesztették képességüket arra, hogy új mozdulatokat, vagy új szakmát tanuljanak. Az ember megöregszik, ha sokáig ugyanazt a dolgot csinálja, ugyanazt a munkát végzi, fél a változástól, majd elutasítja azt. Kétségtelen, minél idősebb az ember, annál nagyobb eséllyel lehetett kitéve olyanfajta kockázatoknak, hogy – elvágva a megújulás minden lehetőségétől – elveszítse rugalmasságát. De e lemerevedés ellen úgy küzdeni, hogy azt ajánljuk az embereknek, csináljanak több gyereket, avégett, hogy több legyen a fiatal a népességben, teljesen torz, úgyszólván groteszk gyógyír. Sokkal egyszerűbb és közvetlenebb megoldás, ha kifejlesztjük a permanens képzés rendszerét, változatosabbá tesszük a munkafeladatokat, és támogatjuk az egyéni kezdeményező készséget. Jól mutatja ezt, hogy azokban a szakmákban, ahol mindezen elemek adva vannak, gyakran találkozunk még idős korban is hatékony, alkotókész és újító szellemű emberekkel.

Összefoglalva: az egyén öregedését nagy mértékben a társadalom szabályozza. Meghatározóan hat rá a munkamegosztás adott módja, a felelősségekből való részesedés mértéke; függ a személyes életpályán belüli mobilitástól, a permanens képzés lehetőségétől. Egy aszfaltozó segédmunkás 55 éves korára megöregedhet, miközben egy kőművesmester még 75 éves korában is kiváló munkaerő lehet. Egy banktisztviselő 60 éves korára esetleg már szenilis, egy festő vagy egy szobrász még 80 éves korában is átütő tehetség lehet.

A közegészségügy és az orvoslás fejlődése egyfelől, a társadalmi szervezet fejlődése másfelől, lassítják az öregkor beköszöntét. Ebbe az irányba mutat az is, ahogy az egyhangú illetve elbutító munkákat egyre inkább felváltják az összetettebb tevékenységek. A bonyolultság koordinációt és tapasztalatokat igényel. Nem a gyorsan elévülő mozdulatok, szakmák tapasztalatát, hanem a konfliktusokét, a vészhelyzetekét s megoldásuk módzatait. Olyan készségek ezek, amelyeknek az életkorral való kapcsolatáról, ellentétben az elemi viselkedésformákkal (reflexek, éleslátás stb.), nem tudunk semmit.

Szexizmus és nacionalizmus

A modern fejlődéstől ajándékkal kapott többlet éveket tehát ne tekintsük tehertételnek, ne lássunk bennük nem-kívánt ráadást. Az embernek igazán sikerült egy darabka időt elperelnie a haláltól. Egyetlen szépséghibája e győzelemnek csak annyi: nem ingyen adják. Hogy valóban annyival tovább éljünk, amennyivel az orvostudomány, az egészséges életvitel, testünk és szellemünk frissen tartása meghosszabbítja életünket, ahhoz megfelelő nyugdíjra van szükség a korábbinál jóval hosszabb ideig. Az élettartam meghosszabbításának egy áldozata van: a nyugdíjrendszerek egyensúlya. Három megoldás lehetséges: a nyugdíjasoknak folyósított

nyugdíjak összegének csökkentése, a dolgozók által befizetett hozzájárulások növelése, vagy pedig az aktív keresők a nyugdíjasokhoz viszonyított arányának növelése.

Franciaországban az első két megoldás-kísérletnek a gondolatát szörnyűlködve utasítják el az emberek. Az idős emberek részesedésének csökkentését elvileg embertelennek tekintik. Senkiben sincs annyi cinizmus, hogy előálljon ezzel az ötlettel (noha egyesek hagyják, hogy az infláció elvégezze a maga dolgát). Az aktív keresőkre nehezedő terhek növelését általában elviselhetetlennek tartják. Marad a harmadik megoldás: az aktív/inaktív kereső arány módosítása. Sajátos módon, a demográfusok által fontolgatott egyetlen ilyen lehetőség a nyugdíjkorhatár fokozatos felemelése. Ennek az ötletnek nemcsak Franciaországban vannak bajnokai. A Bundestag például 1989-ben megszavazott egy törvényt, amely 1995-tel kezdődően évente 2 hónappal emeli majd a nyugdíjkorhatárt.⁵ A francia törvényhozók óvatosabbak, mint a németek. Nem kockáztatják meg, hogy olyan törvényeket szavazzanak meg, amelyeket utódaiknak kell majd megvalósítaniuk. Inkább a szakértők kórusa zeng. Okfejtésüket, érvelésmódjukat szemléltetendő vegyük a Franciaország demográfiai helyzetéről készült egyik utolsó parlamenti jelentésüket, az 1988-ast, amelyet az öregedés kérdésének szenteltek.⁶

A jelentés azzal indít, hogy egy grafikonon bemutatja a „20–59 évesek” és a „60 éves és idősebbek” relatív arányának alakulását (illetve becsült alakulását) 1930-tól egészen 2040-ig. Egyetlen, mindössze az 1980-as évre korlátozódó törést kivéve, a helyzet mindvégig szabályosan romló tendenciát mutat. 1930-ban 4 felnőtt jut egy időse, 1965-ben 3, manapság pedig már csak 2,7. A jövő még sötétebbnek látszik, mert egyes becslések még azt sem tartják kizárhatónak, hogy egy-egy 60 évnél idősebb személyre rövidesen mindössze 1,5 60 évesnél fiatalabb felnőtt jusson. A terhelés növekedésének egyetlen ellenszereként a jelentés nem habozik azonnal a nyugdíjkorhatár emelését javasolni (ami mellel a szociális táknak címzett bújtatott kritika, akik 1981-ben megszavazták a nyugdíjkorhatár 60 éves korra leszállítását).

Rögtön az első grafikon után egy második be is mutatja, hogyan kellene módosítani „az aktív és inaktív státust elválasztó életkori határvonalat, olyképp, hogy az aktív keresők száma stabilan az inaktívakénak háromszorosa legyen”. A görbe sebesen emelkedik, 2040-ben már 70 év körülre szökik, ha a 3:1-es aktív-inaktív arányt tartani akarják.

Az érvelés kifogástalannak tűnik, s ennek köszönhetően a népességszaporulat fokozása mellett elkötelezetteknek sikerült nézeteik számára megnyerniök az úgynevezett felvilágosult nagyközönséget; sikerült elhitetniük, hogy a népesség előregedését kivédendő, szükség van az egy nőre eső 2,4-es „befejezett családnagyságra”*. Ám ha kicsit is figyelmesen elemezzük a felnőtt lakosságra nehezedő terhek és a népességszaporulat

* A befejezett családnagyság egy férjes asszony életben maradt gyermekeinek száma az asszony szülőképes korának végén. (A ford.)

közötti kapcsolatot, rögtön szembeszökővé válnak a natalista elfogultság összes előfeltételezései.

Először is, az első és a második grafikon között a „20–59 évesek”-ből egyszercsak „aktív keresők”, a „60 éves és idősebb” csoportból pedig „nyugdíjasok” lettek. Egy természetes paraméter (az életkori korcsoport) kategóriarendszere észrevétlenül átalakult egy társadalmi funkció (a munkavégzés) kategóriarendszerévé, ez pedig az a *par excellence* társadalmi funkció, amelyen a cseretevékenység és a specializált munkamegosztás alapul, vagyis amely magát a társadalom alapszövetét hozza létre.

A nagy nyüzsgésben minden 20–59 éves korú egyént úgy számoltak el, mint aki aktív munkavégző. Ez érvényes ugyan a férfiakra, de a nőkre már nem, akiknek csak 60%-a áll alkalmazásban. A leginkább kézenfekvően adódó megoldás, a munkaerő-forrás létszámnövelésének elsődleges eszköze az lenne, ha e 40%-nyi háztartásbeli nő betagolódna a munkaerőpiacba, ahogyan ezt az első világháború idején is megtették. De ezt a natalista ideológia képviselői nem követelhetik, mert ellentmondásba kerülne azzal a makacsul hangoztatott követelésükkel, hogy a nők maradjanak otthon – vagy kerüljenek vissza a családi tűzhely mellé (vö. egykeresős pótlék, „anyabér” stb.). Ezért tehát úgy tesznek, mintha nem tudnának semmit erről a női munkaerő-forrásról. Márpedig ha ez a 40%-nyi háztartásbeli nő mind belépne a munkaerőpiacra, az az aktív keresők létszámát 25%-kal növelné.

A natalista észjárás számára a nő sosem lesz más, mint anya – azaz ellőgép. De ez még nem minden. A külföldi sosem lesz egyéb, mint idegen. Még akkor is az marad, ha a francia állampolgárság felvételével (ahogy Bertillon mondotta volt?) „álorcát ölt magára”. A foglalkoztatottsági problémákra sem az asszonyok, sem az idegenek nem hozhatnak megváltást. Így aztán azok az előrejelzések, amelyek alapján a grafikonokat a jelentés előállította, az INSEE⁸ olyan, 2040-ig vezetett tendenciáin alapulnak, amelyek nem számolnak bevándorlással. A hipotézis teljes mértékben valószínűtlen, hisz a Bevándorlási Hivatal jelenlegi igazgatójának számításai napjainkban évi 100 ezer főre becsülik a pozitív vándorlási különbözetet. Másként szólva, a Franciaországban egy év alatt születő mintegy 750 ezres népességre vetítve ez a szám 15%-nyi hozadék, ha úgy tetszik 15%-nyi aktív keresői többlet, akikről a parlamentnek készült jelentés teljesen megfelel, pedig ezek a külföldiek ugyanúgy befizetik a nyugdíjpénztárakba társadalombiztosítási járulékat, mint az igazi franciák.

Az INED-jelentés nem foglalkozik konkrét előrejelzésekkel – válaszolják majd nyilván a jelentés névtelen szerzői, csak „perspektívák” felvázolásával, azaz „olyan számítási eredmények közlésével, amelyek egy népességet érintő jövőbeni változásokat szemléltetnek (...) többé vagy kevésbé valószínű hipotézisek peremfeltételei mellett”. (Legalábbis így definiálja a perspektívák felvázolását a többnyelvű demográfiai értelmező szótár.⁹) A jelentés a termékenységet illetően négy különböző hipotézissel számol (1,5 és 2,4 fő közötti átlagos gyerekszámokkal); a halandóságot

illetően két különböző hipotézissel, a migrációs egyenleget illetően viszont csak egyetlen hipotézissel – azzal, hogy migrációs különbözet nem létezik.

Növeljük meg a jelentés által számbavett aktív keresők számát 25%-kal, azaz a jelen pillanatban háztartásbeli nők számával, majd az így kapott létszámot további 15%-kal a külföldi bevándorlók okán. Anélkül, hogy módosítanánk a nyugdíjkorhatárt, az aktív keresők létszáma 44%-kal nőtt ($1,25 \times 1,15 = 1,44$). Kapcsoljuk össze ezt az eredményt az átlagos növekedési hipotézissel, amely a „befejezett családnagyság” értékét a jelenlegi 2,1-nél rögzíti, és jelentősen csökkenni feltételezi a mortalitást. Az eredeti előrejelzés szerint 1,8 aktív felnőttkorú jutna majd egy nyugdíjasra. Ha ezt a mutatót is megnöveljük 44%-kal, akkor 2,6-et kapunk, vagyis nagyjából a jelenleg empirikusan megfigyelhető értéket. Sajnálom, hogy ezeket a bérszámfejtői számítgatásokat az olvasóra kellett kényszerítenem, de (hivatalos) számításokkal csak számításokat lehet szembezegezni.

Mindez azt jelenti: ha feltételezzük a nők férfiakéval azonos mértékű bekapcsolódását a munka világába, ha olyan intenzív, pozitív egyenlegű bevándorlással számolunk, mint amilyen napjainkban megfigyelhető, akkor érintetlenül megőrizhetjük a nyugdíjkorhatárt, anélkül, hogy az elkövetkező évtizedek során attól kellene tartanunk, megnőnek az aktívakra háruló terhek.

Ez a helyzet persze nem örökéletű. Előbb-utóbb például biztosítani kell a munkapiacra most belépő nők nyugdíjának fedezetét, s a bevándoroltakét is, de van vagy 30 év haladékunk arra, hogy kigondoljuk a megoldást. Nincs tehát szükség kapkodásra.

Az az igazság, hogy a fenti elemzés nagyon tanulságos, ha a natalisták „tudatalattijának” feltérképezéséről van szó, ám a realitások szempontjából értelmetlen. A munkaerőpiacot a nyugdíjfedezet előteremtésének problémájánál sokkal komolyabb veszélyek fenyegetik, és pedig nem a munkaerő hiánya, hanem túlkínálata. Nem a munkahelyet keresőkben, legfeljebb csak a megfelelő képzettséggel, szakértelemmel rendelkező munkavállalókban lehet hiány. Ha – úgy mond – egyre nagyobb a munkaerő-hiány, miért teng-leng (immár 15 éve) munkanélküliként a munkaerő-állomány 10 százaléka, 10 olyan százaléka, aki nem fizet nyugdíjjárulékot, s akiket ezért ugyancsak indokolt lett volna figyelembe venni az előzőekben bemutatott számításokban.

A kormány számára készült jelentés gondolatmenten szép példája a natalista propagandának. A kihagyásos technika a kívánt politikai megoldást sugallja: a nők maradjanak a tűzhely mellett, vagy menjenek oda vissza, a határokat zárják le; s mivel – ennek következtében – növekednének az aktív korosztály terhei, szülessen több gyerek, hogy megnövekedjék a munkaerő létszáma, s így csökkenjen majd terhelésük. Ami a legmeghökkentőbb ebben a történetben, az a végtelen megvetés, amellyel semmibe veszik a fejlődés valós tendenciáit és a gazdaság működésmódját. A nemzet – ebben a metaforában – olyan élőlény, akit leginkább korfájával lehet bemutatni. Ezek az ideológusok úgy értekeznek kormegosz-

lásokról, belső egyensúlytalanságokról, ahogyan az élő test valamelyik szervének elhijasodásáról vagy deformításáról szokás, és figyelemre sem méltatják a gazdaság létező világát. A dolgozó, az aktív kereső „20–59 éves személlyé” válik, anélkül, hogy képzettsége, emberi tőkéje bárkit is izgatna. A Quesnay-i fiziokratizmus módjára a gazdaság működését úgy képzelik el, mint egy biológiai szervezetét, amelynek viruló vagy romló állapotáról a sejtek száma és eloszlása tudósít. Márpedig minden ennek az ellenkezőjére utal: a keresőképeség és a nyugdíjba menetel életkorának történeti alakváltozása az olyan gazdasági tényezők domináns – hogy ne mondjuk, elsőprő – hatását mutatja, mint a szakmai kvalifikáció és a termelékenység. Ezekben a terminusokban kell először is felvetnünk a nyugdíjak, majd ezen a szálon tovább haladva a nemzedékek közötti méltányosság kérdését.

Öregedés és gazdasági aktivitás: a történelmi tények

Elfogadható-e a parlamenti jelentés okfejtése? Nézzük meg, igaz-e vajon, hogy 1930 óta a gazdaságilag aktív életszakasz időtartama is, az idős személyek részaránya is nőtt volna. Viszonyítsuk a 65 évnél idősebbek számát a 10 és 64 év közötti aktív keresőkéhez. Az okfejtés logikájából az következne, hogy az első szám növekedésének a második növekedését kell magával vonnia: minél több az öreg, annál tovább kell az aktív korosztálynak munkában maradnia, hogy eltarthassa őket. A parlamenti jelentés legalábbis erre a logikára épül.

Az 1926-tól 1982-ig az egymást követő népszámlálások adatainak segítségével számított értékek Franciaországban ennek *pontosan az ellenkezőjét* mutatják. Minél nagyobb az öregek aránya a népességben, annál kisebb a gazdaságilag aktívak aránya a munkaképes korú népességben. 1926-ban 9%-nyian voltak a 65 éves és idősebb személyek, s a 10–64 éves korosztály 85%-a dolgozott. 1982-ben a népességben belül 15% volt az öreg, a 10–64 éves korosztálynak azonban csak 65%-a dolgozott. A két időpont között végbement változás figyelemreméltóan lineáris természetű: az 1942-es 11%-nyi öreg és 81%-nyi aktív felnőtt után 1962-ben 12,5 illetve 75, 1975-ben pedig 14,5 illetve 68 százalékra rúgnak a megfelelő arányok. A korreláció nemcsak negatív, de majdnem tökéletes is ($n = -0,968$). Netán a nők munkaerőpiaci részvételének sajátosságaira lenne visszavezethető az eredmény? Semmiképp, az említett adatok ugyanis csak a férfi lakosságra vonatkoznak.

Ahhoz, hogy jobban megértsük ezt a furcsa fejlődést, korcsoportos bontásban is egybevetethetjük a gazdasági aktivitás felnőtt népességben belüli arányait. Vegyük 1926-ot és 1975-öt, s tekintsük külön a férfiakat és külön a nőket, hogy kiszűrjük a nők megnövekedett gazdasági aktivitásának hatását. A két időpont között az aktív életszakasz hossza jelentősen összeszűkült, részint természetesen a képzési időszak megnyúlása és, ebből következően, az aktív életszakaszba való későbbi belépés miatt, de főleg és elsősorban a gazdaságilag aktív tevékenységekből való mind fia-

talabb korban bekövetkező kilépés miatt. (A két időpont között az első tényező 7,5 évvel, a második 13 évvel csökkentette az aktív életszakaszt.) 1926-ban a nyugdíjba vonuló férfiak medián életkora 77 év volt, ma 63 év. Paradox módon tehát, miközben a lakosság egészében átlagosan öregedett, az aktív korú népesség átlagosan fiatalabb lett.

A nőknél a fejlődés ugyanezt a vonalat követi. Az aktív kereső nők aránya kétségtelenül növekedett, de csak a 20–55 éves korosztályban. Az ennél fiatalabb és ennél idősebb korosztályokban arányuk épp úgy csökkent, mint a férfiaké.

A jelenség, bármily jellemző legyen is Franciaországra, természetesen nem francia specifikum. Gazdasági aktivitás és életkor között nemzetközi méretekben is ugyanezt a trendet látjuk érvényesülni. Egy 1983-ban végzett kutatás 26 országban hasonlította össze a 15–64 éves és a 65 éves és idősebb népesség arányát (a bevont országok valamennyi kontinenst és a gazdasági fejlettség valamennyi szintjét képviselik¹⁰). Az eredmények egybehangzók: minél magasabb az idős korosztályok népességen belüli aránya, annál rövidebb a gazdaságilag aktív életszakasz, illetve annak várható értéke. A tények közötti összefüggés megintcsak fordítottja annak, mint amit a parlamenti jelentés sugall.

A demográfiai szorongások tehát indokolatlanok, pontosabban szólva, céltévesztők. A munkaerőpiac jellemző tömegproblémája nem az a nyomás, amit egy egyre népesebbé váló előregedett populáció jelent, hanem az aktív életszakasznak a teljes élettartamhoz viszonyított összeszűkülése. Bizonyos modern foglalkozások, tevékenységek – mint például a reklámszakma, vagy, általánosabban, a tömegkommunikáció – előszeretettel csak a fiatal korosztályokat alkalmazzák, amelyeket aztán viszonylag hamar, még a 40-edik életév előtt kivetnek magukból.¹¹ Ennél általánosabban is igaz, hogy nagyon sok közép- és felsővezetői poszt elnyerésében illetőleg megtartásában a fiatal kor válik a legfontosabb aduvá. A végzettségek és képzettségek mind sebesebb elavulása persze részben magyarázatul szolgál erre a tényre, annál is inkább, mert a „permanens képzés” (és átképzés) igen szerény helyet foglal el oktatási rendszerünkben. De az egy-egy generációhoz köthető divatjelenségek, attitűdök, nyelvhasználat is szerepet játszanak ennek a helyzetnek a létrejöttében. Az embernek néha az az érzése, hogy egy generációs „kidobósdí” szemtanúja, ahol az újonnan belépő generációk, amelyek gyorsabban sajátítják el a viselkedés- és beszédmód új formáit, kiszorítják a pályáról elődeiket.

Az érvelésmód feltételezi a munkahely-kínálat szűkösségét. Lehet, hogy ez így igaz. Sokáig azt gondolták – mint például C. Clark vagy A. Sauvy¹² –, hogy a gépek megjelenése nem falja fel az álláslehetőségeket, legfeljebb más szektorokba, mondjuk a gépgyártás területére teszi át azokat. Manapság már kételkedünk eme újabb „láthatatlan kéz” működésében, ha másért nem, hát azért, mert az informatikai fejlődés megsokszorozta ugyan a gépek gyártását, de nem növelte hasonló mértékben a gondolati tevékenységek iránti igényt. Akármint legyen is, ha az ember betöltötte a negyvenediket, nehéz munkahelyet találnia magának (hacsak töketelajdonossá nem vált). Ebben a helyzetben pedig a munkaerőpiaci

„túlélés” annak függvénye, mennyire hajlandó az ember rosszabbul fizetett munkákat elfogadni. Ez pedig Franciaországban – ahol a nyugdíjazás és az előnyugdíjba küldés eszközhöz sokkal hamarabb és sokkal gyakrabban nyúlunk, mint Japánban vagy az USA-ban – elég nehéz.

A megfigyelő számára a meghatározó jelenség mindenképpen az aktív életszakasz összeszűkülése. Ezt az aktív kereső évek számával szokás mérni, anélkül, hogy figyelembe vennék az évente végzett munka mennyiségét. Ha az aktív életszakasz tartamát hetekben vagy munkórákban mérnénk, összezsugorodása még hangsúlyozottabban nyilvánvaló lenne, hiszen az elmúlt száz év során a munkahét és a munkanap jelentősen lerövidült, a szabadidő és a fizetett szabadság ideje pedig jelentősen megnőtt. Az embernek az az érzése, egyeseknek a gazdasági aktivitás kérdésköréről ugyanaz a víziójuk, mint a halandóságéről. A megnövekedett időtartam csak szenvedést és haszon nélküli munkát hoz többet, amit semmilyen nyereség nem ellentételez. Holott éppen az ellenkezője igaz: a gazdasági egyszersmind társadalmi fejlődés csökkenti a munka „kényszerűségét”, és mind jelentősebb mennyiségű „szabad” időt szabadít fel. Egyes demográfusok nem hajlandók ebbe beletörődni, mint ha azt hinnék, az ember munkára és szenvedésre teremtett, szó se essék arról, hogy megszabadulhatna a paradicsomból való kiűzetéskor ráért átok alól.

Az aktív életszakasz e változásai az életciklust is újraalakítják. Hagyományos szakaszai: fiatalság, érett kor és öregség közé (amelyeknek megfelelt a betanulás, a munkavégzés és a visszavonulás szakasza), két új életszakasz ékelődött be. Az egyiket, mely az ifjúkor meghosszabbítása, „utó-ifjúság”-nak (posztadoleszcens kornak) szokás nevezni,¹³ a másikat pedig „fiatal nyugdíjaskor”-nak, mert az ebbe tartozók, bár nyugdíjban vannak már, épen megőrizték még minden képességüket. Ez a két új életszakasz eddig ismeretlen problémákat vet fel. Ami a fiatalokat illeti, náluk a munkaerőpiacra való belépés elhúzódása illetőleg megnehezédése a javak újraelosztását teszi szükségessé; ez részben a család közvetítésével kell, hogy megtörténjék, részben az államra hárul (ösztöndíjak, előszerződések, tanonc-keresetek formájában). A fiatal nyugdíjasoknál megfordul a helyzet. A nyugdíjak megfelelően magas színvonala, a javak felhalmozása, az eltartott gyermekek önállóvá válása egyre kedvezőbb életszínvonalat biztosít számukra. Franciaországban, akárcsak az Egyesült Államokban, a 60 éven felüliek életszínvonala a 20 évnél fiatalabbakéval összevetve, jó tíz éve már szünet nélkül javul. Mindennek megvan a maga hatása a családi életciklusra is, amelyben ugyancsak megjelennek – helyüket keresve – ezek az új „életkorok”. A fiatalok mind tovább maradnak a szülői házban. A fiatal nyugdíjas házaspárok pedig, akiknek gyerekei már önállósodtak (ezt nevezik az amerikaiak „üres fészeknek”), a francia családszociológusok szerint szívesen támogatják gyermekeiket anyagilag némi törődésért, gondoskodásért és szeretetért cserébe. Még ha létezik is a szolgáltatások körforgása, a hozzá fűzött csereelméleti magyarázat kétes érvényű. Legalábbis furcsa, amikor az a natalista ideológia, amely a gyermekekben nem örömforrást, hanem pusztán anyagi ter-

het lát, egyszerscak elkezd az érzelmi kielégülés forrásaként kezelni őket (mintha csak a fészekből való kirepülés hirtelenében olyan affektív éréssel ruházná fel őket, amellyel korábban nem rendelkeztek).

Anélkül, hogy ilyen magyarázatokba bonyolódnánk, elég egyszerűen megállapítani, hogy a gazdasági aktivitás szerinti két új életszakasz a családi életciklust is átalakítja. Mint a népszámlálási adatok mutatják, 21 éves koráig az embereknek több, mint fele a szüleivel él. A másik végponton pedig az 55 és 75 év közöttiek többségét a gyermektelen vagy gyermeküktől külön háztartásban élő házaspárok, az „üres fészekben” élők teszik ki. A hosszabb élethez való alkalmazkodás tehát nem egyszerűen az aktív életszakasz vagy öregkor rövidebbé-hosszabbá válásának tudomásul vételét jelenti; új, összefüggő struktúrák kialakulásán keresztül valósult meg.

A nemzedékek közötti méltányosság

Az aktív életszakasz beszűkülése két problémát vet fel: hogyan jut munkához az ember, illetve mi módon részesedik munkája gyümölcséből. A munkához való – érinthetetlen és sérthetetlen – jog (lásd Emberi Jogok Nyilatkozata, 23. cikkely) veszélyben van. Nem lehet többé a piaci erőkre bízni, hogy mindenki élhessen a munkához való jogával. Márpedig a munkához jutás határozza meg a későbbi elosztás kimenetelét. A segédmunkásnak segédmunkási, az államtitkárnak államtitkári nyugdíja lesz. Az életcikluson belüli egyenlőtlenségek megmerevedése, tehát az egyéni mobilitási pályák beszűkülése hatalmas kihívás az eljövendő éveket illetően.

A második, ehhez az elsőhöz egyébként szorosan kapcsolódó probléma az elosztás módozatait illeti. Mindaddig, amíg a felnőtt élet 90%-át tette ki az aktív életszakasz, a fennmaradó 10%-nyi időre az egyén létfenntartását meg lehetett oldani részleges érvényű intézkedésekkel, olyan toldozó-foldozó beavatkozásokkal, amelyek nem feltétlenül alkottak koherens rendszert, s amelyek mindig csak a peremhelyzetben lévőkre vonatkoztak. Manapság, amikor a felnőtt életszakasz több mint felét már nem aktív keresőként élik le az emberek – akár azért, mert még tanulnak, akár azért, mert már nyugdíjban vannak – nehezen látszik megkerülhetőnek, hogy az anyagi javak generációk közötti elosztásának kérdését egészében szemléljük.

Mindeddig sem a parlamenti jelentés ismertetésében, sem annak kritikai elemzésében nem foglalkoztunk a generációkat valami rejtély folytán összefűző szolidaritás, reciprocitás problémájával. Ennek értelmében vagy tovább kellene dolgozni, vagy a nyugdíjasoknak nagyobb összeget kellene átadni. Kérdés, hogy ez erkölcsi kötelezettség-e, s ha igen, mért lenne kötelezőbb érvényű fiatalok és idősek, mint gazdagok és szegények között? Az egyes generációknak több kötelezettségük lenne egymással szemben, mint a társadalmi osztályoknak? Vagy csak jól felismert édekről van szó? Arról, hogy az aktív keresők azért fizetnek járulékot, hogy – mint ezt a 19-edik században hangoztatták – törlesszék gyermekkoruk

tartozását, s felkészüljenek öreg napjaikra? Olyan „várományfedezeti” szemléletmód ez, amely ellentmond a javasolt gyógymódnak, hiszen a magasabb nyugdíj-járulékot az emberek nem saját maguk javára, hanem a népes nyugdíjas korosztály számára fizetik be. A „felosztó-kirovó” nyugdíjrendszer logikája (mely abban áll, hogy a nyugdíjasoknak kifizetendő összeget minden évben felosztják a dolgozó lakosság között) tehát nem méltányos. Mért lennének az aktív keresők felelősek abban, hogy sok-e vagy kevés a nyugdíjas? A felelősség nem őket, szüleiket terheli. Azok tehetnek róla, hogy kevés az aktív kereső, nem pedig az utóbbiak maguk. Az ember esetleg felelőssé tehető saját gyermekei számáért. De testvérei számáért semmiképp sem. Így nézve, a méltányosság azt kívánná, hogy az aktív keresőknek olyan fix nyugdíjjárulékot kelljen fizetniük, melynek összegét nem befolyásolja a népesség korstruktúrája. E szemlélet kiválóan megfelel a natalista számonkérés logikájának: ha a dolgozó lakosságnak sok gyereke van, állandó összegű járulékfizetés mellett öreg korára biztosítva lesz a magasabb nyugdíja. Alacsony termékenységi mutatók mellett pedig kénytelen lesz megelégedni a neki jutó összeggel. E logika csapásán hamar eljutunk ahhoz a natalista ideológiához, amely a gyermekben befektetést lát: ha biztosítani akarod a jövődet, vagy sokasodnod, vagy takarékoskodnod kell. Hogy világosabbá tegyük a dolgot, elvégezhetünk egy kis számítást: vizsgáljuk meg, adott termékenységi mutatók mellett mekkora nyugdíjtömeg akumulálódik egy generáció számára – ha feltételezzük, hogy az aktív keresők kötött összegű járulékot fizetnek, amelyet nem módosítanak a nyugdíjasok létszámának függvényében.

Szimulációs modellünk nem lesz nagyon bonyolult. Tételizzük fel, hogy minden aktív kereső évi 20 ezer frankot fizet be a nyugdíjasok számára. Az aktív keresők létszámának ismeretében kiszámítható, mekkora a felosztható teljes összeg. A várható népességszám kivetítésével ez az eljárás évről évre megismételhető, s ha ezt elegendő évre megcsináljuk, kiszámolható, mekkora nyugdíj jut egy generációnak adott gyermekszámok mellett. Végezzük el a mondottakat két változatban: azon hipotézis szerint, hogy a befejezett családnagyság a mai 2,1 fős szinten állandósul, illetőleg a mellett a hipotézis mellett, hogy 60 év alatt lecsökken 1,4 főre. Ha mármost megvizsgáljuk, hogyan alakul 1950 és 2050 között egy generáció teljes nyugdíjtömege és termékenysége, a kettő „párhuzamossága” szembeszökő. Változatlan összegű nyugdíjjárulékot feltételezve, a generáció számára felhalmozódó nyugdíjtömeg egyenesen arányos a generáció termékenységevel. Bár a nyugdíjasok vélhetőleg igazságtalannak tartanák, hogy a nyugdíjtömeg (és így nyugdíjuk) nagysága változékony legyen, natalista szemszögből nézve ez igencsak igazságos. A kevésbé szaporá generációknak kevesebb nyugdíjat kell kapniuk, ha a gyermekeikre nehezedő teher változatlan. Azt pedig ismételten le kell szögeznünk: semmi nem indokolja, hogy a gyermekeknek felelősnek kelljen lenniük szüleik termékenységeért. Amit általában fatális csapásként jelenítenek meg (amire a társadalomnak kell orvoslást találnia), a natalista logika szerint egyáltalán nem az: a „szegény” nyugdíjasok, akiknek nyugdíja az

alacsony termékenység miatt elolvad, csak saját vétkükért bűnhődnek; nem csináltak elég gyereket ahhoz, hogy elegendő nyugdíj jusson nekik.

Másféleképpen is szemléltethetjük ezt az összefüggést. Vetítsük egymásra – a gazdasági aktivitás, a termékenység és a halandóság mai mutatóinak megfelelően –, korcsoportonként hogyan alakul egy adott generációban az inaktív keresők, illetőleg aktív kereső gyermekeik száma. Másként szólva, ha egy generáció csak saját gyermekeire számíthatna nyugdíjának biztosításához, az egyes csoportokban hányan fedeznék a költségeket? A két görbe meglehetősen mértékben fedi egymást. A gyerekek eloszlása, ha kicsit széjjelhúzottabban is, alapvetően a szülőkét követi. Egy generáció nyugdíjának költségeit tehát majdnem teljes egészében saját gyermekeik fedezik. (Némileg ez is magyarázatul szolgál a termékenység és a nyugdíjtömeg között fentebb bemutatott arányosságra.) Az eredmény azonban nem „végzetszerű”. Éppen ellenkezőleg. Ma ugyan a munkaerőpiacra való be- és kilépés életkori határainak, a termékenységi és halandósági mutatóknak az alakulása éppen ehhez a generációs „továbböröktetéshez” vezet, de az értékek módosulhattak volna olyan irányba, amelyben a jelenlegi generációkra érvényes kauzalitás feloldódott volna.

A natalistáknak tehát örülniük kéne. Ez a konfiguráció világosan felrajzolja, kik a felelősök, s mi a felelősségük. Miért nem aknázzák hát ki ezt az érvet? Miért védik – várakozásunkkal ellentétben – a felosztó-kirovó rendszert, amely szükségszerűen a nyugdíjasok létszámának függvényében módosítja a járulék-levonások mértékét, ahelyett, hogy fordítva, a levonásokhoz igazítaná a nyugdíjak nagyságát? Furcsa ez a következetlenség (aminek nem mond ellent, hogy manapság már akadnak, akik ebbe az irányba mutató intézkedéseket – pl. családanyai nyugdíj, nagycsaládos apák nyugdíj-prémiuma stb. – kezdenek szorgalmazni). Az ilyen intézkedések csomagtervei arra ösztönöznek, hogy az ember továbbfejlessze a gondolatmenetet. Az elemzés eddig egy generáció teljességére vonatkozott, de hát e generáción belül nyilván akad olyan, akinek egyetlen gyermeke sincs, s van, aki hetet vagy nyolcat nemzett. Miféle szolidaritás fűzi ezeket egybe? Hacsak az nem, hogy ugyanazon generáció tagjai, vagyis hogy egy évben születtek. Igencsak gyenge kötelék ez, amely a statisztikusokat (és talán a népességnylvántartó hivatal alkalmazottait) kivéve mindenki más számára láthatatlan. Ha az előbbi logikát végső konklúziójáig elvisszük, arra jutunk, hogy inkább olyan nyugdíjrendszert kellene bevezetni, amelyben a saját gyermekeink számával arányos nyugdíjat maguk a gyermekeink állnák. (E megoldás természetesen kiegészülne egy biztosítási rendszerrel, amely kivédené a finanszírozásra kötelezettek elhalálozásából vagy életkori sajátosságaiból adódó problémákat.) Az az okoskodás, mely szerint „gyerekeket kell csinálni, hogy legyen, aki kifizeti a nyugdíjunkt”, végül is ide vezet. Ezt azonban a natalista ideológia egyetlen, még oly szélsőséges híve sem követelte még eddig. Előbb vagy utóbb ugyanis belép egy olyan szolidaritási elv, amely fölött nem szabad elsiklani. Ha rákényszerítjük, hogy válasszon a termékenységről vallott filozófiájával összhangban álló (ámde tőkefedezeti nyugdíjrendszert

igénylő), az egyén dimenziójára méretezett méltányossági elv és a nemzeti szintre emelt szolidaritás között (amely a felosztó-kirovó rendszert igazolhatja) – a natalista ideológia elkötelezettje az utóbbit fogja választani. Az egyénhez és a családhoz fűződő érdekei eltörpülnek az Állam iránti elkötelezettsége mellett. A paradoxonok gyöngye: a natalizmus nem a termékenységet, a családot vagy az egyéni szabadságot védelmezi, hanem egy olyan államhű erkölcsöt hirdet, amely előtt az egyénnek fejet kell hajtania. Fennen hangoztatja, hogy az Államnak a népesség nagy tömegeit kell igazgatnia. A tömegeket olyan elnagyolt csoportokba rendezi, mint: fiatalok, dolgozók, öregek; amelyek számára a család csupán transzmissziós szíj. Ugyanakkor az Államot egy mérhetetlenül felduzzadt család mintájára képzei el, amelyben a fiatalok látják el az elaggott dédpapát. Nagyobb érték számára e családias Állam, mint az egyes konkrét család, amely nem több szerinte az ideál halvány visszfényénél (mint ahogy Sztálint, a Szovjetunió népeinek jóságos atyácskáját is kötelező volt jobban szeretni annál a hús-vér apánál, akinek adott esetben feljelentésére biztatták a gyerekeket).

Ezzel aztán vége minden társadalmi köteléknek, minden társadalmi munkamegosztásnak. A gondolatmenet, mint Hayek ostorozón rámutatott, egy az egyben az Állam testére szabottan működik, mit sem törődve azokkal az egyéni értékekkel és preferenciákkal, amelyek pedig a gazdasági élet leglényegét teszik. A natalista ideológiának elkötelezettet rabul ejti az a modell, amit a biologizmus kínál az élő szervezetről. Fűtül az egyéni öregedés igazi természetrajzára (az INED mintegy 50 000 kötetes könyvtárában olyan friss munkák, mint Strehler vagy Walford a kérdéssel foglalkozó könyvei nem lelhetők fel), az érdekli, hogyan gondolható végig és fejthető meg a társadalom. Mit kínál ehhez a biologizmus? Az organikus szolidaritás eszméjét, a történeti nézőpont elvetését, és a szervezetet alkotó egységek sorsával szemben tanúsított érdektelenséget.

Biologizmus, családi primitivizmus – milyen címkéket aggassunk még a jelenségre? Közben pedig a nyugdíjakat folyósítják, a járulékokat levonják, az aktív keresők nem morognak túl sokat. És mégis mozog! – mondaná Galilei.

Annak azonban, hogy a rendszer mégis működik, más oka van, s ennek az oknak semmi köze az egyéni méltányosságra vagy az elosztási viszonyokra vonatkozó okfejtésekhez. Olyan súlyos oka, amelyhez képest mindezen érvek és gondolatmenetek ép oly nevetségesek, mint mára a középkori csillagászat elképzelései arról, hogy hogyan tolják az angyalok körpályájukon a csillagokat. Az egész rendszer ugyanis a gazdasági struktúrán és annak dinamizmusán nyugszik, s ebben a lakossági korstruktúrának még másodlagos szerepe sincs.

A gazdaság birodalma

1990-ben egy nyugdíjasra 2,7 aktív kereső, 2040-ben már csak 1,8... első pillantásra földindulásszerű változásnak tűnik. Ám ez csak a tálalásmód

folyománya. Hosszú időszakra vetítve, a változások mértéke mindig látványosabb, mint az évenkénti módosulásuk. (Már Malthus sem riadt vissza e fogás alkalmazásától.) Évi 1%-os növekedés helyett arról beszélni, hogy valami 40 év alatt másfélszeresére nő, ez átütőbb hatásúnak tűnik, jóllehet a két dolog ugyanazt mondja. Fordítsuk hát le, mit jelent az aktív keresőkre nehezedő terhek növekedése éves bontásban. Ha a nyugdíj az átlagkereset 70%-a, s az aktív kereső/nyugdíjas arány 2,7-ről 1,8-re csökken, ez azt jelenti, hogy az aktív kereső jövedelmek „megcsapolásának” mértéke 50 év alatt 20%-ról 28%-ra emelkedik. Ami egyenértékű az elvonás arányának évi 1,5 ezrelékes növekedésével. A folyamat bemutatásának ez a módja jóval kevésbé riasztó, mint ahogyan a parlamenti jelentés láttatni engedi. A népesség elöregedésének hatása – minden egyéb tényezőt változatlanul feltételezve – évente 1,5 ezreléssel növelné a terheket. Márpedig a feltételek sosem változatlanok. Az 1,5 ezrelék azonnal nevetségessé válik, amint a munka termelékenységében bekövetkező, rendre több százalékpontos növekedésekkel vetjük egybe. (P. Dubois szerint a megfelelő adatok 1973 és 1979 között 3,5%, 1979 és 1986 között 2,5%.) Ha tehát az elkövetkező években a termelékenység emelkedésének e két érték közé eső átlagos mértékével, vagyis 3%-kal számolunk, ez 20-szorosa az öregedés 1,5 ezrelékes ellenirányú hatásának. Hogyan lehet a termelékenység növekedésénél előbbre sorolni egy 20-szor kisebb súlyú jelenséget? Hogyan lehet ebben látni a társadalmi fejlődés meghatározó sorsvonalát? És főleg – hogyan lehet ilyen teljes amnéziával megfedkezni a termelékenységi mutatók megemlékezéséről? Egyesek még azt is gondolják, hogy a munkaerő korstruktúrájában bekövetkező változások globálisan kedvezőtlenebbül befolyásolhatják a termelékenységet, mint ez a felfújt 1,5 ezrelék. Megfordítva: az aktív életszakasz idejének lerövidültét kikényszerítheti a termelékenyebb váló gazdaság, mely maga a korábban említett képzési és generációs hatások következménye. Valószínűleg drágább lenne egy csomó idős embert erőnek erejével állásban tartani, mint nyugdíjat fizetni nekik, ami ugyan pénzbe kerül, de nem rontja a többi korosztály termelékenységét. Ez akár magyarázatul is szolgálhat a nyugdíjkor és a megöregedés paradox összefüggésére.

Ugyanezen okfejtés az egészségügyi kiadásokra is vonatkoztatható. A legrosszabb kimenetelű – és legvalószínűtlenebb – hipotézis mellett (nevezetesen, hogy az életkor meghosszabbodása ellenére nem következik be az egészségi állapot átfogó javulása) az egészségügyi kiadások növekedésének éves rátája 0,3%-os növekedést mutatna. Vessük ezt egybe a költségek 1970 és 1988 között bekövetkezett 11-szeres (vagyis – ha az inflációt figyelembe vesszük – évi 6%-os) növekedésével. A népesség elöregedése okozta költségnövekedés ez esetben is csak egyhuszada az éves növekedésnek. A drágulás alapvetően a jövedelmek növekedésének tulajdonítható (az egészségügyi kiadások rugalmassági együtthatója igen magas), a fogyasztási szokások átalakulásának, és az orvosi technológiában bekövetkezett fejlődésnek – vagyis csupa olyan gazdasági determinánsnak, amely semmiféle kapcsolatban nem áll az öregedéssel.

Ha rögtön ezekkel a megjegyzésekkel kezdtük volna, egyáltalában nem kellett volna részletesen ismertetnünk az öregedés demográfiai elméletét, olyan jelentéktelen ez utóbbi gazdasági hatóköre. Talán ez az oka annak, hogy a nyugdíjakkal vagy az egészségügyi kiadásokkal kapcsolatos érvrendszerekhez oly ritkán fordulnak a natalista szerzők, s jobb szeretnek olyan nehezen ellenőrizhető megfontolások felett elmélkedni, mint amilyen a vállalkozókedv vagy a szellemi fiatalosság dinamizmusának mértéke egy országban. Mivel ezen a terepen nem igazán kell attól tartania az embernek, hogy számszerűsített ellenérvekbe ütközik, különösen alkalmas arra, hogy fantazmagóriákat kergessen.

A gazdaság – adott esetben a termelékenység – hatásában nincs semmi titokzatos. Éppen ellenkezőleg, a specializáció, a cserefolyamatok és a munkamegosztás közvetítésén keresztül a társadalmi kötelek fontosságára világít rá. A demográfus szemében ezer dolgozó mindig ezer marad. Mikor a közgazdász azt nézi, mennyi jövedelmet termel meg ezer munkavállaló, ez a termelőszervezet és a technológia függvénye. Célszerű nem megfélemlenünk arról, amit Adam Smith a gombostűgyártás kapcsán mondott. Nem azért sikerül 40 000-szeresére növelni a gombostűgyártást, mert 40 000-szer több munkás gyárt gombostűt, hanem azért, mert a munkamegosztás lehetővé teszi, hogy az egyes munkások – akár milyen kevesen legyenek is – sosem látott mértékben növeljék termelékenységüket. Ebben az esetben már a termelékenység mértani haladványa szerint szerveződik a termelés egész rendszere, nem pedig a munkaerő-állomány létszáma szerint. A termelési folyamat nem az egyes elkülönült elemek műve, hanem komplex egészüké. Ez magyarázza, hogy eredményét is az összesség, tehát a nem-termelők (nyugdíjasok) és a termelők között kell elosztani.

Létezik persze egy szolidaritás, s erre a natalisták ösztönösen ráéreztek, csak hogy ez nem organikus, hanem a munkamegosztásban gyökerezik. Nap mint nap a termelés egész szervezetének bonyolultságából, nem pedig valamiféle, az Állam által megtestesített titokzatos nemzeti lényegből olvasható ki.

Összegezve tehát: ha az aktív életkor az idős személyek megnövekedett száma ellenére megrövidült, ez a termelékenységgel magyarázható. Az aktív korosztályokon belül a tanulmányok vagy a képzés idejének hosszában még soha nem voltak olyan csekély különbségek, mint manapság. Miközben a lakosság előregedett (abban az értelemben, hogy a 60 évnél idősebb népesség száma és aránya eddig sosem látott mértékben felduzzadt), a dolgozók ismeretei megfiatalodtak – abban az értelemben, hogy egyre frissebbek. S most akár át is fordíthatjuk a népesség előregedésének hatásáról mondottakat a képzések előregedésének hatásaira. Az elméleti és technikai tudások mind gyorsabb elévülése a dolgozók egyre nagyobb hányadát szorítja ki a munkaerőpiacról. Létezik a munkanélküliség, amelynek 10% körül való állandósulása többé már nem tulajdonítható véletlen okoknak; van mind korábbi előnyugdíjazás; és – mint megállapítottuk – van mind korábbi életkorban történő nyugdíjba vonulás. Valóban fel kellett hívni a figyelmet az előregedésre. Ám a na-

talisták tévedtek, amikor a fiziológiai vagy népességnyilvántartási szempontokat hangsúlyozták. A szakértelem előrejedéséről van szó, s ezt annál nehezebb elismerniük, mert közvetlenül érinti őket.

Fordította Léderer Pál

Jegyzetek

1. A nyugdíjba vonulás és a megöregedés között kialakuló szakadékok jól elemzi például X. Gaulier *Conflit des générations et gestion des âges dans la vie professionnelle* (Fondation Saint Simon, 1990) illetőleg *La Deuxième Carrière: âges, emploi, retraite* (Seuil, Paris, 1988) című könyveiben.
2. R. Walford: *Maximum Life Span*, Norton, New York, 1983.
3. R. Leboutte: *Perception et mesure du vieillissement durant la transition démographique. Ménage, profession, retraite*. Louvain, 1990.
4. E. Lion: „Vieillessement et vie professionnelle”. *La Documentation française*, 1988.
5. Lásd a nemrég megjelent „Livre blanc des retraites” kiadványt, *La Documentation française*, 1991.
6. Az INED XVII. parlamenti jelentése a demográfiai helyzetről, 1991.
7. J. Bertillon: *La Dépopulation de la France*. Alcan, Paris, 1911.
8. J.-C. Labat-J. Dekneudt: „Projection de la population étrangère résidant en France métropolitaine”. *Archives et Documents*, INSEE, 1986.
9. Az Egyesült Nemzetek többnyelvű demográfiai értelmező szótára. New York, 1955.
10. *ILO*, 1986-os Évkönyv.
11. X. Gaullier: *La Deuxième Carrière...* id. mű.
12. C. Clark: *Les Conditions du progrès économique*. PUF, Paris, 1960.
13. A *Le Débat* folyóirat tematikus számot szentelt (1983. május) az „utó-ifjúság” problémakörének. Az itt megjelent cikkekből lásd A. Béjin: „De l'adolescence à la postadolescence: les années indécises” és H. Le Bras: „L'interminable adolescence ou les ruses de la famille”.

Danny Pieters

Bevezetés az EK országainak társadalombiztosítási törvényhozásába*: A Német Szövetségi Köztársaság

A társadalmi biztonsági törvénykezés fogalma és forrásai

A Német Szövetségi Köztársaság törvényhozása a társadalmi biztonság három ágát különbözteti meg: a társadalombiztosítást, a szociális kárpótlást és a segélyt.

A rendszer hagyományosan a társadalombiztosítási elvre épült. A betegbiztosítási, munkahelyi balesetbiztosítási, rokkantbiztosítási és nyugdíjrendszerek mellett (ezek együtt a klasszikus társadalombiztosítási rendszerek) munkanélküli biztosítási rendszer is létezik.

Az első világháború után a társadalombiztosítást új ággal bővítették a háborús veteránok számára: ez a szociális kárpótlás. Az állam felelősséget vállalt azért, hogy az állami szolgálat során megsérült személyeket kárpótolja. Ennek értelmében a Szövetségi Ellátási Törvény (*Bundesversorgungsgesetz*) arra törekedett, hogy a háború kárvallottait kompenzálja. A társadalombiztosításnak ezt az ágát később a védőoltások illetőleg a bűncselekmények és a társadalmi erőszak áldozataira is kiterjesztették.

A társadalmi biztonság harmadik és egyben legrégibb ága a szociális segély (*Sozialhilfe*).

A társadalmi biztonság három hagyományos területén kívül számos újabb ág is létezik. Ezek is a társadalmi biztonsághoz tartoznak, de nehéz őket besorolni a fent említett három terület valamelyikébe. Itt csak a tanulmányi hozzájárulást, a családi juttatásokat (családi pótlék, nevelési pótlék, megélhetési előleg) és a lakáshozzájárulást említjük meg. Ezt a jogágot „szociális fejlesztésnek” (*Soziale Förderung*) nevezik.

A német alkotmány nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek közvetlenül érintik a társadalmi biztonságra vonatkozó törvénykezést. Az alkotmány csak a törvényhozói illetékességről rendelkező szabályok kontextusában említi meg a társadalombiztosítást; illetékes testületnek a Szövetséget jelöli ki. Ha közvetett is, de igen nagy a szerepe az esetjogból és a jogelméletből származó „szociális állam elvének” (*Sozialstaatsprin-*

* A tanulmányt rövidített formában közöljük. A további fejezeteket folytatólagosan adjuk közre az *Esélyben*.

zip), amelyet az alkotmány 20. és 28. cikkelye foglal magában. A törvényhozó irányelvként alkalmazza ezt törvényhozói tevékenységében. Ezen a ponton szükségét érezzük annak, hogy utaljunk a későbbiekben kifejtendő szociális jogokra: a szociális jogokat sokan a szociális állam elve megvalósulásának tekintik.

Az alkotmány függelékében szereplő alapvető jogok némelyike – ha közvetve is – szintén érinti a társadalmi biztonságot: így az *egyenlőség elve* (3. cikkely), az *egyéni fejlődés szabadsága* (2. cikkely), a *házasság és a család különleges védelme* (6. cikkely) és a *vagyongvédelem* (14. cikkely).

A szövetségi alkotmány mellett figyelembe kell venni az egyes tartományok alkotmányát is. Ezekben az alkotmányokban gyakran találunk részletesen leírt alapvető szociális jogokat, ezekből azonban semmilyen alanyi jog nem következik.

1970-ben egy hivatalos határozat nyomán a társadalmi biztonságra vonatkozó jogszabályokat egy szociális törvénykönyvben (*Sozialgesetzbuch*) egyesítették. Az egyesítés célja az volt, hogy leegyszerűsítse és világosabbá tegye a társadalmi biztonsági törvényt, amelyet mindaddig számos különálló jogszabály teljesen véletlenszerűen szabályozott. Az egyesítés eredményeképpen a társadalmi biztonságra vonatkozó törvényekből olyan átfogó, egységesebb törvény jött létre, amely érthetőbb az állampolgárok számára, növelve ezáltal az alkotmányos jóléti államba vetett bizalmukat, továbbá egyszerűsíti a törvény alkalmazását, és jogbiztonságot garantál. Azóta elkészült egy általános rész is, ami egy bevezetést és formális jogszabályokat tartalmaz, amelyek – néhány speciális ellátás kivételével – a *Sozialgesetzbuch* egészét felölelik; egy fejezet, amely a társadalmi biztonságra vonatkozó általános rendelkezéseket tartalmazza; továbbá egy másik fejezet, amely az ellátások folyósítási szabályait, az adatvédelmet, valamint a közigazgatási testületek egymással és egy harmadik féllel való együttműködését szabályozza. Az átmeneti és a végső rendelkezések 1. cikkelyének alapján számos törvény a *Sozialgesetzbuch* speciális részének tekintendő addig is, amíg ténylegesen elfogadásra kerül.

A *Sozialgesetzbuch* általános részének 3–10. cikkelyeiben számos, a társadalmi biztonság fent említett ágaira hivatkozó úgynevezett szociális jog (*soziale Rechte*) található. Ezekből a rendelkezésekből azonban nem származtathatók ellátásra való jogosultságok. A törvényhozás mind a törvénykönyv más rendelkezéseinek értelmezésekor, mind a diszkrecionális elv alkalmazásakor megköveteli a szociális jogok figyelembe vételét és széles körű megvalósítását.

A fentiekből következik, hogy ez a törvény a társadalmi biztonsági törvénykezés legfőbb forrása. A jogi normákat rendszeresen kiegészítik a törvénykönyv megváltoztatásával, illetőleg alárendelt törvényekkel (*Rechtsverordnung*). A törvényhozás másik fontos forrása a jogtudomány; ez egyrészt a jogi fogalmak értelmezésében, másrészt a társadalmi biztonsághoz tartozó intézmények döntéseinek felülvizsgálatában segít.

Kockázati tényezők és segélyek

Öregség

A biztosított személyeknek egy bizonyos kor elérése után nem kell el-tartaniuk magukat. A törvényhozásban meghatározott szokásos nyugdíj-korhatár 65 év. Mindenki, aki elérte ezt a kort, nyugdíjra (*Altersruhegeld*) jogosult, még akkor is, ha tovább folytatja addigi munkáját. A nyugdíj-biztosítási rendszer nyugdíjkorhatára rugalmas, ami lehetővé teszi, hogy a biztosított személy korkedvezményes nyugdíjért folyamodhassék. Egészséges személyek számára a korkedvezményes nyugdíjkorhatár 63 év, részlegesen munkaképtelen személyek számára 60 év. A korkedvezmé-nyes nyugdíjbavonulás további feltétele, hogy az igénylő semmilyen mun-kát nem végezhet, vagy csak minimálisat. A 60 éves kedvezményes (*vor-gezogene*) nyugdíjkorhatár megkülönböztetendő a rugalmas nyugdíjkorha-tártól; az előbbi ugyanis a törvényhozásban meghatározott speciális ese-tekre vonatkozik. Azok a munkanélküliek folyamodhatnak például kor-kedvezményes nyugdíjért, akik a 60-adik életévük betöltését megelőző másfél évből 52 hétig munka nélkül voltak. Olyan biztosított nők is kér-hetnek korkedvezményes nyugdíjazást, akik 40 és 60 éves koruk között általában kötelező biztosítással járó tevékenységet végeztek. A fenti két csoport esetében is fennáll a munkavégzésre vonatkozó korlátozás.

A rendszer sajátossága, hogy a biztosított személy kérheti 65-ödik élet-évén túl történő nyugdíjazását; ezzel persze nyugdíjjogait is növeli.

Ami a nyugdíjjogosultságot illeti, a rendszer 60 hónapos várakozási idő tényleges vagy feltételezett letöltését követeli meg; a korkedvezményes és a rugalmas nyugdíjkorhatár esetén a várakozási idő 180 hónap. A já-rulékfizetés ideje a várakozási idő (*Beitragszeiten*) letöltésével egyenér-tékű. Járulékfizetés nélküli időszak is beszámítható a várakozási időbe olyan speciális esetekben, mint a katonai szolgálat teljesítése vagy a gyer-meknevelés.

A nyugdíj összegét négy tényező határozza meg: az általános nyugdíj-alap, a speciális számítási alap, a biztosított évek száma és egy szorzóté-nyező, amely a nyugdíjrendszer esetében 1,5%. Az általános nyugdíjalap az a hivatalosan meghatározott összeg, amely a biztosított személy átlagos évi jövedelmének függvénye. Ezt a bruttó bérek évi növekedéséhez iga-zítják. A speciális számítási alap az egyén pályafutásának biztosított éveit során megkeresett jövedelme és az összes biztosított személy átlagos jö-vedelme közti kapcsolatot tükrözi. A figyelembe veendő biztosítási évek számát a várakozási idő teljesítéséhez szükséges időszakok összege, va-lamint az úgynevezett *Ausfallzeit* (kieső idő) meg a *Zurechnungszeit* (be-számított idő) teszi ki. Az *Ausfallzeit* olyan időszakokat jelöl, amelyekben a biztosított személy rajta kívül álló okok, például munkaképtelenség vagy munkanélküliség miatt nem tudott kötelező biztosítással járó mun-kát végezni. A *Zurechnungszeit* a korai rokkantság esetén játszik szerep-et. Mind az *Ausfallzeit*-et, mind a *Zurechnungszeit*-et csak akkor veszik figyelembe, ha a biztosított személy meghatározott ideig fizette a járulékot.

A kötelező nyugdíjbiztosítást gyakran kiegészítik kollektív vagy egyéni alapon létrehozott (önkéntes) szakmai nyugdíjpénztári ellátások.

Halálozás

A biztosított személy halála esetén származékos nyugdíjjogosultság keletkezik. Az özvegy férj vagy feleség erre akkor jogosult, ha az elhunyt már megszerezte a nyugdíjjogosultságot, vagy 60 hónapos várakozási idővel rendelkezett. Az özvegy az a személy, aki a biztosított személy házastársa volt annak halálakor. Az özvegy nyugdíja az elhunyt nyugdíjjogosultságán alapul. Létezik „kisösszegű” (a *Berufsunfähigkeit* alapján nyújtott) és „nagyösszegű” (az *Erwerbsunfähigkeit*-hez kapcsolt) származékos nyugdíj. „Nagyösszegű” nyugdíj csak olyan túlélőnek nyújtható, aki betöltötte 45-ödik életévét, munkaképtelen, vagy legalább egy gyermeket tart el. A házastárs halálát követő első három hónapban az özvegy az elhunyt teljes nyugdíját megkapja. Az elhunyt özvegyének nyugdíját jövedelemvizsgálatnak vetik alá: a törvényileg meghatározott részen kívül a jogosult minden keresetét levonják a nyugdíjból. Bizonyos körülmények között az elhunyt volt házastársa is igényelhet nyugdíjat, amit ugyanúgy jövedelemvizsgálatnak vetnek alá.

Az elhunyt gyermekei 18 (ha még tanulnak, akkor 25) éves korukig árvasági nyugdíjat (*Waisenrente*) kapnak. Az árvasági nyugdíj összege és a biztosított személy nyugdíja is kapcsolatban áll egymással.

Ha a biztosított személy halálát munkahelyi baleset vagy foglalkozási ártalom okozta, az özvegy illetőleg az árva hátramaradotti járadékot (*Hinterbliebenenrente*) igényelhet a balesetbiztosítási rendszer keretében. A fent említett kritériumoknak megfelelően itt is létezik kisösszegű és nagyösszegű nyugdíj. Az összeg a *Verletzenrente* (baleseti járadék) számítási alapjának háromtizede illetőleg kétötöde; a biztosított személy halálát követő első negyedévben pedig az alap kétharmada. A származékos nyugdíj jövedelemvizsgálathoz kapcsolt. A balesetbiztosítási rendszer keretében is megállapítható nyugdíj az elhunyt volt házastársának és árváinak.

A *soziale Entschädigung* (szociális kárpótlás) keretében az áldozat halálakor a hozzátartozók ellátásra jogosultak. Ha a halál oka a *soziale Entschädigung* keretébe tartozik, akkor *Hinterbliebenenrente* (hátramaradotti járadék) igényelhető. A többi esetben a túlélő segélyt (*Beihilfe*) igényelhet.

A túlélő házastárs nyugdíja különböző részekből áll. Az első az egységes összegű *Grundrente* (alapjáradék). Az *Ausgleichsrente* (kiegyenlítő járadék) is egységes összegű, de erre csak az a házastárs jogosult, aki bizonyos okok miatt nem keresőképes; ez a nyugdíj is jövedelemigazolásához kötött. Ha a túlélő házastárs jövedelme nem éri el az elhunyt feltételezett keresetének felét, a házastárs *Berufsschadensausgleich*-et (foglalkozási kár kiegyenlítést) igényelhet. A kárpótlás a két jövedelem közti különbséget negytizedét teszi ki.

Bizonyos feltételek mellett az elhunyt volt házastársa is megkaphatja a fenti ellátást.

Az árvaakat egységes összegű alapjáradék, és esetleg jövedelemigazolásához kötött kiegyenlítő járadék illeti meg.

Bizonyos feltételek mellett az elhunyt szülei és nagyszülei is kaphatnak jövedelemigazolásához kötött *Aszendenterente*-t (felmenő járadéka).

Az özvegy illetőleg az árva abban az esetben jogosultak segélyre, ha az elhunyt személy – megromlott egészsége miatt – életében nem tudott elegendő jogosultságot szerezni házastársának és gyermekeinek. Ez általában alacsonyabb összegű, mint a hátramaradotti járadék, és meghatározott körben jövedelemigazolásához kötött. Minden pénzbeni ellátást – a nyugdíjrendszerhez hasonlóan – évente indexelnek.

Munkaképtelenség

A betegbiztosítás olyan társadalombiztosítási rendszer, amely fedezi a betegségéből adódó jövedelemkiesés kockázatát, valamint a szülés és az orvosi ellátás költségeit (l. később). A *Bundessozialgericht* (szövetségi szociális törvény) betegségen a fizikai vagy elmebeli állapot olyan mérvű romlását érti, amely orvosi kezelést tesz szükségessé, vagy munkaképtelenséget eredményez. A romlás oka és időtartama nem számítanak. A rendszer a „mindent vagy semmit” elvén működik: valaki vagy teljesen munkaképes, vagy teljesen munkaképtelen.

Az anyaság kockázata a terhességre, a szülésre és a gyermekágy idejére korlátozódik.

A betegbiztosítási rendszer legjelentősebb segélye a táppénz (*Krankengeld*). Azok jogosultak táppénzre, akik betegség következtében válnak munkaképtelenné. A táppénz tulajdonképpen jövedelmet szintentartó ellátás, ezért (biztosított) diákok és ipari tanulók erre nem jogosultak. A táppénz a járulékfizetésnél is alapulvett *Regellohn* (normál bér) 80%-a. Egy betegség okán három éven belül 78 hétig jár táppénz.

Anyaság esetén a nő anyasági ellátásra (*Mutterschaftsgeld*) jogosultak. Ennek összege egy elég alacsony plafonig a korábbi nettó bér. Ha a tényleges fizetés ennél magasabb, a munkáltató – a *Mutterschutzgesetzes* (anyaságvédelmi törvény) értelmében – köteles pótlékot fizetni. A kismama a szülés előtti 6-odik héttől a szülés utáni 8–12-tedik hétig kapja ezt az ellátást.

A rokkantbiztosítási rendszer kétféle munkaképtelenséget különböztet meg: a hivatásképtelenséget (*Berufsunfähigkeit*) és a keresőképtelenséget (*Erwerbsunfähigkeit*). A törvényhozás hivatásképtelennek tekint minden olyan személyt, akinek a munkaképessége betegség vagy rokkantság következtében oly mértékben lecsökkent, hogy nem éri el egy hozzá hasonló iskolázottságú, szakképzettségű és képességű egészséges személy munkaképességének 50%-át. Az érintett megmaradt munkaképességét annak alapján állapítják meg, hogy adott fizikai és szellemi képességei alapján mennyire alkalmas a korábbihoz hasonló foglalkozás végzésére.

Azt is felméri, hogy a megmaradt munkaképesség mennyire értékesíthető a munkaerőpiacon.

A törvénykezés a keresőképtelenség kockázatát is pontosítja. A meghatározás szerint egy személy akkor tekinthető keresőképtelennek, ha betegség vagy rokkantság következtében belátható ideig nem tud rendszeres munkát végezni, vagy csak nagyon kis jövedelemre tud szert tenni ilyen munkával. Itt a viszonyítás bármilyen munkára vonatkozhat, ami megfelel az érintett fizikai és szellemi képességeinek: szakképzettségét illetve előző munkáját nem veszik figyelembe. Ez lényeges különbséget jelent a hivatásképtelenség fogalmához képest. Ugyanakkor ebben az esetben is felméri, hogy mennyire lehet a megmaradt munkaképességet a munkaerőpiacon értékesíteni.

A kereső- illetve a hivatásképtelenség önmagában még nem jogosít ellátásra. Két további feltétel is van. Az egyik, hogy az illető a munkaképtelenséget megelőző öt évben legalább 36 hónapig járulékfizetéssel járó munkát végzett legyen. A másik, hogy az illető már előzőleg megszerezze a – nyugdíj esetén is megkövetelt – 60 hónapos várakozási időt. Ha a kockázat olyan körülmények hatására lép fel, amelyekért a társadalom felelős, a várakozási időt mindig letöltöttnek tekintik. Ez vonatkozik például a munkahelyi balesetekre. Akkor sem kell ténylegesen letölteni a várakozási időt, ha a kockázat azelőtt lép fel, mielőtt a várakozási időt teljesíteni lehetett volna. Ez vonatkozik olyan helyzetekre, amikor valaki csak rövid ideig dolgozott, mert előtte szakképzésben vett részt. A várakozási időt általában a kockázati tényező fellépése előtt le kell tölteni. Speciális szabályok vonatkoznak azonban a korán megrokkantakra. Ők akkor igényelhetnek rokkantnyugdíjat, ha legalább 240 hónapig biztosítva voltak, függetlenül attól, hogy a biztosítás kezdete idején már munkaképtelene-e vagy sem.

Bizonyos esetekben a rokkantbiztosítási rendszer rehabilitációs ellátást is nyújt. Ez nem alanyi jog, hanem az ügyintéző testület diszkrecionális döntésétől függ. A törvény orvosi ellátást, kiegészítő juttatást, és a munkavégzés esélyeit javító juttatást különböztet meg.

A legjelentősebb pénzbeni juttatás a rokkantnyugdíj. A segély összegét ugyanúgy számítják ki, mint a nyugdíjét. A *Berufsunfähigkeitsrente* kiszámításánál 1%-os, az *Erwerbsunfähigkeitsrente* kiszámításánál pedig 1,5%-os szorzótényezőt használnak. A különbség abból a feltételezésből ered, hogy annak a személynek, aki hivatásképtelen, értékesítenie kell maradék keresőképességét. A beszámított időnek itt sajátos szerepe van; tulajdonképpen nem más, mint a kereső- illetve hivatásképtelenség előfordulása és az 56-odik életév elérése közötti időszak. Azt hivatott biztosítani, hogy azok a személyek, akik pályafutásuknak már kezdeti stádiumában rokkanttá válnak, kielégítő nyugdíjat kapjanak.

A rokkantnyugdíjat általában a nyugdíjkorhatár eléréséig fizetik, és attól kezdve öregségi nyugdíjra váltják át. Más a helyzet akkor, ha a munkaképtelen személy nagy valószínűséggel belátható időn belül újra munkaképes lesz. Ebben az esetben csak a munkaképtelenné válástól számí-

tott 26-odik héttől és csak három évig adnak nyugdíjat, mivel három évet tekintenek „belátható időnek”.

A balesetbiztosítási rendszer keretében speciális szabályok vonatkoznak azokra, akik munkahelyi baleset vagy foglalkozási ártalom következtében váltak munkaképtelenné. A balesetbiztosítás egyrészt természetbeni juttatásokat nyújt. Ide tartozik az orvosi és sebészeti ellátás, az otthoni vagy kórházi ápolás és a munkaképesség visszaállítását segítő támogatás.

A pénzjuttatás két típusa a *Verletztengeld* (baleseti ellátás), és a *Verletzenrente* (baleseti járadék). Az első a balesetbiztosítási rendszer alapján munkaképtelennek tekintett személynek jár. Összege a bruttó évi jövedelem 80%-a. Ha a balesetből eredő munkaképtelenség még 13 hét után is legalább 20%-os, a munkaképtelen személy baleseti járadékra jogosult. A baleseti ellátást a baleset után maximum két évig adják, ha a biztosított állapota nem állandósult még eléggé ahhoz, hogy állandó járadékát megállapítsák. Teljes munkaképtelenség esetén a járadék az előző évi bruttó kereset kétharmada, részleges munkaképtelenség esetén a kereset meghatározott százaléka.

A Szövetségi Ellátási Törvény szerint a szociális kárpótlás keretében azok jogosultak ellátásra, akik a nemzeti szocializmus időszakában katonai szolgálatuk alatt szolgálati balesetet szenvedtek, illetőleg azok, akik a szolgálatra jellemző cselekmények következtében szenvedtek egészségkárosodást. Az egészségkárosodás számos egyéb válfaját is úgy kezelik, mintha katonai szolgálat alatt következett volna be. Közvetlen háborús hatásnak tekinthető a polgári személyeket, vagy a háború alatti börtönbüntetésre ítélteteket sújtó egészségkárosodás.

A szociális kárpótlásra vonatkozó többi jogszabály a Szövetségi Ellátási Törvénnyel áll összhangban. Folyamatosan érvényes bizonyos sajátos okokból származó egészségkárosodás utáni kárpótlás. A *Soldatenversorgungsgesetz* keretében figyelembe veendő tény a katonák jelenlegi szolgálati tevékenységéből származó károsodás. Az áldozatok kárpótlását szabályozó törvényben az előre megfontolt, törvénytörtő testi sértést veszik figyelembe. A Szövetségi Járványügyi Törvény a kötelező vagy javasolt védőoltások okozta károkra vonatkozik. Ebben a keretben természetbeni és pénzbeli ellátás igényelhető. A természetbeni ellátás nagyjából meg egyezik a betegbiztosítási rendszer keretében nyújtott orvosi és sebészeti ellátással. Ha az igénylő egészségkárosodás következtében munkaképtelenné válik, a táppénzhez hasonló módszerrel kiszámított juttatásra jogosult.

Ha a biztosított személy munkaképtelensége állandósul, az illető nyugdíjra jogosult. Ennek több összetevője van. Az első az a *Grundrente* (alanyugdíj), amit jövedelmi feltétel nélkül mindenki kap, aki 30%-ban munkaképtelen. A *Grundrente* egységes összegű, szintjét a munkaképtelenséggel arányosan állapítják meg. A második összetevő az *Ausgleichsrente* (kiegészítő járadék), amire azok a személyek jogosultak, akik legalább 50%-ban munkaképtelének. Ez úgyszintén egységes összegű, és a munkaképtelenséggel arányos; néhány kivételtől eltekintve jövedelemigazo-

láshoz kötött. Minden *Rente*-t élvező személy jogosult az úgynevezett *Berufsschadensausgleich*-re (a foglalkozási károsodás kiegyenlítésére). Ez az ellátás a munkaképtelenségből fakadó jövedelemkiesés pótlására szolgál; bizonyos korlátok között a jövedelemkiesés négytizedét pótolja. Az áldozat házastársa és/vagy gyermekei is törvényesen szabályozott pótlékra jogosultak.

Munkanélküliség

A munkanélküli biztosítási rendszer fő kockázata az *Arbeitslosigkeit* (munkanélküliség). A törvényhozás munkanélkülinek tekinti mindazokat a munkavállalásra kész alkalmazottakat, akik átmenetileg munka nélkül vannak, illetőleg akik heti 18 óránál kevesebbet dolgoznak. A törvény alkalmazottnak tekinti mindazokat, akik az igény bejelentésekor és utána is rendszeresen, nemcsak esetlegesen, munkavállalói tevékenységet folytatnak. Az alkalmazottnak a munkaközvetítő iroda rendelkezésére kell állnia. Ez azt jelenti, hogy az illető képes és hajlandó a szakképzettségének megfelelő munkát elvégezni vagy a megfelelő rendszabályoknak eleget téve képzésben, illetőleg rehabilitációs programban részt venni. A munkanélküli biztosítási rendszer egy másik kockázatra is kiterjed: ez a munkaórák átmeneti csökkenésének kockázata. A biztosítás azokra az esetekre terjed ki, amelyekben gazdasági körülmények (például a szakma hanyatlása) vagy elkerülhetetlen események (például természeti csapás) okozzák a csökkenést; alapvető feltétel az, hogy az ok a vállalat hatókörén kívül álljon. A biztosítási rendszer csak akkor fizet, ha a munkaórák csökkenése elkerülhetetlen, ha több emberre terjed ki, és ha ebből kifolyólag csökken az alkalmazottak bére. Külön szabály vonatkozik a rossz időjárás miatt bekövetkező munkaóracsökkenésre.

A munkanélküli biztosítás rendszere a munkaadó fizetéseképtelenségének kockázatára is kiterjed az alkalmazottak esedékes bérköveteléseinek tekintetében, habár a biztosítás a munkaadó csődjét megelőző három hónapra korlátozódik.

A munkanélküliek természetbeni juttatásai közül az egyik legfontosabb maga a munkaközvetítő iroda. Egy másik fontos természetbeni szolgáltatás a szakképzés és az átképzés. A legfontosabb pénzbeli szolgáltatás az *Arbeitslosengeld* (munkanélküli járadék). Azok a munkanélküliek jogosultak erre, akik regisztráltatták magukat a Munkaközvetítő Hivatalnál, és letöltötték az úgynevezett várakozási időt (*anwartschaftszeit*), amely a nyugdíjbiztosítási rendszer várakozási idejéhez hasonlítható. Az időt akkor tekintik letöltöttnek, ha a munkanélküli a munkanélküliséget megelőző három évben 360 napig kötelezően biztosított, fizetett munkát végzett. Itt is beszámíthatnak bizonyos pótidőt, például a katonai szolgálati idejét.

A legalább egy gyermeket eltartó munkanélküliek járadéka a hivatkozási idő alatt keresett átlagos, maximált, nettó jövedelem 68%-a, a többieké az előző kereset 63%-a. A munkanélküliek a munkaviszony hosszától

függően korlátozott ideig, 17–52 hétig kaphatnak járadékot. Idősebb munkanélkülieknél bizonyos esetekben a járadék 104 hétig hosszabbítható.

Ha egy munkanélküli már kimerítette a munkanélküli járadékot, munkanélküli segélyre jogosult. Az ellátás jövedelemigazoláshoz kötött, de kapcsolódik a munkából származó nettó jövedelemhez. Összege a gyermeket eltartó munkanélküliek esetében a jövedelem 58%-a, másoknál 56%-a. A munkanélküli segély elvben korlátlan ideig igényelhető.

Munkaórák csökkentése miatt legfeljebb hat hónapig fizetnek a munkanélküli járadékhoz hasonló differenciált segélyt. Ugyanez vonatkozik a rossz időjárás okozta munkakiesés esetében nyújtott ellátásra.

Ha a munkáltató fizetéképtelen, az alkalmazottak legfeljebb három hónapig a munkabérükkel megegyező ellátást kapnak a jövedelemkiesés pótlására. A társadalombiztosítási intézmények a jövedelemkiesést pótló ellátáson felül a társadalombiztosítási járulékot is fizetik.

Orvosi ellátás

A betegbiztosítási rendszer orvosi ellátást szabályozó ága többféle szolgáltatást nyújt. Vannak megelőző jellegű szolgáltatások, mint például a biztosított személyek bizonyos kategóriáinak éves ellenőrzése bizonyos betegségek megelőzése érdekében, vagy gyógyászati segédeszközök illetőleg segítség biztosítása fogyatékoság esetén. Az orvosi és sebészeti kezelés programjában találhatók a gyógyulást elősegítő szolgáltatások; itt különbséget kell tenni az ambuláns és a kórházban fekvőknek nyújtott kezelés között (*Kranken- und Krankenhauspflege*). Az ambuláns betegeknek nyújtott szolgáltatás felöleli az orvosi és fogorvosi kezelést, a gyógyszer- és kötszerellátást, valamint a foglalkozási ártalmak gyógyítását. A gyógyítást biztosító szolgáltatásoknak is vannak törvényi feltételei és korlátai, mint például az, hogy a biztosítottnak nyújtott támogatásnak elégségesnek és megfelelőnek kell lennie, de nem haladhatja meg azt, amire feltétlenül szükség van. Eszerint egy személy akkor vonulhat kórházba, és részesülhet kórházi ápolásban, ha ez a diagnózis felállítása, egy betegség gyógyítása vagy kezelése miatt szükséges. A kórházi ápolás helyettesítésére illetőleg megelőzésére otthoni ápolás is lehetséges. Az igazgatási testületek szanatóriumi kezelésre való beutalást is nyújthatnak.

Az orvosi és sebészeti ellátást a rendszer általában természetben biztosítja (*Sachleistungen*) és csak kivételesen a biztosított költségeinek megtérítésével. Néhány esetben a biztosított személynek hozzájárulást kell fizetnie. Nem az igazgatási testület nyújtja az ellátást, hanem harmadik fél – fogorvosok, orvosok, kórházak és gyógyszerészek. A *Krankenkassen* (betegbiztosító pénztárak) és a fogorvosok, orvosok illetve a kórházak kapcsolatát a törvénykezés részletesen szabályozza. Az érintett felek szervezetekbe tömörülve tárgyalnak tartományi és szövetségi szinten. Ha a tárgyalásokon nem születnek az érvényes törvényeknek megfelelő megállapodások, döntőbíráshoz kell fordulni. Az egyes fogorvo-

sok, orvosok és kórházak csak akkor nyújthatnak ellátást, ha a betegbiztosítási rendszer igazgatási testülete erre engedélyt ad. Ha az illetékes testület nem ad ki engedélyt, a *Sozialgerichte*-hez, a szociális bírósághoz lehet fellebbezni. Bizonyos feltételek mellett az illetékes személy maga választhat orvost, fogorvost és kórházat.

A biztosítási rendszer keretében nemcsak maga a biztosított személy, de házastársa és eltartott gyermekei is ellátásra jogosultak, a táppénz kivételével. A hozzátartozói jogosultság feltétele, hogy a biztosított személy családtagjának jövedelme ne haladjon meg egy bizonyos határt. A *Familienhilfe* (hozzátartozói ellátás) független a biztosított személy által fizetett járuléktól.

Család

A német társadalombiztosítási törvény különböző, a család gazdasági terheit csökkentő juttatásokat tartalmaz.

Minden olyan személy, családi állapotától függetlenül, aki saját háztartásában saját vagy örökbefogadott gyermeket tart el, családi pótlékot igényelhet. Ha egy gyermekkel kapcsolatban több személy is jogosult, akkor az ellátást a tényleges eltartónak ítélik. A családi pótlékot a gyermek 16-odik életévéig fizetik. Bizonyos körülmények között (például, ha a gyermek iskolai tanulmányokat folytat vagy szakmát tanul) a korhatár 27 év vagy ennél is magasabb lehet.

A családi pótlék a család jövedelmének törvényhozás által megszabott összegű kiegészítése.

1985. december 31. óta az a szülő, aki egyévesnél fiatalabb gyermeket nevel, és emiatt semmi vagy csak nagyon kevés (azaz heti 19 óránál kevesebb) munkát tud végezni, nevelési pótlékra (*Erziehungsgeld*) jogosult. A nevelési pótlék arra igyekszik a szülőket ösztönözni, hogy elegendő időt szánjanak gyermekük nevelésére. A munkatörvénykönyv értelmében a hasonló helyzetben lévő szülők nevelési szabadságot igényelhetnek, ami a nevelési pótlékot egészíti ki. A nevelési pótlék azonban a munkaviszonnyal nem rendelkező szülőknek is jár.

A nevelési pótlék összege egységes, csak az első hat hónap jövedelemfüggő, de szegénységet igazoló jövedelemteszt nélkül. Azok a gyermekek, akik 1988. január 1. előtt születtek, tíz hónapig, akik a fenti dátum után születtek, tizenkét hónapig jogosultak nevelési pótlékra.

Unterhaltsvorschuss-t (eltartási előleget) azok a hat évnél fiatalabb gyermekek kapnak, akik egyszülős családban élnek, és akik gyakori kérés ellenére sem kapják meg a nekik járó rendszeres tartásdíjat a másik szülőtől. Az *Unterhaltsausfalleistung* hasonló ellátás azon hat évnél fiatalabb gyermekek számára, akiknek másik szülője meghalt vagy tartózkodási helye ismeretlen. Mindkét ellátás maximum 3 évig igényelhető. A gyermek az öt eltartó szülő jövedelmétől és tőkéjétől függetlenül jogosult a fenti ellátásokra. A gyermek eltartási kötelezettsége a közigazgatásra hárul.

Szükségletek

A Szövetségi Segélyezési Törvény olyan krízishelyzet kockázata ellen nyújt védelmet, amelyet az egyén nem tud kezelni, és amely az alapszükségleteket érinti. Bizonyos körülmények között már az jogosulttá tehet az ellátásra, hogy a krízis újra előállhat. Az ellátást általában nem a múlt-ra vonatkoztatva fizetik. A szükséglet okával nem foglalkoznak. A törvényhozás megkülönbözteti a megélhetési költségek fedezésének általános szükségletét, és a speciális szükségleteket. A speciális szükségleteket sajátos körülmények (például betegség, vakság vagy terhesség) figyelembevételével határozzák meg. Az általános szükségletek kielégítése jog-szerű. A speciális szükségletek kielégítését szolgáló ellátás nyújtása az igazgatási szerv diszkrecionális döntésétől függ.

A speciális szükségletek kielégítése többnyire természetbeni juttatások révén történik. Az általános szükségletek kielégítése viszont pénzbeli ellátásra teremt jogosultságot (*Hilfe zum Lebensunterhalt*). Ennek a juttatásnak a szintjét egy olyan mechanizmussal állapítják meg, amelyet a törvényhozás alkotott a szövetségi állam szintjén. A rendelkezés szerint a juttatás összege nem haladhatja meg a legalacsonyabban fizetett bércsoport bérszintjét.

Ez a rendszer alapvetően a szubszidiaritási elvre épül. Ebből az következik, hogy a juttatás megítéléséhez az igénylő és a vele egy háztartásban élők korlátlan jövedelem- és tőkevizsgálatnak vethetők alá.

Fordította Andor Eszter

Bőhm Antal

Depressziós zónák helyi társadalmi

A lokalitással kapcsolatos kutatásoknak talán legizgalmasabb kérdése a vizsgált települések helyi társadalmának állapotára s minőségére vonatkozik. Vajon mi a magyarázata annak, hogy kedvezőtlen helyzetű helyi társadalmak esetenként fejlődésre képesek, sőt prosperálhatnak, ugyanakkor számos preferált helyzetű település társadalma vegetál vagy éppen szétesőben, bomlásban van? Milyen tényezők szükségesek a helyi társadalom prosperálásához, s miben szenvednek hiányt a romló helyzetű vagy vegetáló helyi társadalmak? Mennyiben külső körülmények, s mennyiben belső, lokális tényezők determinálják a fejlődést, a fennmaradást, vagy éppen a társadalom felbomlását? Szükségszerű-e, hogy kedvezőtlen vagy erősen romló regionális környezetben a helyi társadalmak is átvegyék környezetük tendenciáit, vagy létezik-e számukra valamiféle kitörési lehetőség?

Az alábbiakban arra vállalkozom, hogy ezeket a kérdéseket megvizsgáljam, és megpróbáljam felrajzolni a *depressziós zónák helyi társadalmának állapotát és lehetőségeit*. Természetesen jelen tanulmányom ebben az első, esszészerű megfogalmazásban egy leendő kutatás hipotézise, s ezért műfajának megfelelően vázlatszerű. Feltételezéseimet a későbbi kutatások fogják cáfolni vagy, reményeim szerint, alátámasztani.

Fogalmi gondok

Településszociológus s szociálgeográfus kollégáim bizonyára belekötnének a címben szereplő „depressziós zónák” kifejezésbe, rákérdeznének, hogy mit is jelent, s számos más ajánlanának helyette, pl. ilyeneket: elmaradott térség, válságtérség, halmozottan hátrányos helyzetű térség, elszegényedő régió stb. Voltaképpen mit takar ez a sok, szinoním kifejezés? Fogalmi bizonytalanságot vagy valami mást?

Egy rövid kitérő erejéig utalnom kell azokra az elmúlt évtizedekben, de legalábbis a hetvenes évektől tapasztalható hatalmi görcsökre, amelyek egyes szociológiai, s tágabban, társadalomtudományi fogalmak használatát tabuvá tették. Egyenlőtlenségről például a hetvenes évek közepétől nem volt ildomos beszélni, a szegénységet körül kellett írni, mint

primitív népeknél a megnevezhetetlen dolgokat (lásd pl. a Magyar Szociológiai Társaság 1982-ben rendezett vándorgyűlését, amelynek a „Többszörösen hátrányos helyzetű rétegek” fedőnevet adták), s válságról sem nagyon lehetett beszélni hivatalos fórumokon – úgy látszik, a hatalmat gyakorlók számára ez mindenkor vörös posztó. Úgy gondolom, hogy a tabuk körülírásának szándéka, vagy a tabuktól való félelem motiválta elsősorban a regionális vizsgálatoknál is tapasztalható fogalmi sokféleséget, amelyek csak részben szinonimák, részben viszont koncepcionális különbségeket hordoznak. A nyolcvanas évek közepén Lackó László volt az, aki megkísérelte e témakörben a fogalmi tisztázást „területi válságról” írott tanulmányaiban, disszertációjában. Ő megkülönböztette a válságtérsegeket kiváltó tényezők, területi kiterjedésük, időtartamuk szerint, s egy- és többtényezős, pontszerű és térség megjelenésű, tartós és ideiglenes válságtérségről beszélt. Úgy vélekedett, hogy a válságtérség fogalma mélyebb összefüggéseket takar, mint a depressziós vagy az elmaradott terület. Véleménye szerint: „a hagyományosan megszokott és szinonimának tekintett kifejezések – a depressziós terület, vagy az elmaradott terület – nem képesek visszaadni azt a tartalmat, amit válságnak kell nevezni, ha jelentős lakosszámot érintő, nagyobb terület életének, működésének veszélyeztettségéről, leszakadásáról, több vonatkozású pusztulásáról van szó”.

Természetesen másképp is lehet tipizálni a válságtérsegeket, beszélhetünk ipari, mezőgazdasági vagy ökológiai válságtérségről is. Azonban – véleményem szerint – gazdasági-társadalmi súlyukat, fontosságukat elsősorban makro-társadalmi és -gazdasági környezetük határozza meg. *Ma hazánkban minden kétséget kizáróan a legfontosabb válságtényező a munkanélküliség.* Ami nem jelenti egyáltalán azt, hogy más tényezők – például a környezeti ártalmak – kevésbé súlyosak. Ezek a válságtényezők többnyire egymástól sem függetlenek, ugyanazon régióban nemegyszer több tényező együtt jelentkezik, s időben is gyakran egybe esik, s egész térségeket tehet depresszióssá. A depresszió számomra azért elfogadhatóbb és kifejezőbb kategória, mert a pangást, a válság legmélyebb stádiumát fejezi ki, amely időben is, térségbeliségében is erősen kiterjedt, s kezelése össztársadalmi erőfeszítéseket igényel. *Depressziós zónák számomra a tradicionális válságövezetek, amelyekben hol az infrastrukturális elmaradottság, hol a rossz gazdálkodási esélyek, hol a szellemi és kulturális kifosztottság és leépülés, hol pedig a munkanélküliség kerül előtérbe.* Ezekben a térségekben a különböző válságtényezők szinte egymással rivalizálva jelennek meg, s tartós jelentlétükkel, hatásukkal rombolják a helyi társadalmakat. Az újabb keletű válságtérsegek, például Székesfehérvár és környéke, vagy a Galga menti falvak nyilvánvalóan a recesszió és a munkanélküliség miatt kerültek nehéz helyzetbe, azonban még így, válságukban is, lényegesen kedvezőbb a helyzetük, mint a hagyományosan depressziós Cserhát, Ózd környéke, a beregi Tiszahát, vagy éppen a Szamosköz helyzete. Ugyanis minden valószínűség szerint előbb (és könnyebben) oldódik meg Székesfehérváron és környékén a foglalkoztatás gondja, mint a halmozott hátrányokkal, válságokkal jellemezhető térségek megannyi

gondja. S az is valószínűsíthető, hogy a piaczgazdaság felhajtó ereje előbb fog érvényesülni a piaci szempontból is lényegesen kedvezőbb felvessű Galga mentén, mint – mondjuk – Csereháton.

A depresszió tünetei mindenesetre egyes gazdasági-társadalmi tényezők súlyos válságában jelennek meg. Ilyen tünet lehet az elvándorlások miatti erősen és tartósan csökkenő népességszám, a helyi társadalmak népességének minőségi romlása, a tartósan rossz elhelyezkedési és kereseti lehetőség, a hagyományosan átlagosnál rosszabb életkörülmények, az életminőség alacsony szintje, a helyi lakosság elöregedése, a helybéliek eladósodása, és leginkább a – sok tekintetben a fentiekkel is szorosan összefüggő – munkanélküliség, valamint az alternatív munkalehetőségek korlátozottsága.

Ha a „depressziós” kifejezés elfogadható, akkor egy leendő vizsgálatban érdemes lenne a depresszió *fokozatait* is kimunkálni, annak alapján, hogy az egyes válságtényezők milyen súlyosan és milyen összetételben, milyen más tényezőkkel együtt jellemzik az adott térséget. Ez a „tipizálás” csak első pillanatra látszik öncélúnak, ugyanis meggyőződésem, hogy a válságkezelő terápiát is a depresszió súlyossága alapján kell megválasztani, ennyiben tehát a gyakorlatot segítheti elő. A gondok egy része nyilván helyben – esetleg helyi forrásokból is – megoldható, más része viszont összehangolt regionális vagy nemzeti programokat igényel.

Magyarország depressziós zónái

Nyilvánvalóan magyarázattal tartozom a „zóna” kifejezés miatt is. Számomra azért elfogadhatóbb, mert elasztikusabb, mint a *régió* vagy a *térség*, azaz kiterjedése, mérete kevésbé korlátozott. Ez azért fontos, mert a hangsúly a depresszió van, ami sokkal inkább meghatározó, mint az a tény, hogy féltucat vagy több tucat település érintett-e általa. (Mindezzel természetesen nem szeretném a jelenség térbeli kiterjedtségét bagatellizálni.)

Ha elfogadjuk a munkanélküliséget a legfontosabb válságtényezőnek, akkor érdemes a *munkanélküliségi ráta* alapján szemügyre venni a legveszélyeztetettebb területeket. Ezek a legutóbbi januári helyzetkép szerint a következők:

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében	több mint 15% (40 ezer fő)
Nógrád megyében	több mint 15% (16 ezer fő)
Borsod-Abaúj-Zemplén megyében	12–15% (50 ezer fő)
Békés megyében	12–15% (23 ezer fő)

a munkanélküliségi ráta, illetve – zárójelben – a munkanélküliek száma. Kétségtelen, hogy ezek a megyék nem újonnan váltak depressziós területté, hanem tradicionálisan válságtérségnek tekinthetők. Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében elsősorban az ipari munkanélküliség következményei tapasztalhatók, főleg a nagyszámú ingázó miatt, de velük együtt Békés és Nógrád is jelentős munkaerőkibo-

csátó terület volt az elmúlt évtizedekben. Ebből a négy megyéből igen magas volt az ingázók száma és aránya, s amikor a gazdasági recesszió miatt elsősorban az ingázók (bejárók) veszítették el munkahelyüket, érthető módon ezeken a területeken jelentkeztek leginkább a feszültségek, gondok. A szövetkezeti törvény hatásai, a szövetkezetek átalakulása-felbomlása csak ezután érezteti majd hatását, de könnyen prognosztizálható, hogy a növekvő mezőgazdasági munkanélküliség ezekben a megyékben is jelentősen megnöveli a munkanélküliségi rátát.

Manapság gyakran hallható, hogy egyetlen nagy válságtérség – vagy depressziós terület – az egész ország. Ebben az állításban ugyan kétségtelenül vannak valóságelemek (ha a recesszióra, a gazdasági válságra, a gazdasági szerkezetváltás nehézségére gondolunk), azonban így globális állításként összemosza a válságos és a válságosabb területeket. A válság ugyanis különböző módon és mélységben érinti az egyes régiókat, lokalitásokat, s ennek megfelelően nyilvánvaló, hogy a válság megoldása is jelentős regionális különbségeket igényel. Vagyis nemcsak regionális egyenlőtlenség jellemzi az országot, hanem a különböző válságfolyamatok is meglehetősen egyenlőtlenül érintik a különböző településeket.

A fent említett megyék kétségtelenül válságövezetnek tekinthetők, azonban nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az adott megyén belül az egyes települések között is jelentős különbségek vannak ebben a tekintetben. Ami azt jelenti, hogy a megye nem minden településére jellemző feltétlenül a stagnálás vagy a visszaesés, létezhetnek olyan települések, amelyek valamilyen okból különböznek az általános megyei tendenciáktól. (Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében például a határszéli területek, a megye keleti, délkeleti részei sokkal inkább válságtól terhesek, mint a megye nyugati területei. A nyugat-kelet lejtő megyén belül is jelen van.)

Ugyanakkor mindennek a fordítottja is igaz, a kedvezőbb helyzetű régiókban (és megyékben) is létezhetnek súlyos válsággócok, depressziós zónák. Az Őrség falvai például tradicionális depresszióról tanúskodnak, a dunántúli bányavidékek pedig a bányászok helyzetéből következően kerülnek már hosszabb ideje válságosnál válságosabb helyzetekbe. Ezek a válságok esetenként rendkívüli intenzitással érinthetnek egy-egy települést vagy kistájat, mégis a válság feloldására nagyobb esélyük lehet, mint a fentebb említett megyék esetében, hiszen tágabb környezetük kedvezőbb alternatív megoldásokat kínál, mint amit más területek depressziós zónáiban nyújthat a környezet. Könnyen belátható, hogy – példánknál maradva – az Őrség falvai számára az idegenforgalom, a falusi turizmus lényegesen hamarabb jelenthet felhajtó erőt, mint a Szamosközben, nem beszélve azokról a sokszor illegális munkalehetőségekről, amelyeket a szomszédos Ausztria nyújt a nyugati határszél lakosságának.

A válság kezelésében ezért feltétlenül figyelembe kell venni az adott település vagy térség szűkebb-tágabb környezetének alternatív munkalehetőségeit, foglalkoztatásnövelő esélyét, piaci helyzetét, amely nemcsak a munkaerőre, hanem mindenfajta árura vonatkozik. A felvevő piacoktól való távolság ebben a tekintetben igen nyomós érv lehet. Ezért Nógrád

megye helyzete ebből a szempontból kedvezőbbnek látszik, mint három megyetársáé. Minden bizonnyal a hazai és külföldi tőke is hamarabb talál rá ezekre a piac-közi településekre, mint az istenhátamögöttiekre.

Helyi társadalmak

A fentiekből egyértelműen következik, hogy nem minden település válik szükségszerűen depresszióssá a válságtérsekben sem. Vannak, amelyek a kedvezőtlen körülmények ellenére meg tudják őrizni helyi társadalmuk belső tartását, s képesek veszteségeik kompenzálására. Sopron (és környéke) kiváló példa lehet erre, hiszen a legnehezebb időszakot – az ötvenes, hatvanas évek diszkriminációját – is képes volt átvészelni, s amint kedvezőbbé váltak a feltételek, azonnal elindult a prosperálás útján. S felidézhetjük Pápa példáját is, amelyet Veszprém megyén belül igencsak periferikus helyzetbe taszítottak, s a megyei vezetés a kor szellemének megfelelően vele szemben a megyeszékhelynek, a „szocialista” városoknak és az ipari településeknek kedvezett, mégis, a sokféle és tartós diszpreferencia ellenére Pápa helyi társadalma képes volt értékei jelentős részének megőrzésére, átmentésére, azért, mert helyi társadalma kompaktabbnak, tradicionálisabbnak bizonyult más városok helyi társadalmánál.

A települések helyi társadalma meghatározó szerepet játszhat, általa maradhat fenn, prosperálhat, vagy rosszabb esetben eshet szét a település. Példáink, s főleg vizsgálódásaink arra engednek következtetni, hogy nem feltétlenül a depressziós környezet határozza meg egy-egy település lehetőségeit s fejlődési esélyeit. Az azonban kétségtelen, hogy ezek az esetek inkább csak kivételnek számítanak. Az általános sokkal inkább az, hogy a depressziós zónák településein gyorsan csökken a népesség (vagy a kvalifikáltabb lakosok elköltözését iskolázatosan elöregszik a lakosság, mivel az elvándorlásra inkább a fiatalabbak vállalkoznak; csökken a fizetőképes kereslet – például a szolgáltatások iránt –, következésképpen romlik a szolgáltatások színvonala, s ez megintcsak sok helybéli, leginkább a fiatalokat taszítja el a településről. S ebből az ördögi körből nagyon sok település képtelen kilépni.

Mint ismeretes, településeink egyharmadának népessége ezer főn aluli, s jellemző, hogy ezeknek a településeknek a száma – most már huzamosabb ideje – növekszik. A közelmúltig ezek a tendenciák jellemezték településeinket, s a stagnáló vagy csökkenő népességű településekről tömeges volt az elvándorlás a nagyobb települések és főleg a városok felé. Ez a tendencia azonban már a nyolcvanas évek végétől lassan megfordult, a gazdasági válság, a recesszió, az infláció és a romló életkörülmények miatt pedig valószínűleg felgyorsul a falvakba történő visszaáramlás. Ezt akár a korábbi káros tendenciák kompenzációjának is felfoghatjuk. Csakhogy amíg a kisebb településekről történő elvándorlás főleg a települések szakképzettebb rétegeire – köztük a helyi értelmiség egy ré-

szére – vonatkozott, addig a mostani visszavándorlásban nem ezek a rétegek játszanak meghatározó szerepet, hanem a városi munkahelyeikről elbocsátott munkanélküliek, a szakképzetlen, a nagyobb (városi) településeken is gyökértelen rétegek, amelyek aligha kompenzálják a település korábbi veszteségeit, hiszen sem szaktudást, sem tőkét nem tudnak visszavinni. Természetesen volna egy terület, ahol egzisztencia teremtsére és a helyi társadalmi igények kielégítésére is nyílna lehetőség, s ez a szolgáltatások megannyi formája, azonban a városi munkahelyeikről elbocsátott dolgozók erre a feladatra többnyire teljesen alkalmatlanok. És az sem várható el tőlük, hogy vállalkozásba fogjanak.

Nem most, közvetlenül a szövetkezeti törvény után, hanem évekkel ezelőtt is világos volt a szakemberek előtt, hogy a mezőgazdaság nemcsak hogy nem képes tömeges munkaerő befogadására, hanem további felesleget taszít ki magából. Ez a folyamat újabban felgyorsul, és tovább növeli az amúgy is szép számú helyi gondokat. A depressziós zónák helyi társadalmait ezek a hatások sokkal keményebben érintik, mint a válságnak kevésbé kitett területeket.

Mindehhez számítsuk hozzá a külföldről hazánkba menekülteket, akik először a határmenti – egyébként is depressziós – zónák helyi társadalmában jelennek meg, s számos nehézséggel tetézik a helyi problémákat. Ez alól a nagyobb települések és a városok sem kivételek, egyik-másik határközeli városban, például Szegeden, balkáni állapotok uralkodnak. Ezeket a hatásokat jól működő, anyagi forrásokkal bőségesen ellátott helyi társadalmak is csak nehezen tudják elviselni. A gondok, feszültségek tömege zúdul rá az éppen csak megalakult önkormányzatokra.

A depressziós zónák önkormányzatai

Szegény településnek szegény az önkormányzata – vélik sokan, azonban nemcsak erről van szó a helyi vezetés kérdésében. A szegénység nálunk ugyanis nem kevésbé nyomasztó a szétesett vagy az éppen szétesőben lévő helyi társadalmakra nehezedő megannyi gond. Mindez az önkormányzatok tapasztalatlanságával, gyakorlatlanságával párosul.

A fejlett polgári demokráciák jól működő önkormányzatai több évtizedes, sőt évszázados múltra tekinthetnek vissza, a mi önkormányzatunk viszont csak egy éve funkcionál.

Mint emlékeztetés, az önkormányzati törvényt és kiváltképpen a helyhatósági választásokat felfokozott várakozás előzte meg. Sokan a rendszerváltás befejező mozzanatának tekintették, mások a tanácsrendszerrel való radikális szakításnak. Közvetlenül az önkormányzati választások után alkalmunk volt megkérdezni a polgármestereket arról, hogy az új önkormányzati képviselő testület jobb-e (jobb lesz-e) a régi tanács testületnél vagy sem. A polgármesterek túlnyomó többsége (84,5%) jobbnak (vagy sokkal jobbnak) ítélte meg az új testületet, 11,5% ugyanolyannak tekintette, s mindössze 3,9% vélekedett úgy, hogy rosszabb (vagy sokkal rosszabb), mint a tanács testület. Miben jobb, illetve miben rosszabb? –

megye helyzete ebből a szempontból kedvezőbbnek látszik, mint három megyetársáé. Minden bizonnyal a hazai és külföldi tőke is hamarabb talál rá ezekre a piac-közi településekre, mint az istenhátamögöttiekre.

Helyi társadalmak

A fentiekből egyértelműen következik, hogy nem minden település válik szükségszerűen depresszióssá a válságtérsekben sem. Vannak, amelyek a kedvezőtlen körülmények ellenére meg tudják őrizni helyi társadalmuk belső tartását, s képesek veszteségeik kompenzálására. Sopron (és környéke) kiváló példa lehet erre, hiszen a legnehezebb időszakot – az ötvenes, hatvanas évek diszkriminációját – is képes volt átvészelni, s amint kedvezőbbé váltak a feltételek, azonnal elindult a prosperálás útján. S felidézhetjük Pápa példáját is, amelyet Veszprém megyén belül igencsak periferikus helyzetbe taszítottak, s a megyei vezetés a kor szellemének megfelelően vele szemben a megyeszékhelynek, a „szocialista” városoknak és az ipari településeknek kedvezett, mégis, a sokféle és tartós diszpreferencia ellenére Pápa helyi társadalma képes volt értékei jelentős részének megőrzésére, átmentésére, azért, mert helyi társadalma kompaktabbnak, tradicionálisabbnak bizonyult más városok helyi társadalmánál.

A települések helyi társadalma meghatározó szerepet játszhat, általa maradhat fenn, prosperálhat, vagy rosszabb esetben eshet szét a település. Példáink, s főleg vizsgálódásaink arra engednek következtetni, hogy nem feltétlenül a depressziós környezet határozza meg egy-egy település lehetőségeit s fejlődési esélyeit. Az azonban kétségtelen, hogy ezek az esetek inkább csak kivételnek számítanak. Az általános sokkal inkább az, hogy a depressziós zónák településein gyorsan csökken a népesség (vagy a kvalifikáltabb lakosok elköltözését iskolázatosan elöregszik a lakosság, mivel az elvándorlásra inkább a fiatalabbak vállalkoznak; csökken a fizetőképes kereslet – például a szolgáltatások iránt –, következésképpen romlik a szolgáltatások színvonala, s ez megintcsak sok helybéli, leginkább a fiatalokat taszítja el a településről. S ebből az ördögi körből nagyon sok település képtelen kilépni.

Mint ismeretes, településeink egyharmadának népessége ezer főn aluli, s jellemző, hogy ezeknek a településeknek a száma – most már huzamosabb ideje – növekszik. A közelmúltig ezek a tendenciák jellemezték településeinket, s a stagnáló vagy csökkenő népességű településekről tömeges volt az elvándorlás a nagyobb települések és főleg a városok felé. Ez a tendencia azonban már a nyolcvanas évek végétől lassan megfordult, a gazdasági válság, a recesszió, az infláció és a romló életkörülmények miatt pedig valószínűleg felgyorsul a falvakba történő visszaáramlás. Ezt akár a korábbi káros tendenciák kompenzációjának is felfoghatjuk. Csakhogy amíg a kisebb településekről történő elvándorlás főleg a települések szakképzettebb rétegeire – köztük a helyi értelmiség egy ré-

szére – vonatkozott, addig a mostani visszavándorlásban nem ezek a rétegek játszanak meghatározó szerepet, hanem a városi munkahelyeikről elbocsátott munkanélküliek, a szakképzetlen, a nagyobb (városi) településeken is gyökértelen rétegek, amelyek aligha kompenzálják a település korábbi veszteségeit, hiszen sem szaktudást, sem tőkét nem tudnak visszavinni. Természetesen volna egy terület, ahol egzisztencia teremtsére és a helyi társadalmi igények kielégítésére is nyílna lehetőség, s ez a szolgáltatások megannyi formája, azonban a városi munkahelyeikről elbocsátott dolgozók erre a feladatra többnyire teljesen alkalmatlanok. És az sem várható el tőlük, hogy vállalkozásba fogjanak.

Nem most, közvetlenül a szövetkezeti törvény után, hanem évekkel ezelőtt is világos volt a szakemberek előtt, hogy a mezőgazdaság nemcsak hogy nem képes tömeges munkaerő befogadására, hanem további felesleget taszít ki magából. Ez a folyamat újabban felgyorsul, és tovább növeli az amúgy is szép számú helyi gondokat. A depressziós zónák helyi társadalmait ezek a hatások sokkal keményebben érintik, mint a válságnak kevésbé kitett területeket.

Mindehhez számítsuk hozzá a külföldről hazánkba menekülteket, akik először a határmenti – egyébként is depressziós – zónák helyi társadalmában jelennek meg, s számos nehézséggel tetézik a helyi problémákat. Ez alól a nagyobb települések és a városok sem kivételek, egyik-másik határközeli városban, például Szegeden, balkáni állapotok uralkodnak. Ezeket a hatásokat jól működő, anyagi forrásokkal bőségesen ellátott helyi társadalmak is csak nehezen tudják elviselni. A gondok, feszültségek tömege zúdul rá az éppen csak megalakult önkormányzatokra.

A depressziós zónák önkormányzatai

Szegény településnek szegény az önkormányzata – vélik sokan, azonban nemcsak erről van szó a helyi vezetés kérdésében. A szegénység nál ugyanis nem kevésbé nyomasztó a szétesett vagy az éppen szétesőben lévő helyi társadalmakra nehezedő megannyi gond. Mindez az önkormányzatok tapasztalatlanságával, gyakorlatlanságával párosul.

A fejlett polgári demokráciák jól működő önkormányzatai több évtizedes, sőt évszázados múltra tekinthetnek vissza, a mi önkormányzatunk viszont csak egy éve funkcionál.

Mint emlékeztetés, az önkormányzati törvényt és kiváltképpen a helyhatósági választásokat felfokozott várakozás előzte meg. Sokan a rendszerváltás befejező mozzanatának tekintették, mások a tanácsrendszerrel való radikális szakításnak. Közvetlenül az önkormányzati választások után alkalmunk volt megkérdezni a polgármestereket arról, hogy az új önkormányzati képviselő testület jobb-e (jobb lesz-e) a régi tanács testületnél vagy sem. A polgármesterek túlnyomó többsége (84,5%) jobbnak (vagy sokkal jobbnak) ítélte meg az új testületet, 11,5% ugyanolyannak tekintette, s mindössze 3,9% vélekedett úgy, hogy rosszabb (vagy sokkal rosszabb), mint a tanács testület. Miben jobb, illetve miben rosszabb? –

hangzott a következő kérdés. (A zárójelekben a beérkezett 1400 válaszból a kérdésre adott válaszok gyakoriságát tüntettük fel.) Jobb mindenekelőtt azért, mert az új testület tagjai aktívabbak, operatívabbak, határozottabbak (469), mert nagyobb a felelősségérzetük, inkább lokálpatrióták (421), fiatalabbak (267), jobban ismerik a település gondjait (229) – vélték a polgármesterek. Rosszabbnak pedig leginkább a következők miatt vélték: gyakorlatlanabbak (202), nem ismerik a jogszabályokat (118), néhányan pártosodnak, parlamentet játszanak (76).

Megkérdeztük a polgármestereket arról is, hogy abban az új testületben, amelynek ők állnak az élén, könnyebb vagy nehezebb lesz-e döntést hozni. Túlnyomó többségük véleménye szerint viták, nézeteltérések után sikerül majd döntésre jutniuk (79,6%); a többiek részben úgy vélik, hogy éles viták, komoly konfliktusok fogják megelőzni minden döntésüket (10,7%), illetve viszonylag könnyű lesz döntést hozni (9,7%).

Ha ma kérdeznénk meg a polgármestereket, egy év távlatából valószínűleg kevésbé lennének optimisták. Mindenekelőtt azért, mert még ma sem világos – nemcsak számukra, de az állampolgárok számára sem – az önkormányzatok hatalmi helyzete, és főleg súlya. A tanácsok a régi rezsim hatalmi szerkezetében többszörösen is függő, alárendelt helyzetben voltak, s többek között ezen kívánt változtatni az önkormányzati törvény. Csakhogy ami elvileg egy törvényben logikusan megfogalmazott, az a valóságban egészen másként festhet, valószínűleg a működtetés tisztázatlan feltételrendszere miatt. Az önkormányzatok ma is egy bonyolult hatalmi hálózat alárendeltjei, a kormány, a megye, a köztársasági megbízott intézménye, valamint a dekoncentrált intézmények mind-mind az önkormányzaténál nagyobb hatalmi súlyt testesítenek meg, nem is beszélve arról, hogy közöttük sincs egyértelmű munkamegosztás, egymásba mosódnak a hatáskörök, s gyakran tapasztalható a rivalizálás is. *Enyedi György* nem véletlenül fogalmazott így a közelmúltban: „1990 nyara óta nemcsak hatalmi dekoncentráció, hanem dezintegráció is végbement a magyar települési- és regionális rendszerben. E folyamat homlokegyenest ellenkezik az elmúlt évtizedekben lejátszódott nyugat-európai folyamatokkal, amelyeknek alapvető jellemzője a területi integráció volt. Mivel most hazánkban a nagyszámú és jelentős részben (gazdaságilag és szakmai felkészültségben) gyenge helyi önkormányzatoknak nincs területi érdekkifejező szervezete, a központi kormányzat közvetlen beavatkozása, a területi fejlődés ágazati részérdekeknek való alárendelése nagyon megerősödött.”

Az erősödő kormányzati beavatkozásoknak a fentieken túl persze van sajátos politikai motivációja is. A helyhatósági választások ugyanis nem hozták meg a kormánykoalíciónak az általa elvárt győzelmeket; mint tudjuk, zömmel független és ellenzéki polgármesterek (és képviselőtestületi tagok) kerültek be az új helyi vezetésbe. Mindez a kormány gyanakvását és önkormányzatoktól való elfordulását váltotta ki. Megszorító, sőt bekerítő intézkedései legalábbis egyáltalán nem önkormányzatbarát politikára vallanak.

A helyi politika is visszatükrözi a fenti anomáliákat. A helyi érdekek

érvényesítése és képviselete helyett mind gyakoribb a helyi ügyektől, konfliktusoktól többnyire teljesen függetlenedett pártpolitika hatása. A képviselőtestületi üléseket nem egyszer a nagypolitikai pártharcok árnyékolják be, sok helyen pedig afféle helyi parlamentet játszik az önkormányzati vezetés. Ez az egyik döntő oka a végtelenbe nyúló vitáknak, a döntések elodázásának és a helyben is gyakran tapasztalható gyűlölködésnek.

Természetesen mindez állampolgári mentalitás, politikai szocializáció és politikai kultúra kérdése is. Mintha a helyi társadalmak lakossága jobban felismerte volna ezt, mint a helyi – és országos – politika művelői. Mintha a lakosság egyre inkább érezné, hogy a helyi politika és a helyi vezetés nem lehet egyik vagy másik párt hitbizománya, a helyi politikában csakis a helyi érdekek képviselete lehet a perdöntő, s nem az ilyen-olyan pártállás. S ahol és amikor mindennek az ellenkezőjét kénytelen tapasztalni, természetsszerűleg vonul vissza saját privát szférájába. Bojkotálja a választásokat, távolmaradásával tüntet a politikai aktusok ellen: egyszerűen látványosan fordul el és marad távol az országos és helyi politikától.

Ennek az elfordulásnak persze nyilvánvalóak a következményei. Félő ugyanis, hogy a helyi társadalom és önkormányzata a demokrácia iskolája helyett a politikai tevékenységtől való teljes elfordulás színterévé válik, s ez az új demokrácia kiépülésének az esélyeit ronthatja le.

Az önkormányzatok megfelelő működését másfajta tényezők is gátolják. Például az új helyi vezetés felkészületlensége. A fentebb idézett polgármesteri véleményekben a képviselőtestületi tagok gyakorlatlansága minősül a leghangsúlyosabb negatívumnak. Nos, a polgármesterek jól látták, hogy mire számíthatnak. Tekintettel arra, hogy több mint háromezer önkormányzat működik az országban, szinte lehetetlen mindegyik mellé külön szakapparátust szervezni, ráadásul igen sok szakember hagyta el a tanácsrendszer megszűnésekor a helyi irányító apparátusokat. Az új képviseleti tagok pedig nyilvánvalóan gyakorlatlanok, tapasztalatlanok, s idő kell ahhoz, hogy az amatőrök profikká váljanak. Joggal feltételezhető az is, hogy többéves gyakorlat után sem válik mindenki hivatásos szakemberré. Bonyolítja a jelenlegi helyzetet az önkormányzatokra nehezedő feladatok tetemes mennyisége – rendkívül sok kérdésben kell(ene) felelősségteljesen s időben dönteni. Ezt a nyomást valószínűleg egy nagyon jól képzett szakapparátussal is nehezen lehetne elviselni.

S nem szoltunk még az önkormányzatok gazdasági, gazdálkodási körülményeiről. Ez a legproblematisabb terület. Sok még mindig a tisztázatlan kérdés, például a földtulajdon, a privatizáció, a kárpótlás stb. esetében, s a feladatokhoz mérten meglehetősen csekély az a költségvetési támogatás, amit az önkormányzatok az államtól kapnak. Különösen a kisebb települések vannak rendkívül nehéz helyzetben. Igen sok településen a lakosság megadóztatása teljességgel lehetetlen, mert zömmel nyugdíjasok és olyan kisfizetésűek lakják, akik közül sokan éppen most válnak munkanélkülivé. A válságtérsegek depressziós övezeteiben például a mezőgazdasági termelés összeomlása gyakran egybeesik a munkanél-

külivé vált ipari dolgozók hazatérésével, s a súlyosbodó szociális feszültségek eleve reménytelené teszik az önkormányzatok helyzetét is.

Mindent összevetve, az első év mérlege meglehetősen negatív. Pozitívumnak valószínűleg csak azokat a törekvéseket tekinthetjük, amelyekben az önkormányzatok megpróbálnak egymással összefogva közös érdekeltiséget, szövetséget kialakítani, valamint azokat a polgári kezdeményezéseket, amelyek tanfolyamok, népfőiskolák s egyéb civil mozgalmak szervezésével és mintáival próbálnak segíteni az önkormányzatoknak. Mindez természetesen nagyon fontos, de a kormányköröknek is nagyobb gondot kellene fordítaniok az önkormányzatokra. Az önkormányzatok hatalmi és anyagi-pénzügyi kiszolgáltatottságának csökkentésében, működési feltételeik biztosításában igen nagy felelősség hárul a központi kormányzatra. Egyrészt azért is, mert ez a kiszolgáltatottság az egyik legfőbb gerjesztője annak a légkörnek, amelyben a megalapozott döntések előkészítésére hivatott szakmai, érdemi viták nemegyszer terméketlen politikai vitákba fulladnak.

Másrészt azért is, mert nem nehéz belátni, hogy a helyi társadalmak megfelelő működése az új demokráciának létérdeke, magyarul: nem lehet egyik vagy másik párt hatalmi pozíciójának függvénye.

Vállalkozó önkormányzatok?

Elvileg minden világos. Adva van az évről évre deficités államháztartás, és adva vannak az önkormányzatok. Az államháztartást meg kell szabályozni a rá nehezedő terhek jelentős részétől, csökkenteni kell vagy megszüntetni az állami támogatást számos területen, így többek között a települések esetében is. Amennyiben tehát a központi szerepkörök egy részét az állam átengedi az önkormányzatoknak, annyiban az adott intézmények fenntartási, fejlesztési költségei is átháríthatók az önkormányzatokra. Legyen övük az iskola, óvoda, bölcsőde, a kórház, s a település egyéb egészségügyi, szociális intézményei is, de legyen övük a fenntartásuk gondja is. Ezzel az állam jelentős tehermentéstől szabadulhat meg, az önkormányzatok pedig majd csak elböldögolnak valahogy. Hogy hogyan? Erre az önkormányzati törvény számos lehetőséget ad: vessenek ki adókat – többféle adónemből válogathatnak –, gazdálkodjanak az önkormányzati tulajdonnal, vagyonnal, s természetesen vállalkozzanak. Alapíthatnak vállalatokat (és más intézményeket), kötvényeket bocsáthatnak ki, és természetesen vállalkozáshoz foghatnak. S mivel autonóm intézmények, voltaképpen minden tőlük függ, rátermettségüktől, képességüktől. Ha élni tudnak a lehetőségekkel, ha jól gazdálkodnak, s merészen vállalkoznak, akkor nyilván nem marad el a prosperálás, ellenkező esetben viszont csak vegetálni fognak.

A fenti gondolatmenet meglehetősen ismerős. Rímél arra a felfogásra, amely tízmillió vállalkozót szeretne csinálni a magyar lakosságból, s amely a vállalkozásban látja minden baj orvoslását, anélkül azonban, hogy a realitásokkal tisztában lenne. Itt nemcsak arról van szó, hogy amiként

tízmillió magyar állampolgárból nem lehet tízmillió vállalkozót csinálni, ugyanúgy nem lehet háromezer önkormányzatból háromezer vállalkozó települést, hanem sokkal inkább arról, hogy az *önkormányzatoknak nem ez – nevezetesen a vállalkozás – a funkciójuk*. Elsődlegesen, sőt másodlagosan sem. Nem véletlen, hogy nyugat-európai önkormányzati szakemberekkel találkozva gyakran tapasztaljuk értetlenségüket: mi az, hogy önkormányzati vállalkozás, mi az, hogy vállalkozzon az önkormányzat? Egy dán kolléga például így fogalmazott a közelmúltban: „Nálunk az önkormányzat feladata a szolgálat és a szolgáltatás, ez nehezen fér össze a vállalkozással.” Vagyis náluk az *önkormányzat elsődleges dolga, a települések helyi társadalmának irányítása és szolgálata*, a helyi társadalom érdekeinek képviselője, és a lakosság nyugalmas, zökkenőmentes életkörülményeinek a biztosítása. Márpedig az egészen más funkció, mint a vállalkozás.

Különb en erről nálunk is erősen megoszlanak a vélemények. Még az abban érdekeltet körében is. A már idézett szociológiai felmérés keretében közvetlenül a helyhatósági választások után megkérdeztük a polgármestereket, hogy három, polgármesteri stratégiájukra vonatkozó állítás közül melyikkel értenek egyet. Az állítások – a kérdésnek megfelelően – arra vonatkoztak, hogy miként gazdálkodik az önkormányzat. A válaszok (és arányaik):

a) a helyi önkormányzat mérje fel a helyi erőforrásokat, helyi lehetőségeket, s ami van, azzal gazdálkodik (18,5%).

b) a helyi önkormányzat törekedjen a források bővítésére, kezdjen vállalkozásba, még akkor is, ha ez esetenként kockázatos (53,7%).

c) a helyi önkormányzat elsősorban arra törekedjen, hogy az állami településfejlesztési forrásokból a lehető legtöbbet megszerezzen a maga számára, s gazdálkodását az így megszerzett forrásokhoz igazítsa (27,8%).

Vagyis a második állítás egy vállalkozói stratégiát, a harmadik egy hagyományos álláspontot, az első pedig egy a kettő közötti reális szemléletet tükröz. Mint látható, a polgármestereknek valamivel több mint fele vállalkozásokkal, egynegyede központi támogatást remélve, nem egészen egyötöd pedig az adott lehetőségekből kiindulva gazdálkodna. Markánsabban fogalmazva: az újonnan választott helyi vezetők többsége a kor szellemének, meg a követelményeknek megfelelően válaszolt, viszont egynegyedük konzervatív módon még mindig a központi erőforrásokra apellált. A polgármesterek véleménye tehát a vállalkozó önkormányzatok híveit látszik alátámasztani. Csakhogy ezek a vélemények sokkal inkább a kívánalmakat, s kevésbé a realitásokat fejezik ki. Feltételezhető, hogy a gyakorlatot szerzett polgármesterek ma, több mint egy év távlatából, már másként vélekednének. Közülük sokan valószínűleg visszakérdeznének: vállalkozni, de *mivel, kivel és hogyan?*

S valóban, *milyen eszközökkel* is kezdhethetnek el a vállalkozásokat? Köztudott, hogy az önkormányzatok többsége üres kasszával vagy egyenesen deficitet örökölt a tanácsoktól, s az elmúlt esztendőben is éppen csak a fennmaradáshoz elengedhetetlenül szükséges anyagi forrásokhoz juthatott hozzá. Ezenkívül tisztázatlan és bizonytalan volt a vagyoni helyzetük,

a tulajdonukba visszakerült intézmények, az ingatlanok jelentős része pedig nemhogy nem fialta a pénzt, hanem emésztette. Nem egy önkormányzati vezető meg is fogalmazta, hogy például az önkormányzatok tulajdonába került lakásokkal azt a hiányt is kiosztották nekik, ami a felújítások, rehabilitációk több évtizedes elmaradásából következik. Márpedig a lerobbant lakóházak, slumosodott városnegyedek felújítása százmilliókat, országos szinten milliárdokat igényelne. Az ingatlanokkal az önkormányzatok ezt a hiányt is megkapták. Nem beszélve az infrastruktúra helyzetéről, vagy azokról a súlyos ökológiai problémákról, amelyek várost, falut egyaránt érintenek.

Lényegében a közintézményekkel sem jártak sokkal jobban az önkormányzatok, mivel fenntartásuk költségeit is alig-alig tudják fedezni. Mindehhez számítsuk hozzá azt a bizonytalanságot, ami az alapvető törvények hiányából és a csak félig hozott döntésekből fakadt. Ma még senki nem tudja, hogy miként érinti az önkormányzatokat a kárpótlási igények kielégítése, mit hoz számukra a földtörvény, s mit a privatizáció. Bizonytalan játékszabályokra, ilyen-olyan főhatóságok ígéreteire pedig aligha lehet helyi gazdaságpolitikát építeni. A legfrissebb példa ebben a tekintetben az országos költségvetés. Vajon fölmérte-e valaki annak a kárát, hogy az országos költségvetés ismételten megkésett, az év utolsó óráiban történt elfogadása hogyan érintette az önkormányzatokat? Hogyan lehet központi költségvetés nélkül helyi költségvetést csinálni? Vagy megint előáll az a helyzet, hogy egyik-másik helyen a második, harmadik negyedévben születik meg az évi költségvetés? Lehet-e ilyen körülmények között vállalkozásra gondolni? Lehet-e egyáltalán felelősségteljes döntést hozni?

De kérdezzünk tovább! *Hogyan vállalkozzanak* az önkormányzatok? Ebben a tekintetben teljes a tanácstalanság. Nincs megfelelő minta, s hiányzik az a gyakorlat is, ami valószínűleg csak évek, sőt évtizedek alatt szerezhető meg. A nyugati minták aligha lehetnek mérvadók vagy követhek, hiszen egy-másfél évszázados tapasztalat áll az ott jól működő önkormányzatok mögött. S aligha jelenthet követendő példát a hazai magánvállalkozó, hiszen egészen más ügy saját kockázatra, saját érdekből vállalkozni, mint egy település érdekeit kockára tenni. Különösen akkor, ha sok esetben ma még az sem világos, hogy a polgármesternek vagy az önkormányzati testületnek miben van kompetenciája. A testületek belső feszültségeit, párharcait leszámítva is nehéz az önkormányzatok hatáskörét körvonalazni a megyei önkormányzatok, a köztársasági megbízottak és a kormányzat hatalmi szövevényében. Előszóval és sokszor deklarált autonómiájuk is nagymértékben csorbul az ún. kormányzati dekoncentrált intézmények által. Vagyis miközben gazdasági értelemben az önkormányzatok egyre távolabb kerülnek – ha úgy tetszik: függetlenednek – a központi hatalomtól, jogi és társadalmi szempontból viszont egyre inkább annak szorításába kerülnek. Számos jel arra enged következtetni, hogy az állami beavatkozás és a centralizáció ismét erőteljesen érvényesül, természetesen leginkább a gazdaságon túli területeken. Mint említettük, a kormányt nehezen lehetne önkormányzatbarát hírbe hozni. A

helyhatósági választások eredményét kormánykörökben egyesek nehezen tolerálják. Márpedig, aki (vagy ami) renitens, az aligha számíthat jóindulatra – a közelmúltban erre is számos tapasztalatot szerezhettünk.

Végül, de nem utolsó sorban, azt is meg kell kérdezni, hogy az önkormányzat nevében kik vállalkozzanak. Azok a humán értelmiségiek (pedagógusok, jogászok stb.), akik korábban egy-egy iskola vagy intézmény költségvetését sem önállóan készítették, ha egyáltalán volt alkalmuk arra? Akik korábban egy paternalista gépezet tagjaiként pusztán a felsőbb utasítások, előírások végrehajtását teljesítették, s önállóságot még szakmai munkájukban sem nagyon élvezhettek? Akiknek a kezdeményező – mondhatni vállalkozói – kedvét a korábbi években olyannyiszor sok mindentől elvették?

Kérdéseink természetesen költőiek. Ez különösen a kisebb települések önkormányzati vezetőire érvényes. Márpedig az önkormányzatok egyharmada olyan kistépülés, amelynek lélekszáma az ezer főt nem haladja meg. Annak idején sokat cikkeztek arról, hogy ezekről a településekről elmenekült az értelmiség, könnyen belátható, hogy ezeken a helyeken csak nagyon szűk körből lehetett hozzáértő, a vezetésben valamennyire is járatos képviselőket, polgármestereket választani. S különben is, kikre támaszkodhat ma az a polgármester, akinek a falujában a felnőtt népesség egyharmada nyugdíjas, egyharmada cigány, egyharmada pedig munkanélküli? Önállóan – segítség nélkül – mit lehet kezdeni ezeken a településeken, amelyekre a gazdasági válság, az infláció mellett újabban a munkanélküliség is rázúdul?

Természetesen nemcsak a kis települések vannak nehéz helyzetben, a nagyobb települések is sok tekintetben hasonló gondokkal küzdenek, legfeljebb az ő gondjaikat nagyobb figyelem, esetenként megértés övezi. Valószínű, hogy egy-egy apró falu deficitje kevésbé érdekes a vezetés számára, mint egy-egy városé – az utóbbi ugyanis valószínűleg nem válhat, s nem is válik működésképtelenné.

A sort – s kérdéseinket – tovább folytathatnánk, azonban ez nem célunk, mindössze annyit szerettünk volna bizonyítani, hogy pusztán a vállalkozás deklarálása az önkormányzatok számára nem jelenthet megoldást. Pontosabban: nem az önkormányzati vállalkozások fogják az önkormányzatokat kirángatni a kátyúból, sőt a „vállalkozói önkormányzatok” deklarálása sok esetben félrevezető is lehet.

Természetesen ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy azok az önkormányzatok, amelyek képesek rá, értenek hozzá, s a kedvező feltételeik is megvannak rá, maradjanak távol a vállalkozásoktól. Hiszen erre is van már példa, de hiba lenne ezt általános követelménnyé tenni. Ehelyett talán értelmesebb lenne arra ösztönözni az önkormányzatokat, hogy segítség elő, tegyék lehetővé településükön a profi vállalkozói tevékenységet. Ha a helyi lakosságban nincs vagy kevés erre a hajlam, akkor más településekről csalogassák oda a tőkét kedvezményekkel, megfelelő bérletekkel, s jól előkészített működési feltételekkel, tereppel. Tegyék érdekeltté a helybélieket vagy az idegeneket a vállalkozásban, kössék őket településükhöz – természetesen a vállalkozói érdekek támogatásával. Segítsék

elő a vállalkozói kapcsolatok kiépítését, szorgalmazza a helyi lakosság kooperációs törekvéseit, munkálkodik azon, hogy kialakuljon a lakosság vállalkozói hajlama, s mindez a településhez kapcsolódó identitással párosuljon. Azaz az *önkormányzatok legyenek vállalkozásbarátok!*

Vagyis célszerűbbnek látszik, s eredményesebbnek is, ha nem az önkormányzatok vállalkoznak (és kockáztatnak) közvetlenül, hanem másokra, az arra képes és felkészült, valamint abban érdekelt szakemberekre bízják a vállalkozásokat, s elősegítik tevékenységüket. Természetesen ehhez is szükség van megfelelő segítségre és megfelelő munkára. Ebben a központi (állami) szervezetek is sok mindent tehetnek. Talán nem tanulság nélküli, ha ismét a polgármesterekre hivatkozunk. A fentebb említett felmérésben megkérdeztük a polgármestereket, honnét remélik településük anyagi gondjainak megoldását, milyen forrásokban reménykednek. Válaszaik – s reményeik – sorrendje (zárójelben a válaszok gyakorisága): állami támogatás (770), helyi adók (583), vállalkozási és más gazdasági tevékenység (341), az önkormányzati vagyon értékesítése (175), céltámogatások (139), lakossági összefogás, takarékoság (79), a tisztázatlan jogszabályok miatt nem tudja (57), idegenforgalom, üdülőhelyi díj (49), semmire sem támaszkodhat (39), takarékoság (29), külföldi tőke (14). A sorrend önmagáért beszél, s igen figyelemre méltó.

Mi a teendő?

Elöljáróban két megjegyzés kívánczik ide, amikor a válságkezelés lehetőségeiről meditálunk. Először is ismételten meg kell fogalmazni azt a szakemberek többsége számára evidenciának minősülő álláspontot, hogy a területi fejlesztés egyenlősítése merő lázálom. A régi rezsim egyik vesszőparipája többek között a területi egyenlőtlenségek eltüntetése, a város és falu közötti különbség feloldása volt, ezt sulykolta a központi vezetés a közvéleménybe, miközben az egész országban nemcsak falu és város viszonylatában, hanem az egyes települések, kistájak és régiók között is korábban aligha tapasztalt, markáns egyenlőtlenségek maradtak fenn és/vagy fejlődtek ki. Az egyenlőtlenségeket kezelő központi programok, távlati fejlesztési elképzelések, vagy éppen tűzoltó megoldások pedig számos esetben éppen ellenkező hatást értek el. Következésképpen tudomásul kell venni, hogy területi különbségek mindig is voltak, vannak és lesznek, a különbségek kezelésében legfeljebb arra lehet törekedni, hogy ezek a különbségek csökkenjenek vagy legalábbis ne lépjenek át a társadalmi tolerancia határait.

Másodszor pedig egyértelművé kell tenni, hogy a gondok, feszültségek kezelésében nem szabad összemosni egymással a politikai és a gazdasági kezelés programjait. Ez azt jelenti, hogy egyfelől általános, átfogó regionális politika kimunkálására van szükség, amely nemcsak országosan egységes koncepció kialakításán alapul, hanem figyelembe veszi a tágabb – kelet-európai – környezetünk adottságait és lehetőségeit is, másfelől pedig az átfogó fejlesztési koncepcióval párhuzamosan konkrét telepü-

lésre, tájegységekre vonatkozó gazdasági válságprogramok kimunkálására van szükség.

A tudományos kutatások, a regionális vizsgálatok ehhez adhatnak megfelelő háttérinformációkat. Ezek a kutatások már eddig is jelentős eredményeket tudtak felmutatni, azonban az eddigi eredmények – a kutatások folytatása nélkül – nem elégségesek ahhoz, hogy a változások tendenciáinak feltárásához használhatók legyenek. Folyamatos regionális kutatásokra van tehát szükség, azonban – mint ismeretes – a társadalomtudományok jelenlegi helyzetében ez nehezen realizálható. Márpedig a depressziós zónák alakulása, változása folyamatos kutatások nélkül aligha regisztrálható.

A regionális kutatások egyben lehetőséget teremtenek arra is, hogy a különböző – válság sújtotta – térségekben a helyi problémákkal adekvát megoldások szülessenek. Ezért kellene mielőbb a válságtérségek helyzetét a depresszió fokozatai alapján pontosan körülhatárolni és tipizálni. Ha ezt nem tesszük meg, akkor a válságkezelő programok valószínűleg hatástalanok maradnak.



SZOCIOLÓGIAI
SZEMLE

H-1068 Bp. Benczúr u. 13.

Megjelent a

SZOCIOLÓGIAI SZEMLE

első, 1991. évi száma

Tartalmából:

*Szelényi Iván és munkatársai a politikai mezőről
a posztkommunista átmenet idején*

*Andorka Rudolf a finn és a magyar társadalom
összehasonlításáról*

Róbert Péter az iskolázottsági esélyekről

Bozóki András, Kovács Éva és Pál Gabriella a taxisblokádról

Laki Mihály az inflációt elhárító magatartásformákról

Pokol Béla a professziókról

Tóth István György az igazságosságelméletekről

Balogh István Richard Münchről

Lenka Kalinová a cseh-szlovák szociológiáról

A SZOCIOLÓGIAI SZEMLE a Magyar Szociológiai Társaság negyedéves folyóirata, a Szociológia utóda. Szerkesztésében hazai és külföldi magyar szakemberek vállaltak közreműködést.

Főszerkesztő: Cseh-Szombathy László

Kaszás Iván

Politika – szociálpolitika – lakáspolitiká... na de mi lesz a bérlakásokkal?

A mai kormányzat megrója azokat, akik tollat vesznek a kezükbe, és sötétnek láttatják a jelent és a közeljövőt. Optimistán, derűs arccal kellene felsorakoznunk, arccal a jövő felé, bízva abban a kormányban, amely tizenöt millió magyar kormányja. (Csakhogy ez valahonnan olyan ismerős!)

A bérlakás-szektor derűre okot egyáltalán nem adó helyzetére és egy-két összefüggésre szeretném felhívni a figyelmet, habár Murphy szerint „Sose vess fel olyan problémát, amelyre nem ismered a megoldást.”

Még csak annyit, hogy manapság könnyen megkapja a demagóg címkét (vagy még rosszabbat is) az, aki csak bírál, de nem mellékeli a megoldási javaslatot. Nos, rendben. A tökéletes megoldást egyetlen mondatban összegezni lehet: piaci szintű lakbérekhez piaci szintű szolgáltatás (amihhez természetesen piaci szintű munkabérek és jövedelmek kellenének).

A téma fontosságát az is bizonyítja, hogy ma Magyarországon a lakosság több, mint 20%-a bérlakásban él. Mivel a lakás a létbiztonságnak, az esélyegyenlőségnek, az egészségmegőrzésnek, a családtámogatási és a népesedéspolitikának is egyik igen fontos tényezője, indokolt, hogy a bérlakásban élők számára is elérhető legyen egy társadalmilag elismert élet-szint, vagy triviálisan fogalmazva: a lakbér és a közüzemi díjak mellett (és után) a nyugdíjasnak vagy munkanélkülinek tejre és kenyérre is fussa.

Az „állampárti pártállam” még az ötvenes évek elején létrehozta az államosított ingatlanok kezelésére az IKV-t illetve annak jogelődjeit. Ez a szervezet – az akkori struktúrának megfelelően – rögtön társadalmi feszültségevezető célponttá is vált... s az maradt mindvégig. Mégis, ma, szembeszállva egyes (inkább politikai töltetű) véleményekkel – az IKV-kat azonnal meg kell szüntetni, és az ott dolgozókat szélnek kell ereszteni –, érdemes végiggondolni a rájuk bízott ingatlankezelési feladatokat és tevékenységi köröket.

Az állami ingatlanok kezelését az 1945 és 1950 közötti átmeneti idő után a 244/1950. (X. 1.) MT sz. rendelet szabályozta átfogóan. Eszerint, a kezelő feladata: a rendeltetésszerű használat biztosítása, és a hasznosítási feladatok – a lépcsőzetesen egymásra épülő üzemeltetési, fenntartási, karbantartási és felújítási feladatok – ellátása; az ingatlan szükség szerinti átalakítása; a közterhek viselése. A 6/1987. (IX. 1.) ÉVM sz.

rendelet a kezelés mértékét körvonalazza, amely szerint a kezelőt, ha a jogszabály másként nem rendelkezik, megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei. Tevékenységi köre kiterjed a bérbeadás útján hasznosított lakások, a nem lakás céljára szolgáló helyiségek, és a be nem épített telkek kezelésére.

Jogszabályok határozták meg az alábbiakat is:

- a bérbeadó és a bérlő jogait és kötelezettségeit;
- a házkezelői szolgáltatásokat (épület, járda tisztántartása, háztartási szemét elszállíttatása, személyfelvonók és egyéb központi berendezések használatának biztosítása stb.);
- a nem lakás céljára szolgáló helyiség bérbeadásával kapcsolatos feladatokat;
- társasházak és vegyes tulajdonban lévő ingatlanok kezelését;
- az ingatlan tulajdonos átruházott kötelezettségei tekintetében az Építési Törvény és a Polgári Törvénykönyv a tulajdonjogra és a szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseit;
- a lakbérek és helyiségbérek;
- a fenntartás és felújítás fedezeti forrásait;
- az állami tulajdonban álló ingatlanok elidegenítését.

Az említett alapvető jogszabályok mellett a kezelés hatékonyságát érintő speciális jogszabályok is születtek, úgymint helyiséggazdálkodási rendelkezések, az ingatlankezelést érintő adókra vonatkozó jogszabályok, illetőleg a tetőtérbeépítés és emeletráépítés előírásai.

A feladatok ellátására – szervezeti formául – vállalatot hoztak létre. Ennek belső felépítése jogszabályokhoz, illetőleg az idővel változó szükségességekhez igazodott. Sajnos – a döntési jogkör áttételeződése folytán – a felelősség és a hatékonyság állandó torzulásnak volt kitéve. A helyi irányítást a kerületi műszaki osztály látta el, az ágazati irányítást Budapest esetében a főváros keretén belül működő főigazgatóság, valamint – a maga területén – minden jogszabályt alkotó minisztérium és főhatóság. Végeredményben az IKV-k működését több mint ezer törvény, jogszabály, rendelet és határozat szabályozta, amelyek sok esetben egymásnak is ellentmondtak. A vállalat döntési jogkört a hasonló közszolgáltatási, állami irányítás alá tartozó vállalatokkal szemben fennállása óta nem gyakorolhatott.

Egy 1960. évi felmérés szerint a mintegy 72 000 állami tulajdonú házból kb. 52 000-et kellene részben felújítani; 6500-at korszerűsíteni; bontani kellene majdnem 10 000-t. A felújítási elmaradás mintegy 10 MrdFt volt; 1972-re már meghaladta a 20 MrdFt-ot; 1991-ben ezt az összeget már 200 MrdFt-ra lehet becsülni.

Az épületállomány összetétele különösen Budapesten és a vidéki iparvárosokban kedvezőtlen. A rendelkezésre álló pénzeszközök már kezdettől fogva nem voltak elegendők a feladatok ellátására. A pénz (és a megfelelő szintű karbantartási kapacitás) hiánya csak növelte a feszültségeket. A folyó épületfelújítások és korszerűsítések a lakosság és a vállalat közötti ellentmondást, feszültséget lényegesen csökkenteni nem tudták. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a tömegkommunikációs

szervek csak az ingatlankezelés negatív jelenségeit tárták fel, ezzel szemben sosem ismertették azokat az objektív okokat, amelyek az ellentmondások forrásai voltak.

Az épületállomány állapota kezdettől fogva a lakbéreket messze meghaladó anyagi ráfordítást igényelt volna, ezzel szemben csak a lakberek meghatározott százaléka volt fenntartási kiadásokra fordítható. Tovább rontotta a helyzetet az a tény is, hogy lakóház-felújításról mint fogalomról csak a 70-es évek eleje óta beszélhetünk. A korábbi koncepció alapján inkább nagyobb területeket szanáltak, és helyükön lakótelepi monstrok épültek (Kelenföld, Újpalota, Lágymányos stb.).

Az eredendő, leginkább politikai indíttatású hibás koncepciók vezettek a mára már szinte tarthatatlan állapothoz.

Mindenképpen szólni kell az államosítások után kialakított lakbérszintekről. Ezek meghatározása, alacsony – önköltséget el nem érő – szinten történő megállapítása állami, politikai döntés eredménye volt. Ebben az időszakban, úgy vélem, semmiképpen nem beszélhetünk még szociálpolitikai tényezőkről, inkább a Nagy Szomszédtól átvett ideológiai ötletről. *Mi* ingyen adjuk a lakást a proletariátusnak, és a hozzá kapcsolódó szolgáltatásokért is csak minimális díjat kérünk. Arról persze mélyen hallgatni illett, hogy a munka bérét is ennek megfelelően határozták meg.

A forint bevezetésekor az 1939. évi átlagszinthez képest az általános átszámítási kulcs 1 a 10-hez volt, a lakbér tekintetében azonban csak 1 a 3-hoz. E döntést anélkül hozták, hogy figyelembe vették volna a magán- illetve állami tulajdonban lévő lakások arányát. (Ekkor még rendkívül alacsony volt az állami és egyéb bérlakások aránya, a jelentős többség magántulajdonban volt.) A széles kihatású állami intézkedésekre csak 1946 után került sor. A „visszaszorított” magántulajdonra méretezett lakbér 1948-ban módosult először, amikor is a közületek által helyreállított illetőleg újonnan épített lakások bérét 2,70 Ft/m²-re emelték. Ezt követően – csak a kronológia kedvéért – még az alábbi időpontokban történt lakbérrendezés, azaz emelés: 1953, 1956, 1971, 1980, 1990.

Egy bekezdés erejéig azért érdemes kitérni a jelentősebb *burkolt* lakbéremelésekre is. Első volt a liftdíj, majd a 60-as években az antennadíj. Ezeket két igen kemény csapás követte. A 18/1990. (I. 31.) MT sz. rendeletben bevezetett vízdíj, melyet azóta is szorgosan lehet emelni. Ez már olyannyira nem *burkolt* lakbéremelés volt, hogy egyenesen a szobaszám és a lakás komfortfokozata alapján állapították meg a nomenklatúrát. A másik fajsúlyos ügy az volt, hogy 1990. február óta a lakót terheli a lakás berendezési tárgyainak cseréje is, annak ellenére, hogy azok nem a bérlő tulajdonai: a lakás leltárában szerepelnek.

A lakbér fenntartásra fordítható alacsony hányada mellett figyelembe kell venni azt is, hogy az ingatlankezelő szervezet – megalakulásakor külön fejlesztési forrásokkal nem rendelkezvén – a lakbérbevételekből fejlesztette ki üzemi vagyonát. E fejlesztés természetesen az épületekre fordítható összegek mértékét csökkentette. Ezt a hányadot tovább rontották olyan hatósági intézkedések is, mint az ismeretlen helyen tartózkodó külföldi tulajdonában lévő épületek kezelése vagy egyes városrendezési fel-

adatok – ideértve a városképet alakító építőipari munkákat is – ellátása. Sőt, a 4/1960. (X. 2.) ÉM sz. rendelet kötelezővé tette egyes személyi tulajdonban lévő ingatlanok építésügyi hatóság által elrendelt tatarozását, felújítását a lakóház-javítás terhére. Azt hiszem, nem szükséges részletezni, melyek voltak ezek az épületek.

Minden vállalat eredményességét – így az ingatlankezelőket is – döntően befolyásolják a jogi szabályozás tendenciái. Az ingatlankezelő vállalatok 1956-ban a helyi tanácsok gazdasági feladatokat ellátó szakigazgatási szerveként működtek. Meghatározó céljuk a szolgáltatási jelleg erősítése illetőleg kifejesztése lett volna. Ezt viszont keményen korlátozta, hogy az igények kielégítésére az eszközök a vállalatok létrejötte óta és egész fennállása alatt nem voltak elegendőek. Mindezt tovább torzította, még kedvezőtlenebbül befolyásolta a jogi szabályozás. A kezelés fedezeti forrását, a lakbért először a 8000/1946. (VII. 19.) ME sz. rendelet szabályozta. Az alacsonyan kialakított lakbérszinttel arányban a bérlő a bérbeadótól csak a földben vagy a falban elhelyezett vezetékek (víz, csatorna, gáz, elektromos) állagában – illetve a közös használatú helyiségekben – keletkezett és életveszéllyel fenyegető hiány megszüntetését követelhet.

Ezt követően a lakásbérleti jogszabályok a bérbeadót terhelő kötelezettségek körét a lakbér módosítása nélkül *bővítették*. A 35/1956. (IX. 30.) MT sz. rendelet már a természetes elhasználódás minden pótlását (burkolatok, falazat, nyílászárók, berendezési tárgyak) bérbeadói kötelezettségként állapította meg, kiegészítve mindezt az időközben hatályba lépett Polgári Törvénykönyv a szavatossági jogra vonatkozó rendelkezéseivel. Az 1971-ben és 1980-ban bekövetkezett lakbér-rendezések a fenntartás és a lakbér-szint egyensúlyának helyreállítását nem tudták megoldani, mert az ár- és értékviszonyok inflációs hatása a korábbi viszonylagos egyensúlyt megbontotta. Hátrányos volt az is, hogy a bérbeadói megtérítések körét ugyan jelentősen megemelték (teljes bekerülési költség a korábbi korlátozott áthárítás helyett), viszont – emiatt – a lakóház fenntartására fordítható összegeket nem az *épületre*, hanem a *lakásra* költötték.

A teoretikus elemzők a kezelés ellentmondásosságának alapjait a tulajdoni rendszerre és a tulajdonosi érdekképviselők hiányára vezették vissza. Álláspontjuk szerint az ellentmondás a tulajdoni viszony milyenségében, illetőleg a Polgári Törvénykönyv áru- és pénzgazdálkodására jellemző tulajdonosi jogosítványok megoszlásában rejlett. Így a lakóépület az egységes állami tulajdon része volt, a tulajdont a kezelő tartotta nyilván, és a földtörvény szerint a tulajdonosi irányítást gyakorló szerv az ingatlant kezelésbe adta, de az IKV csak korlátozott kezelői jogkört gyakorolhatott, mert

- a lakás használóját a lakásügyi osztály jelölte ki;
- a nem lakás céljára szolgáló helyiséget a tanács igazgatási osztálya jelölte ki;
- a használatbavételi díjak nem a kezelőt illették meg;
- az elidegenítésből származó bevétel a tanácsé volt.

Sok minden mellett ezek miatt is, az állami tulajdonnak vagyoni érdekességű, a piaci viszonyokhoz alkalmazkodni tudó gazdája nem volt.

Mindezekkel szemben a társadalmi elvárás a bérbeadóval szemben mindig is maximális volt, míg a jogviszony másik alanyával, a bérlővel szemben ez még nem érvényesül. Így aztán jelentős már a lakbér-nemfizetés (nem mindig csak szociális okokra visszavezethetően), a lakáskarbantartási kötelezettség nem teljesítése, sőt a szándékos rongálás is. (Az épület és a lakóköznyezet megvédésére sincs egységes követelményszint.)

Az ingatlankezelés jövőjének és hatékonyságának meghatározása komplex feladat. Nem lehet az előzmények objektív értékelése nélkül reális véleményt nyilvánítani. Az objektív és szubjektív körülmények, a társadalmi válság, a politikai tényezők: mindezek együttesen erősen belejátszanak, hogy a bérlakás-szektor fenntartásának és kezelésének reformja hogyan valósuljon meg.

A bérlakás-szektor átalakítása az önkormányzati tulajdon létrehozásával látszólag megteremtődött, mert megszűnt az a kötöttség, hogy az állami bérlakást csak az állami ingatlankezelő szervezet kezelheti. Az állam (a kormány) részéről zseniális húzás volt, hogy a máig felgyülemlett problémákat – mint létrehozójuk – „átpasszolta” orvoslásra az új tulajdonosokhoz, az önkormányzatokhoz, de mindehhez elfelejtette biztosítani a fedezetet, és főleg a feltétlenül szükséges jogalkotási háttérrel, azaz egy új lakástörvényt.

A parlament elé való beterjesztésre elkészült ugyan egy úgynevezett Nemzeti Lakáspolitikai Koncepció, amelyet hat minisztérium képviselője ellenjegyzett, gazdája még sincs – hacsak nem a Népjóléti Minisztérium (mert a kinevezett kormánybiztos ott kapott szobát). A koncepció készítői számos alapvető problémát megkerültek, vagy egyszerűen elfelejtettek. Úgy tűnik, számukra a valódi világ csak kivétel. Én csak egyetlen mondatot idézek ebből a műből: „...ne legyen állampolgári jog a szociális gondozottság. Szociális gondozásra ott van szükség, ahol az egészségi állapot teszi azt szükségessé, és ebben az esetben a gyógykezelés helyettesíti a szociális gondozást”.

Ebben a koncepcióban – amely még azt sem tudja, hogy a szociális elesettség nem azonos az egészségi állapottal – nincs válasz arra, hogy mi lesz azokkal, akik már ma sem tudják kifizetni az egyre emelkedő rezsit. Nincs válasz arra, ki pótolja és hogyan az épületfelújítás 40 év alatt elmaradt százmilliárdos nagyságrendű hiányát.

Érdemes egy rövid passzus erejéig a Főpolgármester úr 1991 augusztusában kiadott programjavaslatából is idézni. „Az ingatlankezelés minőségének javítására és a költség-haszon-elvnek alávetett ésszerűsítésére az egyetlen lehetséges eszköz a privatizálás. A privatizálást a kerületi önkormányzatok hajthatják végre, oly módon, hogy az egyes háztömbök ingatlankezelésére nyilvános pályázatot hirdetnek. A pályázatok elbírálása úgy történik, hogy a bérlők közgyűlése választ a pályázatok közül.” Ennek az elképzelésnek az a hibája, hogy alkotói nem ismerik a valóságot. A gyakorlati számok és a tapasztalatok alapján, ha egy profitorientált vállalkozó a minimális elvárásoknak eleget akar tenni, akkor ahhoz a

jelenlegi lakbér *minimum kétszerese* szükséges. Rossz esetben (központi fűtéses, liftes házban) akár három-négyszeresére kellene emelni a lakbér-eket. És akkor még nem beszéltünk például arról, hogy a XIV. kerületben a lakók által a nómenklatúra szerint fizetett víz- és csatorna-díj valamint a Vízművek számlája között csak 1991-ben mintegy 40 millió forint volt a különbség. Ezt a különbséget ki fogja állni? Mert a bérlők már teljesítőképességük határán vannak.

Az egész vertikumban a legfontosabbnak az tűnik, hogy az önkormányzatok mint új tulajdonosok milyen elképzeléseket alakítanak ki. Ők vannak a legnehezebb helyzetben, szinte kényszerhelyzetben. A bérlakás-fenntartás intézményi rendszerére generális megoldást tulajdonképpen nem lehet ajánlani, mert ahány önkormányzat, annyiféle megoldás lehet a legalkalmasabb. Más egy nagyközség, 50 bérlakással, s más egy megyeszékhely 50 000-rel. S megint más Budapest, amelyből nem nagyon lenne célszerű 22 várost csinálni, ahol mindegyikben másként határoznák meg a lakbért; de nem húzható ugyanabba a skatulyába például a XVI. kerület 1800 bérlakással, és a XIV. kerület 32 000 bérlakással.

Az Országgyűlés határozata úgy szól, hogy az önkormányzatok saját hatáskörükben döntsék el a bérlakások értékesítésének ütemét, feltételeit, az ingatlankezelés módját és szervezetét, a bérbeadók és a bérlők jogait, illetve a lakbér mértékét. De hogyan?

Bármilyen döntés előtt azonban egy valamit el kell fogadni és el kell fogadtatni. Az *ingatlan- és vagyonkezelés szakma*. Az idevonatkozó jogszabályokon kívül speciális műszaki, pénzügyi, közgazdasági szakismerek összességét igényli.

A tevékenység átalakítási folyamata már 1991-ben megindult, de ezt főleg az motiválta, hogy a mindenki által megutáltatott IKV név még a köztudatból is eltűnjön. Ezzel szemben a problémák megmaradtak, sőt súlyosbodtak, valamint megmaradtak a feladatok is, a munka, amit valakinek el kell végeznie.

A kisebb bérlakás-állománnyal rendelkező önkormányzatok viszonylag jobb helyzetben vannak, mert vagy rábízák a feladatokat egy hasonló jellegű szervezetre (GAMESZ), vagy szétosztják a feladatokat az önkormányzati apparátus szervei között, vagy megbíznak vele egy gazdálkodó szervezetet.

Mindegyik változatnak meglehet mind a jó, mind a rossz oldala. Például veszélyes lehet, ha egy magántulajdonú kft. kapja a megbízást; lévén, hogy maximálisan profitorientált, igyekszik minél kevesebbet – meglehet, a szükségesnél is kevesebbet – fordítani a kezelésre és az üzemeltetésre, szemben a non-profit vagy korlátozottan nyereségérdekelte eddigi kezelővel. Ezzel szemben áll az az óriási előny, hogy nem kell fenntartani egy (a vállalatok számára viszont kötelező) túlméretezett adminisztratív és gazdasági apparátust. Ha az eddigi kezelő szervet vagy vállalatot az önkormányzat részévé teszik, fennáll az a veszély, hogy a jólképzett műszaki és gazdasági szakembereket, akikre tulajdonképpen a legnagyobb szükség van, azonnal elveszítik, mert rájuk is vonatkozna a közszolgálati dolgozók bérnómenklatúrája.

Súlyos gondnak érzem azt is, hogy az IKV-k személyi állományában – különböző régi érdemek és újabb keletű személyi összefonódások eredményeként – még mindig szép számmal vannak alkalmatlan, esetenként korrupt vezetők, és feladat nélküli beosztottak. Félő, ha az átalakítást és annak személyi feltételeit a jelenlegi vezetésre bízzák, elsősorban ezek az emberek mentődnek át.

Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, az 1991. évi XX. törvény, és a fővárosi és a kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény rendelkezései alapvetően lehetővé tették az átalakítást. A vagyonátadási törvény az állami vagyon köréből a lakásokat és helyiségeket, az ingatlanok túlnyomó többségét, az intézményi és közterületi vagyont 1991. IX. 1. határnappal az önkormányzatok tulajdonába adta. Sajnos az önkormányzati vagyona a törvény még nem biztosított teljeskörű tulajdonosi jogokat. Hiányzik az új Lakástörvény, amelynek alapján a lakásgazdálkodás is az önkormányzat hatáskörébe fog tartozni. Az ingatlankezelés fedezeti- és forrásalapjai a jelenlegi törvények értelmében a tulajdon, a vagyonértékű jogok és a bérleti díjak. A vagyon jelentős része forgalomképtelen, másik része pedig csak korlátozottan forgalomképes. A vagyonértékű jogok csak igen kis mértékben mobilizálhatók, a lakbérek és bérleti díjak pedig a fenntartást is alig fedezik. A felújítások mintegy 200 milliárd forintra becsülhető minimális elmaradására az önkormányzatoknak már semmilyen fedezete nincs.

A korábban már kifejtett véleménynek megfelelően, hogy tudniillik Budapestből ne legyen 22 város, lehetséges lenne egy fővárosi, viszonylag egységes koncepció, bizonyos ingatlankezelési feladatok összevonása, a lakbérek től-ig határának megállapítása stb. Ez azonban a kerületek egyedi törekvései és elképzelései miatt valószínűleg nem fog megvalósulni.

A bérlakások kezeléséről újat, a mai helyzetnek megfelelőt kitalálni nem nagyon lehet. Mégis megpróbálok vázolni egy csomagtervet, amely a tulajdonjogok, a jogi szabályozás állandó változásai között is alkalmas lehet 5-30 ezer körüli bérlakás-állomány kezelésére.

Alapvetően meghatározó, hogy az új felépítésben a változások kezelhetővé tételére kell törekedni. Az új rendszer másik fontos eleme a jogszabályi dereguláció kell legyen. E követelményeknek a jelen gazdasági környezetben a vállalkozási forma felel meg a legjobban. Kft.-kben gondolkodom, azzal a megkötéssel, hogy a gazdálkodó szervezet tulajdonosa vagy legalább többségi tulajdonosa és létrehozója az önkormányzat legyen. Így biztosítva lenne az önkormányzati testület irányító szerepe; a feladatellátás minőségét érdekeltségi rendszerrel lehetne befolyásolni.

A jelenlegi IKV-k feladatait az alábbiak szerint különíteném el a szakosított kft.-k között:

1. pénzügyi, számviteli közgazdasági feladatok:
az önkormányzati testület határozatait alapján a tervezés, az éppen érvényben lévő jogszabályok alapján a pénzügyi, számviteli, közgazdasági munkák, a társ kft.-k bérelszámolási és számlaellenőrzési feladatainak elvégzése;

2. vállalkozási, menedzseri feladatok:

pénzcsinálás, elidegenítési és visszavásárlási utasítások végrehajtása, vállalkozási és üzleti tevékenység;

3. üzemeltetési, kezelési feladatok:

a bevétel meghatározott hányadából a központi berendezések üzemeltetése, a lakóházon belüli, ún. kirendeltségi feladatok ellátása, a gondnokok, ház- és járdatarakítók munkáltatói feladata;

4. felújítási feladatok:

a képviselőtestület határozatai alapján felújítási, építési, üres lakás helyreállítási munkák szervezése, elvégeztetése, felügyelete;

5. vegyes tulajdonú ingatlanok kezelése:

a vegyes tulajdonú ingatlanoknál a jelenlegi társasház kirendeltségi feladatok elvégzése, az önkormányzati tulajdonban maradt egyes lakásoknál a speciális műszaki és elszámolási feladatok.

Vita tárgya lehet egy gyorsszolgálati tevékenységet ellátó, közvetlen veszélyeket elhárító fizikai állomány megtartása. Célszerűnek tűnik a bérleti szerződéskötési munkák áthelyezése a polgármesteri hivatal tevékenységi területéhez, mert feladata a lakásosztályok és a helyiség-gazdálkodás szerves része.

A kerületi vagyont jelenleg két, közel azonos struktúrájú állami szervezet kezeli: az IKV és a GAMESZ. Egy egységes szemléletű irányítás kialakításában szinte kézenfekvő az ésszerű összevonás. A vázolt kft.-k mellett talán csak a GAMESZ által ellátott területek üzemeltetésére szükséges egy újabb kft.-t létrehozni.

Ebben a választott felállásban rendkívül fontos az önállóan működő és gazdálkodó egységek közötti információs kötelezettség, valamint az irányítási és ellenőrzési erővonalak kiépítése egymás felé, az önkormányzati testület bizottságai és a polgármesteri hivatal szakapparátusai felé.

A közművek, utak, parkok és egyéb forgalomképtelen vagy részben forgalomképes vagyontárgyak kezelésére létrehozható kft.-vel már a teljes önkormányzati vagyon fel lenne térképezve. Következő lépésként ezekből a kft.-kből vagyonkezelő részvénytársaságot lehetne alapítani, amely a későbbiek folyamán akár biztosítási és banki tevékenységet is folytathatna. Természetesen megvan a jogszabályi lehetőség arra is, hogy az IKV-t és a GAMESZ-t, valamint az egyéb önkormányzati tulajdonú cégeket megbontás nélkül alakítsák át kft.-vé, és úgy alapítsák meg a vagyonkezelő részvénytársaságot. Egy biztos: a feladatok maradnak, és valakinek vagy valakiknek mindenképp el kell azokat látniuk.

A lakáspolitikában, azon belül is a bérlakás- szektorban a szabályozási folyamatokat csak széles körű társadalmi megegyezés bázisán lehet megvalósítani. Amikor Budapest 22 kerülete közül 21-ben liberális irányzatú önkormányzat szabja meg az irányt (a konzervatív többségű parlamenttel esetleg szemben), a következő választásra gondolva mindenképpen keresni kell a valós társadalmi megegyezést.

A külföldi módszerek vizsgálata mindig csábító, de hazai megvalósításuk minden esetben szinte lehetetlen. A volt szocialista országokban a bérlakás-szektorban legalább akkora a csőd, ha nem nagyobb, mint nálunk. (Az egyetlen különbség talán csak az, hogy elegendő számú lakás

van.) És a fejlett nyugateurópai államok? A mindenki által emlegetett vállalkozói bérlakás? Számoljunk! Nyugaton egy átlagos bérlakás beke-
rülési költsége 2 év lakbéréből térül meg. A harmadik év lakbére hozza
be az addigi három év üzemeltetési, karbantartási költségeit, és terem-
t némi felújítási alapot. Profitot hozni a negyedik évben kezd a bérlakás.
Ez a lakbér azonban nem haladja meg a jövedelem 20-25%-át. Nem aka-
rom itt leírni a részletes számítást, de a mi ár- és költségviszonyaink alap-
ján egy kétszobás összkomfortos lakás bére a fenti metodika alapján dur-
ván havi 120 000 forint lenne.

A bérlakásban élőknek, és pont a bérlakás költségeivel kapcsolatban
lenne a legnagyobb szükségük a szociálpolitika eszközrendszerére. A bér-
lakás és a közüzemek egy része az önkormányzat tulajdonába került
ugyan, de az állami támogatás és költségkiegészítés is megszűnt. Ebben
a vonatkozásban a szociális segélyek költségterhei teljes egészében az
önkormányzatokra maradtak.

A jövőre vonatkozóan is alaptézisnek kell lennie, hogy ne a lakást és
a hozzá tartozó közműszolgáltatást segítsük, hanem szükség szerint a
benne lakót. Az már más kérdés, hogy az ár- és bérviszonyok alapján a
bérlakásban élők hány százaléka szorulna már ma is szociális támogatásra.

Egy egységes kerületi vagyonkezelés mindenképpen segítené a segé-
lyek fedezeti forrásának központosítását, az így csökkentett adminisztrá-
ciós költségek plusz bevételt is jelentenének, és jobban egységesíthető
lenne a tervezhető bevételek mellett a kiadási normatíva is.

Végezetül csak annyit, hogy az ENSZ gazdasági, szociális és kulturális
jogok nemzetközi egységokmánya többek között az alábbi jogokat is tar-
talmazza: a lakhatáshoz, az emberhez méltó környezethez való jogot.

Diósi Ágnes

A cigány családsegítés kérdőjelei

A cigány családokra irányuló szociális munkát az elmúlt évtizedekben két irány, kétfajta szemlélet jellemezte.

Az egyik irány a többségi társadalom igényeiből, követelményeiből indul ki, ebből a nézőpontból közelíti meg a cigányságot. Miután a többség cigányokról alkotott véleménye nagymértékben előítéletes, ebből a megközelítésből a többségtől elütő, zavaró külső jegyek tűnnek fel, az okok és összefüggések elemzésének kötelezettsége nélkül, a cél pedig: ezeknek mielőbbi eltüntetése. *Ad absurdum*: a cigányok szűnjenek meg cigányok lenni.

A másik irány a cigányok emberi jogaiból indul ki, helyzetük tényszerű feltárására, etnikai mivoltuk, értékeik megismerésére alapoz, érdekeiket közvetíti a többségnek, végső soron nemzetiségi törekvéseket is megfogalmazhat.

Az egyik iránynak Mária Terézia erőszakos asszimilációs politikájától illetve József főherceg jóhiszemű utópiájától kezdve hosszú előzménye van társadalmunkban.

A másik irány a Kádár-korszak „szocialista” jelszavakba burkolt asszimilációs programja ellenében bontakozott ki, és a mai napig ellenzéki attitűdöt feltételez. Érvényesülését bonyolítja az ellenzéki ségen belül ki-rajzolódó különböző, esetleg egymásnak ütköző álláspontok egyidejű jelenvalósága. Például: a szociológiai vagy etnikai természetű problémaérzékenység. Időről időre feszültségek támadnak a cigány értelmiség és a nem-cigány, de az ügynek elkötelezett progresszív értelmiség között. A cigányok úgy érzik, a nem cigányok nem értik igazán, amit ők mindenkinél jobban tudnak. A nem cigányok úgy érzik, hogy a cigányok bizalmatlanok a felkínált – és égetően szükséges – szaktudással szemben. S miközben a gondok egyre súlyosabbak, a tennivalók égetőbbek, belső harcok osztják meg a cigány értelmiséget is. A helyzet mindinkább kezelhetlenné válik.

A jelen állapot kialakulásában az első – nevezzük *asszimilációs*nak – irányzat is ludas. Vegyük hát szemügyre ennek tipikus jegyeit és megnyilvánulásait a szociális munkában.

Az egyik alaptétel, hogy *a cigányokat rá kell szoktatni a rendszeres munkára*. A követelmény teljesen figyelmen kívül hagyja a tényt, hogy a ci-

gányok évszázadokon keresztül *munkavégzők* voltak hazánkban. Igaz: hagyományos mesterségeiket sosem legalizálta semmilyen céh vagy ipartestület; alamizsna-mértékű jövedelmük csak a társadalmon kívüli pusztá létfenntartásra volt elég. Termékeik, szolgáltatásaik iránt egyre szűkült a kereslet; az 1945-ös korszakváltás kétségbeejtő helyzetben találta őket.

Az új rend rajtuk kívül széles középrétegeket is „átnevelendőnek” ítélte, kihúzva a talajt sok értelmes ipari, mezőgazdasági tevékenység alól. Munkának ettől kezdve csak az állami vagy szövetkezeti szektorban végzett munka számított; így váltak az emberek a hatalom által ellenőrizhetővé, kézben tarthatóvá. Ehhez a munkavégzéshez kötődtek a szociálpolitikai juttatások: a társadalombiztosítás, a családi pótlék, az üzemi étkeztetés, munkaruha, szakszervezeti üdülés, bölcsőde, óvoda, napközi, és sorolhatnánk még. Némely juttatás feltétele a folyamatosan egy helyen betöltött munkaviszony volt.

A cigányok zöme a nagyüzemi hierarchia legalján foglalt helyet. A pária-szintű bér munkás-létet a cigányság fölemelésének gesztusaként tűntette fel a hatalom, miközben az új életforma a hagyományos mesterségek felszámolása, a cigány közösségek bomlasztása irányába hatott. Segédmunkásra bárhol szükség volt abban az időben, oda szegődtek, ahova éppen fölvevtek és nem utálták ki őket; ahol a nehéz munka leginkább elviselhető volt és a lehető legtöbbet keresték. Mindezek miatt és érdekében sűrűn váltogatták munkahelyeiket, az állami munkát meg is szakították, ha egy jobban fizető idénymunka adódott. Így spontán módon kimaradtak számos kedvezményből, ami a jobb helyzetben lévő dolgozók számára természetes volt. Ráadásul stigmaként viselték a „vándormadár”, „megbízhatatlan” jelzőket, s az ítéletet, hogy ők a rendes munkát sosem fogják megszokni, mert *nem is akarnak dolgozni*.

Egyéves folyamatos munkaviszony volt a feltétele a kamatmentes építési kölcsönnek, de az elnyert összeget nem az építető cigány ember kapta a kezébe. Az ezzel kapcsolatos visszaélésekért soha senkit nem vontak felelősségre, egyedül a cigányokat, ha a „beilleszkedéshez” nyújtott feltételek elégtelennek bizonyultak az életforma-váltáshoz. Rajtuk verte el keserűségét az ugyancsak kizsigerelt többség, érdemtelennek kiáltva ki őket mindenfajta támogatásra.

Az „érdemesség” illetve „érdemtelenség” elbírálása a szociális hatóságok komoly feladata lett. Nyomorúságos – bár meglehet, életmentő – segélyek kiutalását hosszas procedura előzte meg, s a döntés mindig a helyi hangulat függvénye volt. A megalázó helyzet kiforgatta maradék méltóságukból az amúgy is kiszolgáltatott embereket, akik így még érdemtelenebbnek tűntek fel. Ha egy-egy hatósági ember szembefordult a bevett gyakorlattal, és emberségesebb módszert alkalmazott a cigányokkal kapcsolatos ügyintézésben, s ennek hatására az ügyfelek viselkedése már nem illusztrálta annyira az érdemtelenséget, az illetőt, „hivatali alkalmatlanság” miatt biztosan kimarták maguk közül a felettesek és a kollegák. Mert a kollektív tudatalatti szférájában működő konszenzus a cigányok kirekesztését határozta el, és ez erősebbnek bizonyult minden értelmes jó szándéknál. A politikai szólamok – „ez a társadalom minden-

kinek megadja a lehetőséget...” – csak megerősítették az embereket abban a tévhitükben, hogy ha valaki nem boldogul, annak ő maga az oka.

Másik alaptétel, hogy *a cigányokat le kell szoktatni a cigány életmódról*, és rá kell nevelni őket, hogy úgy éljenek, mint „más normális ember”. A „cigány életmód” ismérvei pedig a civilizálatlan nyomor tünetei lettek, amiből a cigányság nagy tömegei nem tudtak kilábalni. Mindazok a jelenségek, amelyek egy adott állapot következményei, a köztudatban mint a cigányság etnikai sajátosságai jelentek meg – miközben a tényleges etnikai sajátosságok, a cigányság létező kultúrája, figyelmen kívül maradtak és maradhattak. Ebből talán a legnagyobb baj az lett, hogy a cigányok jelentős részben maguk is elhitték, hogy cigánynak lenni csakugyan valami szörnyű dolgot jelent, s ha befogadtatásra törekednek, akkor le kell szokniuk a cigányságukról. A kollektív öngyűlölet szembefordította egymással az „érdemes” és „érdemtelen” cigányokat.

A szociális dörgedelme: „járjanak tisztán, ne iganak, ne szüljenek annyi gyereket, tanulják meg, mire való a szalvéta és a wc-papír” (stb.) nyilvánvalóan hatástalanok a civilizálódás feltételei nélkül. A paternalista szociálpolitika viszont csak a zavaró jelenségekre figyelt, azok okaira nem, s a kor színvonalától messze lemaradt embereket a konszolidált többség normái szerint ítélte meg. Reménytelen helyzetüket még szankcionálta is, következésképp minél inkább rászorult egy család a szociális támogatásra, annál kevesebb esélye volt rá. A szociális problémák „megoldásának” gyakori módja a gyerekek állami gondozásba vétele lett, s ebből további súlyos problémák származtak.

A cigány családok többségének mérhetetlen kulturális távolsága az iskola követelményeitől a cigány gyerekek zömét kirekesztette a továbbtanulásból, szakképzésből, jelentős mértékben még az általános iskola elvégzéséből is. S ezzel az ördögi kör bezárult. Nemcsak pénzen, sokkal inkább szemléleten múlna olyan iskolák megteremtése, ahol tolerálják a másságot, felfigyelnek az értékekre, amelyekre építeni lehet, hidat vernek különböző kultúrák közé a kölcsönös gazdagodás szándékával – de minden jel arra mutat, hogy ez nem cél.

Az „asszimilációs” nevezett szociálpolitikai törekvések tehát a cigányság kirekesztését eredményezték a gyakorlatban, s így a zavaró különbségek és ellentétek csak elmélyültek.

Napjainkra a helyzet katasztrófálissá vált. A cigányok jelentős része nemcsak munkanélküli, de munkaképtelen is. A többévtizedes nehéz munka, egészségtelen munkakörülmények, rossz lakásviszonyok, nélkülözések, idegfeszültségek aláásták egészségüket, megakadályozták szakemberré válásukat. Gyűlölet övezi a munka nélkül maradtakat, amiért nem dolgoznak, a féllégálisan-illegálisan boldogulókat, amiért boldogulnak, míg a becsületes emberek hiába küszködnek. Támogatásuk ellen nagyobb a tiltakozás, mint valaha, a helyi önkormányzatok sorra-rendre vonják vissza a Kádár-rendszer szerény juttatásait is. A cigányságon vezeteli indulatait az elszegényedő többség. Elvakultságukban az emberek még azt sem mérik fel, hogy saját jól felfogott érdekeik ellen hadakoznak, amikor egy félmillió népességet az életlehetőségektől fosztanak meg. A

növekvő bűnözést is egyedül a cigányok számlájára róják fel, az agresszió, az önbíráskodás viszont kölcsönös. Elszabadult a pokol.

Ilyen körülmények között a másik irány – nevezzük *integrációs*nak –, amely azt célozta, hogy a cigányok kultúrájuk örököseiként, emberi és etnikai méltóságuk, azonosságtudatuk révén válhassanak a társadalom teljes jogú polgáraivá, a lehető legnépszerűtlenebb ellenzéki felfogás lett. Ez az a nézet, melynek vállalásáért egyetlen hatóság, politikai szervezet, szociális- és oktatási intézmény sem kockáztatja presztízsét. A cigánysággal kapcsolatos problémák – minthogy megoldhatatlanok – egyértelműen kellemetlen feladattá váltak. Lerázásuk valósul meg mindenütt; a megoldás irányába mutató törekvések vesztésre állnak. Jó példa erre az a történet, amely az egyik kaposvári iskolában játszódott le. Az iskola az évek folyamán elcigányosodott. A legkevésbé asszimilált, cigány anyanyelvű gyerekek az alsó tagozaton külön cigány osztályokban tanultak. „Félzárkóztatásuk” nem sikerült, ezért az új igazgató úgy döntött, hogy megszünteti ezeket az osztályokat. Egyszeri tesztvizsgálat elég volt ahhoz, hogy az itt tanuló gyerekeket az 5 kilométerrel távolabb lévő kisegítő iskolába utalják. Az igazgatói posztra másvalaki is pályázott: komoly, felkészült, a cigány gyerekek oktatásában nagy gyakorlattal rendelkező pedagógus; egy Waldorf-típusú, személyiség-központú iskola koncepciójával, különös tekintettel a cigány gyerekekre. Erre a pályázatra mindössze öten szavaztak a testületből. A többi pedagógus nem táplált magában semmiféle ambíciót a cigány gyerekek fölnevelését illetően. Másik példa: egy budapesti iskola az elmúlt években gyűjtötte a hátrányos helyzetű gyerekeket. Az új igazgató úgy döntött, hogy ő ebből elitiskolát csinál. Akik nem felelnek meg az elit követelményeknek, mehetnek kisegítőbe, ha nem is fogyatékosok; esti iskolába, ha nem is töltötték be a tizenhatodik évüket. Mindegy! Senkinek sem fontos, mi lesz velük. A szociális intézmények figyelme és rokonszenve az *újonnan* elszegényedők felé fordul; hozzájuk képest az *eredendően* is szegény cigányok érdemtelenebbek a támogatásra, mint valaha. Még a családi pótlékot is sajnálják tőlük, ami most már alanyi jogon jár minden gyerek után. Egy MDF-es alpolgármester nyíltan megmondta, milyen fajta nevelőmunkát vár a Családsegítőtől: csökkentsék a cigány asszonyok szülési kedvét.

A szociális munkának az a típusa, amely nem a rászorulókkal szembeni követelményekből, hanem a rászorulókból és a minden embert megillető *méltóságból* indul ki, voltaképp egyetlen alapelve támaszkodik: *senkit nem lehet másként boldogítani, csak úgy, ahogyan ő maga boldogulni akar és tud*. Szükséges azonban körvonalazni, hogy a cigánysággal kapcsolatban ez mit jelenthet a mai gyakorlatban.

A társadalmunkban működő, konszenzuson alapuló mechanizmusok – és ezek olyan előítéletekből táplálkoznak, amelyeket az emberek észre sem vesznek magukon – konzerválták a cigányság társadalmunkívüliségét. Kilátástalan helyzetében csak egy enyhítő körülmény akad: hogy ez az, amit évszázadokon keresztül megszokott. Gyakorlata van benne. Napjainkban is kialakítja túlélési stratégiáit. Nem újság számára a törvények kijátszása, mert létezését mindig is így tudta biztosítani. Ehhez társul most

a törvényes lehetőségek kiaknázása. Ilyen például az a foglalkozásnak is beillő tevékenység, mely a megszerezhető segélyek meg is szerzésére irányul. Az adott körülmények között ez rendkívül időigényes, nagy pszichológiai érzéket és technikát kívánó feladat. És nagyon sok kellemetlenséggel jár. Munkával megszerezni a pénzt valószínűleg könnyebb lenne. Csakhogy úgy nem tudja. Vagy nincs munka, vagy betegsége miatt nem tud dolgozni, vagy csak olyan munkája van, aminek a jövedelme nem elég a megélhetéshez. Aki meg tudja keresni a pénzt, nem kuncsorog segélyért. Bevett módszer lett a szociális alapon kiutalt lakás értékesítése, kisebbre cserélése. Ilyen és hasonló esetekben az emberek felületesen ítélkeznek a cigányok rovására, a helyzet összetevőinek mérlegelése nélkül.

És feltétlenül megkapja a stigmát az a szociális munkás, aki a helyzetet pontosan ismeri, és az érdekeltek szemszögéből ítéli meg. Gyanússá válik az az intézmény is, amely ilyen embert foglalkoztat.

Fölmerülhet a kérdés: miért nem veszi kezébe népe sorsát a cigány értelmiség?

A válasz nagyon egyszerű. Mert nem képes rá. Nincs abban a helyzetben. Azok az értelmiségiek, akik különböző területeken – oktatásban, közművelődésben, szociális munkában – felvállalják népük gondjait, olyan malomba kerülnek, amely rövid úton felőrli őket.

Az egyik malomkő: a társadalom követelményei. „Azért vagy, hogy megneveld őket.” A másik: a nép elvárásai. „Azért vagy ott, hogy segíts.” Megfelelni egyiknek sem tud. Ekkor, mondjuk, elmegy a politikába. Ismét dilemma elé kerül: hatalom vagy szolgálat? A koncot felkínálják neki. Idegei ekkor már elég tépettek. Elfogad bizonyos kompromisszumokat. Még áztatja magát: a nép érdekében. Belemar azokba a társaiba, akik a nép érdekét másképp fogalmazzák meg. Azok meg őbelé. Marakodnak egymással a kis koncokon, amik csak arra nem jók, hogy valamit is változtatni lehessen. Közben messze kerülnek a társadalmon kívül evickélő tömegektől.

Megkeresett két fiatal. Az egyik főiskolán, a másik egyetemen készül szociális munkásnak. Elmondták, hogy társaik között többen is vannak, akik nyitottak, érdeklődők a cigányság iránt. Tanulni szeretnének, és majd dolgozni is ezen a területen. Kellene valaki, akinek az élete, személyisége ebben eligazítaná őket. Rám gondoltak.

Épp abban a lelkiállapotban találtak, amikor úgy gondoltam: számomra ez a misszió végetért. Megtettem, amit megtehettem, a továbbiakban nincs mit mondanom.

Mégis el kellett gondolkodnom: mit mondhatnék nekik? És rá kellett jönnöm, hogy volna mit. Mert ismereteim konzekvenciája nemcsak a keserű tapasztalat, hogy: minden hiába.

A cigánysággal való találkozás életem nagy szellemi kalandja, és szívét melengető élmények gazdag forrása volt. Van mit megosztanom, és azt is tudom, hogy ez a forrás nem apadt ki, tartogat még kincseket a keresőknek.

Hogy szemben álltam a hatalommal, hogy stigmát viseltem, az engem

sohasem zavart. Biztos voltam benne, hogy az igazság mindig a stigmatizáltak oldalán van. Pontosabban: az ezerarcú igazság arcai közül az övéké a legfontosabb.

Abban is biztos vagyok, hogy életünk értékmérője nem a siker, s a kudarc nem feltétlenül vereség. Aki az árral szemben úszik, bajosan lehet sikeres, de kudarca talán többet ér azok sikerénél, akiket az ár sodor. Nem tudom, mi a megoldás, változatlanul csak kérdéseim vannak. Valamit mégis találtam: az élet igazi árama nem ott működik, ahol a megoldási javaslatok elhangzanak. És az élet okosabb nálunk.



HARMADIK PART teljességügyi értesítő

A KÖRNYEZETTEL,
EGYMÁSSAL
ÉS ÖNMAGUNKKAL
való együttélés új és régi útjait
keresők folyóirata



Megjelenik: 1989 óta,
évszakonként nyolcvan oldalon.
Főszerkesztő: Maurer György



Kapható nagyobb könyvesboltokban,
klubokban és előfizetéssel
Címünk: 1124 Budapest, Németvölgyi út 120.
Telefon: 155-7565 (új!)

INGYENES
mutatványszámot kérésre küldünk.

Lévai Katalin

„...a gyerek érdekében nem történt semmi”

(Beszélgetés a Pest Megyei
Szociális Módszertani Központ munkatársaival)*

Esély: Azt gondolom, ma a szociális ellátás egyik legtöbbet bírált területe kétségkívül a gyermekvédelem. Az elmúlt egy-két évben számtalan javaslat, tervzet készült, de ha jól tudom, még mindig nem történt átfogó változás, nincs új gyermekvédelmi törvény.

Máté János: Ez sajnos valóban így van. Az Alkotmányban történik ugyan utalás arra, hogy a gyermek számára biztosítani kell azt a jogot, hogy megfelelő módon és környezetben nevelkedjék, de ez túl általános megfogalmazás. A ma hatályos törvény tulajdonképpen az 1952. évi törvény kiegészített változata, vagyis gyakorlatilag nincs gyermekvédelmi törvényünk. Az mindenesetre biztató jel, hogy az 1991. évi 61. törvény beiktatásával Magyarország ratifikálta a gyermekek jogairól szóló New York-i egyezményt. Ettől eltekintve egy megcsontosodott, intézményorientált jogi szabályozás létezik csupán, ami komoly nehézséget okozhat a szakemberek számára. Nekem úgy tűnik, hogy az örökbefogadás és a gyámság jogi szabályozása a leginkább kusza és áttekinthetetlen.

Somorjai Ildikó: A gyámi jogkörök egysége és oszthatatlansága borzasztó nagy akadályokat jelent. A jelenlegi rendszerben gyámi jogköre csak a GYIVI-nek van, ami azt jelenti, hogy a mindenkor GYIVI-igazgató az illetékes megye gyerekeinek a gyámja. Nagyon ritkán fordul elő, hogy gyámi jogköröket valamilyen módon megosztanának. Másik súlyos gond, hogy még mindig az intézményi elhelyezés, az intézmények fejlesztése kerül előtérbe, szemben a nem bentlakásos intézményi formákkal, kisebb nevelőotthonokkal, esetleges családi neveléssel. A Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat és a Gyermekérdekek Magyarországi Fóruma nemrég kiadott egy úgynevezett Fehér Könyvet, amely tartalmazza a Charta teljes szövegét, javaslatokat tesz a kusza törvényi szabályozás módosítására, és az új gyermekvédelmi törvénytervezetet is tartalmazza: ezt az utóbbit azonban még nem fogadták el.

* Herzog Mária szociológus, a Módszertani Központ munkatársa; Máté János szociálpolitikus, a Pest Megyei Önkormányzati Hivatal főmunkatársa; Somorjai Ildikó szociológus, az interjú időpontjában még a Módszertani Központ munkatársa volt. A Pest Megyei Önkormányzat egyébként 1992. február 7-i ülésén megszüntette a Szociális Módszertani Központot.

M. J.: Pedig érdemes lenne olykor odafigyelni a külföldi példákra. Hollandiában például a gyermekvédelmi törvény értelmében független gyermekvédelmi szakmai felügyeletet hoztak létre, amelyben 25 szakember vesz részt. Minden évben jelentést készítenek a holland parlamentnek arról, hogy a körzetükben működő gyermekvédelmi rendszer megfelel-e a szakmai kritériumoknak. Nálunk az állam ellenőrzi az állami szervezeteket, és ebben az esetben elég nehéz valós szakmai ellenőrzésről, védelemről beszélni.

S. I.: A független szakmai felügyelet biztosítását nagyon fontosnak tartom. Nálunk ugyanis óriási nyomás érvényesül arra vonatkozóan, hogy a gyermekvédelem egy merev, hierarchikus rendszerben épüljön fel, központi gyermekvédelmi centrumok irányításával. Ezek önmaguk ellenőrzésére létrejött szervezetek, márpedig a felügyeletet és a szakmai támogatást határozottan külön kellene választani. Jelenleg azonban szinte minden területen összemosódik a kettő, mint pl. a hivatásos pártfogó vagy nevelőszülő-felügyelő esetében, aki az egyik kezével pofoz, a másikkal simogat.

E.: Megkezdődött-e a nagy állami rendszer lebontása, eróziója ezen a területen, és várhatóan milyen következményekkel jár ez a folyamat?

Herzog Mária: A piacositás igazi esélyt jelenthetne arra vonatkozóan, hogy egy adott megye területén négy-, öt-, akár tízféle különböző ellátási forma is megjelenhessen. Ez azt jelentené, hogy az állami szubvenció azokat a kezdeményezéseket preferálná, amelyek valóban jól működnek, magas színvonalú ellátást biztosítanak. Persze, ennek a rendszernek is vannak buktatói, de ezek jó eséllyel kivédhetők. Ehhez azonban már most tudni kellene, melyek azok a szakmai szempontok, amelyeket az intézményeknek be kell tartaniuk, és ennek értelmében bekerülnek a törvényi szabályozásba.

M. J.: Ezért is vannak külföldön a gyermekvédelmi szervezetek a legtöbb esetben alapítványi menedzselésben, mert így rugalmasan működhet az egész rendszer. Ha valamelyik intézmény nem jól működik, ez azonnal kontrollálható, a rendszer ésszerűen átalakítható, az erőforrások átcsoportosíthatók stb. A gyermekvédelmi rendszer privatizációja úgy képzelhető el, hogy a jelenlegi intézmények továbbra is állami támogatással, de non-profit intézményként működnek, a jelenleginél sokkal rugalmasabb formában.

S. I.: Azért nálunk is vannak mindenféle kezdeményezések, amelyek kikezdi a mostani rendszert. Ilyen a Vácducai Nevelőotthon példája. Ott végül is nagyon sokféle belső reformot megcsináltak: kialakítottak egy olyan belső ellátó rendszert, amelyben két ott dolgozó szakember nevelőszülőként dolgozik, kiépítették a házon belüli önellátó formát. Kaposváron is láttam egy nagyon jól működő ifjúsági házat, ahol a legnehezebben kezelhető gyerekekkel foglalkoznak kiscsoportos formában. A ház, mindössze hat felnőtt irányításával, liberális szellemben remekül működik, végül is mindenki jól érzi magát.

H. M.: Nem is az a gond, hogy nincsenek kisebb-nagyobb változások, hanem sokkal inkább az, hogy az egész rendszerre vonatkozó koncepci-

onális változtatás késik. A különböző intézmények egymástól elszigetelten működnek, és a legtöbb intézményvezető nem azon gondolkodik, hogyan találhatná meg a helyét egy korszerű struktúrában, esetleg hogyan válthatna, valamilyen átképzés segítségével, hanem sokkal inkább azon fő a feje, hogyan lehetne megtorpedózni mindazokat, akik változtatni akarnak a jelenlegi működésen.

E.: Léteznek-e kidolgozott, adaptálható koncepciók arra vonatkozóan, hogy hogyan működjék az új struktúra?

H. M.: Többféle elképzelés is létezik, ezek egy részét elég jól ismerik a szakmán belül. A skandináv, angolszász modellek jól kidolgozottak, de Magyarországon még alig ismerik őket. Pedig sok mindent átvehetnénk tőlük. Nagy baj, hogy a szakirodalom nincs lefordítva. Kitűnő, kézikönyvként használható angol kötetek jelentek meg; kitűnő munkafüzetek, tanfolyami jegyzetek; vannak videó-anyagok, de ezeknek semmiféle magyar összefoglalójuk nem létezik. A pedagógusokban iszonyúan nagy az ellenállás az ellen, hogy megosszák szakmai kompetenciájukat. A szociális munka megjelenése komoly agressziót vált ki sok pedagógusból, ugyanis attól félnek, hogy az a pedagógia dominanciáját veszélyezteti.

E.: Ugyanakkor ők szenvednek a legtöbbet attól, hogy egyszerre oktatási-hatósági és szociális feladatokat kénytelenek ellátni; tanítanak, segíyeznek, ügyintéznak...

H. M.: Ennek ellenére nem akarnak változtatni, mert nem látják be, hogy nem arról van szó, hogy vagy a pedagógus, vagy a szociális munkás, vagy a védőnő tesz valamit az ügy érdekében, hanem valamennyien együtt.

E.: Szinte már közhely, hogy a kooperáció hiánya csaknem ugyanolyan visszahúzó erő, mint a pénzhiány. Véleményetek szerint milyen módon kellene az intézményeknek együttműködniük ahhoz, hogy végre túljussanak azon a mélyponton, ahol most tartanak?

M. J.: Alapvetően fontos lenne, hogy szakítsanak azzal a régen beidegződött státusz-szemlélettel, amiről korábban is beszélgettünk. 1987 óta a gyermekvédelem a szociális és egészségügyi ágazathoz tartozik, korábban viszont a művelődési tárca fennhatósága alatt állt. A két ágazat között azóta is belháborúk dúlnak, mert a művelődésügy vissza akarja szerezni a területet. Pedig elég nyilvánvaló, hogy a gyermekvédelemben bőven jut szerep a pedagógusnak, az egészségügyi szakembernek, a szociális munkásnak, és így tovább. Nem kompetencia-harcot kellene folytatni, hanem egy több szakma tudását ötvöző rugalmas rendszer kialakításán fáradozni... Ehhez azonban jó néhány jogszabály megváltoztatására is feltétlenül szükség van. A különböző családsegítők, nevelési tanácsadók, gyámügy stb. együttműködési kötelezettségét jogszabályban lehetne rögzíteni.

Független gyermekvédelmi szakfelügyeletet kellene létrehozni. Ma a gyámügyes egyszemélyben dönt, minden kontroll nélkül. Elkülönített gyermekvédelmi bíróság sem létezik, csak olyan bírák, akik gyermekvédelemre szakosodtak. Ők is megfelelő kontroll nélkül működnek.

H. M.: Ha ma úgy döntenének, hogy átveszik az angol rendszert (ami még távolról sem dőlt el!), akkor nálunk is be kellene vezetni a független

bíróságokat, amelyek teljes mértékben tehermentesítenék az önkormányzatokat attól a hatósági munkától, amit jelenleg legtöbbször nem is megfélelő jogi képzettséggel kénytelenek ellátni.

E.: Úgy tudom, a vállalkozások lényege éppen az, hogy elősegítse a kooperációt a különböző szakintézmények között.

S. I.: A jelenlegi bizonytalan időszak problémáira választ kereső értelmes kísérletként jött létre a Pest Megyei Szociális Módszertani Központ. Azt szerettük volna, ha a teljes szociális ellátás – gyermekvédelem, felnőttvédelem, idősgondozás stb. – területére létrejön egy olyan független szakmai csoport, amelyben különböző végzettségű szakemberek, orvosok, jogászok, pszichológusok működnek együtt, s minden hatósági irányítástól függetlenül dolgoznak egy szakmaközi és területi koordináció megteremtésén. Azt szorgalmaztuk, hogy a különböző területen dolgozó szakemberek próbáljanak meg szakmai kapcsolatot teremteni egymással, hiszen teljességgel abszurd, hogy egy nevelőotthoni igazgató ne találkozzék a gyámügyi előadóval.

E.: Ahhoz, hogy eredményesen működhessetek, a teljes rendszer átlátására, és rengeteg információra van szükség. Sikert-e kiépíteni egy több szakmára kiterjedő kapcsolatrendszert, vagy teljesen ad hoc jellegű a munkátok?

H. M.: Teljesen esetlegesek az információink, lényegében csupán személyes kapcsolatainkra építhetünk. Legutóbb például értesültünk arról, hogy egy Dunakeszin élő ikerpárt karácsony előtt két nappal minden előzmény nélkül kiemelték a nevelőszülői családból, és visszahelyezték őket az édesanyjukhoz. Csaknem egy héten át dolgoztunk azon, hogy az illetékes településen dolgozó két érintett szakembert összehozzuk, mert kiderült, hogy még sosem találkoztak egymással. Senki sem gondolta végig, biztos-e, hogy ezt az egyébként remek ötletet, hogy a gyermekeket visszajuttassák a vér szerinti szülőhöz, pont karácsony előtt két nappal, minden előkészítés nélkül, a nevelőszülők idegösszeroppanásba kergetésével kell-e végrehajtani. De a lehetőségeink meglehetősen korlátozottak, mert a megyei Népjóléti Bizottság úgy döntött, hogy nem lehetnek operatív feladataink. A vizsgálatunk célja az, hogy kiderítsük a nevelőszülőktől visszakerülő gyerekek visszakerülésének okait. Ez nagyon izgalmas feladat, amire szívesen vállalkoztunk, de sokszor ütközésbe kerülünk különféle intézményekkel.

S. I.: Ezen túlmenően kezdeményeztük egy háromnapos szakmai rendezvény összehívását, amelyen különböző településeken dolgozó szakembereknek ajánlottuk fel azt a lehetőséget, hogy egymással megismerkedve fogalmazzák meg saját területük problémáit, illetve adjanak tájékoztatást saját tevékenységükről. Probléma-megbeszélő csoportokat is létrehívtunk, amelyek témáit nem szűkítettük le a gyermekvédelem területére. Ugyanis más területen hasonlóan súlyos gondokat látunk. Az idősgondozásban is iszonyúan nehéz helyzetek alakulnak ki, például amikor az idősek emberek bekerülnek egy otthonba, és ettől kezdve megszűnnek korábbi kapcsolataik. De a problémákat sorolhatnám a végtelenségig. A Szociális

Módszertani Központ a különböző területek koordinálását ezért tartja kiemelten fontosnak.

M. J.: Az eredeti elképzelés szerint egy komplex, több területre kiterjedő módszertani központ létrehozásáról volt szó, amely elsősorban szolgáltat, nem pedig hatóságként működik. Olyan szolgáltatásokat kínál ugyanis, amelyekre nagy igény van mind a gyermek-, mind a felnőttvédelem terén. Az új önkormányzati vezetés megalakulása után a Központ helyzete némileg változott. Az új vezetés (ahogy ez szinte szokásos) meglehetősen bizalmatlanul figyelt mindent, aminek a régi rendszerhez a legcsekélyebb köze volt. Apránként – nem tudom kibogozni, milyen szempontok alapján, de – végül is a közgyűlés Népjóléti Bizottsága úgy döntött, hogy a Módszertani Központ szerepét korlátozza, annak ellenére, hogy a gyermek- és ifjúságvédelem területét továbbra is kiemelten fontosnak tartja. Vagyis a gyakorlat megintcsak az lett, hogy bizonyos meghatározhatatlan módszertani feladatokat kitelepítenek egy-egy szociális otthonba, az elvárások és feltételek tisztázása nélkül. Tény, hogy módszertani központ működtetése egyetlen megye számára sincs előírva. Itt nagy hiba történt a jogalkotásban. A régi rendszer utolsó éveiben volt egy felfutási szakasz, amikor a szociális ellátásban a komplex szemlélet elég jól érvényesült. Most újra leszálló ágba kerültünk.

H. M.: Ezzel kapcsolatban még egy fontos mozzanatot szeretnék megemlíteni. Ahogyan mondtuk már, mi egy szakmai feladatokat végző módszertani csoport vagyunk, minden hatósági funkció, jogosítvány nélkül. Ebből következik, hogy tevékenységünk, vizsgálataink eredménye senkit semmire nem kötelez. És mert manapság nincs nagyon magas presztízse sem a szellemi tevékenységnek, sem a tanácsadásnak – módszertani kutatásról már nem is beszélve –, ezért sem a megyék, sem az intézmények nem tartják követendőnek – vagy legalábbis figyelemre méltónak – az eredményeinket. Mi leírhatjuk azokat, de minek?

M. J.: Én ezt inkább úgy közelíteném meg, hogy a jelenlegi vezetés számára a módszertani eredmények súlya közel sem annyira fontos, mint amennyire a korábbi vezetés számára az volt. Egy másik szempont, hogy az önkormányzatok költségvetésük szűkössége miatt, csak arra költenek, amire nagyon muszáj.

H. M.: Ehhez csak annyit szeretnék hozzátenni, hogy a Módszertani Központ munkatársainak fizetése igazán nem nagy tétel az önkormányzat számára. Azt gondolom, hogy a kutatás támogatása végül is nem elsősorban anyagi kérdés, vagy ha úgy jelenik meg, akkor már baj van. Egy önkormányzatnak arra van pénze, amire nagyon akarja, hogy legyen. Ennél fontosabb kérdésnek tartom azt, hogy az önkormányzatoknak a szakma ellenállásán túl a közvélemény ellenállásával is meg kell küzdeniük, amikor egy új szemlélet bevezetéséről van szó. Arra gondolok, hogy nagyon nehéz elfogadtatni egy szemléletváltáson alapuló új struktúrát akkor, amikor határtalanul nagy előítélet tömeggel kell szembefordulni.

E.: Hogyan tovább? Miért mondtátok azt a beszélgetés előtt, hogy gyorsan készítem el az interjút, mielőtt még megszűnik a Központ?

H. M.: A Népjóléti Bizottság 1991 júliusi ülése óta a Pest Megyei Ön-

kormányzat nem áll velünk szóba, kivéve persze Máté Jánost, aki a Népjóléti Iroda és a Módszertani Csoport között koordinátor. November végén a vizsgálatunkat a Népjóléti Bizottság felfüggesztette, amiről – jellemző módon – nem minket, hanem a munkáltatónkat, a Petényi Cse-
csemőotthon vezetőjét értesítették csupán.

E.: Mi volt a felfüggesztés oka?

S. I.: Ez számunkra sem egészen világos. Mi azt csináltuk, ami a vizsgálatunk feladata volt: megnéztük, hogy a nevelőszülőkhöz kihelyezett gyerekek mennyi idő után és miért kerülnek vissza nevelőotthonokba vagy szülőkhöz. Menet közben azonban kiderült, hogy a nagy kérdés tulajdonképpen nem is maga a visszahelyezés, hanem már a kihelyezés. Az általunk vizsgált mintegy ötven eset közül a legtöbbnél egyértelműen kimutatható, hogy már a kihelyezésnél létezett egy olyan csapda, ami aztán a visszahelyezéshez vezetett.

E.: Melyek a jellegzetes csapdák?

H. M.: A legnagyobb csapda tulajdonképpen az, amiről itt végig beszéltünk: nincs igazi kapcsolat a területen dolgozó szakemberek és az intézményekben dolgozók között. Amikor egy intézményből a GYIVI javaslatára kikerül egy gyerek, akkor sem az intézmény vezetője, sem a gyerek nevelője, de még a GYIVI sem ismeri pontosan azt a közeget, ahová a gyerek kerül. Az elhelyezésnél nyilvánvalóan nemcsak a nevelőszülő személye számít, hanem a gyerek személyisége is. Őt minden bizonnyal súlyos sérülések érték. Ezért pontosan tudni kellene, hogy a nevelőszülő milyen intézmények támogatására számíthat, amikor a várhatóan problémás gyerekeknek segítséget akar nyújtani. Mindezt azonban nem vizsgálja senki, a nevelőszülő maga pedig semmiféle képzést, felkészítést nem kap. Így a gyerekek sokszor eleve olyan családokhoz kerülnek, ahol a kudarc már szinte a befogadás pillanatában garantált. A gyermekvédelemben hagyományosan meglévő nevelőszülő-ellenesség viszont azt az érzést indukálja, mintha a nevelőszülő alkalmatlansága jelentené a döntő okot a visszahelyezésnél, nem pedig a kihelyezés módja.

E.: Nem egészen értem, miért ilyen nagy a nevelőszülőkkel szembeni ellenérzés, amikor olyan sokszor elmondták, leírták, hogy a hagyományos nevelőotthonok mennyire személytelenek, ridegek, milyen sok sérülést okoznak az ott élő gyerekekben...

S. I.: A Pest megyei gyermekvédelmi rendszerben történt is pozitív változás e tekintetben. Pest megyében található a legtöbb nevelőszülő, és a gyerekek nevelőszülőnél történő elhelyezése több mint 40%-os, ami jó aránynak mondható.

M. J.: Csak a pontosság kedvéért jegyzem meg, hogy ezúttal hivatásos nevelőszülőkről beszélünk. Ez az ellátási forma viszonylag új a magyar ellátási hálózatban. Egy 1987-es jogszabály tette lehetővé, hogy a nevelőszülői feladat ellátása munkaviszonyt jelenthessen. A hivatásos nevelőszülők kétharmada egyébként Pest megyében él.

S. I.: A nevelőszülői elhelyezésnek egyébként három formája létezik. A hagyományos nevelőszülői hálózat, amelyben a nevelőszülők gondozási díjat kapnak; egy kísérleti konstrukció eredményeként létrejött, családon-

ként két gyermek nevelését ellátó nevelőszülői hálózat; és végül az a nevelőszülői hálózat, ahol családonként legalább öt gyerek nevelését vállalják.

E.: Végül is meddig jutottatok a kutatásban, amikor kénytelenek voltatok leállni?

S. I.: A problémák feltárásában legfeljebb félútig jutottunk, de amit eddig kiderítettünk, az bizonyos értelemben az intézményrendszer ellen szól, és így komoly intézményi érdekeket sért. Amennyiben ugyanis a nevelőszülőket az intézmények választották ki, majd kiderül, hogy alkalmatlannak bizonyultak, akkor arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az intézményi kiválasztás nem jól működik. De intézményi érdeket sértünk abból a szempontból is, hogy a nevelőszülőhöz került az ellátási normatíva, nem pedig az intézethez.

H. M.: Ha a nevelőszülőről kiderül, hogy van olyan jó, mint az intézmény, akkor abban a pillanatban megkérdőjelezhető, hogy a gyermekvédelem kizárólag a pedagógusok kompetenciájába tartozik-e. De intézményi érdeket sértünk annyiban is, hogy a nevelőszülői hálózatot nem a hagyományos gyermekvédelmi intézmények találták ki, nem is ők iniciálták, ezért nem veszik jó néven, hogy kívülről jött szakemberek belekötögnak a dolgaikba.

M. J.: Fontos tudni, hogy a nevelőotthonok is önálló jogi intézmények és önálló gazdálkodók, de a törvényes képviselőt a GYIVI kezében van. Valamennyi intézeti gyerek törvényes gyámja a GYIVI igazgatója. A nevelőotthon igazgatója nem lehet intézeti gyám, és egyetlen gyámügyi jogkört sem adtak még át nevelőszülőnek, pedig a törvény értelmében ez lehetséges volna.

E.: *A gyámügyi feladatok megosztása tehát még nem történt meg. Egészen véve egy nagyon merev struktúrával találja magát szembe a szakember, és úgy tűnik, minden olyan kutatás, amely kicsit is kikezdi a szisztémát, óriási ellenállásba ütközik. Végül is, milyen szakmai nyomást tudtok érvényesíteni?*

S. I.: Az ilyen típusú szakmai vizsgálódásokkal, mint a Központ kutatása volt, lehet valamiféle nyomást gyakorolni a működésre. Mi ugyanis elsősorban nem *hibákat* akartunk ki- és felmutatni, hanem *problémákat* szeretünk volna feltárni, hogy aztán valamiféle közös stratégiát alakítsunk ki a megoldásukra. A mi kísérletünk nem volt sikeres, de azért vannak mindenféle biztató kezdeményezések, mint például az Alapítvány a Nevelőszülőkért. Ez az alapítvány már két csoportot is működtet nevelőszülők számára Pest megyében. Vidéken is több hasonló csoport működéséről tudok. Nógrád és Szolnok megyében maguk a GYIVI-k kezdeményeztek ilyen csoportokat. Az ilyen jellegű kezdeményezéseknek van helyük a nap alatt, és biztos, hogy jó irányban változtatják a struktúrát.

M. J.: Ez a kérdés szociológiai oldala. Jogi szempontból nagyon egyszerű lenne a szakmai nyomásgyakorlás. Iránymutatások szolgálhatnák azt, hogy a gyámügyesek tegyenek valamit annak érdekében, hogy a nevelőszülőkhöz is kerülhessenek gyámi jogok. Jelenleg a gyámügyi hálózat

a Köztársasági Megbízotti Hivatalhoz tartozik, és a megyéknek tulajdonképpen nincs is gyámügyi funkciójuk; az örökbefogadást a KMH-nál működő gyámügyi hálózat intézi. Ezzel szorosan összefüggő kérdés, hogy biztosítani kellene a nevelőszülők megfelelő felkészítését, mert a jelenlegi elképzelések szerint az a GYIVI képezi őket, amely ellenérdekelte a nevelőszülői hálózat létrehozásában.

H. M.: Visszatérnék ahhoz, amit az előbb Ildikó említett a hibák felderítésével kapcsolatban. Én is messzemenően egyetértek azzal, hogy egy tudományos vizsgálat célja elsősorban nem az, hogy korábbi bűnökkel felkutasson. De azért az elmúlt három év anyagainak feldolgozva találtunk olyan gyereket, akit öt nevelőszülői kihelyezés és visszahelyezés ért eddigi élete során. És találkoztunk szexuális abúzus esetével is. Ezekben az esetekben azóta sem történt semmi. És nem is az a legnagyobb baj, hogy a nevelőszülővel szemben nem indult eljárás, hanem az, hogy a gyerek érdekében nem történt semmi. Most egyébként mindkét gyerek szökésben van. Azt gondolom, ilyen esetekben mégiscsak vissza kellene görgetni az ügyet, és meg kellene nézni, hogy kit terhel a felelősség. Az lehetetlen, hogy az intézményeknek semmiféle megoldásuk ne legyen ilyen helyzetekben.

M. J.: A mostani bizonytalan egzisztenciális helyzetben viszont erősebb az az érdek, hogy ne bolygassuk a múltat, maradjon minden a régiben, abból nem lehet nagy baj.

Felelősség kérdésében
Fogadjuk a valószínű, megfontolt
Évelőváltásban a gyermekkel bánt
meg lehet csinálni,
Az az érdekbe való beavatko-
zással jobbat lehet csinálni, és
kicsit megvárni, mert a felelősség
elapadóbb, és ez az az érdekeltség
bármilyen az az érdekeltség
gyermek a GYIVI igazgatója, ami
a gyermek jogainak védelme.

Máté János

Gyermekevédelem Hollandiában

A közelmúltban, az Overijssel megyei „de Ambelt” Alapítvány Ifjúságvédelmi Központjának meghívására a Pest Megyei Önkormányzat munkacsoportja szakmai tanulmányúton vett részt, melynek során a holland gyermek- és ifjúságvédelem jelenlegi működésével ismerkedett. Miután a tárgyban folyó törvényelőkészítési munka hazánkban a „*Gyermekek a jognak asztalánál*” című anyag megjelenésével (ez az anyag a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat és a Gyermekérdekek Magyarországi Fóruma közös munkacsoportjának munkája), úgy tűnik, új lendületet kapott, ezért a továbbiakban a holland modell fő vonásait nemcsak a jelenlegi magyar gyakorlat, de az említett törvényjavaslat figyelembevételével is igyekszem szemügyre venni. Céлом az, hogy – a teljesség igénye nélkül – olyan megoldásokat ajánljak megfontolásra, amelyek Hollandiában az egész rendszer hatékony működésének garanciái, és amelyek nálunk, sajnálatos módon, az új törvényjavaslatban sem nyertek kellőképpen teret.

Független szakmai minőségi felügyelet

A holland gyermekvédelmi törvény *célja* (az igényeknek megfelelő, jó minőségű és összefüggő szolgáltatások biztosítása) és *fő alapelvei* (a gyermek életébe történő beavatkozás a lehető legcsekélyebb mértékű, és a lehető legrövidebb ideig tartó legyen, terepe minél közelebb essék a gyermek lakóhelyéhez; az intézmények pedig felelősek munkájuk minőségéért) már jelzik, hogy a barokkos magyar szabályozási stílussal ellentétben a hangsúly – amolyan puritán pragmatizmussal – a főbb kérdések egyértelmű tisztázásán van.

Ennek megfelelően óriási szerepet kap a gyermekvédelmi szolgáltatások megfelelő minőségének biztosítása. Erre azonban az egy parlamenti ombudsman (ez egyébként a magyar törvényjavaslat megoldása is) nem bizonyult elégségesnek. Ezért a holland törvény továbblépett, és egy olyan, a Parlamentnek felelős minőségi felügyeletet hozott létre, amely munkáját a törvényben előírt módon végzi (miután azonban ezt itt *fontos* kérdésnek tekintik, nem spóroltak a szabályozással, és nem bízták ezt egy alacsonyabb szintű jogszabályra). A minőségi felügyelet – amely

egyébként összesen 25 emberből áll – a következő szempontok betartását felügyeli az egyes gyermekvédelmi intézményeknél országszerte: kliensre-orientáltság (ebben a gyerekek mellett a szülők, rokonok stb. is benne foglaltatnak); a magánszféra védelme (intézménylátogatásaink során erről például a gyerekeket már előre értesítették); a panaszjog érvényesíthetősége; nyitottság illetve látogathatóság; megfelelő szakemberek alkalmazása; megfelelő lakóköörülmények; együttműködés a többi intézménnyel; s végül, de nem utolsósorban, az adott gyermekre szabott konkrét és szisztematikus gondozási terv, illetve az összesített intézményi évi beszámoló.

Mint látható, a minőségi felügyelet nem vizsgálja sem a pénzügyi, sem a higiénés, tűzvédelmi és élelmezési körülményeket (ebből különösen a pénzügyi szempontok alóli felszabadítás lényeges a szervezet szempontjából, hiszen a kettő együtt-szemlélése esetén csak a pénzügyi dominálhat!), hanem olyan szakmai mutatókkal dolgozik, mint a megfelelő diagnózis és elhelyezés, valamint a helyes gondozási módszerek és hatásvizsgálat. A fő szempont pedig a minőség fokozása a törvény által előírt összes mutató tekintetében.

A felügyelet *munkamódszerei* (kritikai kérdésfeltevések illetőleg tükrözés, helyszíni ellenőrzések, bejelentések és panaszok kivizsgálása, problémamegoldásra ösztönző megközelítés), *jogai* (vizsgálat lefolytatása, tanácsadás a szolgáltatást finanszírozónak, évi jelentés a Parlamentnek) és *helyzete* (önálló költségvetés és tevékenység, amelyhez a szakminiszter is csak az éves munkaterv szintjén adhat szempontokat, de nem utasíthat; valamint a Parlament felelősségrevonási joga) szintén részletesen előírtak a törvényben.

Ez a konstrukció egyébként négyéves gyakorlatra tekint vissza, és még az intézményvezetők véleménye szerint is jelentős mértékben hozzájárult a gondozás minőségének javulásához.

A megoldás importálhatóságáról csak annyit, hogy a magyar törvényjavaslatban is szerepel egy Országos Család-, Gyermek- és Ifjúságvédelmi Központ terve, amelynek – bár teljesen kidolgozatlanul – a magánszemélyek, társadalmi szervezetek által működtetett gyermekvédelmi intézmények felügyelete lenne a feladata. Ebben a megoldásban nemcsak a *diszkrimináció* a meglepő – *magán- és társadalmi igen, állami és önkormányzati nem* –, de maga az a tény is, hogy az állami és önkormányzati fenntartásban lévő intézmények felügyeletéről egy szót sem ejt. Azt hiszem, hogy ennél a lehetetlen helyzetnél feltétlenül hasznosabb lenne a felügyeletnek holland mintára történő törvényi szabályozása.

Megfelelő munkamegosztás a gyámi és az ellátó hálózat között

A másik nagyon fontos kérdés a szülői felügyeleti jog megszüntetése esetén annak megfelelő telepítése, illetve, ezzel összefüggésben, a gyámi hálózat feladatai. A jelenlegi magyar helyzetre – és ezen sajnos a törvényjavaslat sem változtat – alapvetően a gyámi hálózat túlnyomóan hatósági

jellege, és az intézmények – ezen belül is különösen a gyermek- és ifjúságvédő intézetek – egészségtelen túlsúlya jellemző.

Ezzel szemben a holland modellben a gyámi hálózat szolgáltató funkciói sokkal erősebbek. Ez főleg abból következik, hogy a szülői felügyelet bírósági megszüntetése után annak fontosabb részjogosítványai – így a törvényes képviselő és a vagyonkezelés – csak a gyámi hálózatra telepíthetők, amelynek az adott gyermekért felelős munkatársa az állandó kapcsolattartásért is felel (ellentétben a magyar helyzettel, ahol a „gyámhatóság” a gyermeket jelenleg intézeti, illetve a jövőben nevelői gyámságba veszi – utóbbi a törvényjavaslat megoldása –, de a gyámi hálózat gyermekkel való kapcsolattartása mindkét esetben ellehetetlenül).

Az ilyen módon tehermentesített gyermekvédelmi intézmények így aztán sokkal hatékonyabban tudnak a gondozásra koncentrálni, s a holland gyakorlatban a gyermek- és ifjúságvédő intézetek ottani megfelelőinek is kizárólag szakmai többletjogosítványai (diagnózis és gondozási terv meghatározása, valamint a megyei intézményrendszer különböző elemeinek szakmai koordinációja) vannak.

Ennek a megoldásnak a magyar adaptációját pedig a már említett természetes munkamegosztáson kívül (igazgatási és jogi feladatok a gyámi, míg szakmai és gondozási feladatok az ellátó hálózathoz) az is alátámasztja, hogy a gyámi hálózat megerősítése amúgy is elkerülhetetlen, és részben már meg is kezdődött folyamat.

Lakossághoz közeli gyakorlati megvalósítás

A holland gyermekvédelmi gyakorlatot leginkább jellemző fő ismérvek: a gondozási formák komplex és differenciált jellege, valamint a feladatok rugalmas és közvetlen ellátása.

A gondozási formáknál a négy fő csoporton (prevenció, napközis, nevelőszülők és nevelőotthonok) belül még egyaránt további specializált egységekkel találkozunk. Ugyanakkor a rendszer komplex is, hiszen egységes irányításban szociális (pl. nevelőotthon), egészségügyi (pl. fogyatékos gyermekek otthona) és művelődési (pl. nehezebben nevelhető iskolája) elemek egyaránt megtalálhatók, ami a szakmai átjárást is sokkal egészségesebben biztosítja, mint a magyar helyzetre jellemző elkülönülés. A feladatok rugalmas ellátását az évenkénti lakossági igényfelmérésnek megfelelő célmeghatározások, míg a közvetettséget az alapítványok útján történő finanszírozás illetve irányítás biztosítja.

Az alapítványokon keresztül történő feladatellátás egyébként nemcsak az állam vagy az önkormányzat intézményirányítási gondjait csökkenti, de egyúttal a helyi társadalmat is jobban bevonja.

Ez a konstrukció természetesen nem azt jelenti, hogy az állam illetve az önkormányzat kivonulna erről a területről, hiszen az alapítványok forrásainak kb. 80-90 %-át az előbbieik hozzájárulásai jelentik. Ugyanakkor a konkrét irányítással járó aprólékos teendőktől állam és önkormányzat megszabadul, hiszen az a kuratórium dolga (amelyben azonban mindig

szerepel a helyi önkormányzat egy-egy prominens képviselője is). Miután pedig az alapítvány támogatása évről évre megújítandó, adott esetben – elégtelen működés nyomán – az megfelelően átcsoportosítható más alapítványokhoz. Ez természetesen azt is jelzi, hogy a holland nonprofit szféra a miénknél sokkal fejlettebb, ami viszont nem kis mértékben a kedvezőbb szabályozásnak is köszönhető. A lényeg mindenesetre az, hogy az állam és az önkormányzatok tevékenysége tehát jóval közvetettebb magyar megfelelőinél, s az alapítványi működtetés ráadásul jóval inkább „lakosságbarát”.

Az elmondottakat gyakorlati példával is alátámasztandó, néhány jellemző vendéglátóinkról, a „de Ambelt” Alapítványról.

Az alapítvány a mintegy 50 000 lakosú megyeszékhely, Zwolle körzetében a gyermekvédelmi ellátó hálózat domináns eleme. Az említettek közül két fő csoportban nyújtanak szolgáltatásokat. Központi Irodájuk – 15 fős stábbal – a felvételt és a diagnózist, valamint a stratégiai irányítást végzi (a 15 főben az igazgató és 3 helyettese is benne van). Van még egy Gyógypedagógiai Központ, kb. 300 gyerekkel és 75 tanárral; egy Nehezen Nevelhető Iskola, kb. 200 gyerekkel és 25 tanárral; egy Egészségügyi Gyermekotthonuk, kb. 30 gyerekkel és 15 gondozóval; több napközi otthonuk kb. 40 gyerekkel és 10 gondozóval, és végül egy négyfokozatú nevelőotthoni részlegük, kb. 120 gyerekkel és 30 gondozóval.

A különböző egységeknél folyó munkáról az igazgató 6 hetenként beszámol az Alapítványt irányító 8 fős kuratóriumnak, rendszeres kapcsolatot tart az önkormányzatokkal és a minőségi felügyelettel valamint a gyámi hálózattal (hogy csak a fontosabbakat említsem), de a konkrét gondozási munkába nem avatkozik be, és abban a részlegeknek nagyfokú önállóságuk van.

Természetesen ez a gyakorlati komplexitás, differenciáltság és közvetett irányítás nem írható elő a készülő törvényben (bár annál a szűk fel fogásnál, amelyet a törvényjavaslat képvisel, kétségtől lehetne többet is vállalni, különösen, ami az alapítványok szerepét illeti). Ugyanakkor nem véletlen, hogy Magyarországon is egyre szaporodik az alapítványok száma a gyermekvédelem területén, még a jelenlegi, a nonprofit szférát nem igazán segítő szabályozás ellenére is. A fő ok – miként a holland modellben is – az, hogy ez a forma sokkal közelebb áll a lakossághoz, mint a jelenlegi, ahol a települési és megyei önkormányzatok (rosszul értelmezett presztízs-okokból) számtalan esetben kizárólag a másiktól várják egyes feladatok ellátását. Alapítvány esetében sokkal könnyebb az együttműködés, hisz így nem ennek vagy annak az önkormányzati szintnek az intézményéről, hanem egy független, a lakossági támogatást is maga mögött tudó formáról van szó.

Végezetül nyilvánvaló, hogy a holland gyermekvédelem szolgáltatásaival még hosszú ideig nem tudunk versenyezni. Ugyanakkor most, a gyermek- és ifjúságvédelmi törvény elfogadása előtt, mindenféleképpen meggondolandó néhány garanciális elem (így a minőségi felügyelet és egy, a jelenleginél „szolgáltatóbb” gyámi hálózat) átvétele a holland szabályozásból. Ez pedig viszonylag rövid távon elvezethet egy, a jelenleginél ke-

vésbé hatalmibb és jóval szolgáltatóbb hétköznapi gyermekvédelemhez, amelyben – a holland példához hasonlóan – kevesebb szót, de több és jobb munkát lehet találni.

Létminimum most

Az Újpesti Családsegítő Központ ismét nyilvánosságra hozza létminimum-számításának eredményeit 1992. március 1-jei árakon számolva.

Családtípus	Családtagok létminimuma	Összesen	Egy főre
Egyedülálló nő	13 783		13 783
Nyugdíjas nő	11 026		11 026
Egyedülálló férfi	13 597		13 597
Nyugdíjas férfi	10 877		10 877
Anya + 1 gyerek	11 319 + 9 157	20 476	10 238
Házaspár	11 133 + 11 319	22 452	11 226
Nyugdíjas házaspár	8 906 + 9 055	17 961	8 980
Házaspár + 1 gyerek	10 433 + 10 619 + 8 457	29 509	9 836
Anya + 2 gyerek	10 619 + 2 x 8 456	27 531	9 177
Házaspár + 2 gyerek	10 174 + 10 360 + 2 x 8 198	36 930	9 232
Házaspár + 3 gyerek	9 999 + 10 184 + 3 x 8 022	44 249	8 850

1992 februárjában további két százalékkal növekedtek a minimális megélhetés költségei. A 12 hónappal ezelőtti 6752 Ft-os egy főre eső létminimumhoz képest 36,7 százalékkal növekedett a létminimum összege, amikor eléri a 9232 Ft-ot.

Egy négytagú család csaknem 37 ezer forintos létminimumszintjéből 5640 Ft-ot, azaz 15,3 százalékot fedez az állam által biztosított családi pótlék. Míg 1991-ben ennek a családnak (a családi pótlékon kívül) 21 868 Ft nettó jövedelemmel kellett rendelkeznie ahhoz, hogy a létminimum szintjét elérje, addig jelenleg ez az összeg 31 288 Ft kell hogy legyen. Ahhoz, hogy a létminimum szintjén tudjanak maradni, a család jövedelmét legalább 9420 Ft-tal kell növelni, ami nagyobb (102,0 százalék), mint a családban az egy főre eső létminimum, vagyis a család ötödik – legjobban fogyasztó – tagja az „inflációs veszteség” lenne.

Úgy néz ki azonban, hogy a családnak van egy hatodik tagja is, ez maga a költségvetés. A család 36 928 Ft-os nettó jövedelmét 49534 Ft-os bruttó jövedelem mellett tudja csak produkálni. Az elvonás 12 606 Ft. Ebből 7777 Ft a fizetendő személyi jövedelemadó (feltételezve, hogy az egyik szülő a jelenleg még adómentes minimálbérért dolgozik). A létminimum szintjén a kincstárnak fizetendő személyi jövedelemadó önmagában több, mint a kincstár által folyósított családi pótlék. Míg 1991-ben a létminimum szintjének adótartalma 4849 Ft volt, ez 1992-re több mint 60 százalékkal növekedett. (Meggjegyezzük, hogy tavaly az elvont adó kevesebb volt, mint a folyósított családi pótlék [5140 Ft].) Számításunkban figyelembe vettük a gyerekenkénti 1300 Ft-os adókedvezményt, ami ilyen szinten a két gyermek után 909 Ft-os elvonásnövekedést eredményez.

Kozma Judit

„Minél többet dolgoztam az iskolában,
annál jobban tiszteltem a tanárokat...”

(Interjú Josephine Joelsonnal
az iskolai szociális munkáról)

Több helyen indult Magyarországon az elmúlt időszakban szociálpedagógus-képzés azzal a céllal, hogy a gyermekvédelem területének képezzen szociális szakembereket. Egy olyan gyermekvédelmi terület, az iskolai szociális munka számára is képezzük hallgatóinkat, mely eddig nem volt honos nálunk, de hasznáról, lehetőségeiről sokat tudunk más országok tapasztalataiból. Ezt az interjút egyfajta reklámnak szánom, melynek célja, hogy meggyőzze az illetékeseket (az iskolák falain kívül és belül) arról, milyen nagy előnyei lennének, ha minél szélesebb körben elterjedne hazánkban ez a fajta gyermekvédelmi tevékenység. Ajánlom ezt az interjút a szociálpedagógia kurzusok hallgatóinak is. Avatottabb szakértőt, azt hiszem, nehezen választhattam volna arra, hogy beszéljen a gyermekvédelmi, és azon belül is az iskolai szociális munkáról, mint Josephine Joelson, aki negyven éve a gyermekvédelem területén dolgozó szociális munkás, és ebből huszonhét éve iskolákban tevékenykedik. Számomra, mint a szociális munka tanára számára személye azért is érdekes volt, mert jelenleg nyugdíjasként a clevelandi Case Western Reserve University szociális munkás mester-kurzusokat és doktorátusi képzést kínáló fakultásán tereptanár.

*

Kezdeként szeretnék egy személyes kérdést feltenni. Miért választotta az iskolai szociális munkát hivatásként?

Kisgyermekkorom óta tanár akartam lenni. Én voltam családukból az első, aki egyetemi diplomát szerzett. Amikor felvettek az egyetemre, tanítói tárgyakat vettem fel, de ezek igen komoly csalódást okoztak nekem. Negyvenöt év telt el azóta, a helyzet talán javult, de akkor ezek a kurzusok rettenetesen unalmasak voltak. Úgy éreztem, hogy ha nekem ezeket kell tanulnom, akkor bizony belőlem nem lesz tanár. Ebben az időben viszont szociológia előadásokat is látogattam, a szociológia történetéről, a politika szociológiájáról, és ezek nagyon érdekesek voltak. Megbeszéltem a problémát szociológia tanárommal, és ő ajánlotta, hogy legyek szociális munkás. Én addig nem hallottam erről a foglalkozásról. Onkéntes

munkásnak jelentkeztem egy ügynökséghez, és minél tovább csináltam ezt a munkát, annál jobban megszerettem. Így vált hivatásommá a szociális munka.

Milyen tevékenységeket ajánlottak az ügynökségek abban az időben az önkénteseknek?

Először a Community Service Society-nél (Közösségi Szolgáltató Szövetség) dolgoztam, családlátogatásokat csináltam olyan asszonyoknál, akik beteg gyermeket neveltek. Később a Housing Departmenthez (Lakáshivatal) kerültem, rossz lakáskörülmények között élő klienseknél készítettem környezettanulmányokat. Munkámat sikeresnek éreztem, mert amikor megírtam a jelentésemet, a hivatal igyekezett jobb körülmények közé juttatni ezeket az asszonyokat és gyerekeket. Nyáron egy iskolához szegődtem játszótéri felügyelőnek. Ez New Yorkban volt. Az iskolák akkoriban nyári foglalkoztató programokat ajánlottak, és ehhez főiskolásokat szerződtettek. Játsoztunk a gyerekekkel, igyekeztünk elérni, hogy ne verekedjenek. Én ezt nagyon élveztem. Mikor megszereztem az általános szociális munkás diplomát, ösztöndíjat nyertem a Cleveland Állami Egyetemre a mesterfokú képzésre, de ebből akkor nem lett semmi, mert találkoztam a férjemmel, és három gyermekünk született. Csak a hatvanas években szereztem meg a szociális munka mestere címet. De addig is a gyermekjóléti szolgáltatások területén dolgoztam.

A hatvanas években a kormány igen sok pénzt fektetett be az állami iskolákba, és amikor megszereztem a mesterfokú diplomát, alkalmam nyílt, hogy iskolában helyezkedjem el szociális munkásként Pittsburgben. Legszebb álmaim valósultak meg ezzel. Ekkor még csak kísérleteztek az iskolák a szociális munka szolgáltatások bevezetésével. Ebben az iskolában is arra keresték a választ alkalmazásommal, hogy jelent-e valamilyen változást az iskola életében a szociális munkás alkalmazása. A cél egyfajta munkaköri leírás megalkotása volt, mely arra vonatkozott, hogy mik lehetnek az elvárások az iskolai szociális munkással szemben, illetve mit nem szabad csinálnia. Szóval odamentem dolgozni. És a tanárok bizony nagyon gyanakvóak voltak. Félték, hogy miképp fogom megítélni a munkájukat. Hosszú ideig tartott, amíg sikerült megfelelő kapcsolatot kiépítenem velük, és elérni, hogy megbízzanak bennem.

Huszonhét éve vagyok iskolai szociális munkás, és el kell mondanom, hogy nagyon szeretem ezt a munkát. Később Clevelandbe jöttünk a férjemmel, és itt az állami iskoláknál dolgoztam. Mára azt hiszem már nem kell bizonyítanunk, hogy sokat jelent a szociális munka az iskolák számára.

Miért bizonyult jónak a szociális szolgáltatásokat az iskolában ajánlani?

Az iskola természetes hely a szociális munka szolgáltatások számára. Ez esetben nem kell speciális tér a szociális munkának, és még az sem kell, hogy a kliensek kinyilvánítsák, hogy problémájuk van, enélkül is a szociális munka hatókörébe kerülhetnek. A legtöbb szociális munka szolgáltatás esetén a kliensnek tudatosítania kell, hogy problémája van, majd el kell mennie egy speciális helyre, hogy a szolgáltatást megkapja. Sok ember számára nagyon nehéz elismerni, hogy az életében olyan probléma van, amelynek megoldásában segítségre van szüksége. Erre az iskolai szo-

ciális munka esetében nincs szükség. A probléma létét mutatja az iskolai gond a gyerekekkel: nem tanul, nem tud kijönni másokkal, rendetlenkedik az órán vagy a szünetben, magányos vagy állandóan verekszik. Szóval általában valamilyen viselkedés jelzi a problémát, és azt korai szakaszban fel lehet fedezni. Nem várjuk meg a beavatkozással, amíg a gyerek például összeütközésbe kerül a törvénnyel, vagy súlyos visszaélés áldozatává válik. Egészen korán, a probléma következményeinek visszafordíthatatlanná válása előtt lehet beavatkozni. Emiatt gondolom én, hogy nagyon fontosak az iskolában nyújtható szociális munka szolgáltatások.

A másik ok szerintem az, hogy a tanárok igen nehéz munkát végeznek. Nem tudom, máshol mi a helyzet, de itt az Egyesült Államokban mi elvárjuk a pedagógustól, hogy minden, az osztályban felmerülő problémát egyedül oldjon meg. És nemcsak az elvárások igen nagyok és bonyolultak, de a körülmények is nehezek. A tanár egész nap az osztályteremben van, és nincs arra lehetősége, hogy gondjait, vagy tanítványai problémáit valakivel, egy másik felnőttel megossza. Emlékszem, hogy amikor már egy éve iskolai szociális munkás voltam, és a tanár kollégák már bíztak bennem, nem egyszer volt olyan, hogy még a mosdóba is elkísértek, hogy elmondhassák, hogy egyik vagy másik gyerekkel gondjaik vannak. Gyakran nem is tanácsot vagy konkrét segítséget vártak, csak azt akarták, hogy hallgassam meg őket. Hogy például ezzel a gyerekekkel nem bír, hogy megbüntetni nem akarja, de nem tanul, és megőrjíti őt, és így tovább és így tovább.

Nálunk többen vannak olyanok, akik megkérdőjelezik, hogy szükség van szociális munkásra az iskolában. Azzal érvelnek, hogy ha a tanárok, tanítók nem képesek az ott jelentkező problémákat megoldani, akkor régen rossz. Szerintük a tanító- és tanárképzést kellene úgy megváltoztatni, hogy az iskolában jelentkező szociális problémákat képesek legyenek a pedagógusok megoldani.

Voltak olyan idők, amikor ezt nálunk is megpróbálták, de sohasem működött. Túl nagy a különbség a két szakma céljai között: a jóléti szolgáltatások célja a gyermeket képessé tenni az alkalmazkodásra, illetve a gyermek jóllétének biztosítása; a tanítás célja pedig a gyermek tudásának gyarapítása. Sok tanár mondta, hogy szeretne ő annak az egy problémás gyereknek a bajaival foglalkozni, de ott van a másik huszonnégy, és a tanulmányi-oktatási munkával kell törődnie. Szóval, amit ma az iskolai szociális munkás csinál, nem olyan dolog, amit a tanárok nem akartak csinálni. Sokan közülük csodálatos készségekkel vannak megáldva, és nagyon jó kapcsolatuk van a gyerekekkel. És sokan csinálják is, annak ellenére, hogy az egyéb elvárások miatt nagyon leterheltek.

Másrészt, ha azt akarnánk, hogy a tanárok foglalkozzanak az iskolában jelentkező szociális problémákkal is, akkor teljesen meg kellene változtatni a viszonyokat az osztályteremben, hogy erre képesek legyenek. Nem mondom, hogy ez lehetetlen, és talán ez a megoldás jobb lenne, mint a jelenlegi, de ehhez teljesen meg kellene változtatni az oktatási munkát, a tanítási módszereket is. A jelenlegi rendszerrel ez nem fér össze. Ma már nagyon különbözik az oktatás a negyven évvel ezelőtől, de azért,

ha bemegyünk az osztályterembe, alapvető vonásaiban ma is ugyanazt látjuk, mint akkor. Nem hiszem, hogy az oktatás a következő negyven évben akkorát tudna változni, hogy ez lehetővé tegye, hogy a tanárok, oktatási feladataik mellett, a szociális munkát is el tudják végezni.

A mai oktatási rendszerben túlterhelné a tanárokat ez a feladat, ahogy ezt manapság Magyarországon is látjuk.

Hát igen, ezért jött létre az iskolai szociális munka 1907-ben. Az iskolában jelentkező szociális problémák akadályozták a tanítást, és a tanároknak nem volt elég idejük ahhoz, hogy kimenjenek az iskolából, meglátogassák a családokat, és azok problémáinak megoldásában is segítséget nyújtsanak. Ezt a feladatot először tanárok végezték, akik speciális készségekkel rendelkeztek, és szívesen foglalkoztak emberi problémákkal. Őket e feladat elvégzésére kiemelték az osztályteremből, és a szociális munkát tették feladatukká. Csak később vált az iskolai szociális munka a szociális szakma egyik speciális ágává.

Milyen konkrét feladatai vannak a szociális munkásnak az iskolában?

Az előbb arról beszéltünk, hogy a szociális munkásnak a tanároktól különböző készségekkel és tudással kell rendelkeznie. A szociális munkás ilyen sajátos készségeihez tartozik, hogy tud pszichoszociális felmérést (psychosocial assesment) készíteni. Ez segíti az iskolát abban, hogy a problémát a lehetséges mélységben, teljességig és a lehető legszakszerűbben felmérje. Például azt mondja az igazgató: „Ez a gyerek rossz. Előbb-utóbb kötélén végzi.” Akkor jön a szociális munkás, és interjúkat csinál, megfigyeli a gyereket az órán és a szünetben, meglátogatja a családot, beszél a szomszédokkal. Így sokkal teljesebben képes megismerni a helyzetet, mint az iskolai személyzet. Az eredmény pedig gyakran megdöbbentő a tanárokat. Mint annak a kilencéves kislány kliensemnek az esete, akit állandóan büntetett a tanító, mivel rendetlen volt, nem tanult, elaludt az órán, nem csinálta meg a házi feladatát. Csak azt nem tudta, hogy ennek a kislánynak még öt kisebb testvére van, és mivel az anyjuk állandóan részeg, ennek a kislánynak kell gondoskodnia a kicsikről.

A második lépés a felmérés után, hogy a szociális munkás az iskolával együtt valamiféle cselekvési tervet dolgoz ki a probléma megoldására. Ha az iskola megtudja a problémák okát, akkor rendszerint kétféle reakciója lehet. Az egyik, hogy teljes egészében felvállalja a problémát, és – kerül, amibe kerül – mindent meg akar tenni, hogy megoldja azt. A másik lehetséges reakció, hogy minden áron igyekszik megszabadulni a gyerektől. Menjen intézetbe, másik iskolába, bárhová, csak onnan el. A szociális munkásnak a beavatkozás megtervezésénél viszont a realitást és a gyermek érdekeit egyszerre kell képviselnie. Sajátos tudása a helyi erőforrások, szolgáltatások, ügynökségek alapos ismerete. Például ismernie kell azt az ügynökséget, mely házvezetőnőt tud egy családnak biztosítani, ha az anya súlyos beteg, és a gyerekeket nem képes ellátni. És nemcsak tudja a szociális munkás, hogy hol lehet elérni a szükséges szolgáltatást, de képes a szolgáltató ügynökségekkel tárgyalni is, képes összekötőként működni, ismeri a szociális munkás nyelvet, tudja mit kell mondania, hogy ügyfele megkapja a szükséges szolgáltatást. Tehát a szociális munkásnak

reális cselekvési tervet kell kidolgoznia, mely tartalmazza a végrehajtáshoz igénybe vehető közösségi és egyéni erőforrásokat. És ezek után kapcsolatban kell maradnia az erőforrások képviselőivel, biztosítania kell, hogy ezek a család rendelkezésére álljanak.

A terv más részeit a szociális munkás maga hajtja végre. Például azon gyerekek számára, akik túl félénkek, visszahúzódók, nem jönnek ki a többiekkel, a szociális munkás gyermekcsoportot szervezhet. Egyszer vagy kétszer egy héten csoportösszejövetelt tarthat. Ha négy-öt gyermek összejön, és a szociális munkás tudja, hogyan lehet őket buzdítani, beszélgetni fognak, meg fogják egymással osztani gondolataikat, gondolataikat, és ez segíteni fog rajtuk. Gyakran látogat el a szociális munkás az osztályterembe. Saját maga is tarthat órát, ha az ő speciális tudására ilyen módon van szükség. De olyan esetem is volt, amikor szappant és törülközőt vittem, hogy megmosdassak egy gyereket, akivel szemben a tanárnak ellenérzései voltak, mert az piszkosan jött az iskolába. Mikor jött a kolléga panaszkodni, kérdeztem tőle, mit akar, mit csináljak az ügyben. Aztán vittem a szappant, meg a gyereket a mosdóba. Ez használt. Ezután a kolléga rájött, hogy ezt bizony maga is megteheti. Persze beszélni szoktunk ilyenkor a szülőkkel is, és ha ez sem használ, akkor rendszeresítjük a szappant, törülközőt és a mosakodási lehetőséget a gyermek számára az iskolában. Ehhez nem kell igazából szociális munkásnak lenni, de lehet figyelmeztetni a tanítókat, hogy ezt is lehet. Más esetben, ha több gyermeknek vannak problémái a személyi higiéniával, a szociális munkás órát tarthat a témáról. Néhány iskolában sok a konfliktus a gyerekek között. A szociális munkás ilyen esetekben taníthatja a tanárokat – hogyan oldják meg a konfliktusokat; de a gyerekeket is – miképp lehet megoldani fizikai erőszak nélkül ellentéteiket. Sok gyerek ezt egyáltalában nem tudja. Ott-hon azt tanulta meg, hogy ha bántanak, be kell húzni egyet a támadónak, de még jobb, ha nem várod meg, míg bántanak, hanem te húzol be előbb. A munka mindig attól függ, hogy mire van szükség. Ez teszi ezt a szakmát olyan érdekessé, mert mindig új helyzet teremődik, új problémák támadnak, és új módszereket kell találni arra, hogy foglalkozzunk velük. Az iskolai szociális munkásnak valóban nagy mértékben kreatívnak kell lennie. Az osztályteremben általában csak a legagresszívabb gyerekekkel foglalkozunk. Miközben sok olyan gyerek is van, aki csendes, visszahúzódó, félénk, emiatt félrelökve érzi magát. Arra jöttünk rá az évek folyamán, hogy ezekkel is foglalkoznunk kell, nekik is meg kell tanítani új viselkedési módszereket, hogy nem csak a visszaütés vagy a behódolás van. Minél többet dolgozol, annál több lehetőség nyílik meg előtted.

Bármilyen változás, bármilyen váratlan esemény az iskolában, a tanár halála például, vagy egy tanuló halála, öngyilkossága, szóval bármilyen traumatikus esemény az iskolában igényli a szociális munkás beavatkozását. Az oktatás elsősorban intellektuális irányultságú. A szociális munkás pedig nemcsak az intellektussal, hanem az érzelmekkel is foglalkozik, ez pedig olyan terület, mellyel a legtöbb ember nehezen boldogul, ehhez viszont a szociális munkás ért.

Úgy gondolom, hogy az iskolai szociális munkás egyik legfontosabb kész-

sége, hogy képes legyen észrevenni a problémát. Magam is tanítottam, és láttam, hogy a tanárok pár év után hajlamossá válnak arra, hogy szó nélkül elmenjenek a problémák mellett, hogy észre se vegyék azokat.

Igen. Ez főleg abban az esetben történik meg, mikor nem tudják, hogy mit is tehetnének a probléma megoldásáért. Vagy belebolondulsz, vagy becsukod a szemed, és úgy teszel, mintha a probléma nem létezne. Itt azonban ezt nehéz megtenni. Mert ha te nem veszed észre a problémát, akkor észreveszi a szomszédos teremben tanító tanár, és jelenti az igazgatónak. De gyakran az igazgatóban is működnek az önvédelmi reflexek, és ő sem látja. Sokszor mondták nekem is a tanárok, hogy ne mondjam már nekik, hogy mi van ezzel a gyerekkel otthon, mert nekik elég azzal foglalkozni, hogy mi van vele az iskolában.

Úgy gondolom, hogy a szociális munkás másik fontos készsége, hogy képes legyen együttműködni az iskolai személyzettel, képes legyen elnyerni azok közreműködését. Nálunk igen eredményes iskola-pszichológusi hálózat működik, és látom, hogy a tanárok gyakran félreértik ennek a szerepét. Odaviszik a gyereket a pszichológushoz, hogy az „javítsa meg”. Másrészt tartanak a segítő foglalkozású szakember kritikai észrevételeitől is. Szóval sok gyanakvást és gyakori rivalizálást tapasztaltam ezen a területen.

Ez nálunk sincs másképp. Főleg, mert nálunk a pszichológus helyezheti csak át a gyereket speciális osztályba, mert mentálisan visszamaradott, vagy súlyos magatartászavarral küzd. Előfordul, hogy ez a gyerektől való megszabadulás egyik módja.

Ilyen persze van. De azért el kell mondanom, hogy minél többet dolgoztam az iskolában, annál inkább tiszteltem a tanárokat, és annál inkább láttam, hogy milyen nehéz munkát végeznek. És a tanárok azt mindig tudják, hogy ki tiszteli őket. Az nagyon rossz, ha ellentét vagy rivalizálás van az iskolai szociális munkás és a tanár között. Ez lehetetlenné teheti a szociális munkás helyzetét.

Sok kritika is érte az iskolai szociális munkásokat az évek folyamán. Azt mondták, hogy a szociális munkás csak egy afféle „vérző szív”, mindig csak a tanár lehet a hibás, a gyerek absolute jó. De, tudod mit, ez a vád gyakran méltán ért minket. A szociális munkás jött, körülnézett, és kijelentette, hogy ez a tanár márpedig öli a gyerekeket. Ez persze néha igaz volt, de mit lehet egy ilyen kijelentéssel elérni...?

Az iskolai szociális munka egyik legfontosabb alapelve, hogy nem a gyerek elsősorban a kliens, hanem az iskola maga: a vezetés, a tanárok, a gyerekek, a szülők, még a kisegítő személyzet is. Gyakran láttam, hogy a takarító néni látott el terápiás feladatokat az óráról kizavart gyerek mellett: ő vígasztalta, segített neki, hogy helyreállítsa az önbizalmát, hogy képes legyen jobban viselkedni.

A szociális munkásnak tehát el kellett fogadnia, hogy a gyermek érdekében az iskola egész viszonyrendszerével foglalkoznia kell. Ha ezt nem tette, ha csak egyedül a gyerekkel foglalkozott, akkor a figyelmen kívül hagyottak bármikor megghiúsíthatták törekvéseit. Az eredmények elérését lehetetlenné tehetette az iskolaigazgató, a tanár, a szülő és bárki. A szociális munkásnak, ha az iskolai munkában eredményes akar lenni, nagy

fokú érettségre van szüksége. Ezen a pályán nem boldogul az, akinek látványos eredmény, állandó dícséret kell. Azt is személyes eredményként kell elfogadni, ha az embernek úgy sikerült javítania a helyzeten, hogy másokat bírt cselekvésre, ha csak a perselyt hordta körbe. A szociális munkásnak a facilitátor szerepéhez kell leginkább értenie.

Kezdetben az iskolai szociális munkát erősen kritizálták, mert a hagyományos modell alapján próbált dolgozni. Fogom ezt a kisgyereket, beviszem az irodámba, játszom vele, és majd a terápia következtében megjavul. Én megértem a tanárokat, amikor erre azt mondják: „Még jó, hogy a gyerek nálad jól viselkedik, amikor kettesben van veled, és egy jót játszhat. De próbáld meg ugyanezt a gyereket másik huszonnéggel számolni és írni tanítani!” Szóval, úgy gondolom, akkor teszünk jót a gyerekekkel, ha abban segítjük, hogy az osztályteremben viselkedjen jól, és ott tudjon dolgozni. Ehhez viszont az iskolai szociális munkásnak meg kell tanulnia más módszerekkel dolgozni, és nem a hagyományos terápiás modellel.

Milyen változásokat figyelt meg az iskolai szociális munkában az elmúlt huszonhét évben? Legyen szó akár az iskolában jelentkező szociális problémákról, az iskolai szociális munkás feladatairól, a problémakezelési megközelítésekről.

A társadalmi változások meghatározzák azokat a problémákat, melyek az iskolában jelentkeznek. Társadalmunk az elmúlt évtizedekben sokkal nyitottabbá vált, megjelent a televízió, mely megváltoztatta a családok életét. Én úgy látom, hogy ma a problémák sokkal súlyosabbak, és korábban jelentkeznek, mint amikor én a pályámat elkezdtem. Akkor a problémák akkor jelentkeztek, mikor a gyermek 8-9 éves volt, most pedig az iskoláskor kezdetén megjelennek, amikor a gyermek még csak 5 éves. A gyerekek sokkal fejlettebbek, okosabbak, sokkal többet tudnak a világról, de nincs meg az érzelmi érettségük ahhoz, hogy képesek legyenek valamit kezdeni ezzel a nagyobb tudással. Amikor én nyugdíjba mentem, volt egy negyedik osztályos kisfiú az iskolában, aki írt egy kislánynak egy olyan levelet, amiből világosan kiderült, hogy teljesen tisztában van a szexuális aktus minden vonatkozásával, és hogy mit akar ennek keretében csinálni egy kislánnyal. És a tanár megtalálta a levelet. El lehet képzelni, mit érzett. Hozta a szociális munkáshoz. Rövidre fogva: ez a kilencéves gyermek minden éjjel ébren volt hajnali egyig vagy kettőig, és kemény szex-filmeket nézett a kábeltelevízión. Az apja már aludt, és nem tudta, hogy a kisgyerek egész éjjel ezeket nézi. Ilyesmi nem fordult elő pályám kezdetén. Vagy olyasmi, hogy a gyerek jön, és sír: „Az anyám kábítószerzik, és én félek, hogy mi lesz vele!” Vagy a nagyszülő jön mondani, hogy a lánya kábítószeres, elhanyagolja a gyereket, és ő nem tudja, mit tegyen.

Mi egy nagyon mobil és heterogén társadalom vagyunk. Valamikor az emberek egy helyen megszülettek, és ugyanazon a helyen haltak meg. Ha valaki elkezdett dolgozni például egy lengyel lakóközösségi iskolában, egy idő után nagyon jól megismerte a lengyel kultúrát. És ez a tudás elegendő volt ahhoz, hogy évtizedekig jól működjön azon a területen. Ma már más a helyzet. Van olyan, hogy egy osztályban a tanulók nyolc-

tízféle kulturális háttérből jöttek. Valamikor azt mondtuk, hogy mi itt mind amerikaiak vagyunk, és a különbségek elhanyagolhatók. Ma már látjuk, hogy ez nem így van. A tanárok túlnyomórészt a fehér középosztályból jönnek, még ha más fajúak és bevándorlók, akkor is átvesszik a fehér középosztály értékrendjét. Ezzel a háttérrel nem értik a gyerekeket, vagy a más fajú és kultúrájú gyerek nem érti a fehér középosztályt, nem alkalmazkodnak ehhez, és nem értik, hogy a tanár miért nem szereti őket. Mert mit mond a gyerek, hogy miért nem jön ki a tanárral? Mert a tanár nem szereti őt. Ez nem azért van, mert a tanár olyan gonosz, hanem mert a tanár nem érti őket. És az ember olyan, hogy ha valamit nem ért, akkor azt nem is szereti. A szociális munkás feladata tehát az is, hogy segítse az iskolai személyzetet, hogy megértsék ezeket az emberi interakciókban megnyilvánuló kulturális különbségeket, képesek legyenek ezeket elfogadni, bánni velük, és felülemelkedni rajtuk.

Manapság már a szociális munkások foglalkoznak azokkal a gyerekekkel is, akik iskolát változtatnak, mert a szülők egy másik helyre költöznek. Esetleg egy másik városba. De az én időmben nagy bátorság kellett hozzá, és nem voltam vele túl népszerű, hogy voltak fekete fiúkból álló csoportjaim, olyan fiúkból, akik amiatt panaszkodtak, hogy a tanító nem szereti őket. A csoportfoglalkozásokon pedig arról beszéltünk, hogy mi is történt az órán. Mit csinált a tanító, és mit csináltak ők? Miből gondolják, hogy a tanító nem szereti őket? Ezen keresztül persze sokat tanultak a fehér középosztály értékrendjéről, viselkedéséről. Mert ők szerettek volna kijönni a tanítóval, ők szerették volna elkerülni az iskolaigazgatói behívást, nem akarták, hogy kitegyék őket az iskolából. Csak éppen úgy viselkedtek, ahogy tudtak viselkedni. Nem voltak ők rosszak, csak éppen nem tudták, hogy ha a kultúrájuk által diktált módon viselkednek, az megőrjíti a tanárt. Szóval ez tényleg tipikusan szociális munkás feladat volt.

Ahogy látom a szociális munkás irodalomból, igen súlyos probléma most az Egyesült Államokban a gyerekekkel való visszaélés. Ugyanilyen súlyos probléma volt ez, amikor a pályáját kezdte?

Mielőtt iskolában kezdtem dolgozni, ezzel foglalkoztam egy gyermekvédelmi szolgálatnál. Nem tudom, hogy valóban ennek a problémának az erősödéséről van-e szó, vagy csak most jött el az idő, hogy nyíltan beszéljünk erről. Régebben, ha a szülő brutálisan bántalmazta a gyermekét, és szóltam emiatt, azt kérdezte, hogy hogy merészelek én beleszólni abba, hogy ő bottal vagy szíjjal veri a gyermekét. Annak idején is láttuk, ha a gyerekeken sérülések voltak, és a gyerekek elmondták, honnan származnak. Szóval igazán nem tudom, hogy erősödött-e a probléma, vagy csak a fegyelmezési módszerekkel kapcsolatos attitűdünk változott. És ami régebben megengedhetőnek tűnt, mint fegyelmezési eszköz, az ma bűncselekménynek minősül. Egyébként részben a szociális munkások feladata az iskolában érzékenyíteni a tanárokat erre. Bemegy a szociális munkás az osztályba, és látja a kékre vert gyereket, megkérdezi a tanítót, mi történt a tanulóval, a tanár pedig nem tudja. Egész nap ott ült a kékre vert gyerek, és nem állt meg, és nem kérdezte meg tőle, hogy mi történt! A

szociális munkások manapság a szolgálaton belüli tréningeket is tartanak, annak tudatosítására például, hogy melyek azok a jelek, melyek arra utalhatnak, hogy a gyerek sérelmére bűncselekmény történik. Ezeknek észlelésekor szólniuk kell a szociális munkásnak.

Szóval a tanároknak is meg kell tanulniuk az együttműködést az iskolai szociális munkással?

Igen. És ha már kifejlődött közöttük a bizalom, akkor bármilyen probléma adódik, mennek a szociális munkáshoz. A szociális munkásnak pedig késznek kell lennie, hogy fogadja ezeket a jelentkezéseket. Nem mondhatja, hogy most éppen nincs ideje, nem tud vele foglalkozni, mert könnyen elvesztheti az emberi hitelét. Néha persze van, hogy nem tudom, mit lehetne tenni, de nem mondhatom, hogy nem tudok semmit sem tenni. Mert azonnal azt kérdezik, hogy mire vagy akkor jó.

Milyen változásokat figyelt meg a problémakezelési megközelítésekben és módszerekben az évek folyamán?

Kezdetben az iskolai szociális munkát a nevelési tanácsadási megközelítés (child guidance approach) jellemezte. Ez volt a terápiás kétszemélyes interjúkra alapozódó modell. Nem vagyok biztos benne, hogy bizonyos mértékben, helyenként nem jellemző-e még ma is. Reálisan tekintve, a kliensek számának növekedése lehetetlenné tette ennek a modellnek a fenntartását. Mert ha olyan helyzetben vagy, hogy az iskolai népesség egy százaléka jelent problémát, akkor ez a módszer még követhető. De amikor tíz százalék problémás, és csak egy szociális munkás van tíz iskolára, akkor állandóan el kell hanyagolni valamit. És a szociális munkás is csak ember, és azt fogja ilyen esetben választani, és csinálni, amit szeret. És nem feltétlenül azokkal a problémákkal fog foglalkozni, amelyek a legsúlyosabbak, vagy amelyeknek a legsúlyosabb következményei vannak. Sokszor mondják az iskolaigazgatók is, hogy ők nagyon kedvelik a szociális munkást, látják, hogy milyen sokat dolgozik, de nem azokkal a gyerekekkel foglalkozik, akik a legtöbb gondot okozzák nekik, akikkel véleményük szerint elsősorban foglalkozniuk kellene.

Na most én nem eszerint a hagyományos terápiás modell szerint dolgoztam, én inkább csoportokkal foglalkoztam, annak ellenére, hogy a kollégáim körében emiatt nem voltam népszerű. Azt mondták, hogy azért nem csinálok egyéni terápiát, mert nem tudom, hogyan kell. Ilyenfajta vádak értek. De úgy láttam, hogy ennek van értelme. A csoport az iskola szervezeti modellje. Az iskolában nem egyéni foglalkozás folyik, hanem a tanító a gyerekek csoportjával foglalkozik. Ez a módszer a tanárok számára is elfogadhatóbb volt, mivel közelebb állt ahhoz, amit ők csinálnak. Ezt inkább teljesítménynek tekintették. Ez nem mond semmit arról, hogy ez jobb volt-e, mint az individuális terápia, sőt még az is lehet, hogy annyira sem volt jó. Viszont még egy nyomós érv szólt emellett. Ha több hasonló problémájú gyerek van egy iskolában, akkor sokkal célszerűbb és hatékonyabb többel foglalkozni egyszerre, mint csak eggyel egy időben. Szóval elég nehezen ment, míg az iskolai szociális munkások elfogadtak egy másik módszert. Azért is, mert az nehezebb volt, mint a már megszokott. Sokkal kellemesebb egy gyerekkel ülni az irodában, játszani,

rajzolni. Ez jó a szociális munkásnak, és biztos, hogy jó a gyereknek is. Én is dolgoztam nevelési tanácsadóban, sokáig csináltam, úgyhogy tudom. Csak az iskolában több értelme van a csoportokkal végzett munkának.

Sokakat érdekelnének nálunk tereptanári tapasztalatai.

Az első dolog, amit mindig elmondok a hallgatóknak: „Emlékezz arra, hogy nem vagy feljogosítva az iskolában való tartózkodásra. Amikor az iskolába mész, te vendég vagy. Bármilyen régen is dolgozol abban az iskolában, mindig csak vendég leszel. Az iskola a tanárok territórium, nem a szociális munkásé. Ha a szociális munkás ott akar támogatást kapni, akkor bajba kerül, mert az nem az ő territórium.” De a szociális munkás is szeretné magát otthon érezni, s nem arra figyelni mindig, hogy mit mond, mit tesz. Szeretné elengedni magát, kellemesen érezni magát, támogatást szeretne. Ez nagy probléma, hogy miképp kaphatja ezt meg, amellet, hogy csak vendég, hogy végső soron mindig egyedül van az iskolában. Emiatt szerveztem én, mint tereptanár, és mint munkaközösség-vezető, támogató csoportokat a hallgatókból, és a gyakorló iskolai szociális munkásokból. Hogy találkozzanak egyszer vagy kétszer egy hónapban. Találkoztunk, meglátogattuk egymást, felhívtuk egymást, még akkor is, ha nem ugyanabban a kerületben dolgoztunk. Nagyon jó volt, hogy meg lehetett beszélni a problémákat olyanokkal, akik hasonló gondokkal küzdöttek. Ez a tereptanári gyakorlatomban is nagyon hatékony módszernek bizonyult, mert a szupervíziós időt fel lehetett használni csoportos tanulásra és támogatásra. Azt tapasztaltam, hogy a hallgatók nagyon hasonló problémákon mennek keresztül, ha nem is azonos időben. És nagyon sokat tudnak tanulni egymástól. Az az igazság, hogy sokkal jobban tanultak egymástól, mint tőlem, mivel ők kortársak voltak. Szóval ez nagyon gazdag forrás volt. Persze én is igyekeztem hozzájárulni. Egyébként az egyetem először nem szerette ezt az újítást. Azt gondolták, hogy ha én megváltoztatom a régi, jól bevált módszert, az individuális szupervíziót, akkor én nem foglalkozom eleget a hallgatókkal, nem biztosítok elegendő tanulási lehetőséget számukra. Jó, mondtam, kérdezzétek meg őket! Ha ők úgy érzik, hogy ez igaz, akkor tenni fogok ez ellen. A megállapodás az volt, hogy probléma esetén elérhető voltam számukra. Ha egy sürgős probléma merült fel, vagy krízishelyzet állt elő, mindig el tudtak érni engem a telefonon, de egyébként mindig önállóan dolgoztak. Nem volt panaszuk erre a módszerre. És végül az egyetem is elfogadta ezt. Egy-egy iskolakerületbe csoportosan helyezték ki a hallgatókat, és helyet adtak a csoportösszejöveteleknek. Egyébként az egyes csoportüléseken a hallgatók határozhatták meg a témát is.

Ezek voltak a kérdéseim. Van-e olyan dolog még, amit szívesen elmondana, amire én nem kérdeztem, de fontos? Amit esetleg üzenne azoknak a magyar hallgatóknak, akik ezt a pályát választották?

Azt szeretném még elmondani, hogy tiszteljük a tanulást. Hinniük kell, hogy az oktatás képes az embereket jobbá tenni. Mert nem dolgozhat valaki az iskolában eredményesen anélkül, hogy ezt ne higgye teljes lelkeből. Nem tudom, milyen háttérből jöttek a hallgatói, de én nagyon szegény bevándorló családból származom, az én anyám csak az általános

iskola első osztályát végezte el. Én nagyon korán megtanultam, hogy mekkora értéke van a tanulásnak. Ez volt a fő oka annak, hogy az iskolában akartam dolgozni, hogy megosszam másokkal, amit az egyetemen tanultam. Talán nem direkt módon, talán csak részben, de emiatt lettem szociális munkás. És úgy gondolom, aki bemegy az iskolába szociális munkásként, annak fel kell tennie magának néhány kérdést. Ezeket én mindig feltettem a hallgatóknak is. Ugyanis ha a hozzám kerülő hallgató az iskolából a legrosszabbakra emlékezik: a megaláztatásokra, a szenvedésekre, a kudarcokra, akkor előfordulhat, hogy azért megy az iskolába, hogy megbüntesse saját múltbéli szenvedéseit a tanárokat. Ezek azok, akik állandóan hibáztatják a tanárokat, akik folyton panaszkodnak, főleg olyan dolgokra, amelyeket nem lehet megváltoztatni. Emiatt engem nagyon érdekel, hogy mit érez a hallgató, mit tud ő ajánlani, mint szociális munkás, és milyen tapasztalatokat élt át, mint tanuló az iskolában. Szóval én mindig megkérem az idekerülő hallgatókat, hogy csináljanak egy önfelmérést: milyen készségeket hoznak, milyen élettapasztalatokat, mit ajánlanak, és mit akarnak tanulni az iskolában. Ha azt mondják, hogy egyéni terápiát akarnak csinálni a gyerekekkel, akkor azt mondom, hogy ez nem az ő helyük, erre itt nem lesz lehetőségük. Menjenek el egy nevelési tanácsadóba, vagy más ügynökségekhez. Volt olyan hallgató, aki miután végigcsinálta velem a gyakorlatát, úgy döntött, hogy nem vállalja ezt, más területre megy. És ez jól van így, mert tanult valamit. De ami érdekes, hogy úgy döntenek, nem csinálják az iskolai szociális munkát, és például egyéni terápiát csinálnak, de mégis a felmérésnek ugyanazt a módszerét használják, mint az iskolai szociális munkás. Elmennek és megkérdezik a tanárt, megkérdezik az iskolaigazgatót. Mert tudják, hogy nem lehet úgy kezelni egy iskoláskorú gyereket, hogy ne kérdezzék meg a tanárt, és ne próbálnák meg elnyerni az együttműködését. Ez gazdagítja mindkét felet. Éppúgy befolyásolja a gyereket az iskola, mint a szülő. Az iskola nagyon fontos a gyerek életében, az élete nagy részét ott tölti.

Egy másik orientációs pont az iskolai szociális munkához (Magyarországon ez talán nem probléma, de itt igen), hogy sokszor álmodoznak a szociális munkások világmegváltó szerepről. Én legalábbis valaha erről álmodtam. Nagyon nehéz, de képesnek kell lennünk arra, hogy feladjuk ezeket az álmokat. Képesnek kell lennünk arra, hogy résznek érezzük magunkat, aki nem képes minden problémát egymaga megoldani, nem képes minden kérdésre egymaga választ adni. Ez egy nehéz lecke.

Végül: Mit adna útravalóul a kezdő iskolai szociális munkásoknak?

Sok humorérzéket. Ez nagyon fontos, mert rengeteg olyan helyzet van, ami összetörheti a szívüket. Rengeteg fájdalmat kell elviselniük ezen a pályán. És gyakran a nevetés az egyetlen módja annak, hogy megőrizzék a méltóságukat. Vannak dolgok – szenvedés, szomorúság, fájdalom – amelyeket nem lehet megszüntetni, de lehet az embereket segíteni abban, hogy megbirkózzanak ezekkel. Nem lehet eltüntetni, de lehet könnyebbé, elviselhetőbbé tenni. Ez elég.

Göncz Kinga Az emberi kapcsolatok technikusai?

(Gondolatok az amerikai szociális
munkás képzéssel kapcsolatban)

Amerikai tanulmányutam alatt mindvégig arra a kérdésre kerestem a választ, hogyan történik a jövőendő szociális munkás hallgatók kiválasztása, majd szakmai identitásuk alakítása, személyiség- és készségfejlesztésük a képzés ideje alatt. Érdekelt, hogy az egyetemi oktatók hogyan kísérik ill. hogyan segítik elő azt az érési-tanulási folyamatot, amelyben a fiatal felnőttkor identitás-alakulásával párhuzamosan a szakmai identitás is kialakul.

Noha a magyarországi felsőoktatási rendszer sokban különbözik az amerikaiétól, és jelentősen különböző a társadalmi háttér is, mégis érdemes áttekinteni az amerikai képzésnek ezt az oldalát és az ezzel kapcsolatos fő dilemmákat.

A témát azért tartom fontosnak, mert a szociális munkás szakmában – ahogy az orvos, tanári, pszichológiai pályákon is – a munka tárgya az ember, a fő munkaeszköz pedig a szociális munkás személyisége. A kiválasztás, képzés és értékelés tehát nem vonatkozhat kizárólag az elméleti ismeretekre.

A kiválasztás

Az amerikai felsőoktatási rendszerben a BSW fokozat (bachelor of social work) körülbelül a mi főiskolai szintű szociális munkás képzésünknek felel meg, a master fokozat (MSW) pedig az egyetemi szintnek. A BSW képzés azonban csak két év, igaz, ez két alapozó évre épül. E két alapozó év alatt a hallgató különböző humán tárgyakat (modern amerikai történelem, etika, kommunikációelmélet, angol, néprajz, filozófia, zenetörténet), biológiát, fizikát, matematikát, közgazdasági, szociológiai, magatartástudományi alapismereteket tanul, és akár többször is módosíthatja a második két évre

vonatkozó pályaválasztását. Tehát még az egyenesen középiskolából főiskolára került hallgatónak is csak két év múlva kell döntenie. A hallgatók többsége azonban nem ilyen fiatal, hanem hosszabb-rövidebb szakmai gyakorlat után tanul tovább: így egyfajta önkiválasztás is működik. Az MSW képzésre szinte kizárólag szakmai gyakorlat után jelentkeznek a hallgatók: a nappali tagozaton több mint 50%-uk 30 év feletti, a részidős képzésben pedig 65%-uk.

Ennek megfelelően a kiválasztás kérdése is másként vetődik fel az idősebb hallgatók esetében, akikről okkal feltételezhető, hogy kialakultabb önismerettel, adekvát szakmai motivációval jelentkeznek. Náluk a felvételhez két személy ajánlása szükséges, az ajánlónak nyilatkoznia kell a jelölt ismereteiről, motivációjáról, emocionális stabilitásáról és érettségéről, ítéletképességéről, kommunikációs és kapcsolatteremtő-készségéről, továbbá várható fejlődéséről. Mindezeket egy – az alkalmatlantól a kiválóig terjedő – skálán értékeli. Ehhez mellékel a jelölt egy önéletrajzot, amelyben azokról az élettörténeti eseményekről is beszámol, amelyek szakmaválasztásához vezettek (egy homoszexuális hallgató pl. nyíltan vállalta szexuális orientációját, mint ebben meghatározó szerepet játszó tényezőt). Személyes felvételi beszélgetésre – a magas költség- és ráfordítás-igény miatt – csak akkor kerül sor, ha ez a fentiek alapján szükségesnek látszik.

A kiválasztás alapvető dilemmája egyszerű: az iskolák egzisztenciális érdeke azt diktálná, hogy minél több hallgatót vegyenek fel; a szakmával és a jövőendő kliensekkel szemben érzett szigorú felelősség a válogatást indokolja. Az Egyesült Államokban az iskolák versenyeznek a hallgatókért, és nem a hallgatók az egyetemi helyekért, ahogyan Magyarországon. (E dilemma szempontjából mi tehát egyelőre előnyösebb helyzetben vagyunk.)

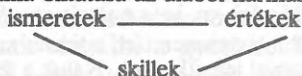
Kedvezőbbek azok a hagyományaink is, amelyeknek megfelelően a felvételt személyes beszélgetés előzi meg. Sokkal kevésbé működik viszont az önszelekció, mivel magasabb az érettségi után közvetlenül, szak-

mai tapasztalat nélkül jelentkező fiatalok jelentkezési aránya, és egyelőre csak néhány helyen adott a két alapozó előkészítő év utáni szakmaválasztás lehetősége.

Még egy alapvető különbség, amely befolyásolja a jelentkezők összetételét: mennyire ismerik Magyarországon illetőleg Amerikában a szociális munkás szakmát. Amerikában a leendő hallgatók többé-kevésbé tudják, mire vállalkoznak, milyen karrier-lehetőségeik lesznek ezzel a végzettséggel. Nálunk, ma, a jelentkező hallgatók légtüres térben mozognak, csak hiedelmekre és feltételezésekre támaszkodhatnak.

Skill-fejlesztés kontra személyiség-fejlesztés

Morales és Sheafor (1977) szerint a szociális munka oktatása az alábbi hármasból áll:



A modern, technicizált amerikai társadalomban a skill-fejlesztésen nagy hangsúly van: tankönyvek garmadája jelent meg ennek oktatásáról.

Annyi bizonyos, a skill-fejlesztés elősegíti a kompetencia kialakulását, lehetővé teszi, hogy a hallgató elemeire bontva gyakorolja a szociális munka bonyolult folyamatát, az interakcionális skilleket, az analitikus skilleket (szervezeti problémák feltárása) és a szisztémás skilleket (másodrendű források használata). Mindez a legnagyobb mértékben megfelel a nagyon pragmatikus amerikai gondolkodásnak és elvárásrendszernek, beleillik az oktatási rendszer – hasonlóan szerveződő – egészébe.

Sok szó esik azonban e szemlélet és módszer korlátairól, a skillek fogalmának tisztázatlanságáról, és arról a veszélyről, hogy a skillek oktatása a *hogyan*-ra összpontosít a *miért* helyett.

Mindenesetre, a korai idők személyiség-fejlesztés központú oktatása után (amely a pszichoterápiás-pszichoanalitikus képzés modelljét követte) az inga átlendült a másik oldalra. A hallgatók személyiségi jogait tiszteltben tartják, és hangsúlyozzák, hogy ami a skilleken túlmegy, az a hallgató magánügye, nem érinti az oktatást.

Ez a felfogás maximálisan figyelembe veszi a hallgató érdekét és jogait, kevésbé védi azonban a jövőendő kliensét. Ideológiájául az a felfogás szolgál, hogy az egyetem a hallgatóval szerződik, az egyetemi szolgáltatás

vásárlója a hallgató, tehát az ő érdeke az elsődleges.

A dilemma (vagy konfliktus) feloldásának másik módja a hallgatók terápiába küldése. Ez esetben az egyetem csak a terápia végeredményét értékeli kielégítőnek vagy nem kielégítőnek.

A tereptanári szupervízió

Mindaz, ami a laboratóriumi skill-fejlesztésnél megkerülhető, az a terepgyakorlatokon már nem hárítható el. A hallgató itt kerül szembe „élesben” a kliensekkel történő találkozás érzelmileg megmozgató szituációjával.

A terep kiválasztásánál fontos szerepe van a terep-koordinátornak, aki – minthogy jól tudja, az adott terep milyen fajta „igénybevétellel” teszi próbára a hallgató „teherbírást” – tanácsot tud adni, ki hova menjen, hova ne. A problémás esetekben menthetetlenül újra szóba kerülnek azok az élet-történeti események, amelyek segítik vagy gátolják a hallgató működését egy adott terepen.

A terep-koordinátor csak a terepkiválasztást segíti, és a tereptanár-hallgató kapcsolat szupervíziós felügyeletét látja el. A továbbiakban a tereptanár az, aki a hallgató szociális munkássá válásának folyamatát a legközelebből látja, kíséri, segíti.

A tereptanári szupervízió három modelljét különböztetik meg:

1. *A tanítvány-modell.* A cselekvéses tanulás modellje lényegében a szociális munka kezdeti idejéből származik, amikor nagyrészt önkéntesek dolgoztak. A szupervízor úgy adta át tudását, mint mester a tanítványnak. A tanítvány jelen volt az interjúk készítésénél, végigasszisztálta az órákat, végignézte a videofelvételeket.

2. *A fejlődési modell* (growth model). Középpontjában az emberi viselkedés megértése és az egyedi esetkezelés (casework) folyamatának megtanulása áll. Ahhoz, hogy valaki a kliens fejlődésében hinni tudjon, át kell élnie saját pszichés fejlődését. Ebben a modellben a szupervízor szerepe a terapeutaé.

3. *A szerep-rendszer modell.* A szerep-modell hidat képez a pszichológiai és szociológiai megközelítés között. Szupervízor és hallgató között itt egyenlőbb a viszony, mint az előző modellekben. A tereptanár kompetenciája fontos a hallgató elégedettsége szempontjából. A kommunikáció ál-

landó kölcsönös visszajelzést követel meg; a kommunikációért vállalt felelősség megoszlik a tereptanár és a hallgató között. A szerepelvétel folyamatos viták során alakul ki. (A szupervízornak olyan mértékben kell figyelnie a hallgató érzelmi reakcióira, hogy azok ne akadályozzák a tanulást, mivel a hallgatók erős pozitív és negatív érzéseket énekel át a kliensekkel kapcsolatban.)

Wijnberg és Schwartz (1977) szerint a tereptanárnak a következőkben kell segítenie a hallgatót:

a) abban, hogy szubjektív reakciói normalizálódjanak;

b) elő kell készítenie a hallgatót bizonyos várható érzelmi reakciókra;

c) meg kell taníttatni a hallgatót arra, hogyan használja fel a különböző forrásokat (szupervízor, egyetemi tanszemélyzet, kollégák, személyes terápia stb.) arra, hogy érzelmi reakciói a kliens javát szolgálják – de legalábbis ne ártsanak neki. (Az érzelmi reakciók igen értékesek lehetnek a kliens problémájának megértése szempontjából.)

A terepgyakorlat fázisainak áttekintése segíti ezeket a funkciókat a gyakorlatba történő átültetését. Grossman, Levine-Jordano és Shearer (1991) szerint ezek a fázisok a következők:

1. Találkozás és tájékozódás: a tereptanárnak fel kell tárnia a hallgató erősségeit és sérülékeny oldalait, foglalkoznia kell a hallgató előzetes asszociációival, amelyek a terepre vonatkoznak. Fel kell építeniük azt a teherbíró kapcsolatot, amely elbírja majd a kölcsönös visszajelzéseket.

2. Felmérés: a tereptanárnak fel kell mérnie a hallgató viszontlátételes sebezhetőségének mértékét. Mindezt úgy, hogy ne sértse a hallgató privátszféráját.

3. Tervezés: terepkoordinátornak, tereptanárnak és hallgatónak együttesen tanulási tervet kell készíteniük. Az sem jó, ha a hallgató kikerüli az őt érzelmileg érintő helyzeteket, de az sem szerencsés, ha extrém módon keresi azokat.

4. Megbeszélések arról, hogy a hallgató hogyan ismerje fel viszontlátételes reakcióit és hogyan kezelje őket.

5. Befejezés: a tereptanárnak segítenie kell a hallgatót a lezárási szakasz érzelmi reakcióinak feldolgozásában.

A szakmaválasztás motivációja és annak következményei

Akárcsak más segítő szakmák esetében, itt is nagy irodalma van a szakmaválasztás hátterében álló személyes okoknak.

Sokat emlegetett jelenség, hogy a parenifikált gyerekek (vagyis azok, akik gyermekkorukban „szüleik »szülei«” voltak) nagyobb gyakorisággal választanak segítő foglalkozást, mint mások. A korábbi pszichés traumák – ha kellően feldolgozzák és integrálják őket – komoly motivációt és empátiás készséget jelentenek.

Vigilante (1983) tapasztalata az volt, hogy a szociális munkás képzés során olyan narcisztikus karaktervonások kerülnek felszínre, amelyek a felvételi idején még nem észlelhetők. Arra a következtetésre jut, hogy különbséget kell tenni a *karakterológiai* én-központúság (amely például abban jut felszínre, hogy a hallgató a maga foglalkozási szerepét igen hangsúlyozottan úgy tekinti, mint másokat megmentő, gyógyító szerepet; filozófiáját nem képes megváltoztatni; hibáit mások számlájára írja; a szociális szolgáltatásokat homogén módon rossznak látja anélkül, hogy észlelné a dolgok komplexitását) és a *szituatív* én-központúság között. (Ez utóbbi azzal függ össze, hogy a szociális munkás hallgató új szociális szerepet tanul, átépülőben van az én-képe és identitása – ami egy időre pszichés egyensúly-vesztést jelenthet, hogy azután egy más minőségű egyensúly állhasson be.)

A fiatal hallgató és az idősebb hallgató

A fent említett krízis-helyzet elsősorban a fiatalabb hallgatóknál alakul ki, akik számára az egyetemi évek és a szakmai identitás alakulása egybeesik a késői kamaszkorral, fiatal felnőttkorral. Ekkor kell kialakítaniuk önállóságukat, befejezniük a szeparáció-individuáció folyamatát, leválniuk a szülői házról, megszilárdítaniuk én-identitásukat, kialakítaniuk intimitás-képességüket. A szociális munkás képzés során sorozatosan szembekerülnek mások olyan problémáival, amelyek megindítják saját szorongásait, felerősítik saját konfliktusait, ahelyett, hogy megoldani segítenének azokat. A tanároknak ezt a folyamatot kísérniük és segíteniük kell.

Az idősebb hallgatónál a tanárnak más a szerepe: amíg a fiatal hallgatót abban kell segítenie, hogy szociális munkássá váljék, az

idősebb hallgatót abban, hogy újra diák tudjon lenni. Támogatnia kell akkor, ha szerep-konfliktusba kerül családi szerepei és az egyetemi elvárások között. Az idősebb hallgatónak magasabb a motivációs szintje, de nehezebb számára az ön-reflexió és a hibásan rögzült viselkedésmódok korrekciója.

Az idősebb hallgatói többség kihívás a tereptanároknak is, hogy módosítsák oktatói módszereiket; ezek a hallgatók esetleg jobban tudnak együtt dolgozni az egész teammel vagy egy azonos helyzetű kollégával, mint az egyéni szupervíziós kapcsolatban az autoritást képviselő tanárral.

A problémás hallgató és a tanárok „kapuőr” funkciója

Mindenféle szűrés és személyiségfejlesztés ellenére akad időnként olyan hallgató, aki alkalmatlannak látszik erre a szakmára. Márpedig az iskola nemcsak hallgatójért felelős; felelősséggel tartozik a szakma minőségének, és a kliensek és a társadalom jóllétének is.

Hogyan oldható fel ez a korábban már említett dilemma?

Az amerikai tapasztalat az, hogy a képzésbe bekerült hallgatók 80-90%-a végez is. Tehát a felvétel után különösebb szűrés, rostálás már nincs. Kinek kell akkor indokolt esetben megállapítania az alkalmatlanságot, és milyen kritériumok alapján? Milyen jogi következményekkel? Ezek a kérdések Amerikában is nagy vitákat váltanak ki.

A BSW képzés voluntőr munkája és az MSW képzésbe jelentkezők előzetes szakmai tapasztalata és referenciái szűrőként működnek.

A terep-koordinátor azután helyezi ki terepre a hallgatót, hogy az kitöltött egy információs lapot szakmaválasztási motivációjáról, addigi tapasztalatairól, érdeklődéséről, erősségeiről és korlátairól. A koordinátornak lehetősége van valakit bizonyos ideig visszatartani a terepgyakorlattól, terápiába küldeni stb. Mégis előfordul, hogy kliens-közelbe kerül olyan hallgató, akinek viselkedése ártalmas (lehet) a kliensre nézve. Az ilyen esetekben működni kell a „kapuőr” (gatekeeper) funkciónak. Ugyanakkor nehéz azt biztosítani, hogy az eltanácsolás valóban a magas szakmai standardok védelmében, és ne a tanár személyes elfogultságának megfelelően történjen. Konkrét írott értékelés lehet csak az eltanácsolás alapja, és nem szubjektív érzések.

Olyan szakmai programban, mint a szociális munkás képzés, az előmenetel részei (Cobb és Jordan, 1989):

- a vizsgajegyek,
- az előadások látogatása, az azokon való részvétel minősége,
- az etikai magatartás,
- a kliensekkel való munkához szükséges pszichológiai jóllét állapota.

A „kapuőr” funkciónak egyértelmű kereken és elvárásokon kell alapulnia, és csak a problémák ismételt megfogalmazása után kerülhet sor eltanácsolásra. Először segíteni kell a hallgatót abban, hogy problémáit felismerje. Még ha nehéz is ez, a hallgatót akkor is be kell vonni a döntésbe.

A legkönnyebb azokat kiszűrni, akik éretlenek, illetve alacsony az intellektuális képességeik. Ennél nehezebb kiszűrni a narcisztikus karakterűeket, és a merev karakter-struktúrájú hallgatókat, akik nem képesek internalizálni a szociális munkás értékeit és skilleket.

Akiket a legnehezebb – még indokolt esetben is – eltávolítani, azok a) a kiváló tanulók, akik motiváltak is, de a terepen elégtelenül működnek, és b) azok a hallgatók, akiknek eredményei az elméleti tárgyakban az alsó határon vannak, de gyakorlati készségeik jók, csakúgy, mint szociális ítéletalkotó képességük.

A „kapuőr” funkció érvényesítése ellen hat Amerikában többek között az utóbbi években tapasztalható gazdasági recesszió, amikor is az iskolák a túlélésért harcolnak.

Az eltanácsolásnak jogi vonatkozásai is vannak, amelyek iskolára és hallgatóra egyaránt vonatkoznak, de ezek tárgyalása már egy másik frás feladata lenne.

Hartmann és Wills (1991) egy felmérésben úgy találta, hogy a terep-koordinátorok és a tereptanárok is szívesen elkerülik a kapuőri funkció gyakorlását, mivel az belső kétségeket ébreszt és a hallgatók agresszív reakcióinak szenvedő alanyává teszi a tanárt. A legtöbb tereptanár fontosnak tartaná ezt a funkciót, de többnyire nem kap támogatást a terep-koordinátortól.

Az egész probléma valamelyes odébbgörgetésének, és így látszattmegoldásnak látszik a *licenciátus* bevezetése. Az iskola elvégzése után s attól függetlenül kerül sor egy frásbeli tesztvizsgára, melynek sikeres letétele jogosít a „licensed social worker” címre. A kérdés az, vajon egy frásbeli vizsga megbízhatóbb képet ad-e a jelölt alkalmasságáról, mint az egyetem két éve a sok

személyes találkozással, szupervíziós helyzettel?

Irodalom

- Born, C.E.-Carroll, D.J.: „Ethics in admission”, *Journal of Social Work Education*. 1988/1.
- Cobb, N.H. – Jordan, C.: „Students with questionable values or threatening behavior: precedents and policy from discipline to dismissal”, *Journal of Social Work Education*. 1988/2.
- Davis, L.V.-Sherman, E.: „Intolerance of ambiguity and student performance in social work education”. *Journal of Social Work Education*. 1987/1.
- Grossman, B.-Levine-Jordano, N.-Shearer, P.: Working with Students' Emotional Reactions in the Field: An Educational Framework. In: Schneck, D. – Grossman, B. – Glassman U. (szerk.): *Field Education in Social Work*. Kendall-Hunt, 1991.
- Hartmann, C.-Wills, R.M.: The Gatekeeper Role in Social Work. A Survey. In: Schneck, D. – Grossman, B. – Glassman, U. (szerk.): *Field Education in Social Work*. Id. mű.
- Kiel, H.: „The concept of skills in social work education: a review of the literature”. *Contemporary Social Work Education*. 1982/1.
- Koerin, B.B.-Harrigan, M.P.-Reeves, J.W.: „Facilitating the transition from student to social worker: challenges of the younger student”. *Journal of Social Work Education*. 1990/2.
- Moore, L.S. – Urwin, C.A.: „Quality control in social work: the gatekeeping role in social work education”. *Journal of Teaching in Social Work*. 1990/4.
- Saari, C.: „The process of learning in clinical social work”. *Smith College Studies in Social Work*. 1989/1.
- Schachter, B.: „The younger social work student: personal developmental issues and the learning experience”. *Journal of Teaching in Social Work*. 1988/2.
- Vigilante, F.W.: „Students' narcissism and academic performance in social casework”. *Journal of Contemporary Social Work*. 1983/10.
- Wijnberg, M.H.-Schwartz, M.C.: „Models of student supervision: the apprentice, growth and role systems models”. *Journal of Education for Social Work*. 1977/3.

Talyigás Katalin Tereptanári képzés Amerikában

1991-ben nyolc olyan tanár, aki a szociális munkás képzésben vesz részt, lehetőséget kapott, hogy 2 illetve 4 hónapos C. I. P. ösztöndíjként megismerje az amerikai szociális munkás képzést.

A C. I. P. olyan amerikai szervezet, amely 1948-ban célul tűzte ki, hogy a világ minden tájáról Amerikába, ezen belül először Clevelandbe hívja a szociális szakembereket. Megismerteti velük az amerikai társadalom történetét, a demokratikus hagyományokat. A különböző szociális intézményekben végzett munkán keresztül is hozzásegíti a program résztvevőit, hogy fogalmi rendszerük bővüljön, s magukévá tegyék azt az értékrendet, amit a program kezdeményezői és mai örökösei egyaránt hirdettek: a szolidaritás és a tolerancia értékrendjét. Ez nem jelentette azt, hogy elhallgatták volna az amerikai demokrácia súlyos problémáit. Ottlétünk alatt megismertük a szakemberek válaszait ezekre a társadalmi kihívásokra is. Nyomasztó élményként éltük meg a Clevelandi szegénynegyedek létét, láttuk Amerika szerte az utcán csavargó gyerekeket, a kábítószer rabjait, hallottunk előadásokon a bűnözés kiterjedtségéről.

Megismertük a társadalombiztosítás hiányának következményeit, az időskori magatehetetlenséggel összefüggő gondokat, találkoztunk tömeges munkanélküliséggel, és kilátástalanságtól szenvedő feketékkel.

Mégis elsősorban a szabadság szellemiségének pozitívumairól bizonyosodtunk meg.

A Clevelandi (Ohio állam) *Case Western Reserve University* országosan elismert, független egyetem. A *Case Institute of Technology* (alapítva 1880-ban) és a *Western Reserve University* (alapítva 1826-ban) egyesülésével jött létre, 1967-ben. Az egyetemnek 8500 hallgatója van, többségük Ohio államból, de az Egyesült Államok mind az ötven állama képviselteti magát. Mintegy 85 országból csaknem 1000 külföldi hallgató is tanul itt.

Az egyetemen több mint 60 szakterületen folyik oktatás és kutatás. Hét tanszékét és volt hallgatóját tüntették ki Nobel-díjjal. Az alkalmazott társadalomtudományok

intézete, a *Mandel School of Applied Social Sciences* 1916-ban alakult meg a *Western Reserve University*-n, és ezen a szakterületen egyike volt azon intézeteknek, amelyek egyetemi keretek között kezdték meg működésüket. Az intézet alapító tagja a Szociális Munkásokat Képző Iskolák Amerikai Szövetségének (AASSW) és a Szociális Munkás Képzés Tanácsának (CSWE). Az intézet két éves alapképzésének végén a hallgatók a szociális adminisztráció *Master of Science* (MSSA) fokozatát kapják, amelyet a Szociális Munkás Képzés Tanácsa hitelesít (akkreditál). Lehetőségük van a „filozófia doktora” (Ph. D.) fokozat megszerzésére is, és működik továbbképzési program is.

A Non-profit Szervezetek Mandel Központja a non-profit szervezetek irányításának, vezetésének és menedzselésének kérdéseivel, valamint a non-profit szektornak az amerikai társadalomban betöltött szerepével foglalkozik. A jogi fakultással is van közös programjuk. Az intézet adja ki az Alkalmazott Társadalomtudományok Folyóiratát (*Journal of Applied Social Sciences*), amely a humányszolgáltatások területének szaklapja. Az Intézet elsődleges céljai közé tartozik, hogy a hallgatóknak magas szintű szociális munkás képzést biztosítson, hozzájáruljon a szakma fejlődéséhez, és fejlessze a hallgatók vezetői készségét. Az Intézet képzési programjai arra az elvre alapoznak, hogy az emberek életminősége nagy mértékben függ környezetükkel való kapcsolataiktól. A programok az egyéni élethelyzetekre, az emberek gazdasági, szociális és pszichológiai jólétére összpontosítanak, valamint olyan környezet kiépítésére, amely támogatja és megtartja az emberi tapasztalatokat. A közösségi önszorgító csoportok támogatásával, szociális és jogi érdekérvényesítéssel és közvetlen szolgáltatások nyújtásával a kisebbségek, a szegények és a jogfosztottak megerősítését tűzi ki célul.

A képzés a szakmai elkötelezettség elvére épül, amely olyan alapvető értékeken nyugszik, mint az emberi szabadság, méltóság, valamint az egyéni rendelkezés jogának tiszteletben tartása. A Master's fokozatot nyújtó képzésben részt vevő hallgatók az egyénekkel, családokkal, közösségi csoportokkal való közvetlen foglalkozásra, és/vagy szociális tervezésre, közösségfejlesztésre, és/vagy a humányszolgáltatások adminisztrációs vagy vezetői feladataira készülnek fel.

A hallgatók emellett valamely speciális szakterület tudásanyagát is elsajátítják. Az

Intézet arra törekszik, hogy megtartsa vezetői szerepét mind a szakmában, mind pedig a helyi, regionális, országos és nemzetközi közösségekben. Munkatársai aktívan részt vesznek a szakmai problémák megoldásában, és olyan programokat dolgoznak ki, amelyek a gyakorlat szükségleteire felelnek.

A tervezésben és a fejlesztésben szorosan együttműködik a szociális intézetekkel és a közösségekkel.

Mi magunk a tőlünk telhető legtöbb munkával vállalkoztunk arra, hogy a magyar képzés gondolatkeretét megismertessük az amerikai kollégákkal, s kidolgozzuk a magyar viszonyokra építhető képzési programot.

Az is modell értékű volt, ahogyan tanítottak minket, foglalkoztak velünk, a C.W.R.U. tanárai felkészültek a magyar oktatást segítő speciális témákból és érdeklődéssel kísérték a magyar kollégák beszámolóit.

Abban is egyetértettünk, hogy az e társadalmat megosztó tényezők ellen elsősorban makroszinten kell küzdeni, megfelelő törvénykezéssel, a gazdaságot is befolyásoló eszközöket. A szociális piacgazdaság dilemma rendszerét, a szociális feszültség csökkentésének lehetőségeit is közösen gondoltuk végig. Az „önhibás” szemlélet mind az amerikai, mind a magyar, mind pedig a C. I. P. csoportnak (37 országból jöttek a szociális munkások erre a programra) egyaránt elfogadhatatlan.

Eközben azt is naponta érzékeljük, hogy Amerikában is rendkívül nehéz küzdeni az előítéletes szemlélet ellen.

Mindez azt jelezte, hogy ebben az oktatási rendszerben nincsenek merev válaszfalak elmélet és gyakorlat között.

A Mandel School mintát nyújtott számunkra a gyakorlat szervezésében, az intellektuális és emocionális készségek egyenrangú kezelésében.

A tanároknak van közülük a mindennapokhoz, a szociális problémák napi tevékenységük, alkotó munkájuk része. Ha nem kutatók, akkor aktívan részt vesznek szolgáltatásaikkal Cleveland politikai életében, alapítványok, önkormányzatok működésében. Így a gyakorlat egyben forrása is elméleti tevékenységüknek: tapasztalataikat, következtetéseiket rendszeresen közlik és az oktatásban felhasználják. Így politikai tényezővé válik az iskola, megmérettetik a gyakorlatban is, nemcsak a képzés minőség-

gén keresztül hat, bár kétségkívül ez a legfontosabb mérték: hogy ti. hányan választják az iskolát. Az iskola jelen van a városi döntésekben, s feltétlenül jelen van az USA tudományos közéletében, amelynek hatása kisugárzik a mindennapokra.

Közvetlen feladatom a gyakorlati oktatás megfigyelése volt, az abban való részvétel lehetőségével együtt. Az amerikai képzés egyik erőssége és pozitívuma a praktikumra való felkészítésben rejlik.

A hallgatók, akikkel Clevelandben találkoztam, a következő szisztéma alapján tanulják a szociálismunkás szakmát:

A Cleveland C.W.R.U.-n három év alapozás után B.A. diplomát kapnak a hallgatók, ezután jelentkeznek a szociális munkás fakultásra, ahol Master Degree (M. A. fokozat) elnyerése érdekében további két évet tanulnak. Lényegében ez a szakképzési időszak. A hallgatók a képzés e két éve alatt három napot terepen töltenek, két napot az egyetemen. A terepen induló képzést még megelőzi egy nyolc hetes intenzív szociális munkás „labor” blokk, melyen az alapvető szakmai készségek kialakítását és elsajátítását célozzák meg.

A laborban mindenki részt vesz, aki szociális munkát tanul, függetlenül attól, hogy korábban már tanult, vagy dolgozott ezen a területen. Ugyanakkor az elméleti képzés is magas színvonalú, és megalapozza a gyakorlati képzést, illetve reflektál a gyakorlat rejtettebb mozzanataira is.

A gyakorlat rendkívül átgondolt és következetes rendszerben szerveződik, melyet érdemes a hazai oktatásban is meghonosítani.

A gyakorló helyek kiválasztása

A C.W.R.U. of Mandel Schoolban egy önálló egység, munkacsoport foglalkozik a gyakorlati képzéssel. Ez a munkacsoport felelős a terepek kiválasztásáért és az oktatásért. Két főállású oktató és 5 szakértő (főállású oktató) felelős a gyakorlati munka szervezéséért és az oktatás színvonaláért. A szakértők választják ki a gyakorló helyeket. Gyakorló intézmény csak olyan intézmény lehet, amelynek munkáját szakmai szempontból elismerik, s az intézmény a „gyakorló intézmény” címre pályázik.

Feltételek:

- az intézmény anyagi és tárgyi feltételei
- szakemberek működése
- az együttműködés garantálása

- a hallgatók elhelyezésének, munkaviszonyának garantálása

Az intézmény kiválasztását követően az egyetem és az intézmény munkatársai együtt megbeszélik és írásban rögzítik a gyakorlatra vonatkozó feladatokat.

Az alábbi példában is így történt:

Egy időseket ellátó egyházi intézmény gyakorló helynek jelentkezett az 1992-es tanévre. Az intézmény igazgatója a megadott időpontban fogadta a tanszék szakértőjét, akivel megbeszélték az egyetem támasztotta követelményeket és az időszíkhon nyújtotta tanulási lehetőségeket. Ezután a munkatársak közül kiválasztották a gyakorlatvezető tanárokat (ebben az intézetben 2 főt). A leendő tanárok benyújtották az egyetemnek az alkalmasságukat bizonyító M. A. diplomájukat, és kinyilvánították részvételi szándékukat a képzésben, vállalva a hallgatók irányítását az egyetem követelményeinek megfelelően. Vállalták az oktatással járó többletmunkát, a tereptanári fórumon, illetve a továbbképzésben.

Megkapták az egyetem gyakorlatára vonatkozó szerződési mintákat, terveket, írásos információkat. Megbeszélték, hogy mikor fogadják első találkozásra a hallgatókat, hogyan tartják a rendszeres kapcsolatot az egyetem megbízott szakértőjével (havi egyszeri találkozás, megadott tematika szerint). A jelentkezés és a kiválasztás tényét követően az egyetem tájékoztatta az intézményt arról, hogy 1992-ben a C.W.R.U. „gyakorlóhelye” lesz.

A hallgató gyakorló helyének kijelölése

A hallgatók a tanévet megelőző szemeszterben már jelentkeztek a gyakorlati képzésért felelős, főállású munkatársnál, ekkor előző tanulmányaikról és igényeikről adtak számot. A beszélgetés során messzemenően figyelembe vették a hallgatók adottságait, kéréseit, és előkészítették őket a következő szemeszter feladataira. Egy-egy ilyen beszélgetés másfél óráig is eltartott. Számomra a legmeglepőbb az volt, ahogy a hallgatók szándékait, eldzetes elhatározásait igyekeztek befolyásolni, illetve megváltoztatni ezen a megbeszélésen.

A hallgatók számos esetben inkább olyan terepre akartak menni, amit már ismertek, vagy ahol tanulmányaik alapján otthonosabbnak érezték magukat. (Ez természetesen igénynek éreztem.) A gyakorlatért felelős

tanárok azonban a hallgató erősségeit is figyelembe véve (hiszen előzőleg is dolgoztak, tapasztaltak, felkészültek), a gyenge, korrigálandó pontjaikra is fehévták a figyelmet. Így a hallgatók a beszélgetés végére maguk fogalmazták meg annak a gyakorló helynek a kiválasztását, ahol valóban a legtöbbet tanulhatnak, s ez nem mindig esett egybe eredeti elképzeléseikkel. De elfogadták és megértették a változtatásokat.

Az első gyakorló helyen hetente 3 napot dolgoztak, az egy általános szolgáltatás körébe tartozó intézményi gyakorlat volt (önkormányzat, állami intézmény, szociális hivatal, közösségi ház stb.).

A második évben a szakszolgálatban olyan speciális ismereteket és gyakorlatot szerveznek a jelölteknek, ahol már felkészültebbnek, önállóbbaknak kellett lenniük.

A hallgatók a második gyakorlaton is hetente 3 napot töltöttek az intézményben: a felelős tereptanárokkal mindig egyeztették a feladatokat, s fokozatosan önállósodtak.

Az első szemeszteren az intézmény helyének megismerése volt a „social welfare” szisztémában. (Dokumentumok megismerése, az intézmény céljának, feladatának, működésének megértése, elsajátítása, kik a kliensek, melyek a szolgáltatások körei stb.). Köttött terjedelmű írásbeli dolgozatot kellett készíteniük, amelyet a szemináriumon megvitattak. Feladatként kapták a kliens kör típusainak, szükségleteinek pontos leírását.

A tereptanítás a „tanulás gyakorlat által” (learning by doing) elv alapján működik. A képzés felelőssége, úgy felkészíteni a hallgatókat, hogy megfelelő tudással, biztos értékekkel rendelkezve, önálló praxisra is képessé váljanak.

A terepre épített tanulás és a gyakorlat integrált része a szociális munkás képzésnek, mely megfelelő lehetőséget nyújt az elmélet és a készségek integrálására. Itt már egyformán érdekelték a hallgatók, a képző intézmény, az elméleti tárgyak oktatói, a szociális intézmények és a kliensek. A tereptanár szerepe rendkívül jelentős, mert ő az, aki közvetlenül irányítja a hallgatók munkáját, s aki a hallgatók véleményét megismerve, visszacsatolhatja a megfigyeléseket az intézményhez. Csak az a diák lesz képes involválódni a gyakorlati munkában, akit a tereptanár rendkívüli figyelemmel kísér, akinek folyamatosan értékeli a heti, napi tevékenységét, jelezve a fejlődés irányát, és újabb feladatokkal segíti azt.

A két gyakorlóhelyen egy-egy esettanulmány készült, amelyet vizsgabizottság előtt védenek meg a hallgatók. Az esettanulmányhoz dokumentumként fűzték a gyakorlattal kapcsolatos naplójukat, az esettel kapcsolatos dokumentációkat, a félév értékelését, véleményüket.

A vizsgán a tereptanár is részt vett, és konzulensként segítette a hallgatók munkáját.

Feladatok, célok az elsőéves gyakorlatban

Miután a hallgatóval megismertették az intézmény politikáját és működését, tájékoztatják az intézmény helyéről és szerepéről, őszintén feltárták a hallgatók előtt azokat az ellentmondásokat is, amik az igények és a lehetőségek között feszülnek. A kritikus hangvételű elemzés mindig összekapcsolódott az intézmény előtt álló, a következő években fontos feladatok körülhatárolásával.

Az elsőéves gyakorlatban fontos cél volt, a kliens helyzetének megértése, az interjú készítés. Fontos, hogy a hallgatók megtanulják rangsorolni a kliens valódi szükségleteit, és jól diagnosztizáljanak. A beavatkozás bizonyos eseteit is megtanulták már az első évben: a rövid és hosszú távú kliens kapcsolatok meghatározását, mindkét esetben a reális célok kitűzését, tervezését, a valóban végrehajtható tervek készítését. A kommunikációs készségfejlesztés során, látam, hogy telefonszolgálatra tanították őket, ügyiratok készítését, hivatalos levelezés bonyolítását gyakoroltatták velük, a kliensek érdekeinek képviselését is kidolgozták (felkészülés tárgyalásokra, találkozókra) csoportos foglalkozásokon.

Nagy hatással voltak rám azok a diákok, akik a közösségi neighbourhood centerekben dolgoztak. A fehér diákok megértették a fekete kliensek súlyos problémáit, megértették társadalmi helyzetüket, megszervezték a centerhez tartozó gyerekek napközi ellátását, s mint információs szolgálatot teljesítők, részt vettek a centerhez tartozó pszichológiai tanácsadó szolgálat munkájában. Esténként programokat szerveztek fiatalok számára, családoknak segítettek otthonaik felépítésében, munka nélkül maradt embereknek az álláskeresésben. A tereptanárok ebben a centerben, de a többi intézményben is odaadással szolgálták a kliensek és a diákok ügyét.

A másodévesek Clevelandben már úgy

dolgoztak egy-egy szakterületen, hogy jártasságot, magasfokú készséget bizonyítottak a kapcsolatok kiépítésében és működtetésében.

A „mester” mellett a gyakorlatban önállóan is alkalmazták mindazt a tudást és készséget, amit az iskolában elsajátítottak. Ezek közül néhány: képessé váltak a problémák felismerésére és definiálására, a reális és célzott beavatkozás megfogalmazására, ha szükséges volt „a kliens ügyvédje” szerep betöltésére. Részt vettem üléseken, ahol láthatóan otthonosan mozogtak a tervezésben, hosszabb távú stratégiák kialakításában. Minden hallgató maga választotta meg a szakterülettel kapcsolatos ismeretek megszerzéséhez szükséges stúdiumokat.

Mindezzel együtt jelentős szemléletmódbeli különbségek is voltak a magyar és az amerikai tanítási rendszer között.

Akik a gyermekvédelem területén dolgoztak, más pszichológiai, pedagógiai, intézményfejlesztési tárgyakat vettek fel, mint akik az idősgondozásban töltötték a második gyakorlati évet (vagy annak egy részét). A vizsga a második évben is esettanulmány-

hoz kapcsolódott, de a szakterület ismeretét is magába foglalta az esettanulmány.

Egy-egy területen mélyebb ismeretekkel rendelkeztek a hallgatók, s ez valódi érdeklődésre épült. Ugyanakkor az esetmegbeszélések az intézményen belül, az évfolyam megbeszélése rendszeres időközönként az egyetemen az általános szociális munka ismeretek bővítését és elmélyítését segítették elő.

Befejezésül érdemes megemlíteni a tereptanárok fórumát, amely az elméleti képzést segíti. Rendszeres találkozóik, kiadványaik befoyasolják az elméleti oktatás kérdésfelvetéseit. Így mindig újabb és újabb gyakorlat igényelte kurzusok kaphatnak helyet az oktatásban. A tereptanárok fóruma jelentős szerepet játszik a gyakorlatvezető tanárok felkészítésében is. Évente 8-10 szemináriumot, workshopot tartanak, melyek credit értékűek, különböző fokozatok elnyeréséhez segítik a tanárokat. 1992-ben Clevelandben a C.W.R.U.-ról az ELTE Szociálpolitikai tanszékére jönnek dolgozni kollégák, jó lenne a párbeszéd folytatása a magyar szociális munkás képzés magas színvonalú oktatásának megvalósítása érdekében.

CONTENTS

Anthony B. Atkinson:

The Social Safety Net

Hervé Le Bras:

Pension Age Limit and Biological Age of Life

Danny Pieters:

Introduction into the Social Security Law of the Member States
of the European Community

Antal Bóhm:

Local Societies in Depression Zones

Iván Kaszás:

Policy – Social Policy – Housing Policy...
but what will happen to rented flats?

Ágnes Diósi:

Doubts of Family Care for Gipsies

Katalin Lévai:

'Nothing has been Done in the Interest of Children' Interview
with the Researchers of the Center of Social Methodology

János Máté:

Childcare in Holland

Judit Kozma:

'The More I Worked at School the More I Respected
the Teachers' Interview with Josephine Joelson

Kinga Göncz:

Technicians of Human Relationship? Social Worker's
Education in the U. S.

Katalin Talyigás:

Field Teacher's Training in Amerika

English Summaries

ANTAL BÓHM:**LOCAL SOCIETIES IN DEPRESSION ZONES**

The author defines the depression zones as those traditional critical areas in Hungary where underdevelopment of infrastructure, bad economic prospects, cultural and intellectual marginalisation and unemployment come to the front from time to time. His analysis is mainly based on the difficulties of the new local governments coping with the increased burdens of depression zones under worsening economic situation. The author believes that local governments can not be expected to fulfil entrepreneurial functions because of shortage of their financial sources, but they are supposed to find out new means of supporting possible enterpreniurs in the region.

ÁGNES DIÓSI:**DOUBTS OF FAMILY CARE FOR GIPSIES**

The author elicits in her challenging article the tense connection between the gipsy and non-gipsy population and analyses the consequences of the traditional forceful assimilation policy pursued in Hungary. He points out the most disadvantageous situation of the gipsy population in the labour market and emphasizes that additional burdens, like spread of massive prejudices make life of the gipsies more difficult than that of 'ordinary' Hungarians.

E SZÁMUNK SZERZŐI

Anthony B. Atkinson – közgazdász,
London School of Economics

Bóhm Antal – szociológus,
MTA Politikatudományi Intézet

Diósi Ágnes – szellemi szabadfoglalkozású

Göncz Kinga – pszichiáter, ELTE Szociológiai és
Szociálpolitikai Intézet

Kaszás Iván – szociálpolitikus,
Magyarországi Szociáldemokrata Párt

Kozma Judit – szociológus,
Vitéz János Tanítóképző Főiskola

Hervé Le Bras – demográfus,
A párizsi Laboratoire de Démographie Historique igazgatója

Lévai Katalin – szociológus,
Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület

Máté János – jogász,
Pest Megyei Önkormányzat

Danny Pieters – jogász, egyetemi tanár,
Katholieke Universiteit Leuven

Talyigás Katalin – szociológus,
ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet
