

társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TANULMÁNYOK

- 3 **Herbert J. Gans:** Mire szolgálnak az érdemtelen szegények?
– avagy a legalsó osztály szerepe Amerikában

FEJEZETEK A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS
NEMZETKÖZI TÖRTÉNETÉBŐL

- 18 **Danny Pieters:** Bevezetés az EK országainak
társadalombiztosítási törvényhozásába: Franciaország

MAGYAR VALÓSÁG

- 32 **Lengyel Imre:** Adósságaink és hiteleink
46 **Ferge Zsuzsa:** Megjegyzések a szociális törvény
koncepciójához
60 **Tóth István György:** Egy liberális társadalompolitika vázlata
74 **Frey Mária – Gere Ilona:** A munkanélküliség
szociális hatásai
79 **Bánfalvy Csaba:** Civil kezdeményezés a
munkanélküliek között (A Munkanélküliek és
Álláskereső Egyesületeinek Országos Szövetsége –
egy interjú tükrében)

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETÉBŐL

- 93 **Molnár Margit:** Töredékek a szociális gondoskodás
ókori történetéből
104 **Léderer Pál:** Teher alatt nő a pálma...

A SZOCIÁLIS MUNKA MODELLJEI

- 120 **Bill Jordan:** Jótékony jó tanácsok

INFORMÁCIÓK

- 130 **A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság**
törvénye a létminimumról

Herbert J. Gans

Mire szolgálnak az érdemtelen szegények?

– avagy a legalsó osztály szerepe Amerikában*

A szegénységet – mint bármely más társadalmi jelenséget – elemezhetjük egyfelől az őt létrehozó és továbbörökítő *okok* mentén, de ha már kialakult, létezik, tanulmányozható következményei, ha úgy tetszik *funkciói* szerint is. E funkciók pozitívak is, negatívak is lehetnek, ez természetüktől, és az általuk érintett népességtől (és érintettségük módjától) egyaránt függ, valamint attól, hogy az egyik illetve a másik szempontból hogyan értékelik ezeket.

Mivel a szegénység kérdése Amerikában (csakúgy, mint más országokban) igencsak „átpolitizált”, okait illetően erősen különböznek a vélemények. A konzervatív nézeteket vallók úgy érvelnek, hogy a szegénység javarészt a szegények erkölcsi és intellektuális fogyatékságaiban gyökerezik. Ennek azonban ellene mond az a tény, hogy a szegénység népességen belüli arányai aszerint módosulnak, hogy a gazdasági élet működése mennyire egészséges, mely változékonyság nem következhetne be, ha a szegénység csupán a szegények hibáinak következménye volna.

A szociológusok általában egyetértenek azzal a liberális¹ elkötelezettségű elemzéssel, amely az amerikai szegénységet alapvetően három okkal magyarázza.

1. A munkanélküliséggel, mely abból adódik, hogy a gazdaság nem képes valamennyi munkát kereső személynek a megélhetést lehetővé tévő munkát biztosítani;

2. a jóléti állami programok (ezek közé értve a munkaképtelenek vagy a munkát találni képtelenek munkanélküliségi biztosítását illetve segélyezését) elégtelenségével; valamint

3. az egyenlőtlenség mindazon gazdasági, politikai, faji és egyéb formáival, amelyek megnehezítik (ha ugyan lehetetlenné nem teszik) a szegények számára, hogy javítsanak gazdasági feltételeiken.

A szegénységnek nem kevés *negatív* funkciója (ha úgy tetszik, diszfunkciója) van. Ezek közül az alábbi elemzés szempontjából talán az a legfontosabb, hogy a szegények közül egyesek – még ha számuk csekély is

* E tanulmány a *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1992-ben megjelenő „Szegénység”-különszáma részére fródot.

– törvénysértő cselekedetekre adhatják fejüket (lásd az „utcai bűnözés” számtalan formáját) vagy olyan viselkedésekre, amelyek eltérnek a közeposztály (a „főodor”) normáitól. Hogy melyek ezek? Csak néhány példa: vannak, akik nem vállalnak munkát, fiatalkorúan – ráadásul a házasság kötelékén kívül – szülnék gyereket, segélyből élnek, drog- vagy alkoholfüggővé válnak. Mindezen viselkedésmódokat olybá tekintem, mint amelyek *szegénység-függők*, hiszen valamennyiük (akár jelen helyzetüket, akár történeti alakulásukat nézve) a szegénységhez kötődik, s csak ritkán találhatók meg (ha egyáltalán vannak) nyomaik a nem szegény osztályok körében. Akár azt is mondhatnók: a szegénység megnyilvánulásai.²

Ennek ellenére, a bűnöző vagy deviáns szegényeket értéktelennek vagy *érdemtelennek* nyilvánítják, mert viselkedésüket erkölcsi hibáiknak tudják be. Vegyünk egy példát. Még ha a szegények azon törekvése, hogy munkát találjanak maguknak, azért vall is kudarcot, mert hiány van a megfelelő munkalehetőségekben, lustasággal, munkakerüléssel szokás vádolni őket, s ennek alapján érdemtelennek ítéltetnek. Vagy egy másik példa: a szegénységben élő fiatal nők nem ritkán úgy döntenek, hogy nem házasodnak össze gyermekük apjával, egyszerűen azért, mert tudják, hogy az, állástalan lévén, úgysem tudná eltartani őket. Nos, e nőknek (és férfiaknak) azzal a váddal kell szembenézniük, hogy megsértik a konvencionális szexuális és családi normákat, amiből megint csak az következik, hogy érdemtelenek.

Valójában, a szegények viselkedését – csakúgy, mint e viselkedés kiváltó okait – jobbra csak morális megítélés tárgyává teszik, anélkül, hogy megkísérelnék tapasztalatilag is „megérteni”. Ráadásul: ha egyszer azt, aki szegény, érdemtelennek minősítették, ettől fogva úgy gondolkodnak felőle, mint aki nem érdemli meg azt a közegélyt, amely összegében elég nagy, folyósításában elég hosszantartó lehet ahhoz, hogy az ember kilábaljon a szegénységből. Amerikában az „érdemtelen szegények” érdekében meghirdetett programok gyakran nem vezetnek többre, mint hogy szegénységüket tartósítsák, életfeltételeiken rontsanak, önbizalmukat aláássák.

Hogy a szegények erkölcsi tulajdonságaik alapján osztályokba sorolhatók, igencsak régi gondolat. Cicero az *egentes* illetve a *perditi* csoportját már-már mint bűnöző kategóriát írja le (Brunt, 1971). A 16. század közepétől bonyolult szegénytörvényeket dolgoztak ki, amelyek igyekeztek különbséget tenni a munkaképtelen, a beteg és a „nemtörődöm” szegények között (ez utóbbi kategóriába sorolva, sok mindenki más mellett a csavargókat, koldusokat, szajhákat, felforgató elemeket). Az „érdemtelen” minősítés alkalmazása legalább a 17. századig megy vissza, s Angliában az új szegénytörvény bevezetésének idején, 1830 körül, rendszeressé válik.

Amerikában az „érdemtelen szegény” kifejezés használata nem volt általános. Helyette egy sor konkrétabb kifejezés született, amelyek úgy léptek egymás nyomdokába, ahogy a divat és a körülmények váltották egymást. Vegyük sorra őket – „koldusok”, „szegények”, „a veszélyes osztály”, „gyülevész”, „sodródó” vagy „kóbor” népeiség – javarészt Európá-

tól kölcsönzött elnevezések. Persze Amerika is megteremtette a maga címkéit, köztük legutóbb a „legalsó” – ha tetszik, társadalom alatti – „osztály”, az *underclass* kategóriáját.

A „legalsó osztály” manapság közismert címkéjét először Gunnar Myrdal,³ a társadalomgazdaságtan svéd tudósa alkalmazta az USA-ról szóló *Challenge to Affluence* című könyvében (Myrdal, 1962). Ebben egy, alapvetően ökonómiai szemléletű definíciót dolgozott ki, amely azokat a munkanélküli, alul-foglalkoztatott vagy foglalkoztathatatlan(nak ítélt) személyeket írja le, akik kiszorulnak a manapság „posztindusztriálisnak” nevezett gazdaságból. Myrdal felfogását aztán W. J. Wilson szociológiai definíciója fejlesztette tovább, mely szerint a gazdaság vérkeringéséből kiszorítottak területileg is együvé sodródnak, társadalmilag elszigetelődnek, így aztán híjával vannak a „felettük lévő” társadalommal és gazdasággal való szükséges kapcsolatoknak (Wilson, 1987).

Újságírók és konzervatív beállítottságú tudósok persze más meghatározást adnak a „legalul lévők”re. Ez a meghatározás a bűnöző vagy deviáns viselkedésű szegényeket sorolja ide. Ebből következően e meghatározást gyakran mint a *viselkedésjegyekre* alapuló meghatározást tartják számon.⁴

Az érdemtelen szegény legfrissebb angol, amerikai szinonimájává így a viselkedésjegyei alapján definiált *underclass* vált. Alkalmazása egyre szélesebb körben terjed az USA-ban, s ez jelzi: az „érdemtelen szegény” fogalma mit sem veszített az évszázadok során kialakult népszerűségéből.

E fogalmat egyebek között az teszi vonzóvá még ma is, hogy egy sor pozitív funkció köthető hozzá: ha a szegényeket úgy állíthatjuk be, hogy érdemtelenek, ennek megvannak a pozitív hozadékai a náluk jobb helyzetűek számára.⁵ E funkciók egy része mindenki számára előnyös, aki nem szegény, nagyobb részük azonban csak ez utóbbiak bizonyos csoportjai illetve az elit (vagy legalábbis a „fősodorba” tartozó) intézmények és érdekcsoportok számára az.⁶

A „funkció” (illetőleg az „empirikusan megfigyelhető következmény”) fogalmát R. K. Merton klasszikus elméleti sémájából kölcsönöztem, bár én elsősorban azokkal a funkciókkal foglalkozom, amelyek a társadalmi rendszer különböző tagjai vagy szektorai számára hasznosak, nem pedig – ahogyan Merton tette – azokkal, amelyek a rendszerre magára nézve tűnnek hasznosnak. Elemzésemben olyan funkciókra összpontosítok, amelyek a mertoni fogalomrendszerben *látens*nek minősülnek, amelyek tehát tudatosíthatatlanok és/vagy szándékolatlanok, jóllehet ehhez hozzá kívánczik, hogy az érdemtelen fogalmát akkor is megtartanák, ha egyszer e funkciók széles körben felismertté válnának. A funkciók, végtére is, nem azonosak az okokkal. Továbbá: a pozitív funkciók haszonnal járnak, és az emberek nem szívesen mondanak le valamiről, ami hasznot hoz nekik, még akkor sem, ha ez nyilvánvalóvá válik.⁷

Jelen tanulmány – bár önmagában megálló egész –, úgy is olvasható, mint annak az 1972-ben írt tanulmányomnak a folytatása, amelyben a szegénység pozitív funkcióit önmagukban véve vizsgáltam (Gans, 1972).⁸

Az érdemtelen szegények funkciói

Az alábbi elemzés 15 gazdasági, szociális, érzelmi, kulturális, vallásos és politikai funkciót (vagy funkció-együttest) vesz sorra, amelyeknek a jobb-módúak által érdemtelennek minősített és akként kezelt szegények – szándékkal vagy anélkül – megfelelnek.

Az érdemtelen szegények⁹ első, hagyományos funkciója az, hogy ők alkotják a munkaerőnek azt a „tartalékseregét”, amely elég magasán képes tartani a munkanélküliségi arányokat ahhoz, hogy a keresetek alacsonyan maradjanak. Mivel Amerikában a munkanélküliségi arányok a szegények, és különösen a néger szegények között igen magasak, az érdemes szegények önmagukban elegenden vannak ehhez. Mindazonáltal az aktuális szövetségi program, amely azt célozza, hogy a segélyezetteket munkakényszer (*workfare*) révén munkába állítsa, őket is e tartaléksereg tagjaivá teheti, amint alulfizetett munkájuk arra használható, hogy kiszorítsa a magasabb bérért foglalkoztatottakat.

Másodjára: a legtöbb érdemtelen szegény manapság egészen más gazdasági funkciót is ellát. Mivel nincs papírjuk megfelelő képzettségről, vagy úgy gondolják róluk, hogy nem rendelkeznek a megfelelő habitusokkal (pl. pontosság vagy munkaerkölcs), eleve nem kínálnak nekik munkaalkalmat, s tényszerűen kizárják őket a munka piacáról (Kirschenman és Neckerman, 1991). Ezzel összhangban a kormányzat nem munkanélküliként számol velük, ami azzal jár, hogy a munkanélküliségi ráta alacsonyabbnak, a gazdaság „egészségesebbnek” tűnik fel, mint amilyen valójában.¹⁰

Ha már egyszer száműzettek a munkaerőpiacról, az érdemtelen szegények helyettesíthetők az újonnan bevándorlókkal, akik általában vállalkoznak arra, hogy hosszabb munkaidőben, alacsonyabb bérért dolgozzanak, mint a bennszülött amerikaiak, s akiket rá lehet bírni (olykor maguktól ajánlkoznak erre), hogy szerződéses alkalmaztatáson kívül, az informális gazdaság szférájában vállaljanak munkát, ahol nincs hivatalosan nyilvántartott munkaidő, bér, nyereség.

Harmadjára: az érdemtelen szegények közvetlen gazdasági funkciókat is ellátnak, mivel segítenek kielégíteni az illegális, mégis keresett javak iránti keresletet, még a közép- és felső osztályok körében is. A 20-as, 30-as években az érdemtelen szegények segítették sörrel, borral, pálinkával ellátni a szesztilalom Amerikáját. Manapság, jóllehet úgy becsülik, hogy az illegális drogok 80%-át fehéreknek adják el, akik túlnyomó többsége nem szegény (Harris, 1990), a kábítószer-kereskedelem rizikóval járó és alja melóit a néger és spanyol-amerikai szegények végzik (valamint a volt bűnözők, akik más munkához nem tudnak jutni, illetve a kispénzű drogosok, akiket pénz helyett kábítószerrel lehet fizetni).¹¹

Negyedszer, az érdemtelen szegények közvetett módon munkaalkalmat teremtenek a középosztály számára. Mivel az érdemtelen szegényekről úgy gondolják, hogy szocializációjuk elégtelen, hogy veszélyesek vagy valamiképpen nemkívánatosak, vagy társadalmilag elfogadható viselkedésre kell őket átképezni, vagy el kell különíteni őket a társadalom érdemtel-

jesebb csoportjaitól. Mindeme tevékenységeket különböző szakképzett dolgozók végzik, közöttük sok értelmiségi. Így módon az érdemtelen szegények hozzájárulnak ahhoz, hogy akadjon munkalehetőség szociális munkások, pszichológusok, viselkedésmódosító szakértők, rendőrök, bírók, börtönőrök számára – sőt még társadalomtudósok számára is, akik kutatásokat végeznek a „legalul lévők” körében.¹²

Az érdemtelen szegények egy sor egyéb, a társadalmi struktúrát formáló funkciót is ellátnak, azokat szolgálva ezzel, akik haszonélvezői a jelenlegi strukturális berendezkedésnek. Említsük *ötödiknek* azt, hogy az érdemtelen szegények már csak létezésükkel is igazolják az intézményi status quót. Amilyen mértékben a szegények gyerekeit úgy tartják számon, mint akik taníthatatlanok, olyan mértékben válhat mellőzhetővé, hogy a lepusztult körzetek általános iskoláira is kiterjesszék a reformokat – illetőleg, hogy egyáltalán pénzt költsenek rájuk. Jóllehet véget nem érő viták folynak arról, hogy mit is kellene tenni az elszegényedett körzetek általános iskoláinak felzárkóztatására, a végeredmény mindig az, hogy édeskeves történik. Hasonlóképpen, a szegényeknek szánt egyéb közszolgáltatásokat – például a szociális lakásépítést vagy a segélyezést – sem igazán látszik szükségesnek jobbitani, hiszen e rendszerek kudarcra mindig megmagyarázható azzal, hogy az érintettek nem tartják karban a lakásukat, nem hajlandók kereső tevékenységbe fogni.¹³

Hatodik, és talán még fontosabb mozzanat: az érdemtelen szegények legitimálják az osztály-hierarchiát. Ha úgy vesszük, hogy a legalul lévők definíciószerűen érdemtelenek, s fölöttük mindenki érdemes, ezzel morális éthoszt adunk az osztálytagozódásnak, s ez segít igazolni a hierarchikus elrendeződést. Tegyük hozzá: az érdemtelen szegények akár érdemes szegénnyé is avanzálhatnak, így akár feljebb is léphetnek ebben a hierarchiában, mindössze csak hajlandónak kell mutatkozniaik elfogadni a rosszul fizetett, presztízs nélküli munkákat és munkaposztokat.

Hetedszer: az érdemtelen szegények fontos szerepet töltenek be a társadalmi normák fenntartásában. Durkheim volt az, aki először világított rá, milyen fontos szerepe van a bűnözésnek a törvénytisztelő magatartás meghatározásában és értékkel felruházásában (Erikson, 1966). Ugyanezen logika szerint, ha a szegényeket pusztán annak okán, hogy nem képesek eleget tenni mindazon normáknak, melyeket az amerikai életforma szentesített fundamentumainak tekintünk, érdemtelennek minősíthetjük (Sawhill, 1989). Azok, akik megfelelnek e normáknak, felhasználhatják az érdemtelen szegényeket arra, hogy explicit formában kiálljanak e normák mellett, s újból meg újból kiharcolják azok társadalmi elismerését és megerősítését. Ha az érdemtelen szegények lustasággal vádolhatóak, közvetetten segítenek igazolni a munka éthoszáét; ha csak a csonka család juthat jóléti segélyhez, ez megerősíti a teljes család polgári ideáljának legitim voltát.¹⁴ A 60-as években a szegénység-függő deviancia felmutatása olykor bírálni segítette a „középosztályi erkölcsiség” kulturális korlátoltságát (és ennek gazdasági feltételekhez kötöttségét); a 80-as évek óta a deviancia ismét az amerikai kultúra középosztályi értékeinek egyetemessége mellett felhasznált érvvé vált.

Két teljesen különböző séma látszik vezérelni a „fősodor” normái és a szegényektől elvárt követelmények közötti viszonyt. Egyfelől azt tapasztaljuk, hogy amikor a középosztályban felerősödik a szorongás tagjainak viselkedését s az azt vezérlő normákat illetően, szigorodik a szegényekkel szemben „érdemtelenységük” okán alkalmazott büntetés, amiért nem gyakorolják a vonatkozó középosztályi erőnyeket. Így például, amikor a középosztálybeli szülőket nyugtalanítani kezdte gyermekeik kamaszkori szexualitásának intenzívebbé válása, egyszersak elsőrendűen fontos társadalmi problémává lépett elő a fiatalok szegények körében jelentkező terhességek kérdése – annak ellenére, hogy a serdülőkorú terhességek gyakorisága az elmúlt húsz évben egyre csökkent. Amikor a középosztályban kétségek kezdenek támadni a terhességmegszakítás kívánatosságát illetően, megakadályozhatják, hogy a szegények élhessenek vele; a szegények magzatai hirtelen éppen attól minősülnek különösen érdemdúsak, hogy a velük viselő anyák – úgymond – érdemtelenek. Amerika történelme során a kormányzat jószerevével csak akkor fordított figyelmet a kábítószer-problémára, amikor az a középosztályból kezdte szedni áldozatait, bár a büntetés – régen is, ma is – főleg csak a szegényeket sújtja.

Másrészt az érdemtelen szegényekre azoknak a normáknak a fenntartásához van szükség, amelyeket maga a középosztály már csak vonakodva gyakorol, amelyektől elfordulóban van. Így, ha gyengül a közmegegyezés a tekintetben, hogy hogyan kell felnevelni a gyermekeket, hogy mennyire fontos a jól vezetett háztartás, vagy mik is a középosztályi nukleáris család életvezetéséhez kötődő jegyek, a segélyezettektől elvárható, hogy szorgosan hódoljanak e gyakorlatoknak. Ha a szociális intézmények munkatársai netán úgy érzik, a segélyezettek elmulasztják követni iránymutatásait, megbüntethetik őket. Ha az anya segélyből él, kényszeríteni lehet, hogy háztartás-vezetés kurzusokra járjon, s ha a szociális munkás úgy ítéli meg, hogy e szokásai alapján a gyermek vétkes elhanyagolásának bűnébe esik, a gyereket elvehetik tőle, és gondozás alá helyezhetik.

Általánosabban szólva, az olyan tradicionális normák elkötelezetteinek, mint a takarékoság, a monogám család, a jövőre-orientáltság és a kielégülések elhalasztásának képessége, valamint azoknak az intézményeknek, hivataloknak, amelyeknek anyagi vagy erkölcsi érdeke fűződik e normákhoz, szükségük van megvádolható emberekre. Olyanokra, akiket azzal lehet vádolni, hogy szórják a pénzt, jobbra-balra félrelépnek, szétesettek és jelenre-orientáltak, s akiket aztán érdemtelennek lehet minősíteni.

Hogy a szegények vajon ténylegesen ilyen elmarasztalható módon viselkednek-e, az már mindegy is, ha egyszer ez elképzelhető (és érdemtelenre minősítésük révén elképzelhető) róluk. Igazság szerint az esetek túlnyomó többségében túlnyomó többségük nem hágia át az alapvető normákat; így például a segélyezettek körében a jövedelem-kimutatással csalók aránya lényegesen alacsonyabb, mint a tisztas adófizetők körében. Ráadásul kutatások sora mutatta ki, hogy a szegények – köztük a segélyezettek – ugyanúgy szeretnének dolgozni, mint bárki más; hogy korlátozzák születendő gyermekeik számát; hogy kertvárosi lakást remélnek,

azaz általában ugyanaz az „amerikai álom” vezérli őket, mint honfitársaik többségét. Ha a többiektől elütően viselkednek, ebbe a szegénység kényszeríti bele őket, nem a normák elvetése.

Nyolcadszor: az érdemtelen szegények olyan szocio-emocionális és politikai „átviteli” funkciót töltenek be, amelynek a politikai elit közvetett haszonélvezője. Az érdemtelen szegények automatikusan mindig kéznél vannak, ha a „népharag” és közmegítélés számára céltábla szükségeltetik. A harag a személytelen struktúrákról vagy a személyesen felelős hatalmakról áttelepíthető a cáfoláshoz erőtlen áldozatokra. Sok amerikai indulatba jön, ha koldust vagy hajléktalan csavargót lát, de nem hozza indulatba a gazdaság működése vagy a hatalmi elit, amelynek pedig része van e szociális problémák, jelenségek létrejöttében. A harag átvitele a hatalomból kisemmizettekre védi ettől a hatalmasokat. Mivel közvetett felelősségük a hajléktalanság és a koldulás létrejöttének okaiban szinte láthatatlan marad, nem nehezedik rájuk nyomás, hogy foglalkozzanak azok okaival, s tegyenek már többet megoldásukért. Ugyanez az indulat-átvitel a „rendszert” is védelmezi, s azokat az embereket is, akik nem tudják vagy nem akarják megkérdőjelezni a rendszert – azaz: azt a társadalmi berendezkedést, amelyben élnek.

Az érdemtelen szegényekre általában is kivetíthető a társadalmi berendezkedéssel való elégedetlenség. A „csalárd segélyezett” figurája, aki tetemes összegű jóléti segélyt összeszedve fényűzően él, s esze ágában sincs dolgozni, igen erős érzelmi hatású kép, amely újra és újra felbukkan az amerikai emberek fejében, különösen a nehéz gazdasági időszakokban. Maga Ronald Reagan is gyakran élt a Cadillacen furikázó „jóléti nacscsága” kortesfogásával. A jóléti segélyek mellett fényűzően élő csaló fantomképét a tények nehezen tudják elhomályosítani, mivel ez a kép segít a munkájukkal vagy keresetükkel elégedetlen embereknek elégedetlenségüket a szegényekre kivetíteni.

Egy másik változat a házastárs nélkül élő anyák és munka nélkül otthon lézengő élettársuk képét villantja fel, akik napjuk nagy részét szeretkezéssel vagy egyéb örömek hajszolásával töltik; ez is kapóra jöhet a nem-szegényeknek szexuális életükkel, munkájukkal, adójuk nagyságával és minden egyébvel kapcsolatos elégedetlenségük indulat-átviteléhez.

Kilencedszer: az érdemtelen szegényeknek szerep jut a szórakoztatóipar és a kultúra termékeinek létrehozásában is. A gyilkosságokon és egyéb bűncselekményeken csemegéző, véget nem érő televíziós riportok (amelyeknek főszereplői többnyire a szegények) a média fogyasztóközönségét nemcsak az élet non-fiction drámaival látják el, hanem egyben emlékeztetik az emberlésre és más törvényen kívüli cselekedetekre vonatkozó normákra is.

A hidegháborús korszak megszűntével az akciófilmek és -regények negatív figuráját megtestesítő szovjet kémet felváltotta e szerepben a kábítószeres- vagy gengszterbanda elvetemült főnöke. A fikció műfajának érdemtelen szegényekből verbuválódó elvetemült, ám a történet végén legyőzött főszereplői a tömegkultúra fogyasztói számára szórakoztató, kel-

lemes feszültséget kínáló és a valóság gondjait feledtető pótszer-funkciót nyújtanak.

Tizediknek említhetjük, hogy ugyanaz a puritán és kálvinista vallásos ideológia, amely segített legitimálni az amerikaiak szemében az érdemtelen szegényekről kialakított képet, ugyanakkor különféle funkciókat hozott létre azok számára, akik e szegény néposztályokat a jótékonyosság jótéteményeiben részesítik: közéleti személyiségek, papok, egyháztanácsi tagok, vallási illetőleg nem-egyházi önkéntes szolgálatot teljesítők és mások számára. A jótékony célú voluntőr-munka fontos tevékenység a középosztályi Amerikában, és bár érdemtelen szegények nélkül is működne, hogy ezek kliensként „rendelkezésre állanak”, nem elhanyagolható szempont.

A jótékonyosság gyakorlása az egyházaknak külön járulékos intézményi szerepet juttat, akárcsak – bizonyos mértékig – a „felső tízezernek” is, amely esetenként jótékonyági bálákat és vacsorákat szervez a hajléktalanok vagy az AIDS-esek javára, nemkülönben az érdemes szegények támogatására is. Ezen túlmenően, az érdemtelen szegényeknél fennáll megmentésük vagy megtérítésük eshetősége, ami további vallásos vagy világi kielégüléseket nyújthat a jótékonyági akciókban résztvevőknek. Az amerikai keresztény egyházak a vallásos érzület önmagában fellelt jutalmán kívül mindig is felkínálták az egyházközségen belüli karrier lehetőségét – cserébe a boldogtalanok lelkének megmentéséért.

Mindezekhez tegyük hozzá, hogy az érdemtelen szegények létének bizonyos politikai funkciói is vannak, részint a baloldal, de inkább és főleg a jobboldal számára. *Tizenegyedikként* említsük tehát azt a funkciót, hogy a baloldal részben azért képes az USA-ban fennmaradni, mert a szegények ügyének szószólója, s harcol az érdemtelenység bélyege ellen. Azt is mondhatnánk: voltaképp egyedül képviseli azt az álláspontot, hogy inkább gazdasági segítségre, mint morális jobbításra van szükségük.¹⁵ *Tizenkettedikként* pedig azt, hogy mivel az érdemtelen szegények nem képviselnek politikai erőt, a jobboldal könnyűszerrel képes felhasználni őket, különösen a jelen időszakban, amikor a domináns politikai szemlélet az „áldozatok” jogát hangsúlyozza a „bűnösökével” szemben, hogy igazolást keressen a polgári szabadságjogok gyakori megsértésére, amelyre elsősorban az érdemtelen szegényekkel valamint azokkal szemben kerül sor, akiket – még ha nem süllyedtek is szegénysorba – a politikai hatalom aktuális birtokosai hajlanak érdemtelennek minősíteni.

Tizenhárom: Az érdemtelen szegények ürügyet szolgáltatnak a jóléti állam ellen intézett támadásokra. A *Harc a Szegénység Ellen mozgalom* (*War on Poverty*) azért vallott kudarcot, legalábbis Charles Murray (1984) szerint, mert – mint állítja – növelte az érdemtelen szegények számát. Megfordítva, a liberálisok azzal érvelhetnek a jóléti állam mellett, hogy az csökkenti az érdemtelen szegények számát.

Tizennégy: az érdemtelen szegények tálcán kínálkoznak, hogy őket tegyék bűnbakjaivá az ország politikai konfliktusainak, s azoknak a folyamatoknak is, amelyek során változatos módokon rekesztik ki őket a politikai folyamatokból. Ez azzal a haszonnal jár, hogy a politika könnyeb-

ben szegődhet partneréül más – értsd: mérsékeltabb, konzervatív beállítottságú – választói érdekeknek, és általában könnyebben lehet centrista beállítottságú, mint ha folyvást figyelembe kellene vennie a szegények munkalehetőségekre, jobb lakásra s ehhez hasonlókra vonatkozó igényeit.

Ráadásul, a szegények mellett szót emelő liberális vagy baloldali színvonalú jelöltek mindig megtámadhatók azon a címen, hogy az érdemtelen szegények pártját fogják, s ily módon politikai vezetős szerepre való alkalmasságuk legitimitása kétségbe vonható. S mivel az érdemtelennek minősített szegények politikai legitimitása is kétségbe vonható, ez is csak azt biztosítja, hogy a politikai rendszer – kirekesztésük révén – jobban tudjon alkalmazkodni más, konzervatívabb körök elvárásaihoz.

A republikánusok régóta érvelnek azzal, hogy a Demokrata Párt illetve annak liberális személyiségei túlságosan is elnézőek az „utcai bűnözéssel” szemben, melynek szereplői elsősorban a segélyezettek, azaz az érdemtelen szegények. Ennek az érvelésmódnak sikerült is a „liberális” szóhoz egészen negatív hangulattartalmakat párosítania. S mivel az „utcai bűnözés” javarészt a színesbőrű szegények műve, a rá való hivatkozás a választási harcokban suba alatt egyenértékese lehet a faji előítéletekkel való játszadozásnak.

Végül, *tizenötödiknek*: a szegények lepusztult lakókörzeteire is rá lehet ütni a bélyeget – „osztályon aluli körzet” –, s ez elegendő oknak látszik arra, hogy e körzetek más célokra kisajátíthatónak tűnjének. A rendőrség úgy dönthet, hogy itt engedi szabadjára a más körzetekből kiszorított kábítószer-kereskedelmet; a városháza hivatalnokai itt jelölhetnek tanyát a hajléktalanoknak, az elmebetegeknek, az elvonó-intézeteknek, szemételepeknek, amelyekből a jobb népek lakta körzetek nem kérnek.

De az ellenkező folyamattal is találkozhatunk. A lepusztult körzeteket kisajátíthatja a város, és a magasabb státusú és jövedelmű lakosok illetve tevékenységeik rendelkezésére bocsáthatja, arra hivatkozva, hogy szegény lakónépességük túl sok anyagi és egyéb költséget emészt fel a város növekedésének és fejlődésének terhére. A 60-as években ezeket a körzeteket hivatalosan slummá nyilvánították, majd szanálták; lakosaikat elköltöztették onnan, az épületeket lerombolták, hogy luxuslakásokat és reprezentatív irodákat, bevásárlóközpontokat, szanatóriumokat, iskolákat stb. emeljenek a helyükön (Gans, 1991, 12. fejezet). Vagyis az érdemtelen szegények arra is jók, hogy másra felhasználható területeket biztosítsanak a városfejlesztés számára.

Stratégiai következmények

Tizenötöt mutattam be az érdemtelen szegények által betöltött fontosabb funkciók közül, s ennyi talán elegendő megerősíteni azt a nézetemet, hogy mind az érdemtelen szegénység eszméje, mind pedig azok a stigmák, amelyeket az ekként megbélyegzett szegényekre aggnak, javarészt azért

maradhatnak fenn, mert így vagy úgy hasznára válnak a szerencsésebb helyzetűeknek.

Elemzésemnek semmiképpen nem az a végkicsengése, hogy az érdemtelenység olyan kategória, amelytől nem lehet (s főleg: nem kellene) megszabadulnunk. Hogy virulens marad-e, azt az fogja meghatározni, mi történik Amerikában a szegénységgel, a szegénység kezelésével. Végére is ez a bélyeg alig egyéb, mint a szegénység-függő bűnözésre és deviáns viselkedésre adott válaszreakció. Ha fogyatkozik a szegénység, fogyatkozni fog a vele összefüggő bűnözés és deviancia is, s akkor feltehetően mind kevesebb szegényt minősítenek majd érdemtelennek. Ha fenyegetőbbé válik a szegénység, fenyegetőbb lesz a vele összefüggő bűnözés és deviancia, valamint az érdemtelen szegényektől való félelem és szorongás is.

Az, hogy az érdemtelen szegényeknek megvannak a maguk funkciói, önmagában sem a szegénységet, sem az érdemteleniséget nem örökítheti tovább, hiszen – mint azt már dolgozatom elején megjegyeztem – a funkciók nem azonosak az okokkal. Így például, ha megnő a munkaerő iránti szükséglet, ahogyan az a II. világháborús hadigazdasági fellendülés idején is történt, a szegényeket egyszerűen csak nem fogják majd kirekeszteni – érdemtelen mivoltukra hivatkozva – a munkaerő piacáról. Más oldalról: ha kevesebb szegény minősül majd érdemtelennek, a társadalomkutatók is kevesebb alapítványi pénzt kapnak majd a „legalsó osztály” kutatására.

No persze, az intézmények akkor is megpróbálkoznak a túléléssel, ha egyszer funkcióikat, s így létezésük értelmét, létjogosultságát elveszíteték. Gondoljunk csak arra, hogy a katonai-ipari szervezetek – az Egyesült Államokban csakúgy, mint Szovjet-országra – saját jövőjüket biztosítandó, kemény küzdelmet folytatnak a hidegháborús készenlét fenntartásáért, de ne feledkezzünk meg arról sem, hogy közben ezek a szervezetek a nemzetgazdaság számára is munkahelyeket biztosítanak. Ugyanígy, egy sor olyan intézmény és érdekcsoport, amely hasznot húz az érdemtelenység létezéséből vagy az érdemteleneknek nyújtott „szolgáltatásokból”, fenntartani igyekszik majd az érdemteleniséget mint „értelmes” kategóriát, a hozzá kapcsolódó valamennyi stigmával, de ezt csak akkor tehetik meg, ha egyéb funkciókat is betöltenek, ha egyéb célok szolgálatában is állanak. Így hát feltehető, hogy a rendőrség, és különösen a börtönök, amelyek igazán nem lehetnek meg bűnözés és bűnözők nélkül, bizonyára találhatnak maguknak más feladatot, ha a szegénység-függő bűnözés mértéke drasztikusan csökkenne.

Hogy az „érdemtelen” jelző osztogatásának mint gyakorlatnak fenn kell-e maradnia, ez normatív kérdés, amelyre én, a magam részéről, egyértelmű „nem”-mel válaszolok. Az igazat megvallva, jelen tanulmány éppen annak tisztázásához szeretne hozzájárulni, mennyire alkalmas a funkcionális elemzés arra, hogy olyan új stratégiai elképzeléseket dolgozzon ki, amelyek képesek mind az „érdemteleniséget”, mind a szegénységet felszámolni.

Természetesen minden embernek joga van ahhoz, hogy ítéletet alkosson embertársai felől. De ez a jog nem terjedhet odáig, hogy emberek

nagylétszámú együttesére mint egységes csoportra süssé rá valamely morális vétség bélyegét. Még ha megalapozottan lehetne is érvelni amellett, hogy sok ember érdemtelen, e minősítésnek (s az ekként megbélyegzett emberek eloszlásának) át kellene fognia a társadalmi-gazdasági hierarchia egészét, vagyis az amerikaiaknak a munkásosztályban, a középosztályban és a társadalom felső rétegeiben is meg kellene találniuk az érdemteleneket.

Ugyancsak változtatni kellene a devianciáról alkotott amerikai elképzeléseken. E fogalomban nálunk – mint más országokban is – összemosódnak azok az emberek, akik csak „mások”, azokkal, akik társadalmilag kártékonyak. Gyermekeket a házasság kötelékén kívül világrahozni és felnevelni messzi múltba visszanyúló gyakorlat a szegény néposztályok körében, mivel ez a szegénységhez igazodó gyakorlat. Nem igaz viszont, hogy önmagában kártékony lenne. Ugyanakkor az alkoholizmus például – amely ugyancsak a szegénység létformájához kötődő gyakorlat – valóban káros. Talán felesleges is tételelesen kimondani, a kriminalitás legtöbb formája úgyszintén valóban kártékony, de a meg- és elítélésnek *minden* bűnözőre ki kellene terjednie, függetlenül magasabb vagy alsóbb osztályból való származásuktól. Manapság az amerikaiak többsége – és a bíróságok is – a fehérgalléros és felsőbb-osztályi bűnözést engedékenyebben ítéli meg, mint a szegények által elkövetett bűncselekményeket. Az erre felhozott köz-ideológia azzal érvel, hogy az érdemtelen szegények „utcai bűnözése” erőszakos bűncselekményekbe torkollik, amelyek sebesüléssel és halállal járnak. Ám a fehérgalléros rétegek és a nagy szervezetek elkövette bűnözés is sebeket oszt és életeket követel.

1972-ben írt tanulmányom a követendő stratégiára vonatkozó javaslatokat tartalmazott, a jelenlegi nemkülönben. A korábbi tanulmány funkcionális alternatívák (megintcsak Mertontól kölcsönzött fogalom) kidolgozására tett javaslatokat, amelyek a szegények által betöltött funkciók helyébe léphetnének. De bármily jelentősek legyenek is e mertoni fogalom analitikus és metaforikus erényei, kevésnek bizonyulnak ahhoz, hogy új csoportok számára új funkciókat jelöljünk ki, és senki nem fog önként átvállalni alacsony társadalmi státushoz avagy az érdemteleniség stigmájához kötődő funkciókat.

1972-ben felvetettem azt a gondolatot, hogy érdemben mindaddig semmi nem fog megváltozni, amíg a szegénység el nem veszíti a jobb helyzetűek számára betöltött funkcióit, vagy amíg a szegények nem tesznek szert annyi erőre és hatalomra, hogy megváltoztathassák a társadalom rétegszerkezetét. Az azóta eltelt idő során a szegénység veszített a nem-szegények számára hasznos funkcióiból, de főleg csak Észak-Kelet és Közép-Nyugat előregedettebb városaiban. S ahelyett, hogy az ország fokozta volna a szegénység ellen tett erőfeszítéseit, csak annyi történt, hogy az érintett emberek kijebbb költöztek e városokból – és messzebb a szegényektől –, magukkal víve a város erőteljesebb gazdasági tevékenységeit.

E stratégiák egyike sem kívánt a közvetlen gyakorlatiaság igényével fellépni, de ma, 20 évvel később, két, kicsit talán gyakorlatiasabb és jóval szerényebb stratégia követendőnek látszik. Az egyik, hogy a tudósoknak,

íróknak, újságíróknak rendszerezett erőfeszítéseket kellene tenniük annak érdekében, hogy ízekre szedjék, s megfosszák legitimitásától az „érdemtelen szegénység” eszméjét, s hogy megmutassák: 1. a szegények körében tapasztalt bűnöző- és deviáns magatartás javarészt szegénység-függő, s így a szegénység elhalásával maga is elhal(na); 2. az ilyen magatartások, cselekmények gyakorisága lényegesen kisebb, mint ahogy azt közkeletűen elképzelik; 3. a szegénység-függő viselkedést deviánsná nem maga a viselkedés, hanem megítélésének módja teszi; 4. a deviánság nem feltétlenül kártékony – csak azért minősítik annak, mert eltér az uralkodó normáktól; 5. az „érdemtelenység” mint címke jórészt csak azért tud fennmaradni, mert funkcióinak pozitív hozadéka van a nem-szegények számára. Az érdemtelenység szociálisan megépített fogalom, melyet a társadalom egyes csoportjai mások kárára alkotnak meg. Mint minden társadalmi konstrukció, a szó közvetlen és átvitt értelmében egyaránt lebontható.

Az efféle politikai-kulturális erőfeszítések – ha egyáltalán azok – csak hosszú távon lehetnek hatékonyak. Próbát tenni mégis érdemes. Nemcsak azért, mert az érdemtelenység mint eszme igazságtalan, hanem azért is, mert egyike a szegénység felszámolását gátló legjelentősebb kulturális és politikai akadályoknak. Bár a szegénység felszámolására tett politikai erőfeszítések széleskörűek – mondhatni: általánosak –, annak, hogy egy-egy programból netán néhány „érdemtelen” is hasznot húzhat, már a gondolata is idegessé teszi a választott tisztségviselőket, s így drasztikusan csökkenti a program elfogadásának politikai esélyeit.

Sajnos, az egyik akadály, amely útjában áll annak, hogy ezt a kategóriát megfosszuk érdemtelen legitimitásától, az éppen a nem-szegények számára való funkcionális. Nem egy intézmény, mely arra szolgál, hogy az érdemtelen szegényekkel foglalkozzék, nyilván ellenérdekelte a delegitimációban. Egy gazdaság, amely a munkanélküliség problémájával küszködik, nem érdekelt abban, hogy végét vesse bizonyos számú szegény munkaerőpiacról való kirekesztettségének. Befolyásos politikusok és állampolgárok ellenezhetik azt a gondolatot, hogy a szegényeknek több beleszólásuk, nagyobb szerepük legyen a politika alakításában, s már azal is tevőlegesen szembefordulnak, hogy a szegényeket fölvegyék a választói listákra (Piven és Cloward, 1988).

A másik stratégiai megközelítés egy olyan szegénység-ellenes politika kidolgozásából állana, amely – legalábbis kezdetben – azt a célt tűzné ki, hogy úgy harcoljon a szegénység ellen, hogy abból a nem-szegényeknek is valami hasznuk származzék, s amely lehetőség szerint korlátozná vagy teljesen kiküszöbölné az olyan programokat, amelyek azon a címen támadhatók, hogy az érdemteleneket támogatják. Egy ilyen javaslat furcsának tűnhet az európaiak számára, akiknél a szegénységet (s magát az „érdemtelen” fogalmat is) javarészt száműzték a második világháború utáni gazdasági jólét évtizedei. De Amerikában mindig hiányoztak a szocialista mozgalmak és azok a munkáspártok, amelyek az európai jóléti államokban a szegénység elleni küzdelem élharcosai voltak.

A szükségelt szegénység-ellenes politika olyan *univerzális* programokra

helyezné a hangsúlyt, amelyek mindenkin segítenek (így a szegényeken is) – a teljes foglalkoztatottságra, a társadalmilag garantált egészségügyi ellátásra, a megfelelő lakásellátásra, valamint a megfelelő családi pótlékok és a hozzájuk kapcsolódó gyermek-segélyező programok együttesére. Ezek lépnének az olyan speciális, *célzott*, kifejezetten a szegények számára kidolgozott jóléti programok helyébe, mint a közmunkák, a Medicaid, a szociális lakás és más olyan jóléti programok, amelyek gazdaságilag hatékonyak lehetnek bár, de majdnem mindig stigmatizálják igénybevevőiket, és politikailag népszerűtlenek (Schorr, 1986). Néhány speciális programra, amelyek pénzsegélyt nyújtanak a szegényeknek, biztos szükség lesz mindaddig, amíg a teljes foglalkoztatás meg nem valósul, de a munkanélküliség elleni biztosítás, a kiszélesített társadalombiztosítás, adólevonási lehetőségek és más „negatív” jövedelemadók többet érhetnek, mint a politikailag népszerűtlen jóléti programok. Megmaradhatnak persze olyan szolgáltatások is, amelyek csak a szegényeket célozzák meg, politikailag mégis elfogadhatónak tűnnek, ezek főleg a gyerekekre és az időskorúakra vonatkoznak (Greenstein, 1991).

Mindazonáltal, figyelembe véve az uralkodó amerikai politikai kultúrát, a szegénység kiküszöbölésének legcélszerűbb útja a teljes foglalkoztatást biztosító (és a legkevesebb közvetlen állami beavatkozást igénylő) gazdasági fejlődésen át vezet. Ezt az utat végigjárva kecmeregtek ki a 19. század végén, a 20. század elején Európából bevándorolt ágrólszakadtak is (akiket megérkezésükkor gyanakodva figyeltek) a szegénységből és az érdemtelenségből.¹⁶ Hogy ez a képlet mennyire alkalmazható a mai, globális, posztindusztriális gazdaság feltételei között, legalábbis kétséges. Következésképp manapság jóval fontosabb, mint a korábbi időszakokban volt, hogy politikailag életképes egyszersmind hatékony kormányzati stratégiákat találjunk egy szegénység-ellenes politika számára.

Fordította Léderer Pál

Jegyzetek

1. Az amerikai „liberalizmus” az európai szociáldemokrata illetve szociálliberális pozíciókhoz áll közel.

2. Mindazonáltal más okok is munkálkodhatnak, hiszen a szegények többsége távol tartja magát az efféle viselkedésmódoktól.

3. Myrdal az elnevezést a svédből kölcsönözte, ahol, a 19. századtól August Strindberg s más svéd frók az „underklass” terminust az „alsóbb néposztályok” megjelölésére használták. Igaz, Myrdal a kifejezésnek új, speciálisabb jelentést adott, s ezzel új életet is kölcsönzött neki.

4. A viselkedés-eredeztetésű definíciók részletes leírásához és a bennük rejlő veszélyekre rávilágító kritikához lásd Gans, 1991. 21. fejezet.

5. Másik, talán még fontosabb ok, hogy a kifejezés a fenyegetés hangulatával terhes; a szegények fenyegetik a gazdaságot, hisz segélytől függőségük miatt nem egyebek a jóléti államra nehezedő teherterételnél; mint bűnözők, fenyegetik a biztonságot; végül fenyegető veszélyt jelent létük az erkölcsi világrendre is, hiszen azokat a normákat sértik meg, amelyekre a társadalmi rendet véljük felépülni.

6. Bár széles körben elterjedt ismereteink vannak a szegénység (hasonlóképpen a bű-

nözés, a deviancia, a társadalmi patológia) gazdasági okairól, s ezeknek az ismereteknek elvileg csökkenteniük kellene a szegénység-függő viselkedésekre adott moralizáló magyarázatok vonzerejét, e magyarázatok részben éppen azért maradnak mégis népszerűek, mert a funkcióknak, melyeket az „érdemtelen szegénység” gondolatköre ellát, egy sor előnyös hozadéka van.

7. Adott esetben lehet, hogy az általam felsorolt funkciókkal a társadalom valamely érdekcsoportja szándékoltan él, ugyanakkor mások számára ez sem nem szándékolt, sem nem tudatosodott. Ez érdekes fogalmi változáttal bővíti Merton híres dichotómiáját (s egyben érdekes empirikus kérdéseket vet fel).

8. Annak a tanulmánynak az is célja volt, hogy bemutassa: a funkcionális elemzés igenis eljuthat liberális vagy radikális végkövetkeztetésekhez, s ezzel megcáfolja azt a vádat, melyet a 60-as években folyton felhoztak a funkcionalizmussal szemben, hogy tudniillik lényegéből következően konzervatív, s a társadalmi status quo fenntartásában érdekelt. Nem az én elemzésem volt az első, amely szembe fordult a konzervatív nézetekkel. E tisztesség Arland Weekset illeti meg (Weeks, 1917). Az ő tanulmánya, amely – akárcsak az enyém – az *American Journal of Sociology*-ban jelent meg, ironikus hangvételű volt (Egy konzervatív vélekedése a szegénységről címmel jelent meg), az én tanulmányom nem áttételesen, hanem „egyenest” volt kritikai.

9. Itt és a továbbiakban a kifejezés kényelmi szempontú rövidítésnek tekintendő, amely nem tér ki a dologban mindig benne rejlő címkézési folyamatra, de mindig abban a teljesebb formában értendő: a szegények, akiket a nem-szegények érdemtelenként bélyegeznek meg.

10. Némileg eltérő „számuzeti” funkció érvényesül a kábítószeresekkel és bűnözőkkel kapcsolatban, akik – félve a rendőrségi bejelentéstől – nem mernek panaszaiikkal kórházi kezelésre jelentkezni. Ezzel csökkentik az e szolgáltatásokra (valamint az ezek fenntartására szolgáló közösségi pénzalapokra) fordítandó költségeket.

11. A „legalsó osztály” viselkedés-szemléletű definíciói szinte kivétel nélkül valamennyi szegényt, aki kábítószerrel szed illetve részt vesz a kábítószer-kereskedelemben, az érdemtelen kategóriába sorolják. Ugyanezt teszik a kereskedelemben részt vevő nem-szegényekkel, de a nem-szegény drogosokat már nem sorolják ebbe a kategóriába; ezeket nagyon ritkán tartóztatják le, s szociálisan épp oly láthatatlanok, mint azok, akik az élelmiszerboltba mennek be vásárolni.

12. Egyes társadalomtudósok véleménye szerint a szociológiában (és főleg a közgazdaságtanban) egész iparága van már az „underclass” tanulmányozásának. Ha ez tényleg így van, úgy e tanulmány szerzője részmunkaidős bedolgozója ennek az ipárnak.

13. A tényleges ok, amely magyarázatul szolgál arra, hogy mily kevés is történik, persze a szegények politikai erőtlensége, s ebből következő képtelenségük arra, hogy kiköveteljék a kormánytól az általuk igénybevett szolgáltatások színvonalának emelését. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy mivel a kormánytól a hatalomból nem részesülők érdekképviselője is elváratik, passzivitásának magyarázatához csupán ez nem elégséges.

14. Talán nem véletlen, hogy jó két évtizede létezik egy szövetségi program a teljes családok segélyezésére (AFDC-UP), de nem sikerült számottevő létszámú családon segítenie.

15. A marxi „lumpenproletariátus” pejoratív fogalmát az amerikai baloldal java része elutasítja.

16. Sokaknak közülük, persze, ez nem sikerült. A többiek, illetve a leszármazottak sikere az első majd a második világháborút követő gazdasági expanciónak volt köszönhető.

Hivatkozások

- Brunt, R. A.: *Social Conflicts in the Roman Republic*. New York, Norton, 1971.
 Erikson, K. T.: *Wayward Puritans: A Study in the Sociology of Deviance*. New York, Wiley & Sons, 1966.

- Gans, H. J.: „The positive functions of poverty”. *American Journal of Sociology*, vol. 78, 1972/2.
- Gans, H. J.: *People, Plans and Policies: Essays on Poverty, Racism and Other National Urban Problems*. New York, Columbia University Press – Russel Sage Foundation, 1991.
- Greenstein, R.: Universal and targeted approaches to relieving poverty: An alternate view. In: Jencks, C.–Peterson, P. E. (szerk.): *The Urban Underclass*. Washington, Brookings Institutions, 1991.
- Harris, R.: „Blacks feel brunt of drug war”. *Los Angeles Times*, 1990, április 22.
- Kirschenman J. és Neckerman, K. M.: „We'd love to hire them, but...”: the meaning of race for employers. In: Jencks, C.–Peterson, P. E. (szerk.): id. mű.
- Merton, R. K.: Manifest and latent functions. In: Merton, R. K.: *Social Theory and Social Structure: Toward the Codification of Theory and Research*. Glencoe, The Free Press, 1949.
- Murray, Ch. A.: *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*. New York, Basic Books, 1984.
- Myrdal, G.: *Challenge to Affluence*. New York, Pantheon Books, 1962.
- Oxford English Dictionary*. New York, Oxford University Press, 2. kiadás, 1989.
- Piven, F. F. és Cloward, R. A.: *Why Americans Don't Vote*. New York, Pantheon Books, 1988.
- Sawhill, I.: „The underclass: an overview”. *Public Interest*. 1989/96.
- Schorr, A.: *Common Decency: Domestic Policies After Reagan*. New Haven, Yale University Press, 1986.
- Webb, S. és Webb, B.: *English Poor Law History. Part I. The Old Poor Law*. Hamden, Shoestring Press, 1963.
- Weeks, A. D.: „A conservative's view of poverty”. *American Journal of Sociology*, 1917.
- Wilson, W. J.: *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Public Policy*. Chicago, University of Chicago Press, 1987.

HOLMI

1992. Július

A tartalomból

Petri György	Kívül; Kis éji zene
Rakovszky Zsuzsa	Egy nő a kórteremből
Tandori Dezső	Lelkem újra, Párizs...
	Kinézel az ablakon éjten...
	Évmilliók, régóta...
	„Minden eltűnendők...”
	Átkelvén sehová...
Kántor Péter	Emlék
Granasztói Szilvia	Kemény Henrik
	népligeti bábszínháza
Eörsi István	Időm Gombrowiczsal VIII.

Danny Pieters

Bevezetés az EK országainak társadalombiztosítási törvényhozásába: * Franciaország

A francia társadalmi biztonsági rendszer keretén belül a különféle foglalkozási csoportok részére külön rendszereket hoztak létre. Négy ilyen rendszer különíthető el:

(1) Az általános rendszer (*le régime général*). Ez a legfontosabb. Ez vonatkozik azokra a kereskedelmi és ipari alkalmazottakra illetőleg alkalmazottnak tekintett személyekre, akikre más speciális rendszer nem érvényes. A rendszer biztosítást nyújt a betegség, anyaság, munkaképtelenség, a munkahelyi baleset és foglalkozási ártalom, az öregség és a halál kockázata ellen, továbbá fedezi az alkalmazottnak, magánvállalkozóknak (a mezőgazdasági dolgozók kivételével) és a nem-aktív személyeknek járó családi juttatásokat.

(2) A mezőgazdasági rendszer (*le régime agricole*). Az agrárszektorban dolgozók (az önálló gazdák kivételével) az általános rendszer keretében nyújtott védelemhez hasonló ellátásokat élveznek. Az önállóan gazdálkodókat ez a rendszer csak az öregség és a családi terhek kockázata ellen biztosítja.

(3) Speciális rendszerek (*les régimes spéciaux*), amelyek bizonyos alkalmazotti csoportokat (vasúti alkalmazottak, bányászok, köztisztviselők stb.) fednek le. Mindegyik rendszer más-más jellegű védelmet nyújt. Azonos jellegű kockázatok esetén a juttatásoknak el kell érniük az általános rendszer keretében nyújtott juttatások szintjét.

(4) Az egyéb autonóm rendszerek a nem-mezőgazdasági önálló egyszemélyi vállalkozások számára (*les régimes autonomes des professions non salariées, non agricoles*). Ezek a rendszerek a betegség, az anyaság és az öregség kockázata ellen nyújtanak védelmet.

Az általános rendszer és a többi rendszer bizonyos fókig összehangoltan működik. Különösen fontos, hogy a rendszerek egy részére vagy egészére egységes jogszabályok vonatkoznak az adminisztráció, a pénzügyek kezelése és a bírósági eljárások tekintetében.

A fent leírt rendszerek együttesen a „törvényben szabályozott társa-

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

dalmi biztonsági rendszert” alkotják (*les régimes légaux*). Emellett számos kiegészítő társadalombiztosítási rendszer működik:

(1) Kiegészítő nyugdíj rendszerek, amelyek eleinte kollektív szerződésen alapultak; 1972 óta pedig törvényileg kötelezőek az általános és a mezőgazdasági rendszer minden alkalmazottja számára.

(2) Kiegészítő betegellátás. Kollektív szerződésen alapuló rendszerek egész sora biztosítja a törvényben szabályozott betegellátás teljes vagy részleges kiegészítését.

(3) Munkanélküli segélyek. A munkanélküliség kockázata ellen egyrészt a – fenti értelemben vett – törvényben szabályozott társadalmi biztonsági rendszer, másrészt a munkatörvény nyújt védelmet. A jelenlegi rendszer – amely a korábbi közsegélyrendszer (*assistance publique*) és egy kollektív szerződésen alapuló biztosítási rendszer szintézise – minden szerződéses alkalmazott számára kötelező.

(4) Segély. Akárcsak a munkanélküli rendszer, a segély sem része a szó szoros értelmében vett törvényben szabályozott társadalmi biztonsági rendszernek. Egyfajta kiegészítő szerepet tölt be.

Ez a fejezet az általános rendszer (*le régime général*), a munkanélküli rendszer és a segélyrendszer bemutatására korlátozódik.

Az 1958-ban kikiáltott Ötödik Köztársaság Alkotmánya átvette az 1946-os Alkotmány bevezetőjét. Ez a bevezető számos szociális elvet nyilvánít „korunk különleges szükségletének”. Az Alkotmány kimondja, hogy a nemzet köteles biztosítani minden egyén és család számára a fejlődésükhöz szükséges feltételeket (10. cikkely); továbbá biztosítania kell az egészségvédelmet, a megélhetés anyagi eszközeit, a pihenést és a szabad időt minden egyén számára (különös tekintettel a gyermekekre, anyákra és az idős alkalmazottakra). A 11. cikkely leszögezi, hogy a közösség köteles kielégítő megélhetési eszközöket biztosítani azoknak, akik koruk, fizikai vagy elméleti állapotuk miatt, vagy a gazdasági helyzet következtében nem képesek munkát vállalni. Úgy tűnik, ez idáig sem az alapvető szociális jogokat érintő elvek, sem az, hogy az Alkotmány 2. cikkelye Franciaországot szociális köztársaságnak minősíti, nem hozták meg egy pozitív társadalmi biztonsági rendszer jogi megalapozását. Ahhoz, hogy meg lehessen határozni a társadalmi biztonsági törvénykezés alapvető elveit, az Alkotmány 34. cikkelye egy, az országgyűlés által elfogadott törvény közvetítését igényli. A francia alkotmányos rendszernek megfelelően azokban az esetekben, amelyekben nem jelennek meg ezek az alapvető elvek, a törvényhozói hatalom a kormány kezében van (a kormány rendeletek útján intézkedik). Az országgyűlés felhatalmazhatja a kormányt arra, hogy bizonyos céllal és korlátozott ideig az országgyűlés hatáskörébe tartozó területeken törvénykezzen (ebben az esetben a kormány szabályrendeleteket hoz).

A társadalmi biztonság általános rendszerének legfontosabb jogi forrása a társadalombiztosítási törvénykönyv (*Code de la Sécurité Sociale*). Az 1956-ban alkotott törvénykönyv kodifikálja a társadalmi biztonság általános rendszerére vonatkozó törvényeket. A törvénykönyvet 1985-ben felülvizsgálták.

A Munka Törvénykönyvben (*Code du Travail*) meghatározott törvényi keret (L351-1 e.v. cikkelyek) igen fontos a munkanélküliséggel kapcsolatos törvények szempontjából. Ezt a keretet fejlesztette tovább a munkáltatók és az alkalmazottak közötti kollektív szerződés. A családjogi és a szociális segítségről szóló törvénykönyv (*Code de la Famille et de l'Aide Sociale*) a segélyekkel kapcsolatos törvények szempontjából fontos.

A törvényhozásban három rendelkezési szint létezik: a törvények (*lois*), az Államtanács (*Conseil d'État*) elé terjesztendő rendeletek (*décrets*) és azon rendelet, amelyre a fenti követelmények nem vonatkozik. A társadalombiztosítási törvénykönyv (*Code de la Sécurité Sociale*) különböző cikkelyeit megelőző *L*, *R* és *D* betűk a fent említett három rendelkezési szintet jelölik.

Kockázati tényezők és juttatások

Öregség

Különbséget kell tennünk a járulékfizetésen, illetve a nem járulékfizetésen alapuló általános rendszer és az idősnek járó segélyek között. Azok a biztosított személyek, akik 150 negyedéven át fizettek járulékot, hatvanadik életévük elérésekor nyugdíjra (*pension de retraite*) jogosultak. A nyugdíj összege a 10 legjobb munkaév évi keresete átlagának 50%-a. Azok az idős emberek is beszámítanak a 150 negyedévbe, amelyekben a biztosított önhibáján kívül nem fizetett járulékot, pl. betegség miatt, munkanélküliség esetén vagy sztrájkidőszakban. A 150-ből hiányzó minden negyedév a nyugdíj 1,25%-os csökkentését vonja maga után. Ha kedvezőbb az igénylő számára, a csökkentést a 65. életév eléréséig még letöltött negyedévek figyelembevételével számítják ki. Ez azzal függ össze, hogy a 65. életév betöltésekor mindenki teljes nyugdíjra jogosult, még akkor is, ha nem tett mindenben eleget járulékfizetési kötelezettségének. Bizonyos speciális kategóriákba tartozó személyek – így a legalább 50%-ban munkaképtelenek és a háborús veteránok – már a 60. életév betöltésekor teljes nyugdíjat kapnak. A nyugdíjat növeli, ha az érintett 3 vagy több gyermeket tartott el, ha bizonyos kor feletti, önálló anyagi eszközökkel nem rendelkező házastársa van, vagy ha harmadik személy állandó ápolására szorul. Ennél a nyugdíjnál is van felső és alsó határ, akárcsak a járulékfizetés nélküli nyugdíjknál. A biztosított személy csak akkor jogosult nyugdíjra, ha munkaviszonya megszűnt.

1972-ben törvénybe iktatták, hogy az általános és a mezőgazdasági rendszer minden alkalmazottja köteles belépni a kollektív szerződésen alapuló vállalati nyugdíjrendszerbe.

Járulékfizetés nélküli juttatásban részesülnek azok a 65 év feletti (munkaképtelenség esetén 60 év feletti) francia állampolgárok (illetőleg olyan országok állampolgárai, amelyekkel Franciaország megegyezést kötött), akiknek állandó lakhelye (bizonyos ideje) Franciaországban van, és akiknek anyagi eszközei nem haladják meg a megállapított felső határt. En-

nek az ellátásnak két eleme van: az alapjáradékok (*allocations de base*) és az országos szolidaritási alap kiegészítő járadéka (*allocation supplémentaire du fond national de solidarité – FNS*). Napjainkban az FNS ellátásnak van csak jelentős szerepe. Ez biztosítja, hogy az időseknek nyújtott teljes ellátás, azaz a járulékfizetési nyugdíj vagy az alapjáradék és kiegészítő ellátás együtt elérjék az időskori minimum (*minimum vieillesse*) szintjét. Az ellátás egységes összegű, illetve az igénylő családi körülményeihez igazodva változik. 65 év fölötti (munkaképtelenség esetén 60 év fölötti), elégtelen anyagi eszközökkel rendelkező személyek otthoni segítségre (*aide à domicile*), illetőleg magánszemélyeknél vagy intézményekben való elhelyezésre jogosultak. Az otthoni segítség lehet pénzbeli vagy természetbeni (a háztartásban nyújtott segítség). Mivel a nyugdíjbiztosítási rendszer köteles az időskori minimumot biztosítani, a rendszer keretében nyújtott pénzbeli segélynek nincs különösebb gyakorlati jelentősége.

Halálozás

A halálozási biztosítás keretében (*assurance décès*) az elhunyt eltartott családtagjai olyan összeget kapnak, amely az elhunyt halálát megelőző 3 hónapra számított napi átlagkereset kilencvenszeresének felel meg (vanak minimális és maximális határok). A megelőző munkaviszonynak és járulékfizetésnek ki kell elégíteniük bizonyos minimális feltételeket. Csak olyan személyek igényelhetik a juttatást, akiket a biztosított halálakor tartósan és teljes mértékben eltartott. Ha ez nem elégséges az elsőbbség eldöntéséhez, a törvénykezés az elhunyttal házasságban álló vagy együttélő személyt tekinti járadékra jogosultnak. Ha az elhunytak nem volt házastársa, akkor utódai, ezek hiányában pedig felmenői jogosultak.

Ha az elhunytak a halálát megelőző három hónapban volt nyugdíjbiztosítása, illetőleg rokkantsági járadéka (*allocation aux adultes handicapés*) vagy a megbiztosítási rendszer keretében kapott természetbeni juttatást, túlélő házastársa özvegyi nyugdíjra (*allocation de veuvage*) jogosult. A nyugdíj feltétele, hogy az igénylő 55 év alatti, egy vagy több gyermeket nevel (vagy nevelt a gyermek 16. születésnapját megelőző 9 évben), állandó lakhelye Franciaországban van és anyagi eszközei elégtelenek. A nyugdíj maximum 3 évig jár; ha azonban a túlélő házastárs 50 év feletti, az ideiglenes nyugdíjat 55 éves koráig kapja. A nyugdíj egységes összegű és degresszív (minden évben csökken). Ha a túlélő házastárs újra megházasodik vagy élettársi viszonyt kezd valakivel, elveszti nyugdíjjogosultságát.

Ha az elhunyt személy nyugdíjas volt vagy rövid időn belül nyugdíjba ment volna, a túlélő házastárs állandó özvegyi nyugdíjra (*pension de réversion*) jogosult. A nyugdíjnak vannak jövedelmi feltételei, továbbá a túlélő házastársnak 55 év felettinek kell lennie, és a házasságnak legalább két éve kell fennállnia (vagy gyermeknek kell lennie a házasságból). Az elhunyt személy elvált házastársa csak akkor jogosult a nyugdíjra, ha nem házasodott újra. Bizonyos esetekben a nyugdíjat arányosan meg kell

osztani a túlélő házastárs és az egyedülélő elvált házastárs(ak) között; az elosztásnál figyelembe veszik a házasságok időtartamát. Az állandó özvegyi nyugdíj az elhunyt személy tényleges vagy feltételes nyugdíjának (azaz amelyet nyugdíjazásakor kapott volna, feltéve, hogy legalább 15 évig fizetett biztosítást) 52%-a. Ha az elhunyt 15 évnél rövidebb ideig fizetett biztosítást, az özvegyi nyugdíj arányosan csökken. Magasabb nyugdíjat kap az az özvegy, aki három vagy több gyermeket nevel.

Ha a biztosított személy nyugdíjra vagy rokkantsági nyugdíjra (*pension de retraite* vagy *pension d'invalidité*) jogosult vagy lett volna (egy idő után) jogosult, az 55 éven aluli házastárs is özvegyi nyugdíjra (*pension de veuf/veuve*) jogosult, ha oly mértékben rokkant, hogy ha lett volna saját biztosítása, annak alapján maga is rokkantnyugdíjra lenne jogosult. A nyugdíj az elhunyt személy tényleges vagy feltételes nyugdíjának 52%-a (vannak alsó és felső határok); magasabb nyugdíj jár annak a túlélő házastársnak, aki három vagy több gyermeket nevel. Ha a túlélő újrَاهázasodik, elveszti nyugdíjjogosultságát. A túlélő házastárs 55 éves korától kezdve a nyugdíj automatikusan állandó özvegyi nyugdíjra (*pension de réversion*) változik.

Ha a biztosított személy üzemi baleset vagy betegség következtében hunyt el, eltartott házastársa és bizonyos kor alatti gyermekei életjáradékra (*rente viagère*) jogosultak. Az életjáradék feltétele, hogy a házasságkötés a baleset előtt vagy két évvel a halálozás előtt jöjjön létre (kivéve, ha egy vagy több gyermek született a házasságból). Az elvált házastárs csak akkor igényelhet életjáradékot, ha volt házastársa halálakor tartásdíjat fizetett neki. Ha a túlélő házastárs újrَاهázasodik, az életjáradék fizetését felfüggesztik, de egy alkalommal egy átalányösszeget fizetnek. A házastárs újra igényelhet életjáradékot, ha elválnak vagy újra özvegyiségre jut. Ha az elhunyt személynek sem házastársa, sem gyermekei nem voltak, az elhunyt felmenői akkor igényelhetnek életjáradékot, ha be tudják bizonyítani, hogy az elhunytak velük szemben eltartási kötelezettsége lett volna. Ha az elhunyt személynek volt házastársa és/vagy gyermekei, a felmenők akkor igényelhetnek életjáradékot, ha az elhunyt tartotta el őket. Az életjáradék az elhunyt keresetének 30%-a (illetőleg 50%-a akkor, ha a jogosult 55 év fölötti vagy legalább 50%-os rokkant). Az elvált házastárs életjáradéka az elhunyt keresetének 20%-a. Az első két félárva életjáradéka a kereset 15%-a, minden további gyermek esetében a kereset 10%-a; a felmenőknek fizetett életjáradék együttesen nem haladhatja meg a kereset 30%-át. Az életjáradékok együttesen nem haladhatják meg az elhunyt keresetének 85%-át. Az életjáradékon felül az özvegynek temetési segély is jár; a temetés költségeit az igazgatási szervek térítik meg.

Ha a biztosított halálakor munkanélküli segélyt kapott a munkanélküli biztosítási rendszer keretében, a túlélő házastárs az elhunyt napi segélyének százhuszszorosát, eltartott gyermekei a napi segély negyvenötszörösét kapják.

Munkaképtelenség

Annak a biztosított személynek, akit az orvos munkaképtelennek nyilvánít, a betegbiztosítási rendszer (*assurance maladie*) táppénzt (*indemnité journalière*) biztosít. Bizonyos minimális feltételek vonatkoznak a biztosított személy korábbi foglalkoztatására és járadékfizetésére.

Egyes speciális esetekben, hosszú távú munkaképtelenség esetén a táppénz 3 napos várakozási idő elteltével és maximum 3 évig jár. A többi esetben a biztosított személy egy 3 éves időszakon belül 360 napig kaphat táppénzt. A táppénz összege a munkaképtelenséget megelőző 3 hónap napi átlagkeresetének 50%-a (vannak alsó és felső határok). Ha a biztosított személy három vagy több gyermeket tart el, a táppénz a munkaképtelenség 31. napjától a napi átlagkereset 2/3-ára emelkedik.

Az anyasági biztosítási rendszer (*assurance maternité*) keretében járó pénzbeli juttatás (*indemnités journalières de repos*) ugyanazokhoz a feltételekhez kötött, mint a betegbiztosítási rendszer keretében járó táppénz. Ezen felül a terhes anyának legalább 4 vizsgálaton kell részt vennie a szülés előtt. Az anyasági ellátás minimum 16 héten keresztül jár (a szülés előtt 6, utána 10 hét). Ha a családban a születendő gyermeken kívül már legalább két gyermek van, az anyasági ellátás 26 hétig jár (a szülés előtt 8, utána 18 hét). Az anyasági ellátás összege az utolsó 3 ledolgozott hónap napi átlagkeresetének 84%-a (vannak alsó és felső határok). Anyasági juttatás örökbefogadás esetén is jár; az anya halála esetén a gyermek apja kapja az anyasági juttatást.

A vállalati kiegészítő rendszerek általában a kereset szintjéig emelik fel a táppénzt.

Azok a 15 év fölötti személyek, akik már legalább 3 hónapja kapnak egészségügyi ellátást (*aide médicale*; az ellátás jövedelemigazolásához kötött, lásd az orvosi ellátásról szóló részt), és akik betegségük miatt semmilyen munkatevékenységet sem tudnak folytatni, havonta pénzbeli juttatásra jogosultak: ez az egészségügyi ellátási pótlék (*allocation d'aide médicale*). A gyakorlatban sem az egészségügyi ellátásnak, sem a pótléknak nincs különösebb jelentősége.

Azok a 60 év alatti személyek, akik munka- illetve keresőképességük 2/3-át elvesztették, rokkantsági nyugdíjra (*pension d'invalidité*) jogosultak a rokkantbiztosítási rendszer (*assurance invalidité*) keretében. A nyugdíj feltétele az, hogy a rokkant személy nem képes olyan keresetre szert tenni, amely meghaladná azok keresetének 1/3-át, akik ugyanabban a körzetben és ugyanabban a foglalkozási kategóriában dolgoznak, mint az igénylő. A munkaképtelenség mértékének megállapításakor a megmaradt munkaképesség mellett figyelembe veszik az igénylő általános egészségi állapotát, korát, testi és szellemi képességeit, iskolai végzettségét és munkaviszonyait. A nyugdíjjogosultság egyrészt a korábbi foglalkoztatástól függ, másrészt az igénylőnek a megelőző 12 hónapban már rokkantnyilvántartásba kell magát vettetnie. A nyugdíj összegének meghatározásánál három alkategóriát különböztetnek meg:

- azok a személyek, akik képesek bizonyos tevékenységek végzésére;

- azok a személyek, akik semmilyen tevékenység végzésére nem képesek;
- azok a személyek, akik semmilyen tevékenység végzésére nem képesek, és állandó ápolásra szorulnak.

Az első kategóriába tartozók nyugdíja a 10 legmagasabb évi kereset átlagának 30%-a, a második kategóriába tartozóknál ez 50%, a harmadik kategóriába tartozóknál 90% (itt is vannak alsó és felső határok). A rokkantsági nyugdíj az *FNS* jövedelemigazolásához kötött kiegészítő járadékával együtt el kell, hogy érje a rokkantsági minimumot (*minimum invalidité*), amely az öregségi minimummal egyenlő. A rehabilitációs programban részt vevő személy a program alatt is megkapja teljes nyugdíját vagy annak egy részét.

Munkahelyi baleset vagy foglalkozási ártalom következtében fellépő időleges vagy maradandó munkaképtelenség esetén (pénzbeli és természetbeni) juttatás igényelhető a munkahelyi baleseti és foglalkozási ártalom elleni biztosítási rendszer keretében. A természetbeni juttatások magukba foglalják többek között az orvosi kezelés, a gyógyszerek, a segédeszközök és a rehabilitáció költségeinek megtérítését. A költségeket a betegbiztosító közvetlenül az egészségügyi ellátást nyújtó személyeknek és intézményeknek fizeti; az igénylő nem fizet semmit. Időleges munkaképtelenség esetén, az illető táppénzre jogosult. A táppénz egynapos várakozási idő elteltével esedékes (az első napot a munkáltató fizeti), és az igénylő teljes felépüléséig, a sérülés állandósulásáig vagy az illető haláláig jár. Következésképpen a táppénz időtartama nem korlátozott. A táppénz a kereset 50%-a az első 28 napra; attól kezdve az utolsó fizetési időszak napi átlagkeresetének 2/3-a. A táppénz alsó és felső határai kedvezőbbek, mint a többi társadalombiztosítási rendszer keretében meghatározott határok. Maradandó munkaképtelenség esetén, azaz, ha a munkaképtelenség állapota állandósul, az igénylő nyugdíjra jogosult. A nyugdíj összegének megállapításakor egyrészt a munkaképtelenséget megelőző 12 hónap alatt járó fizetést (itt is viszonylag kedvező alsó és felső határokat állapítanak meg), másrészt a munkaképtelenség mértékét veszik figyelembe. Ez utóbbit úgy határozzák meg, hogy összehasonlítják a sérülés jellegét, az igénylő általános egészségi állapotát, korát, testi és szellemi képességeit, iskolai végzettségét valamint jártasságát az erre a célra összeállított listával. A nyugdíj összegének meghatározásakor az 50%-nál kisebb munkaképtelenségnek a felét veszik csak figyelembe; ha a munkaképtelenség meghaladja az 50%-ot, a munkaképtelenség egészét figyelembe veszik. Állandó ápolás szükségessége esetén a nyugdíj 40%-kal emelkedik. Csak 10%-nál nagyobb munkaképtelenség esetén jogosult a sérült nyugdíjra. Ha a munkaképtelenség nem éri el a 10%-ot, a sérült átalányösszegre (*indemnité en capital*) jogosult; az átalányösszeg egységes összegű, és a munkaképtelenség százalékatól függ. Speciális kártérítést fizetnek annak az alkalmazottnak, aki valamilyen foglalkozási betegség következtében, és állapota romlásának megelőzésére kénytelen munkát változtatni, de nem jogosult nyugdíjra. A kártérítés (*indemnité de changement d'emploi*) 60 napi kereset megszorozva azon évek számával, ame-

lyek alatt az illető ki volt téve a veszélynek (maximum 300 napi kereset). Speciális szabályok érvényesek azokban az esetekben, amelyekben az áldozat vagy a munkáltató (illetőleg megbízottjai) szándékosan vagy súlyosan szabálytalan viselkedése okozza a munkahelyi balesetet. Ezeknek a szabályoknak az alkalmazása az áldozat vagy a túlélő nyugdíjának elvesztéséhez (az áldozat szándékos cselekedete esetén), csökkentéséhez (az áldozat súlyosan szabálytalan viselkedése esetén) vagy növeléséhez (a munkáltató súlyosan szabálytalan viselkedése esetén) vezethet. Külön juttatások léteznek azon testi és szellemi fogyatékos személyek számára, akiknek a rokkantbiztosítási rendszer keretén belül nem jár juttatás.

Gyógypedagógiai oktatási járadékra (*allocation d'éducation spéciale*) jogosultak azok a személyek, akik 20 év alatti, legalább 80%-ban fogyatékos gyermeket tartanak el. A járadék a családi ellátás (lásd később) alapösszegének 32%-át teszi ki. Magasabb járadék igényelhető akkor, ha a fogyatékoság magas költségekkel jár, illetőleg ha harmadik személy segítségére van szükség. A növekmény összege a költségeknek illetőleg az ápolás szükségességének megfelelően változik (az alap 24 vagy 72%-a). Azok a személyek, akik 50–80%-ban fogyatékos gyermeket tartanak el, akkor igényelhetnek járadékot, ha a gyermek speciális iskolába jár, vagy állapota otthoni oktatási segítséget tesz szükségessé. Rokkantsági járadék (*allocation aux adultes handicapés*) jár azoknak a 16 év feletti francia állampolgároknak, akik már nem jogosultak családi pótlékra (*allocation familiale*), de legalább 80%-ban fogyatékosok, illetőleg fogyatékoságuk miatt nem tudnak semmilyen munkaterületen elhelyezkedni. Rokkantsági járadék csak akkor jár, ha az igénylő nem kap a járadékkal megegyező szintű rokkantsági vagy öregségi nyugdíjat. A járadék a minimális rokkantsági nyugdíj összegével egyenlő, és jövedelemigazoláshoz kötött.

A rokkantaknak járó szociális támogatás (*aide sociale aux personnes handicapées*) feltételei a kor és a munkaképtelenség tekintetében megegyeznek a rokkantsági járadék fent leírt feltételeivel. Pénzbeli juttatás is igényelhető: ez a járadékpótlék (*allocation compensatrice*). Ezenkívül speciális elhelyezkedési lehetőségeket is tudnak nyújtani a fogyatékosoknak, pl. védett műhelyekben. A juttatások jövedelemigazoláshoz kötöttek.

Munkanélküliség

Minden olyan munkanélküli, aki nem saját döntése alapján vesztette el munkáját, járadékra jogosult a munkanélküli biztosítási rendszer (*assurance chômage*) keretén belül, ha munkaképes. A járadék további feltétele, hogy az illető 60 év alatti legyen (vagy 65 év alatti, ha korábbi munkaviszonya alapján nem jár neki teljes öregkori nyugdíj), regisztráltassa magát az Országos Munkaügyi Hivatalnál (*Agence Nationale pour l'Emploi*), és aktívan állást keressen. Csak az a munkanélküli kaphat járadékot, aki korábban egy bizonyos időn át biztosított volt. Háromféle járadékot különböztetnek meg: az alapellátást (*allocation de base normale*),

a csökkentett alapú ellátást (*allocation de base minorée*) és a végjárandóságot (*allocation de fin de droits*).

Alapellátást kap minden olyan személy, aki a munkanélküliséget megelőző 12 hónap alatt hat, 24 hónap alatt tizenkét, 36 hónap alatt huszonegy havi járulékot fizetett. A juttatás egy egységes összegből és egy keresetarányos részből áll; ez utóbbi a munkanélküliség előtti 12 hónap bruttó átlagkeresetének 40%-a (alsó és felső határokkal). A juttatás teljes összege a fizetés 57–75%-a között mozoghat. A juttatás időtartama a biztosítás időtartamától függően 3–27 hónap között változik. Egyéni alapon az időtartam 3 hónappal meghosszabítható (maximum 18 hónapra), de ebben az esetben az 55 év alattiak juttatása csökken. A teljes nyugdíjra való jogosultság eléréséig munkanélküli járadékra jogosultak azok, akiknek legalább 10 éves munkaviszonyuk van, és 57,5 éves korukig egy évnél hosszabb ideig nem kaptak munkanélküli járadékot.

Csökkentett alapú ellátás jár azoknak a munkanélkülieknek, akik 6 hónapnál rövidebb ideig voltak biztosítva, de a munkanélküliséget megelőző 12 hónap alatt legalább 3 havi járulékot fizettek. Ez a juttatás is egy egységes összegből és egy keresetarányos részből áll; ez utóbbi a munkanélküliséget megelőző 12 hónap bruttó átlagkeresetének 30%-a. A juttatás alsó határa rögzített, a plafon pedig nem haladhatja meg az alap 56,25%-át. A juttatás időtartama 3 hónap; tovább nem hosszabítható meg.

Végjárandóságot, a jogosultság lejártát követő ellátást azok a munkanélküliek igényelhetnek, akik kimerítették a normál alapú ellátásra való jogosultságukat. A járandóság egységes összegű; azok az 55 év feletti munkanélküliek, akiknek legalább 20 éves munkaviszonyuk van, magasabb járandóságot kapnak, és speciális szabályok vonatkoznak az 57,5 évnél idősebbekről. A járandóság időtartama a biztosítás időtartamától és az igénylő életkorától függően 6–18 hónap között változik. Egyéni esetekben az időtartam 9 hónappal meghosszabítható. Figyelembe kell azonban venni, hogy a normál alapú, és az ennek lejártát követő ellátás együttes időtartama korlátozott.

A munkanélküli segély (*régime de solidarité*) két juttatásból áll: a speciális szolidaritási juttatásból (*allocation de solidarité spécifique*) és a beilleszkedési juttatásból (*allocation d'insertion*). Speciális szolidaritási juttatást kapnak azok a tartós munkanélküliek, akiknek a járulékos ellátásokra való jogosultsága lejárt. A jogosultság feltételei a megfelelő életkor, a munkaképesség, a Munkaügyi Hivatalnál (ANPE) való regisztrálás, és az aktív munkakeresés tekintetében megegyeznek a munkanélküli biztosítási rendszer feltételeivel. Csak az a személy igényelhet szolidaritási juttatást, aki legalább 5 évi fizetett munkát végzett a munkanélküliséget megelőző 10 év folyamán; a gyermeket nevelő munkanélkülieknél ez utóbbi követelményt enyhítik. A juttatásra való jogosultság jövedelemigazolásához kötött. A juttatás egységes összegű; az 55 év feletti személyek korábbi munkaviszonyaik függvényében magasabb összeget kaphatnak. A juttatás alkalmanként 6 hónapig járhat, az öregségi nyugdíjra való jogosultság eléréséig.

A beilleszkedési juttatást (*allocation d'insertion*) meghatározott csoportokhoz tartozó olyan személyek kapják, akik még nem dolgoztak, illetőleg nem dolgoztak még elég hosszú ideig ahhoz, hogy járulékfizetéses juttatásra legyenek jogosultak. Ez a juttatás, bizonyos további feltételek mellett, 16–25 év közötti fiatal munkahelykeresőknek, özvegyeknek, gyermekes elvált vagy egyedül élő nőknek, elítélteknek, menekülteknek (és még néhány más kategóriába tartozó személynek) jár. A munkaügyi szervekkel való együttműködés (regisztrálás, aktív munkakeresés) ebben az esetben is feltétel. A juttatás egységes összegű, de eltérő a fiatal munkahelykeresőknél, a nőknél, és a többi kategóriába tartozó személyeknél. A juttatás jövedelemigazolásához kötött; időtartama 1 év. A fiatal munkahelykeresők csak 1–6 havi várakozási idő elteltével kapnak juttatást.

Különleges juttatás (*allocation spécifique*) jár minden olyan személynek, aki munkahelyének ideiglenes bezárása vagy a munkaidő (gazdasági dekonjunktúra, a nyersanyag- vagy energiaellátás akadozása, elemi csapás, szélsőséges időjárási viszonyok vagy átszervezés miatt) heti 37 óra alá csökkenése következtében vált munkanélkülivé. A juttatás összege a minimális órabér 65%-a, és maximum évi 500 órára fizetendő. Ezenkívül, a munkanélküli kollektív munkaszerződésen alapuló kiegészítő kártérítést (*indemnité conventionnelle complémentaire*) is igényelhet; ennek összege a fizetendő speciális juttatás figyelembe vételével a bruttó órabér 50%-a. Azok az alkalmazottak, akik az előbbi okok miatt négy egymást követő hét során nem dolgoztak, „normális” munkanélkülinek tekintendők, azaz ebből a rendszerből kikerülnek. Minden olyan alkalmazott, aki legalább heti 39 órát (kötelező munkaidő) dolgozik, havi minimálbérre jogosult. Ez a jog akkor is fennáll, ha munkaideje pl. betegség, szülés vagy sztrájk miatt csökken. Következésképpen, ha a fizetés és a munkanélküli segély együttesen nem éri el a minimálbér összegét, a különbségnek megfelelő kiegészítő juttatás (*allocation complémentaire*) igényelhető.

Orvosi ellátás

A betegbiztosítási rendszer fedezi többek között a körzeti orvosi, sebészeti és fogászati kezelés, a gyógyszerek, a kórházi és szanatóriumi ápolás, a rehabilitáció, a szállítás és a testi és szellemi fogyatékosok elhelyezésének költségeit. A rendszer nem csak a biztosítottra, hanem a hozzátartozókra is kiterjed. Hozzátartozónak számít: a biztosított személy házastársa, tartósan és teljes mértékben általa eltartott, együttlakó személy, eltartott gyermekei és felmenői; továbbá (harmadfokig) a biztosítottal egy háztartásban élő utódai és rokonai, akik a háztartás vezetéséért és két vagy több, a biztosított által eltartott gyermekért felelősek.

A biztosított foglalkoztatási és a járulékfizetési körülményeinek függvényében jogosult a költségek térítésére. A biztosított általában megelőlegezi a költségeket, s ezeket az igazgatási szerv visszamenőleg téríti meg. A visszatérítés sosem teljes. Elvileg szabályzat határozza meg, hogy a

biztosítottak mekkora személyes hozzájárulást (*ticket modérateur*) kell fizetnie egyes orvosi beavatkozásokért. A gyakorlatban azonban – néhány esettől eltekintve – nem alkalmazzák a személyes hozzájárulás rendszerét. Így például nem kell hozzájárulást fizetni költséges operációknál, vagy ha a további térítések bizonyos összehatár felett vannak, valamint egyes, speciális kategóriába tartozó – pl. rokkantsági nyugdíjra jogosult – személyek esetében. Egyébként a legtöbb esetben a kötelező hozzájárulást is visszatéríti a *Mutualité* (a kölcsönös segélyegylet), azaz egy olyan biztosítási alap, amelyhez a biztosítottak nagy része önként vagy kollektív szerződés keretében csatlakozik.

A terhesség és szülés esetén szükséges orvosi ellátás, gyógyszerek és a kórházi ápolás költségeit és az egyéb felmerülő költségeket az anyasági biztosítási rendszer téríti meg. Nemcsak a saját biztosítással rendelkező nők jogosultak erre, hanem a biztosított személy eltartott házastársa, élettársa vagy lánya is. A korábbi munkaviszonyokra és a járulékfizetésre vonatkozó feltételek megegyeznek a betegbiztosítási rendszer keretében megszabott feltételekkel. Csak azok a személyek igényelhetnek ellátást, akik a biztosítást a szülés előtt legalább 10 hónappal kötötték meg. A gyógyszerköltségeket meghatározott összegig a biztosítási szabályok szerint kell fedezni, ezen felül ingyenesek.

Az egészségügyi segélyezés (*aide médicale*) a beteg- és anyasági biztosítási rendszer ellátásaihoz hasonló természetbeni ellátásokat biztosít. Ebben az esetben a fizetendő térítés visszaigényelhető. Ez a jogosultság akkor áll fenn, ha a betegséggel kapcsolatos költségek aránytalanul nagyok az igénylő anyagi helyzetéhez viszonyítva. A betegbiztosítási rendszer széleskörű kiterjedtsége következtében az egészségügyi segélynek nincs nagy jelentősége.

Család

Ezen a területen megkülönböztetjük az általánosan érvényes, jogilag kötelező keretrendszer és a családi segélyeket.

A jogilag kötelező általános rendszerben meghatározott sokféle családi ellátás három csoportba osztható:

- általános eltartási jövedelem (*prestations générales d'entretien*);
- szüléssel kapcsolatos ellátás (*prestations liées à la naissance*);
- különleges célú ellátás (*prestations à affection spéciale*).

Egyes ellátások kivételével általános szabályok rögzítik a jogosultak körét, a jogszerező gyermekek körét, valamint az ellátások számítási módját. Néhány kivételtől eltekintve minden Franciaországban élő iskolaköteles gyermek (16 éves korig) jogszerező. E korhatáron túl jogszerezők az olyan 16–17 év közötti gyermekek, 16–20 év közötti tanulók, ipari tanulók vagy munkaképtelen gyermekek is, akiknek munkából származó jövedelme egy megszabott határ alatt marad. Ha az igénylő lánya, lánytestvére vagy házastársa az igénylővel egy háztartásban él, ő vezeti a háztartást, és fe-

előző eltartott gyermekeiért, akkor ugyanaz vonatkozik rá, mint a tanulmányokat folytató gyermekekre. A háztartást vezető házastársra csak abban az esetben érvényes ez, ha a gyermekek anyjának fizetett munkát kell végeznie, meghalt, elhagyta a háztartást vagy valamilyen testi fogyatékosságból következően képtelen a háztartás vezetésére illetőleg gyermeknevelésre. Nem szükséges, hogy a kedvezményezett és a gyermek között jogi viszony álljon fel. A családi ellátás összege az ún. havi számítási alaptól (*base mensuelle de calcul*) függ. Az alapot félévenként jogilag kötelezően hozzáigazítják az áremelkedésekhez.

Négyféle általános eltartási jövedelem (*prestations générales d'entretien*) létezik, amelyet havonta fizetnek. A családi pótlék (*allocations familiales*) az összes családi ellátás kb. 52%-át teszi ki. A családi pótlékot csak a második eltartott gyermek után kezdik fizetni. A családi pótlék az első két gyermek után az alapösszeg 32%-a, a harmadik és azt követő gyermekek után az alap 41%-a; a pótlék 10 éves kortól 9%-kal, 15 éves kortól 16%-kal emelkedik; ez a növekmény az első gyermek után is jár, ha legalább három eltartott gyermek van a családban. Családi kiegészítés (*complément familial*) jár annak a személynek illetve családnak, akinek/amelynek jövedelme egy meghatározott határ alatt marad, és aki/amely három vagy több, három év fölötti gyermeket nevel. A kiegészítés az alap 41,56%-a.

Családi megélhetési pótlék (*allocation de soutien familial*) jár minden olyan árva vagy félárva gyermek után, akinek egyik vagy mindkét szülője ismeretlen, illetőleg nem hajlandó vagy képes gyermekét eltartani. Ez a pótlék az apának, anyának illetőleg annak a személynek fizetendő, aki tartósan eltartja a gyermeket. Ha az apa vagy az anya újrَاهázasodik vagy élettársi viszonyra lép, a megélhetési pótlékra való jogosultsága megszűnik. A pótlék összege a teljes árvák után az alapösszeg 30%-a, a félárva után 22,5%. Az egyedülálló szülői pótlék (*allocation de parent isolé*) annak a szülőnek jár, aki legalább egy gyermek kizárólagos eltartója. Egyedülálló szülőnek tekinthető minden olyan házastársat túlélő, elvált, különélő, elhagyott, nőtlen/hajadon szülő és egyedülálló terhes nő, akinek nincs élettársa. A szülői pótlék az alapösszeg 150%-a, amely minden gyermek után 50%-kal emelkedik. Ez az ellátás jövedelemigazoláshoz kötött. 12 hónapig jár, de általában addig fizetik, amíg a legkisebb gyermek be nem tölti 3. életévét.

A szüléssel kapcsolatos ellátások három típusa különböztethető meg. A csecsemőpótlék (*allocation au jeune enfant*) a terhesség negyedik hónapjától a csecsemő három hónapos koráig fizetendő. A pótlék maximum három éves korig hosszabbítható meg, de ekkor jövedelemigazoláshoz kötött. A pótlék az alapösszeg 45,95%-a.

Szülői nevelési pótlék (*allocation parentale d'éducation*) annak a személynek jár, akinél a születéssel vagy örökbefogadással az eltartott gyermekek száma háromra emelkedik, és aki már nem végez fizetett munkát. A pótlék a legfiatalabb gyermek hároméves koráig jár. Csak az az igénylő kaphatja ezt az ellátást, akinek legalább két éves munkaviszonya volt a szülést illetőleg az örökbefogadást megelőző 10 év során. A pótlék az

alapösszeg 142,57%-a (a csecsemőpótlék benne van ebben az összegben). Ha a kedvezményezett a gyermek harmadik életévében félmunkaidős munkát vállal vagy szakképzésben vesz részt, továbbra is jogosult a pótlék 50%-ára. Szigorú rendelkezések intézkednek arról, hogy a fenti családi ellátások összege (amely elég magas lehet) ne érje el az anyaság esetén elérhető munkabér- vagy jövedelemfenntartó programok színvonalát.

Otthoni gyermekfelügyeleti pótlék (*allocation de garde d'enfant à domicile*) fizetendő minden olyan családnak vagy egyedülálló szülőnek, amely/aki egy vagy több személyt alkalmaz gyermekei otthoni felügyeletére, mivel a szülő vagy szülők meghatározott időtartamú kereső tevékenységet folytat(nak). E pótlék nem bizonyult különösebben sikeresnek.

A különleges betegségi járadékok (*allocations à affections spéciales*) közül csak az iskolai évkezdési pótlékot (*allocation de rentrée scolaire*) említjük meg itt. (Az ugyancsak idetartozó gyógypedagógiai nevelési pótlékról már korábban szoltunk.) Ez az ellátás olyan családoknak fizetendő, amelyeknek 6–16 év közötti iskolaköteles gyermekei után más családi juttatás is jár. Minden egyes gyermek után az alapösszeg 20%-a jár, amely az iskolai évkezdéskor fizetendő, és jövedelemigazolásához kötött.

Az a családfő, aki két vagy több gyermeket tart el, és akinek anyagi eszközei nem elégségesek a gyermekneveléshez, nevelési segítyt (*aide sociale aux familles*) igényelhet, ami szigorú jövedelemigazolásához kötött. Mivel a családi ellátások eddigiekben vázolt általános rendszere elég bőkezű, ennek a segítynek csekély a gyakorlati jelentősége.

Segélyezés

Mint az eddigiekből kitűnt, a francia társadalombiztonsági törvénykezésben számos olyan segély jellegű juttatás található, amelyeket különleges személyi kategóriák számára vagy különleges szükségletek kielégítésére vezettek be. Nemrégiben egy általánosabb segélyezési rendszert vezettek be: ez a beilleszkedési minimumjövedelem (*revenu minimum d'insertion*). A jogosultság feltétele franciaországi állandó lakhely. A francia nemzetiség nem követelmény, bár azokat illetően, akik nem valamely Európai Közösséghez tartozó ország állampolgárai, speciális követelmények vonatkoznak a franciaországi tartózkodás időtartamára; ezek a személyek akkor igényelhetnek juttatást, ha már legalább 3 éve élnek Franciaországban. A beilleszkedési minimum csak 25 év fölötti személyeknek jár (kivéve az olyan 25 év alatti személyeket, akik egy vagy több gyermeket tartanak el). Diákok és ipari tanulók nem jogosultak erre a juttatásra.

A juttatás szintje a háztartás összetételétől függ. Egyedülálló szülő esetén az alapösszeg 50%-kal emelkedik a házastárs és az élettárs után; az alapösszeg 30%-kal emelkedik minden egyes, családi ellátásra jogosult gyermek után, valamint a háztartás minden olyan 25 év alatti tagja után, akit az igénylő tart el. A ténylegesen nyújtandó összeg a család előzőek szerint kiszámolt minimumjövedelmének és összes tényleges jövedelmének a különbsége. A tényleges jövedelmekbe, néhány különleges juttatás

kivételével, mindenfajta jövedelem, így a tartásdíj is beleszámít. A jövedelmek kiszámításánál a háztartás összes tagjának anyagi eszközeit figyelembe veszik.

A beilleszkedési minimumjövedelmet igénylőnek részt kell vennie beilleszkedésre irányuló tevékenységekben. A jövedelem először három hónapig jár. Ez alatt az idő alatt az állam egy beilleszkedési tervet felvázoló „szerződést” javasol. A beilleszkedés nem feltétlenül irányul fizetett munkára; a szakképzés vagy az ipari tanulói idő is érvényes célnak minősül. A jogszabály szociális jellegű beilleszkedési program kidolgozását is lehetővé teszi (pl. olyan programét, amely az analfabétizmus vagy az alkoholizmus elleni harcot tűzi ki céljául). A szerződés megkötése után a juttatás 3–12 hónapig jár; többször, hasonló hosszúságú időtartamra megújítható. Ha az igénylő nem teljesíti a szerződésben vállalt kötelezettségét, elveszti a juttatásra való jogosultságát.

Fordította Andor Eszter



HARMADIK PART teljességügyi értesítő

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



Megjelenik: 1989 óta,
évszakonként 80 oldalon.
Főszerkesztő: Maurer György



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

INGYENES
mutatványszámot kérésre küldünk.

Lengyel Imre

Adósságaink és hiteleink

(adalékok a lakossági eladósodás területiségéhez)

Az „adósság, eladósodás” kifejezések hallatán az emberek többségének az ország jelentős külföldi adósságállománya jut az eszébe. A lakossági hitelállomány, amely a háztartások adósságának felel meg, csak 1990 legelején került rövid ideig a figyelem középpontjába, amikor – egyik utolsó intézkedéseként – a Németh-kormány mérsékelni akarta a lakásalapozó nyújtott költségvetési kamattámogatást. Ezt a javaslatot még visszavonatták, viszont 1991 januárjában már sor került a beígért drasztikus lépésekre, jelentősen megemelték a fizetendő kamatokat.

Valószínű, hogy sok háztartás a munkahelyek elvesztésekor és a kamatemeléskor „élte meg először a válságot”, amikor a korábban sokat emlegetett, de azért az állampolgártól biztos távolban lévő veszély hirtelen nagyon is közelivé vált. A 80-as években többször „kiáltottunk farkast”, de csak ilyen-olyan áremelések borzolgatták idegeinket, és erősítették a „majd csak lesz valahogy!” bizakodást, a korábban követett családi stratégiák és munkavállalói magatartások helyességébe vetett hitet. Napjainkban viszont sok család került szinte kilátástalan helyzetbe. A kamatemeléssel a költségvetés megszabadult ugyan egyik ballasztjától, de számtalan kérdést vet fel a korábbi életpálya-elképzelések, egzisztenciák kettétörése. Az eddig megválaszolatlan kérdések közül több a lakosság anyagi helyzetének, folyó jövedelmének és vagyonának területi alakulásával, egyenlőtlenségeivel függ össze.

Tanulmányomban a lakosság eladósodásának és eladósodottságának néhány területi összefüggését próbálom felvillantani, a teljesség igénye nélkül. Az köztudott, hogy az ország északkeleti és keleti válságtérsegeiben a legmagasabb a depriváltak és a deprivációval veszélyeztetettek aránya, tömegessé vált a munkanélküliség (a munkanélküliségi ráta kétszerese az országos átlagnak), igen alacsony a munkaerő szakképzettsége, rendkívül hiányos az infrastruktúra stb. Az előbbiekhöz társul még, hogy ezekben a térségekben a legmagasabb az eladósodott családok száma is. Ez annyit jelent, hogy az „alsó középosztály” egy része lecsúszott a szegény rétegek közé, hiába van saját tulajdonú lakása (aminek az építéséhez, vásárlásához vett fel hiteleket), ha folyó bevételeiből kölcsönét törleszteni, lakását fenntartani és a maradékból még meg is élni alig lehet. Ké-

zenfekvő a megoldás, adja el a lakását és vegyen kisebbet, avagy költözzön el a válságtérségből! De tényleg ez a kézenfekvő? Vajon meg tudja ezt tenni több tízezer család, s a fejlettebb térségek, a főváros be tudja fogadni őket? Arról nem is beszélve, hogy ki hajlandó lakást vásárolni a válságtérségekben?

Úgy tűnik, hogy napjainkban a szokványos területi egyenlőtlenségek-nél, a felületes „főváros kontra vidék”, „nyugat kontra kelet” avagy „város kontra falu” ellentéteknél (az összetettebb „urbánus kontra népies”-ről nem is beszélve) mélyebb gyökerű ellentmondások kerülnek a felszínre. A kimúlt modernizációs pálya válságba torkollása, kettétörése a társadalmat térben is kettétörte, a korábban is meglevő hajszáltrepedéseket kiszélesítette. Egyre több jel utal arra, hogy az ország keleti térségei leszakadnak, háttérbe szorulnak, lakosai perifériára sodródnak, és kizáródnak a modernizációs folyamatokból. Azaz egy elmaradott ország duális társadalma térben is kezd kirajzolódni. Miközben a fővárosban és környékén, valamint a Dunántúl térségeinek többségében feltűnedeznek a felzárkózás jegyei a „vágyott Európához”, vagy legalábbis Burgenlandhoz, addig a keleti országrész lesüllyed a keleti szomszédok színvonalára. Úgy tűnik, hogy egyes rétegek és térségek válságból való kilábalása más rétegek és térségek rovására történik, részben a források elszívásával, részben a kínálókozó lehetőségek és kezdeményezések támogatásának elmulasztásával.

Tanulmányomban először a lakossági hitelállomány, az eladósodás, valamint az ehhez szorosan kötődő jövedelmek és megtakarítások alakulásának főbb területi jellemzőit mutatom be, majd a kiváltó okok közül elsősorban a lakáspolitikát elemzem. Regionális gazdaságtani vizsgálat „melléktermékéről” van szó, ezért a település–kistérség–megye–régió területi egységeket és az egy lakosra számolt mutatókat veszem alapul.¹ Arra törekszem, hogy előtérbe kerüljenek a szociális kérdésekhez és a szociálpolitikához kapcsolódó olyan tények és gondolatok, amelyek a „vidékiségből” adódó problémák iránti általános érzéketlenség miatt kevésbé ismertek.

A lakossági hitelek főbb jellemzői

Lakossági adósságon a lakosság mint nem jogi személy által felvett pénzügyi kölcsönöket, hiteleket szokás érteni. Ahhoz, hogy érzékelhetővé váljanak a magyarországi lakossági hitelpolitika fonákságai, célszerű néhány rövid megjegyzést tennünk. Modern gazdaságban a hitelek felvétele teljesen normális dolog, mivel segítségükkel a fogyasztást előre lehet hozni, a bevételek és a kiadások időbeli eltéréseit át lehet hidalni. Például a közgazdasági elméletek közül a Modigliani által kidolgozott *életciklus* hipotézis egyenesen feltételezi azt, hogy a lakosság költekezése kevésbé a pillanatnyi jövedelmétől függ, inkább az életpálya becsült kilátásaitól, az „életvagyontól”. Ezért az életpálya elején a hitelek segítségével előrehozott fogyasztás (lakásszerzésre, tartós fogyasztási cikkekre, gyerekne-

velésre fordított kiadások), míg az életpálya végén a megtakarításokból fedezett fogyasztás a jellemző. Friedman is azt vallja *permanens jövedelem* hipotézisében, ha a fogyasztási kiadások meghaladják az aktuális jövedelmet, akkor a háztartás kölcsönt vesz fel, és nem a fogyasztását csökkenti (amely hosszabb távon igazodik a *permanens jövedelem*hez).² Modern gazdaságban a termékek realizálását meggyorsítják a kölcsönök, hitel-piacok és -ügynökségek kiterjedt hálózata működik, szinte bármit lehet hitelre venni, ha van rá valamilyen igazolható fedezet.

Az eladósodáson mint folyamaton, és eladósodottságon, mint állapoton azt értjük, hogy az egyén jelenlegi és várható jövedelméhez, likvid anyagi javaihoz képest a folyó hiteltörlesztések összege túl magas, és a fogyasztását radikálisan vissza kell fognia, avagy jön a végrehajtó (azaz a hitel fedezetére szolgáló javak, egyéb vagyontárgyak lefoglalása). A még elviselhető hiteltörlesztések nagysága, a folyó fogyasztási kiadások korlátozása nagyban függ a jövedelmek abszolút nagyságától. Mint azt többek között Katonai is kimutatta, az USA-ban az általános jólét emelkedése miatt az alapvető létfenntartási javakra csak a készpénzjövedelmek töredékét kell kiadni, így a költekezés egyre inkább pszichológiai tényezővé válik.³ A fogyasztói attitűdök befolyásolása, a fogyasztási minták sugalmazása és követése, a „kínálati hitelpiac” a hitelből fedezett, előrehozott fogyasztást ösztönzik. Így állt elő az a helyzet az USA-ban, hogy amíg 1980-ban az összes lakossági hitelállomány (a jelzálog- és fogyasztási kölcsönök együtt) az éves jövedelmek 65,4%-át, addig 1990-ben már 83,5%-át tette ki. Az ingatlanokhoz kötődő jelzálogkölcsön a 3 400 milliárd \$ adósságnak kb. 75%-át, a fogyasztási kölcsönök pedig 25%-át teszik ki. Többek szerint félő, hogy ez a nagy arányú eladósodás valamilyen kedvezőtlen esemény hatására bankcsődök sorozatát indítja el, és mély gazdasági válságot okoz.⁴

A fentiekből is érzékelhető, hogy *modern piacgazdaságban a hitelek igen fontos szerepet töltenek be a háztartások életében*. Az eladósodás területi sajátosságainak bemutatása előtt röviden áttekintjük a hazai lakossági hitelpolitika főbb jellemzőit. Magyarországon egészen a közelmúltig a lakossági hitelpolitika a piaci szempontokat jórészt mellőzte, a bankélet is erősen centralizált volt, mivel csak az Országos Takarékpénztár nyújthatott hosszú lejáratú, ingatlanokhoz kapcsolódó jelzálogkölcsönöket (építési, lakásvásárlási és ingatlanértékesítési hitelek), a takarékszövetkezetek csak 1985-től; míg fogyasztási hitelek (árúvásárlási és személyi kölcsönök) az OTP-n kívül mindvégig a takarékszövetkezetek is. Milyen lakossági hitelintézet az országban nem működött. A bankrendszer 1987-es kétszintűvé válása után 1989-től a kereskedelmi bankok is adhatnak lakossági kölcsönöket.

A főhatóságok a 80-as évek közepéig aprólékosan szabályozták a hitelek feltételeit, a kamatokat, a lejáratit időt stb., ezt követően csak kamat-plafont írtak elő egészen a közelmúltig. Így a hitelintézetek között semmilyen vetélkedés (piaci verseny) nem „dúlhatott”, ráadásul az OTP fiókjai a nagyobb, a takarékszövetkezetekéi inkább a kisebb településeken működnek. A hosszú lejáratú jelzálogkölcsönöket az OTP állami

megbízásból, nem pedig üzleti megfontolások alapján nyújtotta (kihelyezett állami kölcsönállomány volt, amelynek feltételeit a hitelpolitikai irányelvek és rendeletek aprólékosan szabályozták), szinte állampolgári jogon igényelhetette őket mindenki, akinek volt munkahelye. A fogyasztási kölcsönöknél a pénzügyintézet már mérlegelhetett, főleg az év vége felé fordult elő, hogy a „hiteltervet teljesítve” a kérelmeket elutasították.

A hitelállomány alakulásánál az 1988-as év határkönek bizonyult, az újonnan adott hiteleknel a fix kamatok megszüntetése és a mozgó, piaci kamatozás bevezetése lezárta egy időszakot. A lakossági hitelállomány 1970-től 1988-ig országosan 25,3 milliárd Ft-ról 324,7 milliárd Ft-ra, nominálisan mintegy a 13-szorosára nőtt, az éves növekedési ütem 11,3%-tól (1982) 17,9%-ig (1976) terjed. A növekedés reálértéken véve 3,5-szeres, ami igen jelentős, mivel a reáljövedelmek csak 50,6%-kal nőttek a vizsgált időszakban. 1988-ban ez a bruttó hitelállomány az éves pénzügyi védelmek mintegy 45%-át tette ki.⁵

A hitelállomány szerkezete 1988-ban a következő: lakáshitelek (fix kamatú jelzálogkölcsönök) 85%, fogyasztói hitelek 6%, munkáltatói és önkormányzati kölcsönök 9%. Azaz a hitelek 94%-a a lakásépítéshez, vásárláshoz lett nyújtva. 1988-ban a régi feltételű, fix kamatozású lakáshitelek az ún. lakásalapba kerültek, a magánérős építkezések állami támogatásának rendszere megváltozott, a pénzügyintézetek pedig csak piaci feltételekkel adnak jelzálogkölcsönöket (1990-ben 36%-os kamattal).

1990 végén a 368,1 milliárd Ft lakossági hitelállomány megoszlása: régi feltételű (lakásalapba tartozó) lakáshitel 60%, új feltételű 18%, fogyasztási hitel 11%, míg a munkáltatói és önkormányzati kölcsön 10%. Tehát ekkor a lakáshoz kötődő hitelek aránya 89%-ot tett ki.

A hosszú lejáratú lakáshitelek fix kamata (max. 3,5%) már szinte kezdetben elmaradt az üzleti kamatlábtól, ezért az állami költségvetés mindig megtérítette az OTP-nek a kamatvesztését. Ezt a költségvetési kiadást megpróbálták lefaragni, és többször ösztönözték az adósokat a hitelek egyösszegű visszafizetésére. Eleinte annyi százalékot engedtek el, ahány év a törlesztésből még hátra volt. (Mivel a legnagyobb futamidőt 35 évben határozták meg, ezért ez a kedvezmény igen jelentős lehetett!) Lakáscsere előtt célszerű volt egy összegben visszafizetni a meglevő kölcsönt, majd az új lakáshoz egy újabb hitelt igényelni. Az egyösszegű befizetésnél 1989-ben már egységesen 45%-ot engedtek el, míg 1990-ben 25%-ot. A nagyarányú kedvezmények ellenére alig csökkentek a lakásalapba tartozó hitelek, 1988-tól 1990 végéig 276,8 milliárd Ft-ról 221,7 milliárd Ft-ra.

És elérkeztünk 1991-hez, amikor a régi feltételű, fix kamatozású hitelekkel bíró adósnak januárban az alábbi alternatíva szerint lehetett (kellett!) választania: 1992-től a még fennálló hitelállományát vagy 15%-os kamatlábbal törleszti (ezt a kamatlábat a parlament a későbbiekben módosíthatja), vagy elengedik hiteleinek egyik felét, míg a másik felére piaci kamatot számolnak fel (jelenleg 32%-ot). 1991-ben a választott alternatívától függetlenül egységesen havonta 1 500 Ft „pótlékot” kellett fizetni. Aki csak tehette, az a második megoldást választotta, és egy

összegeben visszafizette a fennmaradó 50%-ot. A korábbi évekkel ellentétben, amikor pénzmegtakarításokkal rendelkező egyén is vett fel kedvezményes hiteleket, jelenleg nem éri meg spekulációs céllal a hiteleket fenntartani, ezért a jelenlegi adósságok valószínűleg „valódiak”. Az OTP-nél levő 212 milliárd Ft lakásalap-állomány (az országos érték 96%-a) 1991. március 31-ig a rendkívüli befizetések (39 milliárd Ft), az engedmények (72 milliárd Ft) és a törlesztések után 94 milliárd Ft-ra csökkent. Ennek az összegnek mintegy kétharmada az első, egyharmada a második, alternatív változathoz tartozik. 1992-től a 3,5%-nál magasabb fix kamatozású hitelek (pl. 8%-os bankkölcsönök) egyharmadát leírják, kétharmadát pedig piaci kamatokkal kell törleszteni. 1991 márciusában mintegy 250 milliárd Ft volt az összes lakossági hitelállomány, amelynek 83–84%-a kapcsolódik a lakásokhoz.

Az eladósodás területi tünetei

Milyen területi sajátosságok jellemzik a lakosság eladósodását? 1970-ben a megyék közötti eltérések még kicsik voltak, és csak 1976 után figyelhetők meg az egy lakosra jutó hitelállomány alakulásában jól elkülönülő tendenciák: az alföldi megyékben erőteljes volt az évenkénti növekedés, ezzel szemben a fővárosban és agglomerációjában, illetve az Észak-Dunántúlon mérsékeltebb. Amíg 1980-ban a budapesti átlag megegyezett a vidékivel, addig 1988 végén már csak 80%-át tette ki. A megyék között Békésben volt magas az egy lakosra jutó hitelállomány (36,0 ezer Ft), valamint Bács-Kiskunban (35,5 ezer Ft), Szabolcs-Szatmár-Beregben (33,0 ezer Ft) és Hajdú-Biharban (32,7 ezer Ft). A nagy adóssággal (egy családra 140-150 ezer Ft jutott) rendelkező agrártérségektől eltértek az „iparinak” tekintett megyék egy lakosra jutó hitelállományának adatai (Komárom-Esztergom 23,6 ezer Ft, Borsod-Abaúj-Zemplén 25,6 ezer Ft, Veszprém 26,9 ezer Ft), egyedül Fejér megye „lóg ki” ebből a sorból (31,5 ezer Ft). A lakossági hitelállomány 94%-át – mint azt említettük – a hosszú lejáratú kedvezményes hitelek tették ki, amelyek megoszlása az OTP-nél: építési kölcsön 61%, lakásértékesítési hitel 33% és ingatlanforgalmazási 6%. Az eladósodottnak tekinthető megyékben az országos átlaghoz viszonyítva általában az építési kölcsön aránya volt a magas (pl. Szabolcs-Szatmár-Beregben 76%), a lakásértékesítési pedig alacsony (ugyanott 19%).

Az egy lakosra jutó adósságnál a megyéken belüli eltérések jóval nagyobbak, mint a megyék között megfigyelt különbségek. Az eladósodott településeken a megyei átlag kétszerese is gyakran előfordult. Természetesen ott volt nagyobb az adósság összege, ahol sok magánérvő lakás épült. Az eladósodott települések két csoportja különíthető el: a dinamikusan fejlődő kis- és középvárosoké, valamint a kényszerépítkezésen átesett falvaké. Utóbbiaknál a leromlott állagú, többségükben alapozás nélküli vályogházakat le kellett bontani, mivel korszerűsíteni (vizet bevezetni, fürdőszobát és WC-t kialakítani stb.), felújítani nem lehetett. Nem is be-

szélve az ár- és belvizek utáni építkezésekről, ahol az újjáépítés során állami erőforrásból nem épült ház, ezért egyedüli lehetőség kamatmentes kölcsönből a saját erőssé építés volt, amibe még a hátrányos helyzetű, alacsony jövedelmű családok is kénytelen-kelletlen belevágtak. A kényszerépítkező falvakban az építési kölcsönök aránya, míg a dinamikusan fejlődő (legalábbis gyarapodó lakosságú) városokban inkább a lakásértékesítési hiteleké magasabb az átlagosnál. A lakáspolitikai területi sajátosságaira később részletesen kitérünk.

A lakásalaphoz tartozó hitelek kamatfeltételeinek megváltoztatása után, 1991 tavaszán a nagy adóssággal bíró megyék két csoportját különíthetjük el: a korábban is eladósodott agrártársaságokat és az újonnan eladósodottá váló ipari megyéket. Az első csoportba tartozó megyékben a legmagasabb az egy lakosra jutó lakásalaphitel-állomány (Szabolcs-Szatmár-Beregben 16 ezer Ft, Hajdú-Biharban és Jász-Nagykun-Szolnokban 14 ezer Ft, miközben az országos átlag 10 ezer Ft). Ha a lakásalap mellett az összes többi hitelt is nézzük (az új feltételű pénzintézeti jelzálogkölcsönöket, a beszedésre átvett és a fogyasztási hiteleket), akkor is ezek a megyék adósodtak el a legjobban (26–27 ezer Ft). Az eladósodott megyék másik csoportját azok az ipari válságtársaságok alkotják, ahol a lakásalap-hiteleket az országoshoz képest kisebb arányban fizették vissza (Borsod-Abaúj-Zemplén 14 ezer Ft, Fejér 13 ezer Ft, Baranya és Veszprém 11 ezer Ft, az összesített hitelek összege pedig 24–25 ezer Ft). A két eladósodott csoportból az első helyzete tekinthető súlyosabbnak. Megyeiken belül a kényszerépítkezéssel átesett kisvárosokban, falvakban magas az adósság.

A lakossági adósságokat tekintve kedvezőbb a helyzet a Dunántúlon (Győr-Sopron, Vas, Komárom-Esztergom, Zala, Somogy megyékben) és Budapesten, mivel az egy lakosra jutó lakásalap 7–8 ezer Ft, az összes hitel 17–18 ezer Ft. Az országban jól megfigyelhető egy nyugat-kelet lejtő, az osztrák határ melletti megyék adósságai a felét teszik ki pl. a Szabolcs-Szatmár-Beregben lévőknek.

Az egy lakosra számolt hitel első ránézésre nem tűnik soknak. Viszont ha a családokat vesszük alapul, akkor pl. Szabolcs-Szatmár-Beregben egy családra átlagosan 110–120 ezer Ft hitel jut (amelynek nagyobb része a kényszerhitelként értelmezhető lakásalap-hitel), míg pl. Győr-Sopron megyében 70–80 ezer Ft. Ez pedig már elég jelentős különbség, a közel másfélszer nagyobb havi törlesztőrészeket igencsak lecsökkentik a mindennapi megélhetésre fordítható összegeket.

Az adósságnak nem a ténye, hanem – mint azt említettük – relatív nagysága a lényeges, s hogy mekkora gondot okoz a visszafizetése. A kedvezményes kamatozású lakáshitelek nem okoztak nagy nehézséget, mivel maximális hitelfelvétel mellett is csak 1500–2000 Ft volt havonta a törlesztésük. A kamatok megemlése után a havi törlesztőrészek a választott alternatíváktól függően két-háromszorosra nőttek. Mivel a munkabérek még ma sem tartalmazzák a lakásköltségeket, ezért a hiteltörlesztés és az egyre drágább lakásfenntartás (víz, villany, fűtés stb.) egy eladósodott család jövedelmének jelentős részét, valamint a mozgósítható

tartalékokat (esetleges megtakarítások, hobbikert, autó) is több esetben felemésztí. A tartalékok után kerül sor a fogyasztás radikális mérséklésére (előbb tartósabb cikkek, ruházat, szórakozás stb.). Tehát *az eladósodottság vizsgálatánál a jövedelmek nagyságát és a rendelkezésre álló „vagyon” is figyelembe kell venni.* Sajnos ez utóbbinak csak néhány összetevőjét tudjuk vizsgálni.

A személyi jövedelemadózás alá eső jövedelmeknél erős területi és települési különbségek vannak.⁶ Az eladósodott megyék első (agrár) csoportjában az egy állandó lakosra jutó adóköteles jövedelem kb. 85%-a az országos átlagnak, Szabolcs-Szatmár-Beregben például 1988-ban 80% (65 ezer Ft), valamint 1989-ben is 80% (78 ezer Ft). Az eladósodottság második csoportjába sorolt ipari megyékben is elmaradnak ugyan a jövedelmek az országos átlagtól (pl. Borsod-Abaúj-Zemplénben 92% és 74 ezer Ft, 91% és 88 ezer Ft), viszont jóval meghaladják az első csoport adatait és közel vannak a dunántúli „gazdag” megyékéhez. Természetesen az országos átlagot Budapest adatai jelentősen megemelik (125% és 100 ezer Ft, 130% és 125 ezer Ft) és a közölt értékek még nem érzékeltetik az azóta egyre jelentősebbé váló munkanélküliséget. A jövedelmek korrekt területi vizsgálatát megnehezítik a kedvezmények (pl. a szellemi munkára, avagy a mezőgazdasági kistermelésre adottak).

*A vagyon legfontosabb részei a lakossági megtakarítások, amelyek szakszerű felbontása: pénzmegtakarítások (betétek, értékpapírok, készpénz, folyószámlák stb.), ingóságok és ingatlanok.*⁷ A pénzmegtakarítások közül a takarékbetét-állomány aránya kiemelkedő, közel 60%, ami 1990 végén 368,6 milliárd Ft-nak felelt meg. Az egy lakosra jutó betétállomány területi különbségeinél a hiteleknel megfigyelt fordítottja érvényes. Ahol magasak a hitelek, ahol eladósodott a lakosság, ott alacsony a betétállomány, ahol pedig kisebbek a hitelek, ott az átlagosnál magasabb a betétállomány. Pl. 1990-ben Szabolcs-Szatmár-Beregben az egy lakosra jutó betétállomány csak 54%-a volt az országos átlagnak, hasonlóan alacsony Jász-Nagykun-Szolnok (67%), Hajdú-Bihar (68%), Borsod-Abaúj-Zemplén (65%) és Fejér (64%) megyékben. A betét- és hitelállomány ellentétes mozgása között nincs merev kapcsolat, holott az eladósodást okozó magánérős építkezések komoly saját megtakarítást igényelnek. Az egyes régiók betétállománya 1970-től 1978-ig nagyjából azonos ütemben gyarapodott, viszont 1980 után a fővárosi megtakarítások egyre gyorsuló tempóban növekedtek, a megyék közül pedig az észak-keletiek leszakadtak. Amíg 1980-ban a budapesti adat 163%-át tette ki az országos átlagnak, addig 1988-ban 173%-át, 1990-ben pedig már 210%-át.

A lakossági nettó betétállomány csökkenése 1990-ben megállt, sőt 3 milliárd Ft növekedés történt.⁸ Megyéenként az OTP-nél levő betétállomány nettó (az év végi kamatjótérítés nélküli) értékének változása azt mutatja, hogy ez a növekedés csak a fővárosban és néhány dunántúli megyében elhelyezett betéteknek köszönhető. Az eladósodott megyékben 1987 után a lakosság jóval több pénzt vett ki a bankból, mint amit elhelyezett (az országos adatnál regisztrált kismértékű növekedéssel szemben pl. Borsod-Abaúj-Zemplénben és Szabolcs-Szatmár-Beregben

közel 1-1 milliárd Ft volt a nettó betétállomány csökkenése 1990-ben is). Ami azt jelenti, hogy ezekben a térségekben az emberek egyre nagyobb ütemben élik fel megtakarításaikat.

A betétállománynak jelentős részét képezik a lakossági valutaszámlákon elhelyezett összegek, amelyek 1990 végén 71,6 milliárd Ft-ot tettek ki. Jellemző, hogy az eladósodott megyékben a pénzügyintézetekben elhelyezett egy lakosra jutó valuta csak harmada-fele az országos átlagnak. Hasonlóan alakult a 82,2 milliárd Ft-ot kitevő értékpapírok megyénkénti elsődleges értékesítése is.

A pénzmegtakarítások mellett széles körben elterjedt megtakarítási forma (részben mint ingóság) az autó is. 1990 végén az ezer lakosra jutó autók száma országosan mintegy 190 db volt, a legtöbb Budapesten (228 db), a legkevesebb Szabolcs-Szatmár-Bereg (132 db), Jász-Nagykun-Szolnok (138 db), Borsod-Abaúj-Zemplén (142 db) és Hajdú-Bihar (143 db) megyékben található, tehát az eladósodottnak nevezett megyékben.⁹ A megyék egymáshoz viszonyított sorrendje 1980-ban szinte ugyanez volt, azaz 10 év alatt az autók száma hasonló területi ütemek szerint nőtt.

Az egy lakosra jutó hitelállomány alapján az eladósodott megyéknek két csoportját különítettük el. *A jövedelmek és a megtakarítások alakulását áttekintve annyiban változik a csoportok összetétele, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén átkerül a súlyosan eladósodott Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok és Hajdú-Bihar megyékhez.* Ezekben a súlyosan eladósodott megyékben már hosszabb ideje tart a lakosság elszegényedése (pontosabban egy felzárkózási periódust követően a területi egyenlőtlenségek kiéleződése), leszakadása, és ez a folyamat felgyorsulni látszik. A nagyobb adóssággal rendelkező többi ipari megyében kevésbé mélynek, inkább átmenetinek és ezért könnyebben kezelhetőnek tűnik a válság.

A lakosság anyagi helyzetének néhány mutatója után csak jelzésszerűen utalok a térben is „kettészakadt társadalomra”. *A munkanélküliségi ráta a súlyosan eladósodott megyékben a legmagasabb* (részben ezért sem tudták hiteleiket többen visszafizetni), 1991 októberében pl. Szabolcs-Szatmár-Beregben 13,3%, Borsod-Abaúj-Zemplénben 11,2%, miközben országosan 6,6% volt. Az előbbiekkal részben összefügg az is, hogy a 80-as évek közepén végzett felmérések szerint a *depriváltak aránya* Szabolcs-Szatmár-Beregben 27%, Jász-Nagykun-Szolnokban 22% (ezt követően Vas megyében 21%), míg országosan 11% és Budapesten 4%.¹⁰ Hasonló területi különbségeket mutat a deprivációval veszélyeztetettek aránya is. Illetve ezzel összecseng, hogy *a létminimum alatti aktív és inaktív keresők aránya* is ebben a négy megyében a legnagyobb, mintegy másfélszerese az országos átlagnak (rajtuk kívül csak egy-két megyében magas még).¹¹

A fentiekben röviden áttekintettük az eladósodás folyamatát és néhány területi összefüggését. *A nehéz helyzetben lévő megyék két csoportját határoltuk le: a súlyosan eladósodott megyékét (Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok) és az ideiglenesen eladósodottakét.* A súlyosan eladósodott térségekben voltak mindvégig a legalacsonyabbak a jövedelmek és a pénzmegtakarítások, itt a leg-

magasabb a depriváltak aránya, a létminimum alatt élőké, és napjainkban a munkanélkülieké is. Ami arra utal, hogy a súlyosan eladósodott térségekben a lakosság már hosszabb ideje csúszik le azon a „társadalmi lejtőn”, amely Nyugatról lejt Kelet felé. A lakosság egyre nagyobb része szegényedik el, és jut olyan helyzetbe, hogy képtelen az újabb modernizációs nekilendülésbe bekapcsolódni. Ráadásul ezek a térségek az ország északkeleti, keleti részén egymás szomszédságában, egy tömbben találhatók. Az elszegényedés ezekben a térségekben megközelíti a „kritikus tömeget”, amikor az elmaradottság „önerősítő mechanizmusa” évtizedekig lehetetlenné teszi a felzárkózást.

Milyen következményei lesznek, ha egy elkülönülő országrész közel két és fél milliós lakosságának anyagi helyzetében, kilátásaiban szinte egyszerre jelentkezik a kilátástalanság? Mikor kezdenek tömegesen beáramlani a fővárosba, a dunántúli nagyvárosokba, és okoznak szinte megoldhatatlan konfliktusokat? Avagy az emberek emlékeznek még az ötvenes évek végéig tartó szegénységre, és újra kibőjtölik a többször újrakezdet „hét szűk esztendőt”?¹²

Természetesen az ismertett megyei átlagok „elfednek és eltakarnak”, a Dunántúl nagyon sok településén hasonlóan nehéz helyzetbe került családok tömegei próbálnak talpon maradni, illetve a keleti országrész településein is élnek jómódúak. Az ország mindegyik térségére jellemző, hogy a családok anyagi helyzetében erőteljes differenciálódás zajlik le, ugrásszerűen megnő az elszegényedők száma. Viszont az eladósodott megyékben szinte mindegyik településtípusban rosszabb a helyzet, mint a hasonló kategóriájú dunántúli településeken. Habár a vizsgálatok szerint a város–falukategóriák csak elnagyolt kijelentéseket tesznek lehetővé.¹³ Általánosságban azért igaz: amíg a nagyvárosi szegénységet a közvélemény ismeri, és várható bizonyos lépések a visszaszorítására, addig a diffúz, érdekeiket képviselni nem tudó falusi szegények csak önmagukra számíthatnak. Ráadásul jóval nagyobb a számuk, és az eddig példaképnek tekintett saját házat építők is fokozatosan lecsúsznak; a rokonság anyagi összefogása mint egyfajta falusi szociális védőháló szép lassan szétfoszlik. Amíg Budapesten és a nagyvárosokban 30% körüli a felső rétegekhez és 18–25% az alsó rétegekhez tartozók aránya, addig ez falvakban 5–7% és 50%.¹⁴ Az eladósodott megyékben a falvak középrétegeit is elérte a tömeges elszegényedés, amelynek ingoványán a kétségbeesett erőfeszítések, az alacsonyan képzett munkaerő kényszervállalkozásai csak szánalmas vergődéssé silányulnak.

Az én házam az én légváram

Az eladósodási folyamat a magántulajdonú lakásvásárlással és -építéssel áll szoros kapcsolatban, ezért röviden áttekintjük az 1970 utáni magyarországi lakáspolitikát regionális hatásokat kiváltó legfontosabb jellemzőit.

1971 és 1989 között Magyarországon ezer lakosra számolva 138 db lakás épült. Az építkezések mennyiségi mutatóit tekintve viszonylag ki-

csik voltak az eltérések a megyék, régiók és településtípusok között. Pl. Budapesten 134 db, a városokban 181 db, a községekben 116 db lakás épült. A régiókat tekintve az Alföldön volt a legnagyobb, és a Dél-Dunántúlon a legkisebb az építkezési kedv (154 és 127 db). Az eladósodott megyékben az országos átlagot kissé meghaladták az építkezések.

A lakásépítések területi anomáliáit nem a mennyiségi különbségek, hanem a pénzügyi források szerinti aránytalanságok okozták. Az állami erőforrásból történő építkezések (tanácsi bérlakások és tanácsi értékesítésű lakások) szinte kizárólag a városokra koncentráálódtak, közülük is elsősorban a fővárosra és a nagyvárosokra. Amíg Budapesten 1971–1989 között ezer lakosra számolva 74 db állami lakás épült (a fővárosban a lakások 55%-a épült közpénzekből), addig a városokban 67 db (37%), a falvakban 6 db (5%). Ami annyit jelent, hogy a kisebb városokban és falvakban lezajlott nagyarányú építkezések szinte csak magánereőből valósultak meg. Pedig ezekben a településekben él az ország lakosságának közel fele és a szociálisan hátrányos helyzetben lévők döntő többsége. Nem véletlen, hogy amíg 1990-ben Budapesten a lakások 53%-a volt bérlakás, addig a városokban 23%-uk, a községekben csak 6%-uk.¹⁵

A városfejlesztési elképzeléseknek és (a lakótelepeket felhúzó) építőipari vállalatok érdekeinek alárendelt állami lakásépítés az eladósodott megyék nagyvárosaiban (Miskolc, Debrecen) is az országos átlagnak megfelelően alakult. Viszont Szabolcs-Szatmár-Bereg és Jász-Nagykun-Szolnok megyében állami lakások alig épültek, feleannyi sem, mint a dunántúli megyékben.

A kisebb városokban és falvakban egyedül magánereőből, az alacsony jövedelmű családoknál egyfajta kényszerépítkezésként lehetett csak megoldani a lakásgondokat. A lakossági hitel- és szociálpolitika 1970-től egyre jobban ösztönözte az építkezéseket, egyrészt az állami lakásépítések elmaradása, másrészt a lakossági pénzeszközök lekötése miatt. A kedvezmények kialakításánál az építési forma szerint két típust vettek alapul: a telepszerű többszintes épületben lévő lakásokat és a családi házakat. A közvetlen kedvezmények egyrészt a gyermekek után adott, vissza nem térítendő szociálpolitikai támogatásból, másrészt az alacsony kamatozású, hosszú lejáratú állami (az OTP-n keresztül adott) hitelekkel álltak. Még idesorolhatjuk a munkáltatói (tanácsi) kölcsönöket is. Közvetett kedvezmények tekinthetjük azt, hogy telepszerű többszintes lakóházaknál a területelőkészítést, közművesítést általában a tanács fizette, illetve az építőanyagok árát dotálták.

Melyik építési forma jellemzi az eladósodott térségekben a magánereős építkezéseket? 1977 és 1989 között ezer lakosra számolva országosan 66 magánlakás épült. Legkevesebb Budapesten (43), a legtöbb az eladósodott megyében (Hajdú-Biharban 85, Szabolcs-Szatmár-Beregben 82, Jász-Nagykun-Szolnokban 79). Többszintes társasházban lévő lakásból országosan 21 épült, az eladósodott megyékben ennél az átlagnál kevesebb, 12–18 (a Dunántúlon 24–26), ami az összes épített lakás kb. 20%-a. Családi házakból viszont Szabolcs-Szatmár-Beregben 65, Hajdú-Biharban 62, Jász-Nagykun-Szolnokban 59 épült, a Dunántúlon pedig kb. 40, mi-

közben az országos átlag 42. Tehát – mint az várható volt – az eladósodott megyékben a nagyarányú családiház-építés a jellemző, nemcsak a falvakban, de a városokban is.

Mi volt a támogatási rendszer legfőbb jellemzője? *A gyermekenként adott szociálpolitikai támogatást 1983-ig csak többszintes társasházban született (vagy születendő) gyermekek után adták (30 ezer Ft-ot), ebben az időszakban családi házhoz nem járt!* Mivel többszintes társasházat falun alig építettek, ezért ez egy diszkriminatív intézkedés volt, fő célja burkolt állami dotáció juttatása az állami építőiparnak (többszintes társasházat magánszemély nem építtethetett). 1983-tól építési formától függetlenül igényelhető a szociálpolitikai támogatás. Másrészt a hosszú lejáratú kedvezményes kölcsönöknél megkülönböztették a többszintes lakóházbeli lakást és a családi házat, utóbbinál még a település típusát is. Pl. 1980-ban többszintes épületben levő lakásra 320 ezer Ft, családi házra Budapesten 180 ezer Ft, míg városban 160 ezer Ft, faluban 150 ezer Ft volt a felvehető összeg. Állami vállalat munkása megemelt összegű kölcsönt kaphatott családi házra is, pl. 1980-ban 200 ezer Ft-ot (a falusiak többsége szövetkezetben dolgozott). A lejáratú időnél (25–35 év), a kamatlábnál (0–3,5%) és az elvárt önrészesedés, a saját erő mértékénél (25–50%) is a falusi építkezőket hozták nehéz helyzetbe. A hátrányos megkülönböztetések csak 1988-tól szűntek meg.¹⁶

Az alacsonyabb felvehető hitelösszegek ellenére a vizsgált megyék eladósodtak, mivel olyan nagy arányú volt az építkezés. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében például az 1990-es népszámlálás szerint az 1970 után épült lakások aránya 49,9%. Ami azt jelenti, hogy a deprivációval veszélyeztetettek közül is többen belevágtak a házépítésbe. Növelte viszont az adósságokat, hogy a hiányzó infrastruktúrát (vízvezeték, gázvezeték, utak burkolása stb.) jóformán csak lakossági pénzekből, társulásokat létesítve tudták kiépíteni, amihez szintén felvehettek kedvezményes hiteleket. A magánérős építkezéseket a vállalatok és tanácsok is segíthették visszatérítendő hitelekkel és vissza nem térítendő támogatásokkal. A munkáltatói támogatások az ipari megyékben jóval nagyobbak voltak. Pl. míg egy épített magánlakásra számítva 1976 és 1980 között országosan 40 ezer Ft volt az éves átlag, addig Szabolcs-Szatmár-Beregben 8, Hajdú-Biharban 17, Jász-Nagykun-Szolnokban 28 ezer Ft. A jelenleg is meglévő munkáltatói kölcsönök a beszédre átvett pénzeszközökhöz tartoznak, amelyeknek kamatát nem emelték.

A fentiek alapján is egyértelmű, hogy *Magyarországon a lakásépítés támogatásának nem voltak szociális szempontjai*, a redisztribúció fő haszonélvezői a városi felső- és középrétegek voltak.¹⁷ Állami lakások tömegesen csak nagyvárosokban épültek, holott a rászorultak zöme falun élt. 1983-ig családi ház építéséhez nem adtak a gyermekek után szociálpolitikai támogatást. Sem ennél a szociálpolitikai támogatásnál, sem a kedvezményes hiteleknél nem mérlegelték a családok anyagi lehetőségeit. Úgy tűnik, hogy a szociál- és hitelpolitika napjainkban is a nagyvárosi lakosság érdekeit fejezi ki, mivel a kedvezményes kamatok megszüntetésénél sem merültek fel szociális szempontok, holott amíg a nagyvárosok-

ban inkább csak a tehetősebbek építkeztek, addig a falvakban a szegények is. Olyan családok is kényszerépítkeztek és eladósodtak, akik addig is a létminimumon éltek, de állami bérlakás híján nem volt választási lehetőségük. Ráadásul a munkáltatói kölcsönöknél, illetve az eladott tanácsai bérlakásoknál továbbra is megmaradt a 3%-os kamat, ami szintén a városban élőknek kedvező.

A városiaknak kedvezett az is, hogy lakáscsere esetén megkaphatták az időközben emelkedő szociálpolitikai támogatások különbözeteit (ami pl. 3 gyerek esetén a lakásár harmadát is kitehette), élhettek az említett egyösszegű visszafizetés előnyeivel, azaz tőkésíthették a kapott összegeket. Falvakban viszont a családi házakat nem szokás elcserélni, azok általában egy életre szólnak (legfeljebb bővítik és felújítják őket), így nem élhettek a lakáscsere előnyeivel. A szociálpolitikai támogatást és a kedvezményes hiteleket csak az OTP pénzügyi közreműködésével épült vagy forgalmazott lakásoknál lehetett igényelni. Mivel a falvakban az öreg, elavult házakat az OTP általában nem vette meg, ezért a vevő nem kaphatott sem kedvezményes kölcsönt (csak alacsony összegű személyi hitelt), sem szociálpolitikai támogatást, lehetett akár egy tucatnyi gyereke is. Igaz, hogy ezáltal a falusi öreg házak ára lement, azonban így azok az alsó rétegek nem kaptak semmilyen támogatást, amelyek tagjai képtelenek voltak belevágni a nagy saját erőt igénylő építkezésbe. Bérlakás híján vagy beköltöztek a városokba, vagy egy ócska házat (elhagyott tanyát) szereztek. 1990-ben kb. 80 ezer üres ház volt Magyarországon, a többségük falvakban.

Amíg a kamatláb kedvező volt, addig az építetőnek mindenképpen megérté eladósodni. Viszont a magánérős építkezések támogatásának költségvetési terhei csak az utóbbi 3-4 évben emelkedtek meg az inflációt követve. 1970 és 1985 között a költségvetés kamattámogatása csak 19,6 milliárd Ft-ot tett ki, a szociálpolitikai támogatás pedig 30,3 milliárd forintot (igaz, családi házakra csak 1983-tól adtak). Eközben a magánérős építkezések lakossági terheit mintegy 450 milliárd Ft-ra becsülték.¹⁸ Azaz a közpénzekből nem sokat kaptak a magánépítkezők, miközben az állami lakásépítésre közel 180 milliárd Ft-ot fordítottak. És az állami bérlakást a forgalmi érték töredékéért még meg is lehet venni, persze kérdéses, hogy megéri-e? De legalább a bérlők szabadon dönthetnek, nem úgy, mint a kamatemeléskor a hitelt felvevők. Még napjainkban is igaz, hogy „az a tény, hogy a falusi népesség saját tulajdonában levő lakásokban, lakóépületekben él, korántsem előny, hanem hátrány, mert azt jelenti, hogy az összes karbantartási költségek a lakókat terhelik, míg a bérlakásokban lakók lakbére – annak fokozatos emelése ellenére – nem éri el a karbantartási és amortizációs költségeket”.¹⁹

A lakáspolitikai sokáig csak megtúrta a falusi, kisvárosi építkezéseket, mivel a támogatásokat szinte kizárólag nagyvárosoknak adta. A vizsgált megyék városaiban és falvaiban egyaránt mégis nagyarányú volt az építkezési kedv. Aminek egyik oka az Alföldön az elavult lakásállomány volt. *Az elavult lakások korszerűsítésének egyre sürgetőbb igénye (a víz bevezetése, fürdőszoba kialakítása stb.), és a második gazdaságba való bekapcsol-*

lódás lehetősége együttesen serkentette a házépítéseket. Ráadásul a biztosítások kezdetlegessége, a vagyonkorlátozások, az élelmiszer-önellátás hagyományai, a falusi életmód néhány elemének továbbélése szintén a vagyonmegőrző-jellegű házépítéseket tolták előtérbe. Falvakban és kisvárosokban a családok többsége (főleg az alacsonyabb képzettségűek) megtakarításaikat a házukba „ölték”, amely általában egy egész élet vagyonát akkumulálja, és amelyért eladósodtak. Ez a ház nem tőke, a benne lévő vagyonnak nincs hozadéka, ráadásul a lakáspiac az eladósodott térségek ingatlanait alulértékeli. A munkanélkülivé váló tulajdonos pedig sem fenntartani, sem elhagyni nem tudja a házát, a beleölt pénzt sem képes kiszabadítani. Így segélyekért folyamodnak nagyobb értékű ingatlanok tulajdonosai is, de a ház lerobbanását ezzel nem lehet megakadályozni.

*

Tanulmányomban megpróbáltam bemutatni a lakosság eladósodásában meglevő területi anomáliákat. Az ország észak-keleti, keleti térségeiben a családok nagy része eladósodott, amikor a házépítéshez felvett hitelek kedvezményeit megszüntették. Az építők ezeket a hiteleket nem piaci megfontolások alapján vették fel, nem is olyan célból adták, hanem a korábbi redisztribúció kárvallottjainak erőfeszítésein könnyítettek. A kamatkedvezmények gyors megvonása több család anyagi helyzetét megrendítette, nem volt idejük és lehetőségük a saját „válságkezelésüket” kidolgozni. A kamatemeléssel a válságtérségekből komoly tőke kivonást hajtottak végre, amire pedig bármiféle újrakezdéshez vagy túléléshez nagy szükség lenne. A „szocialista alföldi útnak” két pillére volt: a stabil munkahely és a pótlólagos jövedelmeket nyújtó második gazdaság. Mindkét pillér kidőlt, a családok tartalékai pedig a házakba vannak „bekövesedve”. A súlyosan eladósodott térségekben egyre nagyobb méreteket ölt a középrétegek elszegényedése, ami előrevetíti egy „térbeli társadalmi csapda” kialakulását. Ha a válságkezelő programokkal nem sikerül ezt megállítani, akkor az ország kettészakadásából adódó feszültségek könnyen lefékezhetik a modernizációs erőfeszítéseket.

Jegyzetek

1. A tanulmányhoz felhasználtam a „Lakossági pénzügyek a Dél-Alföldön: megtakarítások, jövedelmek, területi folyamatok” c., valamint „A tőkepiac regionális intézményei és a tőkeáramlás térségi sajátosságai a kialakuló piacgazdaságban, különös tekintettel az Alföldre” c. OTKA kutatás (száma: 360) számára végzett vizsgálataimat.
2. Lásd Modigliani, F. B.: *Pénz, megtakarítás, stabilizáció*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1988 és Friedman, M.: *Infláció, munkanélküliség, monetarizmus*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1986.
3. Lásd Katona, G.: *Psychological Economics*. New York–Oxford–Amsterdam. Elsevier, 1975 és Wilcox, D. W.: *Household spending and saving: measurement, trends and analysis*. Federal Reserve Bulletin, 1991/1. pp. 1-17., valamint egy hollandiai vizsgálatot:

Van Raaij, W. F és Gianotten, H. J.: „Consumer confidence, expenditure, saving and credit”. *Journal of Economic Psychology*, 1990/11. pp. 269–290.

4. Lásd Canner, G. B. és Luckett, G. A.: *Payment of household debts*. Federal Reserve Bulletin, 1991/2. pp. 218–229. Hasonló az eladósodási tendencia az Egyesült Királyságban is, lásd Browne, A. H.: „The banks and personal credits”. *Banking World*, 1991/1. pp. 17–19.

5. Lásd Lengyel I.–Szekeres I.: „A lakossági betétek és hitelek alakulásának regionális sajátosságai 1970 és 1988 között”. *Bankszemle*, 1991/5. pp. 9–20. és Lengyel I.: A lakosság eladósodásának és a lakáspolitikának néhány területi vonatkozása 1970-től 1991 márciusáig. Kézirat, Pénzügyminisztérium Gazdaságpolitikai és Tervezési Intézet, 1991. 71 p.

6. Lásd Nemes Nagy J.: „Hol terem a jó adófizető?” *Gazdasági Fórum*, 1990/1. pp. 85–93.

7. Lásd Asztalos L. Gy.: „Megtakarítás-elméletek és megtakarításpolitikai (I–II)”. *Pénzügyi Szemle*, 1988, pp. 255–262, 372–382. és Petsching M. Z.: „A lakossági megtakarítások alakulása 1975–1987 között”. *Bankszemle*, 1989/2. pp. 1–13. továbbá Lengyel I.: „A lakossági megtakarítások néhány alföldi jellegzetessége”. *Alföldi Társadalom*, 1991, pp. 167–188.

8. A lakosság összes betétállománya 1988 végén 295,9 milliárd Ft, 1989 végén 309,4 milliárd Ft, 1990 végén 368,6 milliárd Ft volt. Az infláció miatt emelkedő kamatoknak köszönhető a látszólagosan nagy növekedés.

9. Tiner T.: A személygépkocsi-ellátottság területi és települési jellemzői. Kézirat, 1991, 67 p.

10. Bokor Ágnes: *Szegénység a mai Magyarországon*. Magvető, 1987.

11. Salamin Pálné: „A létminimum és akik alatta élnek”. *Esély*, 1991/4. pp. 58–73.

12. A szegénységről lásd Ferge Zs.: *Fejezetek a magyar szegénységpolitika történetéből*. Magvető, 1986; Bokor Á. i.m. és „A magyarországi szegénység”. *Társadalomtudományi Közlemények*, 1988/3. pp. 413–420.; és Szalai J.: Néhány gondolat a szegénységről és a létminimumról. In: *Társadalmi riport* (szerk. Andorka R., Kolosi T., Vukovich Gy.), TÁRKI, 1990. pp. 418–429.

13. A falutípusok rendkívül differenciált településhálózatot tártak fel. Enyedi György 33 típust talált, amelyből 10-et emelt ki (*Falvaink sorsa*. Magvető, 1980), Beluszky Pál és Sikos T. Tamás 25 típust vizsgált (*Magyarország falutípusai*. 1982, MTA FKI, Elmélet–Módszer–Gyakorlat 25.).

14. Lásd Harcsa István tipizálását az összes tartós fogyasztási cikkel való ellátottság alapján. Harcsa I.: „Az anyagi viszonyok és a családok közötti támogatási szokások”. *Esély*, 1991/4. pp. 74–85.

15. Lásd Szűcs Z.: „A háztartások és lakásaik”. *Statistikai Szemle*, 1992/1. pp. 29–43.

16. Lásd Lengyel I.: „A házépítések (anti)szociális támogatásának krónikája”. *Tér és Társadalom*, 1991/1. pp. 1–22.

17. Lásd több tanulmányát a redisztribúcióról; Szelényi I.: *Új osztály, állam, politika*. Európa, 1990.

18. Lásd Farkas E. J.–Vajda Á.: A lakásépítés második gazdasága. In: *Arat a magyar*. MTA Szociológiai Kutató Intézet. 1988.

19. Lásd Andorka R.: *A magyar községek társadalmának átalakulása*. Magvető, 1979. 142. o.

Ferge Zsuzsa

Megjegyzések a Szociális Törvény koncepciójához

„Nagy mentség a nyomorúság, s habár teli gyomorral
szép s könnyű erényről s művelődésről szólni, ritka az, ki,
ha minden reménye megszűnt, nem süllyedne annyira, hogy
végre minden szerencsére érdemetlennek ne látszanék.”

Eötvös József: *A szegénység Irlandban*

Az *Esély* 1991/5. száma vitára bocsátotta a Népjóléti Minisztérium által készített *Javaslatot* a Szociális Törvény főbb koncepcionális elemeire. Azóta e javaslat alapelveiben nem változott, de sok részletében érelődött. Az alábbi megjegyzések az 1992. márciusi koncepció-variánsra vonatkoznak.

A koncepció szemlélete

A koncepció nagy érdeme, hogy számos kiérlelt, az európai normákat figyelembevevő megfontolást tartalmaz a jóléti szféráról. Egyet lehet érteni például a törvény által szabályozni kívánt terület körülhatárolásával, a szociális törvénykezés és a szociális törvény funkciójának szétválasztásával, a szociális jogok (legalább alapjogok) szemléletének megjelenésével, a szociális ellátások többszektorúságának biztosításával, vagy azzal a többször megjelenő gondolattal, hogy az emberi méltóságot minden szociális beavatkozásnál tiszteletben kell tartani.

Ugyanakkor van néhány olyan elvi kérdés, amelyeket a koncepció nem tisztáz eléggé. Az elvi tisztázatlanságok a konkrét részleteknél okoznak következetlenségeket.

A Törvény célja

A Szociális Törvény feladatát a koncepció bevezetése lényegében a következőképpen rögzíti: „A Szociális Törvény keretében lehet és kell szabályozni mindazon támogatási formákat, amelyek feladata segítséget nyújtani azon egyéneknek, családoknak, társadalmi csoportoknak, akik

az általános feltételek mellett nem képesek saját erőből önmaguk lét-fenntartásáról, mindennapi életvitelükről gondoskodni.”

Ezzel kapcsolatban kérdés – amire a koncepció nem ad egyértelmű választ –, hogy mennyire korlátozódnak a törvényben rögzítendő ellátások azok segítésére, akik *már* nem tudnak magukon segíteni (azaz utólagos, nyomorenyhítő cselekvésre), és mennyire próbál veszélyeztetett helyzeteket *előre* valószínűsítve prevenciót biztosítani? Azokról van-e szó, akik már nem képesek talpon maradni, vagy azokról, akik még talpon vannak, de valószínűleg el fognak esni?

Ha tisztán nyomorenyhítésről, „szegénytörvényről” van szó – és sokak szerint ma csak erre van lehetőség –, akkor még az is sok, ami a koncepcióban most megtalálható. (Akkor például nincs szükség a lakás elvesztését megakadályozó lakástámogatásra, csak szükséglakásokra.) Ha azonban tudjuk, hogy néhány százezer (ha nem milliónyi) nyomorgó, állálatanná, vagy/és hajléktalanná vált család esetében a segélyezés (vagy más nyomorenyhítés) drága és hatástalan eszköz, akkor helyes, ha a szociális törvény prevencióra is törekszik. E törekvés jelei a koncepcióban megtalálhatók, de elvi megfontolások nélkül.

Az persze kérdés, hogy szükség van-e egyáltalán egy törvénynél elvi háttérre? E kérdés nem költői. Hiszen tudjuk, hogy ma a gazdasági erőforrások szűkössége és a parlamenti erőviszonyok, hosszabb távon pedig talán ezek, valamint a társadalmi erők (érdekképviselői szervezetek, érdekérvényesítő mozgalmak stb.) együtt fogják meghatározni, hogy mire és hogyan terjedjen ki a társadalmi szolidaritás és az állam felelőssége.

A helyzet azonban az, hogy az elvi háttér hiánya a koncepcióban maga is – kimondatlanul – elvi állásfoglalás. Állásfoglalás ugyanis amellett, hogy nincs szükség elvekre, valamilyen koncepciózus politikára. Elég, ha a törvény javaslattevője ösztönösen és pragmatikusan gondolkodva eltalálja azt a cselekvési kört, amely pillanatnyilag a politika számára elfogadható. Ez a megoldás azonban nem teszi lehetővé sem a koncepció racionális bírálatát, sem pedig különböző feltételek mellett érvényes (és időben módosítható) prioritások kijelölését.

Egy lehetséges elvi keret

Az elvi háttérrel nyilván több módon ki lehet alakítani. Az egyik lehetőség a szociális piacgazdaság (a koncepció bevezetésében szereplő) gondolatából való kiindulás.

Első lépésben valamilyen objektív módon meg kellene határozni azokat az alapszükségleteket, amelyek (meghatározott szintű) ki nem elégítése *súlyosan veszélyezteti* az ember fizikai egészségét, „túlélését”, valamint állampolgári létét (közügyekben való részvételét). A fizikai egészség fontossága aligha igényel hosszas indokolást. Az állampolgárok autonóm módon való részvétele a közügyekben pedig azért létkérdés, mert enélkül nincs integrált és demokratikus társadalom (Doyal és Gough, 1991).

Az alapszükségletek meghatározását követné annak (ugyancsak „ob-

jektív”) megállapítása, hogy melyek azok az alapszükségletek, amelyeket az új társadalmi rendszer domináns szükségletkielégítő intézménye, a piac, elvileg nem tud jól kezelni (a közgazdaságtudományban széles körben ismert piaci kudarcok miatt)¹; melyek azok a feltételek vagy „emelő”, amelyek egyes egyéneket vagy csoportokat a piacon való jobb érvényesüléshez segíthetnek; s melyek azok az élethelyzetek, amelyekben az egyén (szinte) bizonyosan nem képes alapszükségeit a piaci törvényekhez alkalmazkodva kielégíteni.

Ha ezek a megállapodások megszületnek, akkor nagyjából rögzíthető, hogy mi a szociálpolitika dolga. Ezután már „csak” a jogszabályi munkamegosztás van hátra, azaz annak eldöntése, hogy a szociálpolitikai feladatok közül melyek tartoznak a Szociális Törvény kompetenciájába, és melyek más (foglalkoztatási, egészségügyi, adóügyi stb.) jogszabályok hatókörébe.

Igaz, egy plurális politikai mezőben szinte lehetetlen „objektív” és konszenzuális módon meghatározni az alapszükségeket, illetve a biológiai és társadalmi funkcionálást súlyosan már nem károsító vagy veszélyeztető szükségletkielégítési szinteket. *Abban azonban politikai egyetértésre lehet jutni, hogy a törvény racionális felépítése érdekében e megállapodásokra szükség van.* Ebben az esetben már „csupán” a válasz kialakítása múlik a politikai erőviszonyokon, azaz az, hogy milyen alapszükségeket és milyen szükségletkielégítési szinteket tartalmazhat a törvényjavaslat, amelyek az elfogadás reményével kerülhetnek a törvényalkotók elé.

Az mindenesetre nyilvánvaló, hogy ebben a közelítésben a szociálpolitikának, s ezen belül meghatározott körben a szociális törvénynek is feladata az, hogy megelőzze – gyermekeknél és felnőtteknél egyaránt – az egészség és állampolgári autonómia súlyos károsodását, s ne csak a már kárt szenvedetteken segítsen.

Eszközök és módszerek

Számos vitát válthat ki, hogy a Szociális Törvény keretében biztosítandó ellátásokat milyen szinten, milyen technikákkal kell nyújtani. Ezzel kapcsolatban ismét felmerül néhány, a koncepcióban csak homályosan érintett probléma.

a) *Rászorultsági elv.* Az egyik alapvető kérdés az ún. célzott, kizárólagosan anyagi rászorultsághoz kötődő juttatások szerepének megítélése. Köztudott, hogy a Világbank (The World Bank, 1991), a Nemzetközi Valutaalap, és jó néhány nyugati szakértő (Liberty Project, 1991) sokallják a „társadalom egészének biztonságát szolgáló” redisztribúciót, és keveslik a célzott juttatásokat. A Szociális Törvény koncepciója – eléggé nem méltányolható módon – csak az utóbbi véleményt teszi magáévá. Abból a – magyar állampolgárok számára bizonyítást aligha igénylő – tényből indul ki, hogy a társadalom egészét szolgáló oktatási, egészségügyi, nyugdíj- stb. rendszerek is a források bővítését igényelnék, s „kevés lehetőséget engednek a célzott szociális juttatások irányába történő

átcsoportosításra". Ugyanakkor – és ez is elfogadható állítás – a célzott ellátások (azaz valójában a segélyezés) bővítését indokoltnak tartja.

Mindemellett (és ez épp a nemzetközi vonatkozások miatt nem közböbs) érdemes lenne a „célzott” juttatásokat kicsit pontosabban értelmezni. A mai számítások mellett a koncepció szégyenkezve mondja, hogy „a kizárólagosan rászorultsághoz kötődő juttatások köre meglehetősen szűk. 1991-ben megközelítőleg 40 milliárd forint, ami a GDP 1,6%-a”. A kérdés az, hogy a „célzott” ellátás *kizárólag anyagi rászorultsághoz, és ennek megfelelően a jövedelem vagy vagyon igazolásához kötendő ellátásként* értelmezendő-e, vagy van tágabb értelmezési lehetőség? Ha a szűk értelmet vesszük, akkor a ma célzottak nevezett ellátások sem mind célzottak, mert a szociális szolgáltatások (étkeztetés, bentlakásos intézmény) igénybevétele (az említett 40 milliárd kb. fele) eddig legalábbis nem kötődött jövedelemigazoláshoz. Ugyanakkor, ha a szükségletet és ezzel együtt a fizetőképességet (az eszerint differenciált térítési díjakat) elfogadjuk „rászorultsági alapként”, akkor sokkal több már ma is a „célzott” ellátás. Akkor ugyanis „célzott” a bölcsőde, az óvoda, az időseknek nyújtott szolgáltatások és intézmények stb. Ha tudjuk továbbá, hogy a gyermekek szükségleteit a munkajövedelmek nem tartalmazzák, s hogy a többgyermekes családok jelentős része nem jómódú, akkor a családi pótlék zöme is „célzott” ellátás. Hasonlóképpen, a mind nagyobb összeget felemésztő munkanélküliségi ellátások zöme is „célzott”, amennyiben – szegénységi bizonyítvány nélkül is – túlnyomórészt nem a jómódúakhoz jut.

Mindemellett az anyagi rászorultsághoz kötött „célzott” ellátások, azaz a szó szoros értelmében vett segélyezés bővítése szinte elkerülhetetlen. Épp ezért a Koncepcióban érdemes lenne felhívni a törvényalkotók figyelmét a segélyezés feloldhatatlan ellentmondásaira, megoldhatatlan dilemmáira. Ez azért különösen fontos, mert különböző (bel- és külföldi) hatásokra már széles körben elterjedt a vélekedés a mai ellátások (például a családi pótlék) „pazarló” jellegéről, és várható, hogy ezek a vélemények a Koncepció parlamenti vitája során is hangot fognak kapni. Ezért legalább néhány alább említett, nemzetközileg közismert problémát (illetve tapasztalatilag igazolt tény) érdemes a Koncepcióban a törvényhozók figyelmébe ajánlani:

– A segélyezés (jövedelemigazolás, ellenőrzés) adminisztrációja drága. Ezért erre egyfelől fedezetet kell teremteni az önkormányzatoknál (ami a mostani koncepcióból hiányzik). Másrészt ahol és amikor lehet, más, könnyebben azonosítható rászorultsági kritériumokat érdemes alkalmazni. Még senki nem számította ki például, hogy csak anyagilag mennyi megtakarítást jelentene a családi pótlék jövedelemhez kötése, ha a selektálás adminisztrációs költségeit figyelembe vesszük – nem beszélve a társadalmi elfogadtatás költségeiről. Azaz a segélyezés más ellátásoknál nagyobb gazdasági hatékonysága nem eleve adott, hanem esetenként bizonyítandó tény.

– A segélyezés gazdasági hatásossága ugyancsak problematikus. A nemzetközi tapasztalatok szerint a jövedelemigazoláshoz (alkalmasint más

kellemetlen eljárásokhoz) kötött ellátások soha nem érik el a megcélzottak teljes körét. Az igénybevételi arányok 20-80% között mozognak. Ez azt jelenti, hogy többnyire éppen a legelesettebbek (és mellettük a legbüszkébbek, azaz gyakran a társadalom megítélése szerint leginkább érdemesek) maradnak ki az ellátásból. Ez ismét más automatizmusok mellett szól.

– Ha a családban van munkaképes kereső, akkor a segélyezésnek mindig van munkára ellenősztönző vonása. Ez különösen a rossz piacképességű (alacsony szakképzettségű, beteges) munkavállalókra áll, akik sok és nehéz munkával alig keresnek többet, mint amikor segélyen tudnak maradni. Ez a segélyezésből adódó ún. szegénységi csapda. (Ennek több lehetséges ellenszere van. Az egyik a segélyek olyan alacsony szintje, aminél minden kereset szignifikánsan jobb. Ez Magyarországon nehéz szívvel ajánlható út a közismerten alacsony keresetek miatt, hiszen a minimális bér sem éri el a létminimumot, és még kevésbé a megélhetési minimumot. A másik megoldás a segély fokozatos megvonása, „karcsúsítása” növekvő kereset esetén, azaz az ún. implicit adókulcs csökkentése. Ez azonban nemcsak nagyon bonyolult eljárás, hanem azt is jelenti, hogy az alacsony keresetű családok széles körét is segélyezni kell – ami igen költséges megoldás. (Vagyis a szegénységi csapda „ellenszerei” inkább csak elméletileg léteznek, gyakorlatilag nem.)

– Minél szélesebb körben váltja ki a segélyezés a más értelmezésű szükségletek szerinti (pl. gyerekszámhoz, egészségi állapothoz stb. kötött) ellátásokat, annál erőteljesebb a társadalom megosztásának, dezintegrálásának veszélye, annál mélyebb a szakadék az *adót csak fizetők és a más adójából eltartottak* (sokak szemében: élősködők) között. Ez a feszültség az adófizetői morált aláássa, és erősíti az adóellenességet. Ha az adófizetők – és ez igaz a TB-járadékfizetőkre is – kevés és rossz színvonalú ellátást kapnak vissza magas befizetéseik ellenében, akkor jogosan fordulnak szembe az adó- vagy TB-rendszerrel. Ezzel pedig végeredményben a társadalmi szolidaritás alapjai gyengülnek.

b) *A szociális háló lyukai.* Nagyon kevés fejlett ország van, ahol (szinte) hézagmentesen működne a szociális háló, azaz ahol senkit nem zárnak ki a léthez való jogból. Általában az a helyzet, hogy az ún. érdemtelen szegények (azok a munkanélküliek, akik nem működnek együtt az illetékes hatósággal) legfőlőbb roppant alacsony szintű segélyt kapnak. Számos országban rossz a nagyon alacsony keresetűek helyzete is: az ő számukra gyakran nincs rendszeres, jogszerű jövedelemkiegészítés. Az más kérdés, hogy egyre erősödik az ún. garantált minimum jövedelem híveinek tábor, akik nem tartják elfogadhatónak ezt a helyzetet (Atkinson, 1992).

A Szociális Törvény koncepciója e tekintetben nem tér el radikálisan a jellegzetes nemzetközi gyakorlattól: nem garantál létfenntartási segélyt az alacsony jövedelműeknek (ha nincs gyermekük vagy nincs egészségkárosodásuk), és azoknak sem, akik nem szereztek jogosultságot munkanélküli járadékra, vagy ezt a jogosultságot elvesztették (a munkaközvetítővel való nem megfelelő együttműködés miatt).

A mai helyzetben nem is annyira gazdaságilag, mint politikailag reménytelen a garantált minimum mellett érvelni, vagy amellelt, hogy az „érdemtelenek” se maradjanak ki a léthez való jogból. Ezért az lenne kívánatos – és ez tulajdonképpen nem a Szociális Törvény „belügye” –, ha minél kevesebben kerülnének az érdemtelen szegények közé. (Megjegyzendő, hogy ez annál fontosabb lenne, mert az új társadalombiztosítási törvény értelmében ezen „érdemtelenek” az egészségbiztosításba sem kerülhetnek be.)

Sajnos e kívánatos helyzet ellenkezője valószínűsíthető. A „fekete munkavállalásnak” minden jel szerint terjednie kell, s ezzel az érdemtelenek fő csoportjának, a feketén munkát vállalóknak a száma is nő. Ennek legalább három oka van: a munkanélküli ellátások alacsony szintje, ami önmagában nem elég a létfenntartáshoz; a munkanélküli ellátásra nem jogosultak (abból kizártak) feltehetően növekvő – és az új szigorító rendelkezésekkel szinte tudatosan növelt – száma; valamint a vállalkozók által fizetendő rendkívül magas (49%-os) társadalombiztosítási (bér)járulék, ami nem ösztönöz munkahelyteremtésre.

Így tehát valószínűleg növekedni fog a minden segélyezésből kizárt érdemtelen szegények száma. Jelenlegi formájában a szociális törvény koncepciója erre nem kínál megoldást. A megoldás a ma elfogadott eszközökkel a szociális törvényen belül nem is oldható meg, s valószínűleg a „fekete gazdaság” új szerepének átgondolását igényelné. Végül is nézzünk szembe azzal a kérdéssel: mit tehet az az „érdemtelen szegény”, akit (történjen ez bár önhibájából) minden segélyezésből kizártak, hivatalos munkalehetőséget pedig nem talál, mert nincs? Vagy éhenhal, vagy koldul, vagy lop, vagy feketén végez munkát. Azt kell meggondolni, hogy e sok rossz közül melyik a legkisebb rossz.

Igaz, sokan és gyakran hivatkoznak rá, hogy Nyugat-Európában (vagy legalábbis több fejlett országban) is tartósan 10% körüli a munkanélküliség, s ebből nincs nagyobb baj: a társadalom beletörődött a probléma és az ezzel járó költségek elviselésébe. Anélkül, hogy itt mód lenne e kérdés részletes elemzésére, legalább néhány megjegyzés ide kívánczik:

- a szóban forgó országokban a munkanélküliségi ellátások, ha nem is bőkezűek, nem jelentik az ellehetetlenülést az azt a szintjét, mint nálunk. A teljesen ellátatlanok, minden segélyből kizártak száma minimális

- a nagyarányú munkanélküliség nem egyszerre, néhány hónap alatt zúdul a társadalmakra, hanem fokozatosan, évek során alakult ki: inkább volt idő elfogadni. Ráadásul, noha mindenütt volt egy hosszú periódus gyakorlatilag teljes foglalkoztatással, ennek fenntartása sosem volt olyan politikai-ideológiai alapígeret, mint nálunk

- a „társadalom egésze” elfogadta a tartós munkanélküliséget, de maguk az érintettek nem, vagy sokkal kevésbé, s különösen a fiatalok számára elviselhetetlen a helyzet. A szélsőjobboldal általánosnak tűnő előretörésében például valószínűleg sokminden játszik közre, de ezek közül egyik bizonyosan az, hogy az adott rendszer durva megkérdőjelezésével kiutat vagy reményt kínálnak e csoportoknak. Nagyon nagy kérdés tehát, hogy a nyugati példa mennyire mérvadó a mi feltételeink között.

A paternalista szemlélet maradványai

A törvény koncepciója bevezetőjében is, számos részletkérdésben is erősíti az állampolgári lét feltételeit, a jogszerűséget, a garanciákat, a jogok érvényesítését szolgáló bírósághoz fordulás lehetőségét. Ugyanakkor néhány esetben még nem sikerült túllépni a paternalista, az állampolgárt nem egészen felnőttként kezelő szemléleten. Ennek egyik jelzése (amire később még visszatérek) a pénzbeli járandóságok könnyű kiváltása a fogyasztó szabadságát korlátozó természetbeni juttatással.

Egy másik paternalista maradvány az idősek (fogytékosok) választási lehetőségének korlátozása az otthoni ellátás és az intézet között. A koncepcióban elég sűrűn előfordulnak ilyen kitételek: „Intézeti elhelyezésre csak abban az esetben kerüljön sor, ha más típusú szociális szolgáltatás útján az igény nem kielégíthető”; „Bentlakásos intézménybe csak azon személyek helyezhetők el, akiknek az ápolása, gondozása más módon nem megoldható” stb.

Noha igaz, hogy az emberek túlnyomó többsége szeretne a lehetőségek végső határáig otthonában maradni, azért nem zárható ki az a helyzet, hogy mégis inkább az intézetet választja. Olyan okok léphetnek fel, mint a tarthatatlan családi viszonyok, vagy társas kapcsolatok igénye stb. Az is lehetséges, hogy – a törvény minden jóakarata ellenére – nincs megfelelő házi segítségnyújtás az adott településen. A lényeg azonban nem is ez, hanem az, hogy idősek, mozgáskorlátozottak esetében szinte természetes maradt a koncepcióban a személytelen közelítés, az, hogy embereket valakik valahová elhelyezhetnek, az „értük, de nélkülük” való döntés, azaz az ő autonómiájuk csorbítása.

Kérdőjelek a gyakorlati megoldásoknál

Pénzbeli ellátások

a) *Önkormányzatok adminisztratív feladatai.* Az ellátások fedezetétől függetlenül nyilvánvaló, hogy a szociális ellátások típusainak és körének bővülésével meg fognak sokszorozódni az önkormányzatok elosztási feladatai (jogosultságok elbírálása, ellátások folyósítása, igénylők nyilvántartása, felülvizsgálat és ellenőrzés stb.). Ez annál is valószínűbb, mert az üzemi kifizetőhelyek jelentős részének megszűnésével valahová át kell kerülni az anyasági segély, családi pótlék, gyes, temetési segély, sőt, esetleg a társadalombiztosítási kifizetések egy részének ügyintézése is. Célszerű lenne a megnövekedett feladatok fedezetéről, és lehetséges szervezeti kereteiről (pl. önálló iroda) is reális elképzeléseket kidolgozni.

b) *Családi pótlék.* A koncepció a mai rendszer megtartása mellett egy másik alternatívát is vázol. Eszerint „A személyi jövedelemadó rendszere tegye lehetővé, hogy a legmagasabb adóköteles sávban lévők visszafizesessék a családi pótlékot, kivéve, ha ez az eltartottnál a létfenntartást veszélyezteti, azaz, az egy főre jutó jövedelem így nem éri el a létfenn-

tartási szintet.” Így megfogalmazva a javaslat abszurd (mert óriási adminisztrációt igényel) és igazságtalan. Az adósávhatár átlépése alapján történő ilyen döntéseknél mindig az a helyzet, hogy 1 Ft jövedelemnövekedés több ezer Ft veszteséget okozhat. (Ez a probléma a szegénységi csapdánál is jelentkezik.) Ennél már ésszerűbb és igazságosabb az 1991-ben kiterjesztett „gyermekkedvezmény” megszüntetése, ami 18 milliárd megtakarítást is jelentene a költségvetésnek. Ez ugyanis a „fordítottan célzott” juttatás tipikus esete: minél magasabb adót fizet valaki, annál többet takarít meg a gyermekkedvezményen². Sőt, még a családi pótlék megadóztatása – ami egyébként kevés országban ismert gyakorlat – is jobb, mint a látványos, de ötletszerű és zavaros hatású megoldások.

c) *Új „gyermeknevelési támogatás”*. Ez az *anyaságot* munkaként elismert támogatás. „Minden anya igénybe veheti, akinek már volt társadalombiztosítási jogviszonya, és három vagy több kiskorú gyermeket nevel, közülük a legfiatalabb 3-10 év közötti. A legfiatalabb gyermek 10 éves koráig vehető igénybe.” E látszólag pozitív intézkedésnek több átgondolandó negatív hatása van. Az egyik, hogy az az anya, aki nem fizeti be a nyugdíjjárlékot – ami a minimumbér 23,5 + 6%-a (azaz ma havi 2360 Ft), és aminek befizetéséről a koncepció nem rendelkezik – erre az időszakra elveszti nyugdíjjogosultságát. A Társadalombiztosítási Törvény ugyanis elvként mondja ki, hogy meg kell szüntetni a járulékfizetés nélküli jogszerzési időt. Egy másik igen fontos mozzanat, hogy a koncepció szerint e többletkiadás egyik forrása a *gyermekintézményeknél elérhető megtakarítás*. Ez magyarul azt jelenti, hogy az otthon lévő anya gyermekét nem fogják óvodába vagy iskolai napközibe fölvenni. Ez – a család és a gyermekek érdeke miatt – elfogadhatatlan. A nemek közötti egyenjogúság elvével ütközik viszont, hogy ezt az ellátást a koncepció szerint csak az anyák vehetik igénybe, az apák nem.

A probléma ezzel az intézkedéssel az, hogy nem a család rövid és hosszú távú jövedelmi helyzetét akarja javítani, ha az anya (vagy apa) a gyermekekkel való otthonmaradást választja (hiszen akkor például nem korlátozná az ellátást a már munkaviszonnyal rendelkezőkre), hanem az anya otthonmaradását pillanatnyi előnnyel akarja ösztönözni a mai és holnapi hátrányok világossá tétele nélkül.

d) *Létfenntartást biztosító rendszeres juttatások*. A koncepció (megítélésem szerint helyesen) a parlamentre bízta a létfenntartási szint meghatározását. Ezt „a különböző létminimum-számítások megalapozzák”, de a parlament (nyilván a források és politikai erőviszonyok függvényében) e minimumoktól eltérhet. (Ez azért fontos, mert ellenkező esetben a létminimum-számításokra politikai kényszer nehezedne.) Mindazonáltal jó lenne a törvényben rögzíteni, hogy a létfenntartási szint maximálisan mennyivel maradhat a létminimum alatt, s hogy legalább évente indexelni kell a fogyasztói árindexhez. E biztosítékok nélkül a szegények nagyon kiszolgáltatottá válhatnak.

A létfenntartási szint gyakorlati alkalmazásánál több probléma merül fel.

– A létminimum-számítások figyelembe veszik a *családok összetételét*,

azt, hogy aktív vagy nyugdíjas-e a kereső, s azt, hogy falun vagy városon él a család. Ezek a tényezők valóban lényegesen befolyásolják a létfenntartási költségeket. Ésszerű lenne, ha ezt a differenciáltságot, a nemzetközi gyakorlattal összhangban, a magyar támogatási rendszer is megtartaná. A koncepció ettől eltérő gyakorlatot sugall, amikor egyetlen, egységes összegű, egy főre jutó létfenntartási szintről szól.

A létfenntartási juttatások egy részét a koncepció szerint *egyéni jogon nyújtják* (időseknek, tartós munkanélkülieknek, rokkantak egy részének), más részét pedig *gyermekes családoknak*, a család, illetve gyermekek jogán. A két esetben nem célszerű azonos technikát és azonos szintet alkalmazni. *Ami az egyéni ellátásokat illeti:* aktív korú egyének esetében – súlyos társadalmi feszültségek elkerülése érdekében – a létfenntartási támogatást valamilyen módon a minimálbérhez, és nem egy ettől független számítási minimumhoz kell kapcsolni. E kapcsolat azt is jelenti, hogy a segély-jellegű ellátás nem lehet több, mint a mindenkori minimálbér (még akkor sem, ha a minimálbér messze elmarad a létminimumtól). Nyugdíjas korúak esetében elvileg lehet a létfenntartási minimum magasabb, mint a mindenkori nyugdíjminimum, hiszen a koncepció minden a nyugdíjkorhatárt betöltő személy jövedelmét ki kívánja egészíteni a létfenntartási szintig. A gyakorlatban azonban ez roppant költséges megoldás lehet, és nagyon próbára teszi a kiegészítést nem kapó kisnyugdíjasok szolidaritási érzését. Mindenesetre *érdemes a koncepció szintjén végiggondolni az egyéni jogon adott támogatásoknál a minimumellátások és a létfenntartási szint közötti összefüggést.*

A *családi ellátásoknál* viszont el kell szakadni az egyéni minimumoktól és egy főre jutó ellátásoktól, és a *családra vonatkozó létfenntartási minimumot kell figyelembe venni.* Ebben az esetben azonban, a koncepciótól radikálisan eltérően, nemcsak a gyerekek után nyújtandó a támogatás. A család egészének jövedelmét kell kiegészíteni a minimumszintig. Végül is a gyerekek ellátása csak akkor van – akár minimális szinten is – biztosítva, ha a családi jövedelem elér valamilyen, a megélhetést legalább szűkösen biztosító minimumot.

– Alapvető, az állampolgári jogokat mélyen érintő kérdés az, hogy a létfenntartási támogatást pénzben vagy természetben kell-e adni. A koncepció szerint a családnak nyújtott létfenntartási támogatás természetben is adható – pl. iskolai étkeztetés térítési díjának átvállalása, tüzelőutalvány, élelmiszerjegy formájában. Ez a helyettesíthetőség a családokat teljesen kiszolgáltatottá teszi, hiszen sérül a Törvény bevezetőjében említett azon elv, hogy „a törvényi szabályozás révén valósul meg a polgári fejlődés egyik legalapvetőbb értéke, a *kiszámíthatóság*”. Ha a pénzt az ügyintéző diszkrecionális döntése megvonhatja, ez minden előrelátást ellehetetlenít. Ha túl nagy az ezirányú nyomás, akkor legalább törvényi szinten rögzítendő, hogy a létfenntartási támogatás általában pénzben adandó, s gyermekes családok esetében e támogatás bizonyos hányada (maximum 20 vagy 30 százaléka) élelmiszerjegyben adható. (A tejjegy az élelmiszerjegy szabadságkorlátozó, nem ésszerű formája. Gyakran kenyér jobban kell, mint tej.) Az így meghatározott, jórészt pénzbeli támogatást

kiegészíthetik természetbeni ellátások, annál is inkább, mert előre tudható, hogy a létfenntartási szint (egyelőre) bizonyosan nagyon alacsony, létminimum alatti lesz. A kiegészítő természetbeni ellátásoknak az az előnyük is megvan, hogy enyhíthetik a korábban említett szegénységi csapdát: ha a család helyzete önerejéből javulni kezd, és megszűnik a pénzbeli ellátásra való jogosultság, a természetbeni ellátásokat nem kell azonnal megvonni.

e) *Ellenőrzés.* A koncepció javasolja „az önkormányzatokat olyan jogkörrel felruházni, amely lehetővé teszi a jövedelemre vonatkozó adatok ellenőrzését”. Ez amilyen szükséges, olyan veszélyes kérdés. Komoly jogi garanciák kellene, hogy ne sérüljenek súlyosan az egyének és családok személyiségi jogai. (Megjegyzendő, hogy az USA-ban egy legfelsőbb bírósági döntés például törvényen kívül helyezte a lakáson történő környezettanulmányt mint ellenőrzési módszert – épp a személyiségi jogok védelme érdekében.)

Szociális szolgáltatások

A szociális szolgáltatások köre. A koncepció számos eleme – így például ellátási felelősségek rögzítése, új intézménytípusok bevezetése, a sokszektorú szociálpolitika igenlése – messzemenően helyeselhető. Néhány kritikai megjegyzés mégis ide kívánczik:

a) A koncepció megkülönböztet *kötelező*, valamint az *igények indokolt-sága esetén adható* ellátásokat és szolgáltatásokat. Ezzel kapcsolatos problémák:

– a koncepció nem rögzíti (mint ezt a pénzbeni ellátásoknál megteszi) a kötelezően fenntartandó és a csak „adható” szolgáltatások pontos finanszírozási feltételeit – hogy mi az önkormányzatok, mi a központi költségvetés dolga. Ez pedig már csak azért is fontos lenne, mert a kötelező ellátások között *bentlakásos intézmények* egyáltalán nem szerepelnek. Így az idősok, fogyatékosok stb. speciális és intézményt igénylő szükségletei teljesen háttérbe szorulhatnak. (Ami „adható”, az csak vagy megfelelő szociális érzékenység, vagy megfelelő társadalmi nyomás esetén valósul meg. E tényezők megléte törvényileg nem írható elő és nem garantálható, tehát számos szükséglet ellátatlan maradhat.)

– az *időskorúak* (nyugdíjkorhatárt betöltöttek) számára sincs kötelezően nyújtandó bentlakásos ellátás. Ez kérdésessé teszi a mai „idősok szociális otthonai” fenntarthatóságát is. Ez annál inkább probléma, mert az idősok szociális otthonához hasonló funkciójú intézmény a koncepcióban egyáltalán nem szerepel. Ez a hiány hosszabb perspektívában – amikor majd sikerül megfelelő segítséggel minden idős embert a lehető leg-hosszabb ideig saját otthonában tartani, amikor majd csak a heveny vagy akut, de nem kórházi jellegű egészségügyi ellátásra szoruló idősok számára lesz szükséges intézményi ellátás – talán indokolható. (A külföldi tapasztalatok ezt a perspektívát csak feltételesen igazolják.) Jelenleg azonban a szociális otthonok lakóinak egy része olyan idős ember, akinek

saját otthona egyáltalán nincs, illetve otthonát valamilyen okból elhagyni kényszerül. E probléma a belátható jövőben valószínűleg fennmarad, tehát a mai szociális otthonok nem szüntethetők meg.

– A *gyermekek napközbeni ellátását* a koncepció akkor írja elő kötelező önkormányzati feladatnak, ha ezt „a szülő munkavégzése, betegsége, vagy egyéb indokolt távolléte” indokolja. Ebből az következik, hogy a gyermekintézmények még a korábbinál is kisebb mértékben szolgálnak speciálisan gyermeki érdekeket, s a korábbinál is nagyobb mértékben válnak szülőpótló gyermekmegőrző intézménnyé. A bölcsőde pedagógiai értéke és szocializációs funkciója vitatható. Az óvoda és a napközi gyermekek szempontjából való fontossága, nevelési szerepe azonban ismert és tagadhatatlan. Ezen intézmények pedagógiaiból szociálissá váló átalakítása minden szempontból veszteség.

Igaz: ha az új oktatási törvény az óvodát és napközi otthont *nem* tekinti a közoktatási rendszer integráns részének, akkor előnyös, ha a Szociális Törvény legalább szociális indokoltságuk alapján kötelező szolgáltatásként írja őket elő. Ez azonban csak pótmegoldás. (A két törvény kapcsolatát tehát meg kell vizsgálni.)

b) Kérdéses, hogy milyen *részletességgel* kell a törvényben az intézmények típusát definiálni. Így például nem feltétlenül indokolt az átmeneti elhelyezést szolgáló *gondozó-ház* és az állandó elhelyezést szolgáló *ápoló otthon* különválasztása. Helyesebb lenne a kielégítendő *funkciót* megjelölni. (Az általam ismert külföldi megoldásoknál a funkció – a kórházi ápolást nem igénylő egészségügyi ellátás, illetve egyéb, a létfenntartást segítő szolgáltatások biztosítása – a domináns tényező az intézmények létrehozásánál.)

– Kérdéses, hogy elő kell-e írni, hogy ápolóotthont vagy gondozóházat *csak nyugdíjkorhatáron felüli személy* vehet igénybe. Szerintem nem. Annál kevésbé, mert sok esetben a fogyatékos – pl. mozgáskorlátozott – számára ugyanolyan környezeti, belső közlekedési stb. feltételek szükségesek, mint a funkcionálisan gyengülő idősök számára. (A koncepció ilyen értelemben túlságosan szegregálja a sajátos szükségletekkel rendelkező csoportokat, illetve nem egyértelműen a szükségletből indul ki.)

– Ugyancsak a funkció pontatlan meghatározása okozza a *nyugdíjasok háza* mai konstrukciójának rögzítését. Valójában idősök és fogyatékos emberek számára egyaránt szükség lenne a koncepcióban később és csak a fogyatékosoknál említett *védett lakásokra vagy lakótelepekre*. Ezek önálló lakásegységekből álló házak vagy házcsoporthoz, telepek, amelyekben bizonyos szociális és egészségügyi szolgáltatások intézményesen elérhetők. Nem szükségszerű, hogy a lakások „összefüggő egységet alkotó épületben” helyezkedjenek el. Egyébként azt sem célszerű rögzíteni, hogy a lakások igénybevétele csak az érintett *vagyonának* terhére történhet. Sokféle konstrukció képzelhető el. Ami rögzítendő, az az, hogy mi az adott ellátási formán belüli piaci elem, és mi az állami (önkormányzati) szolgáltató funkció.

c) *Térítési díj*. A koncepció szerint „a szociális szolgáltatásokért az igénybe vevők *térítési díjat* fizetnek”. A továbbiakban a szabályozás le-

hetővé tesz árnyalatokat (pl. hogy a teljes körű ellátást nyújtó intézmények kivételével nem kérhető térítési díj, ha az igénylő jövedelme a létfenntartási szint alatt van), ez azonban az alapszabály elvén nem változtat.

Több okból célszerűbb lenne eleve differenciáltabban fogalmazni. Az egyik lehetőség ez volna: „a szociális szolgáltatások ingyen vagy térítés ellenében vehetők igénybe, a szolgáltatás jellegétől, és az igénybevevő anyagi helyzetétől függően”. Ennek hiányában pl. a Családsegítő Központoknak, amelyeket ma mindenki szabadon fölkereshet, addig nem is szabadna a kliensekkel szóba állniok, amíg nem kérnek tőlük jövedelemigazolást stb.

d) *Ki a család tagja?* A koncepció szerint „a szociális ellátások igénybe vételénél családként kell értelmezni az együttlakó házastársakat és élettársakat, 18 éven alul vagy nappali szakon továbbtanuló ...gyermkeiket, valamint a velük lakó rendszeres gondozásra szoruló felnőtteket és az együtt lakó 70 éven felüli nagyszülőket és azok 70 éven felüli testvéreit”. Ennek a sajátos csoportosulásnak az összes *segélyekkel együtt számított* jövedelme képezi a jövedelemszámítások alapját a szociális ellátásoknál.

A nemzetközi segélyezési gyakorlatban általában az együttlakó házastársakat és élettársakat, továbbá 18 éven alul vagy nappali szakon továbbtanuló nem kereső gyermekeiket tekintik családnak a családi segélyezésnél. A korábbiakban részletezett létfenntartó juttatások is nagyjából ezt az elvet követték, amikor egyéni jogosultságot rögzítettek *minden* nyugdíjkorhatáron felüli személynél, *minden* (a hatóságokkal együttműködő) munkanélkülínél, *minden* önellátásra képtelen (azaz rendszeres gondozásra szoruló) felnőttél.

A fenti családmeghatározás sajátos módon – hacsak nem a véletlen vagy tévedés műve – a gyermekes családok létfenntartási járandóságának csökkentését szolgálja (azaz személyiségi jogaikat sérti), s egyben a 70 éven felüliekre és a fogyatékosokra *eltartási kötelezettséget hárít* a velük együtt lakó, esetleg nem is rokon kiskorúakért. Ugyanis ezek szerint az együttlakó idősök vagy fogyatékosok létfenntartási támogatása *beszámítandó* a gyermekes család összes jövedelmébe, és az ő támogatásuk csak az így számított jövedelem és a létfenntartási szint különbségét fedezheti. Célszerűbb lenne tehát visszatérni a nemzetközi gyakorlathoz, és az annak megfelelő (fentebb leírt) „nukleáris család” fogalmához.

e) *Területi Szociális Felügyelőség.* A Koncepció szerint „több önkormányzat és szolgáltatást nyújtó intézmény *szakmai felügyeletét* a Területi Szociális Felügyelőség látja el, amely intézmény az Önkormányzati Törvény következtében a szociális érdekek védelmét, a szükséges méretű állami beavatkozás lehetőségét biztosítja”. Ezen belül két variánst vázol a koncepció. Az egyik szerint az új hálózatot a népjóléti miniszter hozza létre és működteti. Felhatalmazása kiterjedne a regionális szintű szociális tevékenység összehangolására, a pénzügyi, szakmai előírások betartásának ellenőrzésére, konkrét hatáskörök telepítésére, és a szociális intézményhálózat szakmai érdekvédelmére. A másik variáns szerint az állam „csak” a Felügyelőség igazgatóját nevezné ki egy igazgatótanács élére,

és az ott dolgozó munkatársakat „megerősítené”. Az igazgatótanácsban az önkormányzatok és a non-profit szféra is képviseltethetnék magukat, s hatásköre az előzőhöz hasonló lenne.

Az első variánsban egészen nyíltan, a másodikban kicsit tompábban jelentkezik a sok területen tapasztalható recentralizációs törekvés, az önkormányzati felelősség és jogkörök korlátozása, egy új – ismét paternalista – gyámkodás. Emellett az sem közömbös, hogy a szaporodó területi hálózatok (amelyek az egészségügyben már léteznek, az oktatásban tervezik létrehozásukat) mennyire növelik a központi közigazgatás terheit, költségességét. E hálózatok mellett egyre kevésbé érthető a megyei önkormányzatok és a köztársasági megbízottak szerepe.

f) *Forrásigény.* Úgy tűnik, hogy a koncepció alkotói számos tételnél alábecsülik a forrásigényt. Igaz, a létfenntartási szint (éppen a forráskorlátok miatt) tetszőlegesen alacsony lehet. Ám a létminimum átlagos egy főre jutó összege jelenleg, 1992 tavaszán 10 000 Ft felé közelít. A javaslattevők a törvény 1993. január 1-jei bevezetésével számolnak, ameddig (minimálisan) további kb. 20%-os infláció várható. Ehhez képest a 4000 és 5000 Ft-os létfenntartási szintek nehezen fogják a létfenntartást biztosítani.

Ennél feltűnőbb a potenciális igénybevevők számának alábecslése. Természetesen csak közelítő számításokról lehet szó. De azért a népszámlálási adatokból sejthető, hogy a nyugdíjkorhatáron felüli jövedelem nélküliek száma közelebb van a 200 ezerhez, mint a számított 100 ezerhez. A munkanélküli járadékot kimerítők száma (más becslések szerint) év végére nem 60, hanem inkább 100 ezer fő lesz.

Nem problémamentes a hiányzó források fedezetére vonatkozó javaslat sem. A hiány pótlásának egyik forrása a javaslat szerint a (gyermekek utáni) adókedvezmény szűkítése. E javaslattal – mint erre már utaltam – messzemenően egyetértek. Kétséges azonban, hogy a parlament hajlandó-e ilyen rövid idő alatt visszavonni egy alig megmelegedett döntését. A másik javasolt forrás a családi pótlék 1993. évi keretéből való elvétel – ami (túl azon, hogy szintén parlamenti döntést igényel) ugyancsak vitatható eljárás. Egyébként is jó lenne már szakítani azzal a több évtizede ismert technikával, hogy a szociális szféra érdekében csak a szociális szféra hozhat áldozatot.

Mindezzel a koncepció feltehetően alábecsüli a forrásigényt, és megoldottnak állítja be a fedezetét. Az alábecslés nem célszerű, mert – a Szolidaritási Alaphoz hasonlóan – rövid időn belül súlyos helyzet állhat elő a vállalt feladatok finanszírozhatatlansága miatt.

Összefoglalva: örvendetes, hogy elkészült a Szociális Törvény tárgyalási alapnak már alkalmas koncepciója, s az is, hogy alapjában közelít a fejlettebb és demokratikusabb jóléti államok szemléletéhez is, gyakorlatához is. A fenti kritika egy sor olyan „ördögöt” igyekezett megmutatni, amely a részletekben akarva-akaratlan meghúzódik, s ezzel veszélyezteteti a Törvény egészének deklarált törekvéseit.

Jegyzetek

1. N. Barr, a London School of Economics tanára, jelenleg a Világbank szakértője, több tanulmányban (pl. Barr, 1991) figyelmeztet az új demokráciák piaccal kapcsolatos illúzióira egy sor szükséglet, például az egészségügy területén.

2. Természetesen a horizontális méltányosság nevében lehet a gyermekkedvezmények mellett érvelni – bár a családi pótlék ugyanezt a funkciót betölti. A probléma az, hogy rengeteg szó esik a családi pótlék „gazdagoktól való megvonásáról” – ugyanabban a törvényalkotói körben, amely gond nélkül kiterjeszti a gyermekkedvezményt ugyanezen gazdagokra. E furcsa ellentmondás okai érdemelnének némi figyelmet.

Hivatkozások

Atkinson, A. B.: A szociális biztonsági háló. *Esély*, 1992/2.

Barr, Nicholas: „Income Support during the Transition: Common Problems and Some Policies”. Conference paper, 1991.

Doyal, Len és Gough, Ian: *A Theory of Human Needs*. Macmillan, 1991.

Liberty Project, 1991.

The World Bank: *Hungary – Reform of Social Policy and Expenditures*, Report No. 9349

– Hu. 1991.

Tóth István György

Egy liberális társadalompolitika vázlata (vitaanyag*)

Két végzetes hibát követhetünk el, amikor a hazai társadalomfejlődést abból a szempontból próbáljuk meg értékelni, hogy mit is kellene egy önmagát liberálisnak valló pártnak tennie az átmenet folyamatainak alakításában. Az egyik ilyen alapvető tévedést az követi el, aki a változásokat túlságosan szűken, rövidlátóan igyekszik megítélni. Az aznapi menzaebéd színvonala erősen félrevezető következtetésekhez vezethet. A hibás következtetések másik forrása az lehet, ha a helyzetértékelés kritériumaként absztrakt elvek doktriner alkalmazási kísérlete kap szerepet. Egyfelől nincs a liberalizmusnak olyan dogmatikája, amellyel ne lehetne szembeállítani egy alternatív és szintén liberális dogmatikát. Másfelől, mint azt látni fogjuk, a konkrét helyzetben követendő liberális demokrata magatartás követése esetleg szembe is kerülhet egy absztrakt liberális dogmatikával.

Ezt a két figyelmeztetést igyekszem szem előtt tartani a következő érvelésben. Egyfelől javaslatot teszek arra, hogy az átmenetet ne egyszerűen a konkrét napi politikai gyakorlat függvényében értékeljük. Másfelől, a doktrinerséget elkerülendő, nem absztrakt elvekhez való viszonyítással, hanem saját szubjektív értékítéleteim világossá tételével próbálom kifejteni, hogy szerintem mit is jelent liberális demokrataként reagálni az átmeneti folyamatokra.¹

Az átmenet néhány jellemzője

Gazdasági és társadalmi átmenet – tágabb perspektívában

Az átmenet tétje tágabb perspektívában az, hogy miképpen lehet egy mélyen paternalista, autoriter társadalom- és gazdaságsszervezetet átfordítani egy liberális, piaci elveken működő rezsimmé. A háború előtti

* Ez a tanulmány a Fidesz parlamenti frakciójának a „Liberalizmus és elszegényedés” témában 1991. november 8-án tartott politikai vitanapjára készült. A tanulmány megírásához sok okos tanácsot adott *Semjén András*. Köszönet érte, a hibákért és tévedésekért nem ő a felelős.

rendszer a rendies tagoltság, a társadalmi státus és a társadalmi kapcsolatrendszer fontos szerepe jellemezte. A társadalom tagjainak előmeneteli esélyeiben a kontraszelektív tényezők meglehetősen fontos szerepet játszottak: előjogok vagy ideológiai lojalitás egyaránt irrelevánsak alapvetően gazdasági természetű erőforrás-allokációs döntések esetében.

Az államszocialista rendszer egyfelől minden korábbinál (így a háború előttinél is) nagyobb fokú gazdasági és politikai hatalomkoncentrációt valósított meg, másfelől viszont sokat javított a mobilitási esélyeken. Ugyanakkor a háború utáni rendszer bizonyos tekintetben folyamatosságot is jelentett: egy posztfeudális, hierarchikus hatalmi szerkezetet valósított meg, még akkor is, ha maga a társadalom jelentős mértékben homogenizálódott. Így talán nem követünk el nagy baklövést akkor, ha a két világháború közti félfudális, rendies, illetve a háború utáni államszocialista gazdaság és autoriter társadalomszerkezet közös jellemzőit hangsúlyozva, azokat némiképpen összemossa ragadjuk meg a „honnan hová” kérdését. Természetesen sokban különböztek egymástól a szóban forgó rendszerek: a háború előtti erősen támaszkodott a nagybirtokra és a hierarchikus felépítésű nagy egyházakra. A háború utáni rendszer legitimációs bázisa a nagyvárosi munkásság lett, az ún. közbenső, közvetítő intézmények viszont jelentősen elsorvadtak, vagy pusztán hatalmi transzmissziós szerepet kaptak.

Az államszocialista redisztribúciót a jóléti kiadások relatíve alacsony szintje mellett a perverz újraelosztási hatások jellemezték. Az erőforrások nagymérvű központi újraelosztása a gazdasági szabadság jelentős korlátozásával járt együtt, amin csak bizonyos tekintetben javítottak a „második” gazdaság, a magánszektor által kínált kiugrási lehetőségek.

Az utóbbi néhány évben az állam gazdasági szerepének lassú visszaszorulása a jóléti kiadások relatív arányának emelkedését hozta magával, anélkül, hogy akár e szolgáltatások színvonala, akár hatékonysága lényegesen változott volna. A társadalompolitika döntési környezetének változása az átmenet idején jelentősen felgyorsult, noha még mindig sok hiányossággal bír. Politikai és államfilozófiai értelemben elkezdődött a hatalmi ágak szétválasztása, a közigazgatás depolitizálása; bizonyos mértékig elkezdődött a gazdaság denacionalizálása is. A folyamat ugyanakkor még távolról sem fejeződött be. Egyfelől kísérletek történnek a tágran értelmezett államhatalom újra átpolitizálására, másfelől az állam gazdasági túlsúlyának leépítése feletti kontrollról folytatott vita is a folyamat alapvetően politikai jellegére hívja fel a figyelmet.² Liberális szemszögből azok a fejlemények tekinthetők előrelépésnek, amelyek egy, a politikai élettől és a gazdaságtól egyaránt jól érzékelhető határokkal elválasztott államapparátus megeremtését, az egyéni gazdasági szabadság kiterjesztését, a patrónus–kliens viszonyok leépítését szolgálják. A kívánatos célállapot egy olyan, az individuum, a közvetítő intézmények és az állam határozott szétválasztására épülő rendszer, amelyben az államhatalom szigorúan korlátozva van abban, hogy az állampolgárok magánszféráját érintő döntésekbe beleszóljon, hogy a minimálisan szükséges, ám ott feltétlenül hatékony gazdasági beavatkozásnál ne terjeszkedjék tovább. Egy

ilyen kívánatos rendszerben az emberi képességek és erőforrások allokálásában a parancsok, a tradicionális státus és kapcsolatrendszer helyét az árak és a szerződéses kapcsolatok veszik át, sokkal nagyobb teret adva az egyéni felelősségnek és a koordinációnak.

Az állami újraelosztás és a társadalomszerkezet változásai

Milyen társadalomszerkezeti változásokat hoz magával a jelenlegi átmeneti periódus? E kérdés tisztázásához nem lehet megkerülni, hogy ne rögzítsük: milyennek is gondoljuk a mai magyar társadalom szerkezetét? A pontos válasz szükséges abból a szempontból, hogy körül tudjuk határolni azokat a csoportokat, amelyek az átmenet vesztesei közé fognak tartozni.

A szakszervezetek és a magukat baloldalinak valló erők a munkavállalók, a bérből és fizetésből élők helyzetének romlását szokták kiemelni. Ez a – lényegében a társadalom osztálytagolódására építő – tipológia nem vet számot azzal a ténnyel, hogy a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek, a valós életesélyek meghatározódásában a szóban forgó tényezőknél lényegesen nagyobb magyarázó erővel rendelkező változók is vannak. Tekintetbe kell venni egyfelől azt, hogy a bővülő magánszektor az állami szektorhoz képest lényegesen megváltozott lehetőségeket nyújt. Az erősebb jövedelem-differenciálódáshoz ugyanakkor bizonyos szektorokban megrendült foglalkoztatási biztonság párosul. Eképpen a társadalmi egyenlőtlenségek meghatározódásában a hosszú távú egyenlőtlenségeket generáló tényezők mellett egyre komolyabb szerepet játszanak bizonyos rövid távú, konjunkturális változók is. Másfelől pedig nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a megelőző évtizedekben az életesélyek jelentős része az állami újraelosztáshoz való viszonyban határozódott meg. A társadalom szerkezetét valójában elég jelentős mértékben szabta meg az, hogy milyen módon részesedtek az állami újraelosztásból az egyes csoportok. A bürokratikus újraelosztás körülményei között az elosztó apparátusoknak és a különböző elosztási koalícióknak megkülönböztetetten fontos szerep jutott. Az elosztó apparátusok túlsúlyos szerepre tettek szert mind az elvonás mértékének, mind pedig az elosztási preferenciáknak a meghatározásában. Nem lévén alkotmányos, törvényileg szabályozott és társadalmilag ellenőrzött módja az elvonási és elosztási preferenciák kapcsolatának, ebben a felállásban az elosztási vitákat a különalkuk rendszere dominálta. A hatalomgyakorlás részét képezték azok a technikák, amelyek bizonyos erősebb, hangosabb társadalmi csoportok számára lehetővé tették, hogy az elosztás monopóliumát birtokló központi apparátusokkal külön egyezkedésben biztosítsanak a maguk számára kedvezményezett helyzetet. A szakirodalom „járadéklesőnek” nevezi azt a stratégiát, amely az állami újraelosztás tényét arra használja, hogy a koncentrált előnyök megszerzése érdekében, a hátrányok szétterítésének lehetőségét kihasználva igyekszik az állami beavatkozásból fakadó előnyöket lefölözni. Az államszocialista újraelosztás meglehetősen nagy te-

ret biztosított efféle járadékleső stratégiák érvényesítésére. Noha nagyon kedvező lenne, ha az ún. „gazdasági rendszerváltás” intézményes, alkotmányos korlátokat hozna létre az ilyen járadékok visszaszorítására, valószínűnek tűnik, hogy az átmeneti időszak nem csökkenti, hanem éppen hogy növeli az állami túlsúly tényéből fakadó magánelőnyöket. A folyó járadékok közé tartozott és tartozik például az a kedvezményrendszer, amelyet a bérlakásban lakók a lakbértámogatás révén tudhatnak magukénak; amelyhez a koncessziós monopoljogok élvezői fognak hozzájutni; amelyet a kiterjedt adókedvezményi rendszer haszonélvezői fölöznek le, és a példákat még hosszan sorolhatnánk. Ehhez társul az a tény, hogy az állami tulajdon lebontása nem csak efféle folyó járadékokat eredményezhet, hanem egyösszegű, lényegében ingyenes vagy nagyon kedvezményes „staffirungot” is. Ha az államapparátus továbbra is olyan nagyvonalúan bánt az állami vagyonnal, mint ahogyan ezt jelenleg teszi, akkor tetemes állami vagyon kerülhet át magánkezekbe nagyon kedvezményes feltételek mellett. Az előbbi példánknál maradvá tipikusan ilyen staffirung az értékesített bérlakás, vagy az állami vállalatok átalakulásának egy jelentékeny része.

Ebből következően természetlenek és félrevezetőek azok a viták, amelyek a szűken vett szociálpolitikai újraelosztás GDP-n belüli aránya körül forognak. Az állam szerepvállalását csak úgy van értelme vizsgálni, ha a teljes újraelosztásra koncentrálnunk. Ebbe pedig a különböző formájú termelési támogatások ugyanúgy beletartoznak, mint ahogy az adókedvezmények rendszere, és azok a járadékok, amelyek az egyes elosztási koalíciókhoz áramlanak, abból eredően, hogy a szóban forgó koalíciók képesek a saját javukra befolyásolni az elosztási folyamatot. Így tehát a teljes állami újraelosztásnak csak egy része az, amit hagyományosan szociálpolitikának neveznek, és ha az állami újraelosztás perverz, céllentétes hatásairól beszélünk, akkor tekintetbe kell vennünk az említett járadékokat is.

Az újraelosztás jellemzői

Ha a szociálpolitikát egy olyan elosztási szabályrendszerként értelmezzük, amely a rászorulókat előnyben részesíti a rá nem szorulókkal szemben, akkor azt kell mondanunk, hogy az újraelosztás rendszere szociálpolitikai értelemben diszfunkcionálisan működött. Először is általában adott javak és szolgáltatások termelőit támogatta, ahelyett, hogy a szóban forgó javakat megvásárolni nem képes fogyasztókat segítette volna. Ide tartozik például az ártámogatások jelentős köre. Másfelől (különösen a szolgáltatások terén) az állami támogatások az intézményekhez áramlottak, nem pedig a szóban forgó szolgáltatásokat igénybe vevőkhöz. Harmadrészt pedig a rendszer logikájából következően sok esetben a „felülről lefelé” újraelosztás helyett az „alulról felfelé” típusú elosztási minták voltak jellemzők (és természetesen jellemzőek ma is).³

A szegénység átstrukturálódása és a középrétegek

Az elmúlt év fejleményei arra mutatnak rá, hogy egyfelől előfordulhat, hogy a középrétegek lecsúszása a szegénység kiterjedését és valamivel nagyobb mértékét hozhatja magával. Másfelől azonban az igazi veszélyt inkább az jelenti, hogy egyes, már most is a társadalom peremére került csoportok léthelyzete bezárul, így könnyen lehet, hogy beleszorulnak a szegénységükbe, ami a szegénységi zárványok kialakulását, összességében pedig a társadalom kettészakadását hozhatja magával. A magyar társadalomban a kettészakadás tendenciája már jelenleg is megfigyelhető. Elegendő egy pillantást vetni a különböző áru piacok állapotára, és láthatjuk, hogy egyfelől a legmagasabb (luxus) és a legalacsonyabb (minimális szintű) árucategóriáknak van kereslete, akár a lakáspiacot, akár az autópiacot vesszük tekintetbe. Hasonlóképpen értékelhető az a tény, hogy miközben növekszik a közüzemi díjhátralékosok és a szociális intézményrendszer szétesésével az utcára kerülők száma, a devizaszámlák soha nem látott mértékben gyarapodnak. Ezeket a tényeket mindenképpen figyelembe kell venni a jövőnk tekintetében.

A szegényrétegek körében a nyolcvanas évek egyik fontos változása volt a városi szegénység súlyának előtérbe kerülése a falusi szegénységgel szemben. Ez a probléma az elmúlt évben markánsan jelent meg a hajléktalanság növekedésével és felszínre kerülésével. A városi szegénység növekedéséhez hozzájárult az is, hogy szétesett az a szociális intézményrendszer, amely eddig többé-kevésbé sikeresen dugta el a szegénység egy jelentős rétegét: a munkásszállókra és a különféle egyéb szociális intézményekben meghúzódnókat.

A különböző kutatások egybehangzó eredményei szerint a szegénységbe kerülés kockázata erősen növekszik az eltartott gyermekek számával. A gyermekvállalás „elszegényítő” hatásai nem tűntek el az utóbbi években sem, sőt, bizonyos mértékben még emelkedett is e tényező hatása a család elszegényedésére.

A nyugdíjasokról általában nem mondható el az, hogy egységes csoportként a tehernövekedés vesztesei lennének (egészen 1987-ig nagyobb volt a nyugdíjak szóródása az aktív korúak jövedelmeinek szóródásánál). Vannak ugyanakkor olyan nyugdíjas csoportok, amelyek számára a kor a többi szegénységi kockázati tényezővel (városi lakhely, aktív kereső nélküli háztartás stb.) összekapcsolódva fokozott veszélyeztetettséget jelent. Ide tartoznak például a hetven év fölötti egyedülélők, akik már nem képesek életszínvonaluk esésének kompenzálására.

Az elmúlt évben a szociálpolitika célcsoportjai között megjelentek a munkanélküliek. 1990 májusában fordult át először az aggregált munkaerőpiaci túlkereslet túlkínálatba. Noha a munkanélküliség által elsősorban fenyegetettek közé a pályakezdők, az idős, a nyugdíjkorhatárhoz közeli korban levő munkavállalók és a szakképzetlen munkások tartoznak, ez a jelenség a munkaerőpiaci intézményrendszer segítségével kezelhető annyira, hogy a (helyi) munkaerőpiac esetleges egyensúlyba kerülése lehetővé tegye számukra az ismételt elhelyezkedést. Súlyos, és a jelenlegi

intézményrendszerrel csak nehezen megoldható problémát jelentenek viszont azok az esetek, ahol a munkanélküliség területileg koncentrálódik és/vagy más szegénységi kockázati tényezőkkel kapcsolódik össze. Rossz egészségi állapot, alacsony képzettség jelenthet ilyen problémát, vagy az, ha olyan személy válik munkanélkülivé, aki egyedüli kereső egy több eltartottat tartalmazó családban.

Elvesztett illúziók, beteljesületlen remények

Noha igaz, hogy az ismeretes elosztási preferenciák természetének következtében a humán szféra (az egészségügy, oktatás, jövedelemfenntartás, társadalombiztosítás stb.) mindig csak a maradékra tarthatott számot, s a nehézipari beruházások, az igazgatási és védelmi kiadások a nemzeti jövedelem elsődleges elnyelői lettek, az elmúlt évtizedek rendszere mégiscsak túligérkezett. Olyan várakozásokat keltett az életszínvonallal, a társadalmi szolgáltatásokkal és általában a jövedelmi biztonsággal kapcsolatban, amelyeket nem volt képes teljesíteni. Kérdéses, hogy a közeljövőben a társadalom miképpen lesz képes arra, hogy egy dinamikusabb, állandóan változó környezethez alkalmazkodjon.

Az alkalmazkodási problémák elsősorban azokat fogják érinteni, akik különböző okokból hosszabb-rövidebb időre kiesnek a társadalmi munkamegosztás megszokott rendszeréből. Ide tartoznak természetesen a válságterületek munkanélküliei is, de nem csak ők. Valószínű, hogy (különösen a kisebb vállalkozásokból álló) magánszektorban is elő fognak fordulni a más országokban megszokott tömeges bukások. Ezzel kapcsolatban nincs kizárva, hogy még az egyébként mobilabb rétegek is tömeges illúzióvesztési folyamaton mennek végig. Nem lévén tisztázott feltételrendszere a személyes és az üzleti vagyon szétválasztásának, a bankgarancia-intézmények hiányosságai miatt sokan lesznek olyanok, akik a bukással egy csapásra családostul a szociálpolitika célcsoportjai közé kerülnek. A többség a vállalkozók számának növekedése mellett is a munkavállalói körben marad (egy csökkenő rész az állami szektorban, egy másik rész a magánszektorban). Ha ez a folyamat párosul a munkahelybiztonság megrendülésével (márpedig ez biztosra vehető), a foglalkoztatási mobilitás erőteljesen át fog értékelődni.⁴ Erre persze lehet azt mondani, hogy mindenki a saját sikerének (és balsorsának) kovácsa, ám valószínűleg csökkentené az átállás társadalmi költségeit, ha léteznének (megerősödnének) olyan rásegítő mechanizmusok, amelyek az átállást megkönnyíték.

Társadalompolitikai alternatívák

A jelenlegi helyzetben több kedvezőtlen társadalompolitikai forgatókönyv is „benne van”. Egyfelől egy olyan, alapvetően korporatív alapon rögzülő kasztosodás, amelyben az életesélyeket a társadalmi státus

határozza meg, amelyben az erős etatista társadalomszervezés a közszolgálatokban dolgozók különböző privilegizálásával is együtt jár. E forгатókönyv szerint az állam, a közszolgálat egyre inkább összefonódik a magánszektor nagy halaival, s így jó esetben az osztrák vagy a francia, rossz esetben pedig a latin-amerikai és a dél-olasz modell rossz elemei kombinálódnak egymással. Ezt a rendszert az állam és a tőke összefonódása, a panamák és a kapcsolatrendszerek szerepét kiegészítő, azt bizonyos értelemben tartósító elosztáspolitikai egészíti ki. A másik kedvezőtlen kiemenet szerint sikerül ugyan az államapparátusokat függetlenné, valóban szolgáló apparátusokká tenni, továbbá esetleg sikerül fair módon elvégezni a lapok leosztását, ám a társadalom szociális dimenziók mentén osztódik ketté (szociális dualizmusok alakulnak ki). E modell szerint a társadalom viszonylagos többsége számára többé-kevésbé nyitva állnak egy moderált kispolgári gazdagodás lehetőségei, a szociálpolitika kifejezetten szegénypolitika jelleget ölt, a társadalomból végérvényesen kiszakadó, társadalom alatti létben szenvedő, megbélyegzett rétegek helyzetének bezárulásával. A rendszerváltás egy többé-kevésbé homogenizálódott társadalmat talált. Nem lenne szerencsés, ha az átrendeződés a fenti dimenziók mentén járulna hozzá új társadalmi választóvonalak kialakulásához.

A liberális válasz alapelvei

A következőkben kísérletet teszek egy általam kíváncsúnak tartott liberális válasz körvonalazására. Érvésemet néhány fontos alapérték köré építem, jelezve, hogy ez miben tér el néhány alternatív érvrendszertől. A különbségtételt a szocialista, a libertariánus és a konzervatív gondolkodásmóddal szembeállítva teszem meg, remélve, hogy a sarkított szembeállítás világosabbá teszi a kifejtést. A három kiemelt érték: a szabadság, a hatékonyság és a tolerancia. A szóban forgó értékeknek csak azokkal a vonatkozásaival foglalkozom, amelyeknek a gazdasági rendszer és a társadalmi szerkezet szempontjából érvényességük van. Állításaimat ugyanakkor igyekszem úgy megfogalmazni, hogy azokból levezethető legyen egy olyan szociálpolitika, amely segíthet abban, hogy a fentebb vázolt két kedvezőtlen társadalompolitikai forгатókönyv bekövetkezésének valószínűsége csökkenjen.

Társadalomszervezési szempontból az alapkérdés az egyéni és a kollektív cselekvés, az individualizmus és a kollektivismus közötti helyes arányok megtalálása. Ebben a metszetben a társadalompolitika egy pragmatikusan liberális értelmezése azokat a határvonalakat rajzolja meg, amik az individualista és a kollektivisták társadalmi berendezkedés között húzódnak. E határvonalak világossá tételében segíthet, ha figyelmünket az egyéni emberi jogokra koncentráljuk, és megkeressük azokat az eseteket, ahol az emberi jogok tiszteletben tartása bizonyos más jogok területén áldozatokat követel meg.

Szabadság

Politikai értelemben ide alapvetően azok a szabadságjogok tartoznak, amelyek a gondolat szabadsággal, gyülekezési és véleménynyilvánítási jogokkal kapcsolatosak. E szabadságjogoknak megvannak az államrendre, a privát szférán kívüli rendre vonatkozó következményei, amelyek a hatalmi ágak elválasztásával, a „törvény uralmával” kapcsolatosak. Ezeknek tiszteletben tartása annyira triviális, hogy aligha vitatja bárki is, aki liberális módon gondolkodik. Más a helyzet a gazdasági liberalizmussal. A gazdasági libertarianizmus nem más, mint a magántulajdon szabadságának előnyben részesítése bármilyen más kollektivistá megoldással szemben. A liberalizmus azonban megenged bizonyos korlátokat a magántulajdon szabadságával szemben.⁵ (Erről lásd később.) A hangsúly azonban mégis a szabadságon (és, ezzel párhuzamosan, az egyéni felelősségen) van, s ennek szintén megvannak a következményei a gazdaság megszervezésére vonatkozóan: minél decentralizáltabb erőforrás-elosztás, egyéni szuverenitás.

A politikai és a gazdasági szabadságok esetében tehát közös az egyéni autonómia hangsúlyozása. A liberalizmus modern értelmezésének középpontjában tehát nem lehet más, mint az egyéni autonómia, és az embert természetből fogva megillető jogok.

A magántulajdon szabadsága és az újraelosztás. A tulajdonhoz való jog abszolút értelmezése nem enged meg semmiféle újraelosztást a társadalomban, ha az nem önkéntes alapon történik. Ugyanakkor intuíciónk azt súgja, hogy az adózás mégiscsak összeegyeztethető egy liberális renddel, és ebben az esetben megfogalmazhatók azok a kritériumok, amelyek alapján az egyik alapjog felülbírálása igazolható egy másik alapjog tiszteletben tartásával. A kérdés mindig az, hogy a magántulajdon (ebben az esetben az adózás révén történő) korlátozásának milyen indokoltsága van (az indokolást természetesen csak egy demokratikus döntési procedura adhatja meg).

A gazdasági szabadság és az alapjogok rendszere. A gazdasági szabadság és a politikai szabadságjogok között is vannak bizonyos átváltási összefüggések. A gazdasági szabadság korlátozása a liberális gondolkodással teljességgel összeegyeztethető azokban az esetekben, ahol ezt a politikai szabadságjogok kiteljesítése szükségessé teszi. Semmilyen liberális rend nem engedheti meg, hogy az emberek alapvető emberi és politikai jogai, a közszolgálatok döntési jogosítványai, az igazságszolgáltatás, a véleménynyilvánítás szabadsága, az emigráció, a politikai pozíciók betöltése stb. kereskedelem tárgyát képezzék. Ennek az alapelvnek a hangsúlyozása nagyon fontos akkor, amikor komoly esély van arra, hogy a választott testületek egy, a Balkánhoz ennyire közel álló országban a magántőke befolyása alá kerülhetnek. Ugyanígy, a szerződési szabadság (szigorúan törvényben rögzített módon) korlátozható például olyan esetekben is, amikor a gazdasági fölényvel vagy politikai hatalommal való visszaélés veszélye fennáll.

A törvény uralma. A liberális rend alapvető feltétele a „törvény ural-

ma". Ebből következik, hogy a személyek önkényes hatalmát (a nem a szigorúan privát szférájukba tartozó döntések kivételével) a lehetőségek szerint minimalizálni kell. A „személyek” körébe egyaránt bele kell értenünk a természetes személyeket és a különböző állami bürokráciákat és hivatalokat. A végrehajtó apparátusok önkényének mindig jelen levő lehetőségét a gazdasági újraelosztás és a szociálpolitika területén egyaránt korlátozni kell. Magyarul: nemcsak az önkényes elvonás, hanem az önkényes osztogatás is visszaszorítandó.

Hatékonyság

A gazdaságban és a társadalomban az állami beavatkozás addig indokolt, amíg emeli az egész rendszer hatékonyságát. Így tehát segíthet a szóban forgó határvonalak tisztázásában, ha a lehetséges értékek közül kiemeljük a „közjó” fogalmát, és, megfelelő értelmet adva neki, a „köz-” és a „magán-” közötti határvonalat annak megfelelően húzzuk meg, hogy a kialakuló egyensúly minél inkább a közjó (a tágabb értelemben vett társadalmi hatékonyság) előmozdítását szolgálja.⁶

A verseny és a monopóliumhelyzetek korlátozása. A közjó előmozdítását csak a rendelkezésre álló erőforrások hatékony elosztása segítheti elő. A hatékony erőforrás-allokáció alapkérdése a verseny. Ennélfogva minden olyan tényező, amely a verseny kiterjesztését elősegíti, támogatandó. Ennek az állításnak két vonatkozása is érdekes: egyfelől semmiféle mesterséges monopólium nem elfogadható, beszéljünk akár a tőkepiacról, akár a munkaerőpiacról, akár a különféle társadalmi posztok betöltéséről.⁷ Másfelől a verseny csak akkor megvalósítható, ha a társadalom tagjai között létezik az esélyek fair egyenlősége a szűkös javakért és pozíciókért folytatott versenyfutásban. Ez viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy az államnak kötelezettségei vannak az esélyek egyenlőségének biztosításában, különösen ami a társadalmi előmenetelt illeti.

A diszkrimináció tiltása. Az előbbiekből már részben következik, hogy az emberek közötti faji, nemi, felekezeti stb. diszkrimináció elfogadhatatlan, mert ellentmond a természeti jogoknak, és a közjó előmozdítása szempontjából szintén kedvezőtlen következményei vannak. Gazdasági értelemben nyilvánvaló, hogy hatékonysági veszteségeket okoz az, ha a javak elosztásában az árakat efféle tényezők helyettesítik. Társadalmi értelemben szintén (nem csak emberjogi, hanem hatékonysági megfontolásokból is) olyan keretfeltételeket kell teremteni, amelyek az emberi kapacitások kihasználását irreleváns tényezők révén nem korlátozzák.

Piaci kudarcok. A magára hagyott piac sok esetben csődöt mond. Ennek feltételeit jól ismerjük gazdaságtani tanulmányainkból. Ezek az esetek szintén lehetőséget adnak arra, hogy felülvizsgáljuk a liberális piaccal kapcsolatban fennálló esetleg doktriner nézeteinket. A szóban forgó piaci csődök különösen azokban az esetekben jelentenek problémát, amelyekben az egyes tevékenységek magánmegtérülése és társadalmi haszna lényegesen eltér egymástól. Ilyenkor a piacra utalás elégtelen kínálathoz,

vagy éppen (kedvezőtlen külső hatások esetén) túlkínálathoz vezethet. Az előbbire jó példa az oktatás, az utóbbira pedig a környezetvédelem. Ilyen esetekben az állami beavatkozás (jól körülhatárolt körülmények között és okosan megtervezett programok révén) teljességgel indokolt lehet.

A társadalom nyitottságának előmozdítása. Az átmenet egyik nagy kérdése az, hogy nyitottabb lesz-e a magyar társadalom. A felvázolt társadalompolitikai forгатókönyvek több szempontból is magukban hordozzák a bezárulás lehetőségeit. Személy szerint rendkívül fontosnak tartanám, hogy a kívánatos értékek között alapvető szerepet kapjon a társadalom nyitottságának előmozdítása. Ezt nem egyszerűen „ideológiai” vagy értékszempontok miatt tartom fontosnak, hanem hatékonysági szempontból is. Nagy hatékonysági potenciált fecsér el az a társadalom, amelyikben a különböző gazdasági posztokra, társadalmi pozíciókra nem a rátermettség és a tehetség alapján választódnak ki az emberek, hanem különféle más dimenziók mentén. A társadalom különböző, többé-kevésbé zárt, rendies vagy kasztszerű megosztása nem segíti elő a hatékony társadalom megvalósulásának eszméjét. Erre pedig történnék kísérletek. Szükséges tehát olyan korrekciók szorgalmazása, amelyek a nyitottságot előmozdítják: az alapkutatásban, a lakóhelyi szegregáció elkerülésében, a hátrányos helyzetű tehetségek felkarolásában.

Tolerancia

A liberalizmust a klasszikus értelemben vett konzervativizmustól mindekelőtt a tolerancia (az értékek pluralizmusának elfogadása) különbözteti meg. Ebben a tekintetben szerintem a liberális pártoknak akkor is felelősségük van, ha a toleráns értékek felmutatása adott esetben a szavazótábor átrendeződéséhez vezethet. A jelenlegi társadalmi gyakorlatban benne rejlik egy intoleráns, az etnikai és nem etnikai kisebbségekkel, általában a „másokkal” kapcsolatosan türelmetlen attitűdök térhódítása. Hasonlóképpen kísérlet történik egy tradicionalista, tekintélyelvű berendezkedés rögzítésére: nem lehet megengedni, hogy ez „mások” rovására menjen. Ilyen értelemben nagyon fontos hangsúlyozni az életforma megválasztásának szabadságát, legyen szó etnikai kultúráról, családi jogi esetekről, vagy „alternatív” értékekről, de ide tartozik a valamilyen szempontból fizikai vagy szellemi hátránnyal indulókkal kapcsolatos megkülönböztetett figyelem is.

Következtetések

Mit tegyünk?

A befejező részben az általam fontosnak tartott társadalompolitikai stratégia főbb jellegzetességeit sorolom fel. Itt még egyszer ki kell emelni:

nem intézményi javaslatokat fogalmazok meg, hanem olyan szempontokat, amelyek adott döntési kérdések esetében „számárvezetőül” szolgálhatnak.

1. Törekedni kell arra, hogy a magyar társadalom minél nyitottabb legyen. Ennek több vonatkozása is van. Egyfelől azon kell igyekezni, hogy a gazdaságban és a társadalmi posztokon egyaránt minél kisebbek legyenek a belépési korlátok. Sok helyütt nem lehet ugyan elkerülni, hogy bizonyos piacokon monopóliumok jöjjenek létre, azt viszont lehet szorgalmazni, hogy – ahol lehet – minden piac „támadható” legyen. Másfelől a társadalom minél szélesebb része számára elérhetővé kell tenni a váltás lehetőségét. Ennek egyik eszköze lehet az, ha csökkennek a tétek: lehessen tízfilléres alapon is pókereezni. Viszonylag nagy mértékű egyenlőtlenségek kialakulása is elfogadható akkor, ha legalább elvileg mindenki számára nyitottak a lehetőségek. Végül, nagyon fontos szerepe van a társadalom nyitottságának megőrzésében az oktatásnak. Ezért (különösen az alapoktatás esetében) fokozni kell az állami szerepvállalást az el látásban és a finanszírozásban egyaránt. Ellent kell állni azoknak a törekvéseknek, amelyek ismét le akarják szállítani a kötelező iskoláztatás határát (még akkor is, ha itt esetleg megbicsaklik egy doktriner liberális gondolatmenet).⁸

2. Célzottabbá kell tenni az állami újraelosztást. Az általam kívánatosnak tartott gazdaság- és társadalomszerkezetben egy allokációs értelemben hatékony gazdaságot egy disztribúciós értelemben hatékony szociálpolitika egészít ki.⁹ Szó volt már arról, hogy a jelenlegi újraelosztó nagyrendszerek jelentős része „negatív” (a „szegényektől” a „gazdagok” felé irányuló) újraelosztást valósít meg. Ezt bizonyítják többek között az ártámogatások és dotációk elosztási hatásairól készített tanulmányok, de vannak erre utaló bizonyítékok az oktatás vagy az egészségügy területéről is. Valószínű, hogy a „negatív újraelosztás” jelensége még inkább érvényes akkor, ha a teljes állami újraelosztást vesszük tekintetbe. Az újraelosztás célzottabbá tételének ismét csak több lehetősége is van. Először is törekedni kell arra, hogy a leginkább elesetteket erős minimumgaranciák védjék. Másodszor a középrétegek számára (ahol lehet) lehetővé kell tenni, hogy úgy „szálljanak ki” az újraelosztás haszonélvezői közül, hogy ott maradjanak mint finanszírozók. A feladat mindenestre nem egyszerű: egyfelől, adott esetben, ha az átlagos megélhetési szint és a garantált minimum közel van egymáshoz, könnyen előfordulhat, hogy olyan helyzet teremődik, amely tartósítja a rászorultságot. Ezt lehetőleg el kell kerülni. Másfelől pontosan az újraelosztást élvező középrétegek szoktak a lehangosabban tiltakozni a kedvezménymegvonások miatt (lásd pl. az adótörvények sorsa, a lakásbérlet összeuszerveződése, vagy éppen a tavalyi taxisblokád). Ezért vigyázni kell arra, hogy adott intézkedéseknél mindig megfelelő döntési opciók álljanak a középrétegekbe tartozók rendelkezésére.¹⁰

3. Erősíteni kell a törvényességet az elosztás minden szintjén. Először is nyitottá és átláthatóvá kell tenni a közhatalmi apparátusok működését. Világos határvonalakat kell húzni a közszolgálatok és a gazdaság szerep-

lői között, ennek összes személyi, összeférhetetlenségi következményével együtt. Másodszor, törvényi alapokra kell helyezni a tág értelemben vett szociális segélyezést. Az, hogy a segélyek a rászorultsághoz igazodnak, nem összeférhetetlen azzal, hogy a jogosultságok törvényileg legyenek rögzítve.¹¹ Végül, a „munka világában” is a legtöbb, a szerződéses kapcsolatokat érintő szabályozást törvényekben kell rögzíteni. Hangsúlyozni kell: itt nem a szerződéses szabadság korlátozására gondolok, hanem például a nem szervezett és szervezett dolgozók védelmére esetleg a saját érdekképviselőikkel szemben is. A lehető legtöbb munkajogi szabályozást bíróságokon egyénileg megtámadhatóvá kell tenni.

4. Olyan törvényhozást kell szorgalmazni, amely semleges a többségi – vagy általánosan elfogadott – és a kisebbségi életforma között. Az értehetőség kedvéért álljon itt néhány példa: a családtámogatást és az adórendszert úgy kell alakítani, hogy az ne ösztönözzön a válásra, de ne is igyekezzon mindenáron egyben tartani már nem működő családokat. Lehetőség szerint kerülni kell az etnikailag vagy kulturálisan szegregált intézmények létrejöttét. Nem kifejezetten a törvényhozásban ugyan, de fel kell vállalni azoknak az ügyét, akik valamilyen szempontból „mások”, mint a többiek: mozgáskorlátozottak, állami gondozottak, értelmi fogyatékosok, tartós betegek stb. Nem tartozik szorosan ide, de azért megemlítem: az összes lehetséges eszközzel védeni kell azokat, akik tartósan vagy pillanatnyilag kiszolgáltatottak: a zárt intézetek, börtönök lakói, a kórházak elfekvő betegei, állami gondozóintézetek lakói, szociális otthonok lakói stb.

5. Világos, hogy az állam szerepvállalása a nagyrendszerek felől egyre inkább a minimális alapgaranciák felé fog elmozdulni (kellene, hogy elmozduljon). Ekkor is szükség lehet azonban *ad hoc* tűzoltásra, eseti szükségkezelésre. Oda kell figyelni például arra, hogy a szociális intézményrendszer szétesőben van: valahogy rá kell bírni az önkormányzatokat arra, hogy ne tegyék az utcára a különböző szociális intézményekben lakókat. A foglalkoztatáspolitikában is szükség lehet esetenként bizonyos aktív foglalkoztatási eszközök alkalmazására, csak ezekkel nagyon óatosan kell bánni az ismeretes rossz tapasztalatok miatt. Lehet ösztönözni az ún. „puha” foglalkoztatási technikák (pl. részmunkaidő, bedolgozás stb.) elterjedését is.

Végezetül: a szociálpolitika nem állami szereplőit (önsegítő csoportok, egyházak, karitatív szervezetek stb.) szektorsemleges elbánással ösztönözni kell a szociális felelősségvállalásra: ehhez már most szükség lenne a non-profit intézmények működésének szabályozására.

Hogyan tegyük?

A fenti program megvalósításakor párhuzamosan kell törekedni két szélsőség elkerülésére. Egyfelől tartózkodni kell a baloldali „forradalmi” akcionizmusnak azoktól a formáitól, amelyeket például a taxisblokádnál idején

figyelhettünk meg. Másfelől kerülni kell azt, hogy az alapvetően a politikai racionalitás terébe tartozó kérdéseket is egyfajta pragmatikus-technicista szemlélettel közelítsük meg. A Fidesz a kezdetekben a politikai diktatúra radikális lebontásában jeleskedett, majd pragmatikusan, a „jó kormányzás” követelményeit szem előtt tartva igyekezett politizálni. Ma már ez kevés: ügyeket, értékeket kell felvállalni, és egy ilyen szellemben fogant politikai napirend általam fontosnak tartott elemeinek felsorolására szántam e tanulmány jelentős részét.

Jegyzetek

1. Tisztában vagyok vele, hogy írásom jelentős részében csak nagy általánosságban vetődnek fel egyes problémák. Az ok: nem lehet minden nap újabb intézményi reformjavaslattal előállni. Ezeket megtettem a '89-es program illetve a nemrég elkészült TB-reformkonceptió rám eső részeinek megfogalmazásakor. Az itt következőket tekintsetek egyfajta *ars poeticának*.

2. Ezzel kapcsolatban valószínűleg téves az az értelmezés, amely ebben a folyamatban egy új etatista, centralizációs tendenciát lát. Sokkal inkább az tűnik valószínűnek, hogy a spontán és az ellenőrzött privatizáció körüli vita arról folyik, hogy az állami tulajdon közvetlenül a jelenlegi kezelők, vagy egy újonnan kiépülő klientúra kezébe kerüljön-e.

3. A szóban forgó intézmények tehát alapvetően nem (csak) azt a célt szolgálták, hogy az ingyenesség révén a leszakadó rétegek számára is lehetővé tegyék a hozzáférést, hanem megfordítva; azáltal, hogy a viszonylagos ingyenesség a leszakadók számára is lehetővé teszi az igénybevételt, megideologizálható, hogy a privilegizált rétegek is közel ingyen juthassanak hozzá az elosztó rendszerek szolgáltatásaihoz.

Nem szabad ugyanis két tényt elfelejteni akkor, ha ezeknek a társadalmi szolgáltatásoknak az értékeléséről szólnunk. Ezeknek az „univerzális” szolgáltatásoknak az újraelosztó szerepe attól függ, hogy az egyes rétegek milyen mértékben veszik igénybe őket, s köztudott, hogy a privilegizáltabb rétegek nagyobb arányban élnek a szóban forgó szolgáltatások nyújtotta lehetőségekkel. (Ez különösen az oktatás esetében nyilvánvaló.) Ehhez járul hozzá az ún. társadalmi jövedelmeket „kiközvetítő” intézmények belső strukturáltsága is. Az egyébként is jobb helyzetben lévő társadalmi csoportok tagjai nyilvánvalóan képesek arra, hogy elsőként „szállják meg” a jobb minőségű szolgáltatásokat.

4. Ez a folyamat önmagában is a munkahelyi szociálpolitika meglehetősen kiterjedt intézményrendszerének összezsugorodásához fog vezetni: a magánszektor nyilván csak részben (és valószínűleg elég szűk körben) lesz képes ezt pótolni.

5. A liberális és a libertariánus érvelés különbözik abban, hogy a különböző szabadságok között és a társadalom különböző csoportjainak szabadsága között milyen átváltási összefüggéseket enged meg. A libertariánus gondolkodásban (különösen annak természetjogi alapokon álló variánsában, lásd pl. R. Nozick érvelését) a gazdasági szabadság abszolút, felülvizsgálhatatlan értéket jelent. A libertariánizmus pragmatikusabb változata bizonyos körülmények között megengedi, hogy a magántulajdon szabadsága alá legyen rendelve más értékeknek, elsősorban a hatékonyságnak (pl. Hayek). Egy liberális gondolatmenet a hatékonyság mellett a társadalom más tagjainak szabadsága előmozdítása érdekében is tesz engedményeket a magántulajdon abszolút szabadságából (pl. Rawls).

6. Bármiféle félreértést elkerülendő: a „közjó” fogalmának önmagában semmi köze nincs a kollektivista értelmezésekhez! Adam Smith; aki igazán nem vádolható kollektivizmussal, azért tartotta kívánatosnak, hogy az egyéni cselekvések koordinálását a gazdaságban a „láthatatlan kézre” bizzuk, mert úgy vélte, hogy a közjó előmozdítása eképpen garantálható a leginkább.

7. Ez az a nézőpont, amely miatt például erős fenntartással kell viseltetni a szakszervezeteknek és a szakszervezeti jellegű érdekképviselőknek az országos politikában való

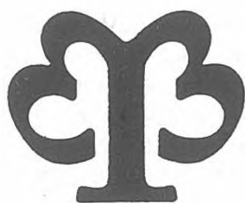
közhatalmi jellegű részvételével kapcsolatban: a szakszervezet munkaerőpiaci monopólium.

8. Világos, hogy minél „feljebb” megyünk az oktatási szinteken, annál inkább érvényes az, hogy az oktatásban való részvétel magán-megtérülése meghaladja a társadalmi hasznokat, tehát kombinálni kell a magán- és a társadalmi erőforrásokat. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy rászegítő, tehetségek kibontakozását elősegítő intézmények is működjenek, ha kell, állami támogatással. Ne tévesszük szem elől, hogy a Fidesz a szakkollégiumokból nőtt ki. A szakkollégiumi gondolatnak (legalábbis a nyolcvanas évek közepéig) elidegeníthetetlen eleme volt a „szociálisan hátrányos helyzetű” tehetségek felkarolása.

9. Allokációs értelemben vett hatékonyság: az erőforrások áramlása a leghatékonyabb felhasználási lehetőségekhez. Disztribúciós értelemben vett hatékonyság: a korrekciós jellegű támogatások áramlása a leginkább rászorultakhoz.

10. Ebből a szempontból a lakáshitelek kamattámogatásának megszüntetése részben jó példa a középprétegek sikeres „kivásárlására”. Azért csak részben, mert az erősen eladósodott alacsony jövedelműek számára még csak ezután jön a fekete leves. Így a szóban forgó intézkedés költségei még csak ezután fognak kiderülni.

11. Itt jegyzem meg, hogy az önkormányzatokról szóló törvény megalkotásakor a törvényhozók általában abból a feltételezésből indultak ki, hogy a választott tisztviselők egyben a választók akaratát is fogják megtestesíteni. Számomra azonban úgy tűnik, hogy nem csak az önkormányzatokat kell az államtól megvédeni, hanem az állampolgárokat is a saját önkormányzatuktól. (És általában minden bürokráciától és közhatalmi testülettől.)



A BABILON Nyelvstúdió
ANGOL és NÉMET
nyelvtanfolyamokat indít
június 15-étől és július 27-étől
heti 4x3 és 3x3 órában
Pesten és Budán.

Szintfelmérés németből hétfőnként,
angolból szerdánként 14–17 óra között.

1067 Budapest, Teréz körút 41. (Béke Szálló mellett.)

Telefon: 132-4974, 135-3825.

Frey Mária–Gere Ilona

A munkanélküliség szociális hatásai

A munkanélküliség – akár mint társadalmi jelenség, akár mint egyéni élethelyzet – számos közvetett és közvetlen ponton kapcsolódik a szociálpolitikához, a társadalmi szférához. Néhány ilyen hatásról illetve kölcsönhatásról lesz szó a következőkben.

A társadalmi megítélés befolyása az ellátás színvonalára

A munkanélküliség általános értékelése (bagatellizálása, elfogadása vagy a fejlődés szempontjából szükségszerűnek ítéltése) alapvetően befolyásolja a munkanélküliek társadalmi helyzetét, a velük való törődés mértékét, és ellátásuk színvonalát is. Ebből a szempontból két meghatározó elmélettel találkozunk: az *alacsony és a bőkezű kompenzációéval*. A magyar szemléletmódban hosszú ideig az első felfogás tükröződött.

A munkanélküliség nyílt megjelenése előtt – lényegében a munkanélküli segély 1989 elején történt bevezetéséig – a viták elsősorban *ideológiai, politikai* indíttatásúak voltak. Annak megítélésében csaptak össze, hogy feladhatjuk-e a szocializmus utolsó vívmányát, a – szocialista és nem keynesi értelmezésű – teljes foglalkoztatást. Megjelenhet-e ismét a létbizonytalanság, a munkanélküliség réme Magyarországon, amit az utóbbi négy évtizedben felnövekvő, munkába álló generációk csak hallomásból ismertek?

1989–90 között a vita középpontjába látszólag *kevésbé átpolitizált kérdések* kerültek. Így elsősorban az, hogy egyáltalán beszélhetünk-e valós munkanélkülségről, ha a nyilvántartott munkanélküliek száma a foglalkoztatottakénak csupán töredékét teszi ki. S miért kell a munkanélküliség kezelését a foglalkoztatáspolitikai középpontjába állítani, amikor a munkanélküliek többsége képzetlen, írni-olvasni is alig tudó, a szervezett munka világába nehezen integrálható, sok tekintetben gyökértelen ember? A felerősödő stigmatizáció jeleként a közvélemény a munkanélkülieket lényegében a dolgozni nem akarókkal azonosította. Nemcsak az fogalmazódott meg velük szemben, hogy a munkanélküli segélynek kel-

lően alacsonynak kell lennie ahhoz, hogy rászorítsa a lógósokat a munkára, hanem az is, hogy egyáltalán miért támogatja őket a társadalom, amikor ők maguk tehetnek arról, hogy ilyen helyzetbe jutottak.

Az elmúlt évben, amikor a munkanélküliek száma 80 ezerről 406 ezerre nőtt, és a munkanélküliségi ráta elérte a 8,5%-ot, a *munkanélküliség társadalmi megítélése is megváltozott*. Ahogy a veszélyeztetettség egyre szélesebb és mind képzetesebb kört érint, úgy hagy alább az „önhiba” túlhangsúlyozása, és terjed a kül- illetve belgazdasági nehézségek felismerése a munkanélküliséget kiváltó okok között. A „bőkezű kompenzáció” elméletétől, de főleg gyakorlatától azonban még igen messze vagyunk. Sokkal inkább az ún. „munkanélküliségi csapda” helyzetében rekedtünk meg. Ez a mi viszonyaink között egyfelől azt jelenti, hogy az alacsony bérszínvonal miatt a munkanélküli járadék és a munkából származó kereset közti különbség oly csekély – esetenként nincs is –, hogy az nem ösztönzi a munkanélkülieket a munkavállalásra. Másfelől széles tömegek számára sem az egyik, sem a másik nem biztosítja a megélhetést, még a létminimum szintjén sem.

A munkanélküliség költségei

A munkanélküliség nemcsak egyéni és társadalmi probléma, hanem *finanszírozási* is. 1991-ben a GDP 1,5%-át fordították erre a célra, az idei évben pedig több mint a dupláját. Ennek forrása egyfelől a *Munkanélküliek Szolidaritási Alapja*, amely a munkáltatók 5, és a munkavállalók 1%-os bérjárulékából képződik. Az állami költségvetés deficitpótló jelleggel járul hozzá az Alaphoz. A *Szolidaritási Alap* kizárólag a munkanélküliek ellátását szolgáló pénzügyi támogatásokra használható fel. Az ún. aktív munkaerőpiaci programokhoz a költségvetésből képződő *Foglalkoztatási Alap* nyújt anyagi fedezetet. Ennek összege a munkanélküliség kezelését célzó együttes forrásoknak csupán egynegyedét tette ki 1991-ben, és ennél is kevesebb lesz az idei évben. Miután a két alap között nincs pénzátcsoportosítási lehetőség, eleve *kizárt, hogy a foglalkoztatási problémák megoldásában a megelőzés és a munkaerőpiaci reintegráció kapjon prioritást*. Ezt alátámasztják a tavalyi adatok is, amikor a munkanélküliek 80%-ának járadékot és segélyt folyósítottak, s mindössze 20%-uk vett részt valamilyen aktív munkaerőpiaci programban.

Ez azért okoz gondot, mert a munkanélküliek passzív ellátásához *tettes közvetett költségek* is kapcsolódnak. Ezek elsődlegesen bevétel-kiesések formájában jelennek meg, ami egyaránt érinti a személyi jövedelemadó és forgalmi adózás, valamint a társadalombiztosítás területét. Ennek összegét egyes számítások 90 milliárd forintba becsülik az idei évben, ami a munkanélküliség várható közvetlen költségeinek 112%-a. Ez a bevétel-kiesés össztársadalmi szinten *csökkenti a szociális célokra fordítható pénzeszközök nagyságát*.

A munkanélküliek ellátása

A munkanélküliek ellátása számos szociális konfliktussal terhes. Ezek közös gyökere az, hogy a *szociális ellátó rendszerek koordinálatlanok, hiányosak*, és az esetleges hézagpótlásra egy adott rendszeren belül is elmentmondásosan kerül sor.

Ez a munkanélküliek ellátásában konkrétan úgy jelenik meg, hogy a munkanélküli biztosítás bevezetésével párhuzamosan *nem épült ki a munkanélküliek szociális segélyezésének rendszere*, amely egyfelől pénzügyi támogatásban részesítené mindazokat, akik az előírt munkaviszony hiányában nem jogosultak az ellátásra, illetőleg kimerítették a járadék-folyósítás idejét, másfelől társadalmilag garantált minimumra egészítené ki azoknak a pénzügyi támogatását, akik alacsony keresetük miatt csak ennél kisebb összegű ellátást kaphatnak. Emiatt a biztosítási rendszert töle idegen funkciókkal kellett megterhelni, ami csakis *eklektikusan* valósulhatott meg. A pályakezdő fiatalokat pl. befogadták a biztosításba, de a többi ellátatlan munkanélkülit nem. Közülük a legnagyobb veszélyben a járadék-folyósítási időt kimerítő munkanélküliek növekvő táborra van, akik a közelmúltig a jóléti szociális segélyezésből is ki voltak zárva, mivel – mint munkavállalási korúak – nem részesülhettek rendszeres szociális ellátásban.

Időközben ez a korlátozás ugyan enyhült, de csak a biztosításból kikerülő munkanélküliek legrászorultabb csoportja tekintetében, akik ezután jövedelem-teszt alapján fognak havi 4000 Ft szociális segélyt kapni. Ez az összeg a minimális bér fele.

Általában is súlyos társadalmi konfliktusok forrása, hogy a munkanélküli járadék kiszámításának alapját képező *keresetek alacsony színvonala miatt a származtatott ellátás mértéke is elviselhetetlenül alacsony*. (1991-ben az ellátottak 60%-ának munkanélküli járadéka nem érte el a létminimum nagyságát.) A nyugati rendszerekben az alacsony munkanélküli ellátást számos – a létbiztonságot szolgáló – szociális juttatás egészíti ki, ami nálunk hiányzik.

Munkanélküliség és társadalombiztosítás

Magyarországon az elmúlt évtizedekben a társadalom tagjainak biztonsága az általános foglalkoztatottságon nyugodott. Ez egyfelől azt jelentette, hogy *a szociális ellátások nagy része munkaviszonyhoz kötődött*, elsősorban a társadalombiztosításban, de esetenként a szelektív szociális alrendszerben is. Ez arra ösztönözte a munkavállalási korú népességet, hogy munkájával „kiváltsa” a jogosultságot ezen juttatásokhoz. Másfelől, a munka értéke és értékelése sem elsősorban a teljesítmény alapján méretett meg, hanem a „szociális bonus” rendszerén nyugodott. A társadalombiztosítási ellátásoktól a kedvezményes lakáshoz jutásig, az üdüléstől a támogatott utazásokig mindenkinek volt „társadalmi hitelkerete”. En-

nek elérhetősége azon múltott, hogy az *egyén hol helyezkedett el a foglalkozási hierarchiában*.

A munkanélküliség intézményesülésével ez a közvetlen érdekeltégi viszony felbomlott. A gazdasági krízis következtében ugyanakkor nincsenek meg a feltételei a *biztosítás + állami garancia* modelljén alapuló szociális biztonság kiépítésének. Emiatt a munkanélküliség széles tömegeket érintő kockázatára sem a társadalombiztosítás, sem az egészségügy, sem a lokális szociális ellátórendszer nem tud adekvát megoldásokat nyújtani.

Az új modellben a biztosítási rendszer és az állami részvétel mellett növekedni fog a *személyes felelősség* szerepe a szociális biztonság megteremtésében. Az utóbbival kapcsolatban azonban figyelembe kell venni, hogy

- nem mindenki képes munkát végezni (települési hátrány, rokkantság, betegség, fokozott családi terhek stb. miatt);

- nem mindenki tud munkát vállalni (munkalehetőségek hiánya, alacsony képzettség, előítéletek működése stb. miatt);

- a munkaadó és a munkavállaló viszonya nem kontrollált (a szakszervezetek diszfunkcionálisan működnek);

- bizonyos esetekben a munkaviszony eltitkolása közös érdeke lehet a munkaadónak és a munkavállalónak egyaránt, mert a kockázatvállalás jelentős nyereséget hoz mindkettejüknek (pl. mentesülnek a TB-járulék vagy a jövedelemadó fizetésétől, a munkanélküli járadék mellett pótlólagos jövedelemre tehetnek szert, s emellett TB-jogviszonyuk is megmarad stb.);

- az *eltartott családtagok biztonsága* ma is biztosítási elven nyugszik, így a hozzátartozók sem lesznek jogosultak pl. özvegyi vagy szülői nyugdíjra illetve árvaellátásra, ha az eltartó nem jogosult munkanélküli segélyre illetve járadékra, vagy kimeríti azt.

Ezért igen fontos feladat a *társadalmi biztonság alapelveinek újradefiniálása, mind a munkanélküliek* (biztosítottak és biztosító nélküliek), *mind pedig az eltartottak társadalmi védelme érdekében*, nevezetesen betegség, öregség, rokkantság, eltartó elhalálása, és a teljes jövedelemnélküliség eseteire.

A munkanélküliség által különösen érintett csoportok

A demográfiai folyamatok kínálatnövelő hatása és az általános foglalkoztatási feszültségek időbeli egybeesése miatt a *fiatalok* (pályakezdők) munkanélkülisége várhatóan elkövetkezendő éveink legnehezebb és leg súlyosabb problémái közé tartozik majd. E rétegen belül is a legnehezebb helyzetben a veszélyeztetett fiatalok vannak (fogyatékosok, állami gondozásból kikerülők, deviánsok stb.). A növekvő számú ifjúság foglalkoztatási gondjainak megoldásában – a munkanélküliség általános kezelési módjain túl – különös jelentőséget kaphat a munkaerőkínálat mérséklé-

sének lehetősége. (Erre elsősorban a demográfiai változásokat követni képes, flexibilis oktatási rendszer lenne alkalmas.)

Noha a nők a munkanélküliek között összességében kisebb arányban fordulnak elő, mint a foglalkoztatottak összességén belül, egyes csoportjaikat a munkanélküliség több oldalról is veszélyezteti. Ez azzal függ össze, hogy

- a női munkaerő jelentős mértékben képviselteti magát egyes, munkanélküliséggel különösen fenyegetett munkakörökben (pl. egyszerű betanított ügyviteli munkák stb.);

- iskolázottsági színvonaluk emelkedése ellenére 42%-uk ma is legfeljebb csak 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezik, és alig egyenegyedüknek van szakképzettsége;

- a család rászoruló tagjainak ellátása, gondozása elsősorban a nőket terheli, s ez csökkenti foglalkoztatási értéküket;

- a gyermekük gondozására több évig otthon maradó nők képzettsége devalválódik, szakmai fejlődésük elmarad.

A munkanélküliség szempontjából különösen veszélyeztetettek a társadalom periferiáján élő, gyengébb pozíciójú személyek (pl. az *egészségkárosodottak, kisebbségek, menekültek, deviánsok* stb.). A körükbe tartozók egyéni, közösségi, társadalmi alapkonfliktusa – még a nevesített csoportokon belül is – rendkívül különböző, s az ebből fakadó vagy ezt súlyosbító korlátozott munkavégző képességük, illetve egyes esetekben nehezen tolerálható munkavállalási attitűdjük, sajátos munkavégzési szokásaik lehetetlenné teszik foglalkoztatási gondjaik generális megoldását.

Egy keresetszegény gazdaságban bármely hátrányos helyzetű csoport viszonylagos munkaerőpiaci védelme csak fokozott állami segítséggel, célzott – az egyén vagy csoport munkavállalási fékjeit feloldani képes – beavatkozásokkal, összehangolt foglalkoztatási rétegprogramokkal valósítható meg. (Ezek kidolgozásához „A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról” szóló törvény – a közhasznú foglalkoztatás, munkahelyteremtés támogatásával, a munkaerőpiacról tartósan kiszoruló rétegek foglalkoztatásának ösztönzésével – utat nyitott.)

A munkanélküliség nem anyagi hátrányai

A munkanélküliség egyik legsúlyosabb következménye az a *morális válság*, amit – a tartós munkanélküliség kitolódásával – egyre több állásnélküli megél, és elviselni kényszerül. A gazdaság nagyon lassú átalakulása, az általános recesszió és a külpiaci viszonyok kedvezőtlen változása miatt a munkanélküliség veszélyének leginkább kitett, hátrányos helyzetű munkavállalók (szakképzetlenek, alacsony iskolai végzettségűek, egészségkárosodottak, bizonyos etnikai közösségek, kis- és többgyerekes nők stb.) után egyre inkább megindul azon társadalmi csoportok *periferizálódása* is, amelyek a belső munkaerőpiacot eddig uralták. A deklasszációs folyamat újabb rétegeket sodor a létbizonytalanság határára, felerősítve ezáltal a társadalom belső viszonyait jellemző leszakadási folyamatot.

Bánfalvy Csaba

Civil kezdeményezés a munkanélküliek között

(A Munkanélküliek és Álláskeresők Egyesületeinek
Országos Szövetsége – egy interjú tükrében*)

Az alábbi beszélgetésre 1992. február 9-én Debrecenben, a Munkanélküliek és Álláskeresők Egyesületeinek Országos Szövetsége helyi egyesületében került sor Zenkovics Zoltánnal és Papp Péterrel, az egyesület vezetőivel.

Bánfalvy Csaba: Arra vagyok kíváncsi, hogy mikor alakult meg ez a szervezet és milyen célokkal?

Zenkovics Zoltán: A debreceni egyesület 1991. február 4-én, a szövetségünk május 28-án alakult meg.

B. Cs.: Kik hozták létre az egyiket, kik a másikat?

Z. Z.: Az egyesületet a munkanélküliek hozták létre, azok, akik próbálták egyéni úton megjárni a lehetőségek köreit és rövid időn belül rájöttek arra, hogy csak a közösségi együttműködés a biztosítéka annak, hogy odafigyeljenek az egyes emberre is.

B. Cs.: Konkrétan hogyan volt? Hogy találkoztak ezek a munkanélküliek, és honnan jött az ötlet, hogy az egyesületet meg kellene alakítani?

Z. Z.: Igazság szerint a második nekifutásra alakult meg az egyesület. Egy újsághirdetésben a titkár, és aki először elnökjelölt volt, tettek fel egy hirdetést a Munkanélküliek Egyesületének megalakítására. 18 fő jelent meg az alakuló ülésen, akik ez alkalomból egyből megyei egyesületet hoztak létre. Ma már több, mint 2700 tagja van ennek az egyesületnek. Az egyesület fő feladata az, hogy az egyes munkanélküliek érdekvédelmi, szociális, munkajogi, elhelyezkedési lehetőségeit próbálja felderíteni, illetve különböző munkalehetőségek kiejánlásával alkalmi illetve végleges munkalehetőséget biztosítson.

B. Cs.: Én még mindig maradnék a megalakulásnál. Honnan jött az ötlet?

Papp Péter: Kunszentmiklóson alakult az országban az első egyesület

* Az interjú a Népjóléti Minisztérium által finanszírozott, „A munkanélküliek szociális jellemzői” témájú kutatás előmunkálatainak keretében készült. Az interjú elkészítésében nyújtott segítségért köszönet illeti Gyertyánagi Juditot.

1990 vége felé, október–november körül. Gyakorlatilag egy olyan ötletből, hogy panaszkodtak az egyik országgyűlési képviselőnek, hogy rengeteg ember vált munkanélkülivé, azok is dolgozni akarnak, tevékenykedni, és semmit sem tudnak csinálni. A képviselő egy fél mondattal csak úgy odadobta, hogy alakítsatok egy egyesületet a munkanélküliekből. Ők ezt komolyan vették. Megalakították az első egyesületet. Csíráként jelentkezett ez, mi is tőlük kaptuk az első anyagot ahhoz, hogy hogyan lehet egyesületet alapítani, milyen feltételekkel, milyen formanyomtatvány szükséges, milyen utat kell bejárni.

B. Cs.: Mit lehet tapasztalni, melyek azok a munkanélküli csoportok, amelyekből leginkább kikerültek az egyesület tagjai? Lehet-e valamilyen háttározott típust mondani? Nők vagy férfiak? Öregek vagy fiatalok? Szakképzettek vagy szakképzetlenek? Szóval ki az, aki egy ilyen egyesülethez csatlakozik?

P. P.: Az egyesület első alakulásánál érdekes módon nagy többségben férfiak voltak jelen, nő összesen kettő volt. Az alapítók általában szakmunkás és technikus végzettségűek voltak, egyedül én voltam mérnöki végzettségű benne, habár nem mint munkanélküli, hanem mint rokkantnyugdíjas.

B. Cs.: Beszéltünk egy keveset a célokról. Mennyiben módosultak ezek a célok menetközben?

Z. Z.: A célok végeredményben nem módosultak, hanem élesebbé váltak, annál is inkább, mert egyre több lesz a munkanélküliek száma, hisz a gazdasági recesszió nap mint nap termeli az utcára a munkanélkülieket. Annyit változott a kép, hogy az egyesületek és a május 28-án létrehozott Országos Szövetség olyan keretek közé tudta juttatni a munkanélküliség kérdését, ahol már a minisztériumokkal, az érdekegyeztető tanáccsal tudjuk a gondjainkat, problémáinkat megbeszélni, illetve a segítségüket kérni.

B. Cs.: Hogyan vált ez a szervezet országossá?

Z. Z.: Gyakorlatilag Debrecenben vetődött fel az Országos Szövetség létrehozásának gondolata. Tíz cégbíróságilag bejegyzett egyesület alakította meg 1991. május 28-án Pesten a szövetséget, amelynek ma már közel 30 tagszervezete van.

B. Cs.: Összesen hány tagja van?

Z. Z.: Feltételezhetően mintegy 35–40 000 tagja van pillanatnyilag az Országos Szövetségnek, vannak kisebb létszámúak, és vannak nagyobbak. Debrecen talán abban különbözik a többi egyesülettől, hogy tempódiktáló. Gyakorlatilag az országos, példaértékű kezdeményezések zöme Debrecenben kap először formát. Mi tudtuk a Megyei Munkaügyi Központtal az együttműködést elsőnek létrehozni, a szakszervezeti kerekasztallal, a munkástanáccsal a kapcsolatfelvételt kialakítani.

B. Cs.: Akkor még regionális szinten?

Z. Z.: Akkor még regionális szinten, és ezt a lehetőséget ajánlottuk minden egyes egyesületnek, ugyanis mi nem ellenpólusként kívánunk jelen lenni a munkanélküliség kérdésének a megoldásában, hanem az állami kezelési rendszerrel kívánunk párhuzamosan működni. Legfeljebb

az eszközrendszerünk más, hiszen nap mint nap megéljük a munkanélküliséget – jómagam és a vezetőség tagjai is munkanélküliek vagyunk.

P. P.: Talán még egy adalékot ehhez: egyáltalán nincs alakulási kényszer, tehát nem felülről szerveződik a szövetség. A tíz egyesület úgy döntött, hogy meg kell alakítani a szövetséget, ott a helyszínen dolgoztuk ki a szövetségi alapszabályt, amelyik úgy határozott, hogy a szövetségi testület öt főből áll, ez az öt fő gyakorlatilag a szövetség vezérkarát alkotja, de nem vezető, hanem utasítás végrehajtó, tehát az egyesületekben megfogalmazott elvárásokat és az egyesületek által meghatározott igényeket, feladatokat végrehajtja. Utasítást lefele az egyesületeknek nem ad és nem adhat, ajánlásokat tehet mindössze. A további alakuló egyesületeknél is az alulról építkezést kívánjuk, és felülről sehol nem kívánunk egyesületet létrehozni, de ha már a csírája kialakult, természetesen az ország bármelyik pontján segítünk az egyesület létrehozásában.

B. Cs.: Kiket tekint a szervezet szövetségeseinek illetve tárgyalópartnereinek?

Z. Z.: A Szövetség gyakorlatilag mindenkit partnerének tekint, aki a munkanélküliség kezelésében és annak megoldásában valamilyen lehetőséget lát. Elsősorban az érdekképviselőkre gondolok itt. A szövetség együttműködési szerződéseket írt alá az MSZOSZ-szal, a szolidaritással és az autonómok szervezetével, továbbá együttműködést kötöttünk a Népjóléti Minisztériummal; a mai nap tárgyaltuk meg az OMK-val az együttműködési szerződésünket, valószínű, hogy záros időn belül velük is szerződünk. Mi, ettől függetlenül, elsősorban regionális és megyei szinten gondolkozunk, mert a legégetőbb gondok, problémák ott vannak. Nem voltak nagyon pozitív horderejűek a minisztériumokkal való találkozásaink, hisz a fenti rálátás a megyékre egy kicsit szebb, mint amelyet a valóság hordoz magában. Azt hiszem, hogy a szövetség e téren próbálta realitásabb képközelbe hozni a minisztériumokat, mert feltétlenül azt hisszük, hogy a növekvő munkanélküliség más eszközrendszereket kíván a kezeléséhez.

B. Cs.: Ha jól értem, az egyik tevékenység, amivel a szövetség foglalkozik, a munkanélkülieknek a közvetlen, konkrét, napi segítése. A másik egyfajta érdekartikuláció, egyfajta felvilágosító munka a szövetségeseik illetve a partnerek felé, a minisztériumok felé. Mit tud tenni még ezen kívül az egyesület?

Z. Z.: Az egyesület a jelenlegi keretein belül a képzési lehetőségekhez egy válogatást tud előkészíteni, tudja tájékoztatni a tagságot azokról a lehetőségekről, melyeket a Megyei Munkaügyi Központok a képzésben és egyáltalán a munkahely megőrzésében biztosítani tudnak. Plusz teljes körű szociális és munkajogi felvilágosítást adunk. A jelen pillanatban gondolkozunk azon, hogy a munkanélküliek adózási nehézségeit hogy lehetne megoldani: nagyon sokan zavarban vannak ezzel a dologgal kapcsolatban is. Mindenekelőtt azonban egyben akarjuk tartani a munkanélküliek azon rétegét, akik komolyan hisznek abban, hogy a megoldási lehetőség tárgyalásos módon megtalálható. Minden körülmények közt elhárolja magát az egyesületi rendszer és a szövetség is az olyan akcióktól, amelyek a munkanélküliek ellen kívánnák hangolni a közvéleményt,

ugyanis szomorú tapasztalatunk az, hogy egyre ellenségesebbek a hangok a munkanélküliekkel szemben.

B. Cs.: Vállalhat-e konfliktusokat az egyesület a munkanélküliek érdekében védelmében?

Z. Z.: Gyakorlatilag abban a pillanatban, mihelyt az egyesület és a szövetség létrejött, konfliktushelyzeteket vállalt fel, hiszen azokat az egyéni gondokat egyesíti tömeg- vagy rétegproblémává, amiket továbbítani kell. Tisztában vagyunk azzal, hogy bármennyire nem akartuk, politikai tényezővé is váltunk abban a pillanatban, hogy szövetséggé alakultunk, de sem szakszervezet, sem párt nem kívánunk lenni.

B. Cs.: Van-e valamilyen közvetlenebb kapcsolata az egyesületnek és a szövetségnek a politikai pártokkal?

Z. Z.: A politikai pártok felé ugyanúgy megtettük a kezdeményező lépéseket, mint ahogy a minisztériumok és az érdekképviselők felé. Pozitív reagálás eddig csak az MSZP részéről történt, aki eddig az esetek zömében, az egyesületeket figyelembe véve, működési feltételt biztosít a munkájukhoz. Sem az önkormányzatok, sem az érdekképviselők nem jeleskednek abban, hogy ezeket az egyesületeket működési lehetőséghez vagy eszközfeltételekhez juttassák. Az érdekképviselők a jelen pillanatban kezdenek odáig eljutni, hogy szeretnének az egyesületek közt különböző érdekképviselői csoportokat létrehozni. Megvallom őszintén, hogy egy kicsit fenntartással vagyunk ezzel szemben, tapasztalva az érdekképviselők párharcát, amit eddig tanúsítottak, és egyáltalán azt, hogy magát a munkanélküliséget felvállalni semmilyen körülmények közt nem kívánták, hisz nem harcoltak a munkanélküliekért, csak a kapun belüliekért, ezért alakultak az egyesületek, hogy a kapun kívüli emberek érdekeit meg tudják jeleníteni.

Még feltétlenül hozzá kell tenni, hogy a szövetség az 1991. október 9-i ülésén olyan határozatot hozott az egyesületi tagok, egyesületi vezetők szavazata alapján, hogy valamennyi munkanélküli és álláskereső érdekképviselőt felvállalja, tehát gyakorlatilag tagságának tekinti – regisztrálás nélkül is – azokat a munkanélkülieket, akik egyesületet ugyan még nem alakítottak, s akik, bár valamelyik egyesület környékén működnek, de nem léptek be formailag az egyesületbe. És természetesen várjuk is őket.

B. Cs.: A munkanélküliek heterogén társadalmi csoportot képeznek, nemek szerint, kor szerint, szakképzettség szerint, lakóhely szerint stb. Nagyon sok szempontból lehet őket tagolni, semmiképpen nem azonos sorsú, azonos esélyű, azonos felkészültségű, azonos értékrendszerű emberekről van szó. Van-e mód arra, hogy az egyesület ilyen rétegzett, rétegek szerinti célzott érdekképviselőt ellásson? Vagy inkább csak a globális közös érdekeket tudja pillanatnyilag megfogni? Nem az elvekről kérdezem önöket, hanem arról, hogy konkrétan van-e lehetőség a munkanélkülieken belüli rétegek képviseletére.

P. P.: Már az egyesületek megalakulásakor gondoltunk erre, és nyitva hagytuk a kaput ebben a témában. Az alapító okirat is kitér arra, hogy az egyesületen belül szakmai, ágazati vagy bármilyen csoportosulásokat

létre lehet hozni, és ezek önálló tevékenységet folytathatnak; a jog nyelve szerint származtatott joggal működő jogi személyiségként, tehát nem önálló jogi személyiségként. Arra természetesen módjuk van, szakmai vagy egyéb érdeklődésük alapján, hogy önállóan működhessenek. Szövetségi szinten csak a globális érdekeket tudjuk összegezni és azokat tudjuk képviselni.

Z. Z.: Hogy erre különösen odafigyelünk, azt mutatja, hogy a legutóbbi taggyűlésünkön, ami 1992. február 4-én volt, külön ifjúsági tagozatot kívántunk létrehozni az egyesületen belül, hisz a pályakezdők alapvető gondjait igazából semmilyen formában nem látjuk pillanatnyilag kezeltnek. Azok, akik most kikerülnek az iskolapadok mögül, a teljes esélytelenség állapotába zuhannak bele, hisz sem szakmai gyakorlatuk, sem élettapasztalatuk nincs, ami eladható áruvá tenné őket.

B. Cs.: *Az érdekelné engem, hogy a napi tevékenységek szintjén hogyan működnek ezek az egyesületek. Van-e például függetlenített apparátusuk?*

Z. Z.: Függetlenített apparátus nincs, hiszen itt ez idáig társadalmi munkában végezte mindenki a tevékenységét, napi 10-12 órában. Tudom, hogy ez megdöbbentő szám, de sajnos így van.

B. Cs.: *Milyen végzettségük van ezeknek az embereknek, akik ezt a munkát önkéntesen végzik? Hogyan kerültek egyáltalán ebbe a munkavégzési helyzetbe?*

Z. Z.: A munkavégzési helyzetbe a kényszer hajtotta őket, hiszen maguk is munkanélküliek; a diplomástól a középfokú végzettségűig vannak ezek a sorsársaink, akik a többi sorsársukkal kívánnak foglalkozni, illetve próbálnak segíteni. Azok a munkanélküliek, akik az egyesületnél megjelennek, gyakorlatilag teljes értékű felvilágosítást kapnak a lehetőségekről, mind szociális, mind munkajogi vagy elhelyezkedési lehetőség terén. Egy megfelelő adatlapot töltenek ki, ahol szakmai és egyéb vonatkozású adatrendszert hozunk létre az egyesület számára, amit a későbbi kiajánlásokkor fel tudunk használni. Ezek az adatok természetesen védettek, mi csak számokat adunk ki, de embereket nem.

P. P.: Talán még annyit ehhez, hogy hogyan alakult ki így a vezetőség. Azt hiszem, nem szakmai végzettséghez kötött ez, hanem megszállottsághoz. Aki egy éven keresztül minden anyagi juttatás és minden jelentősebb anyagi háttér nélkül, pusztán munkanélküli járadékából vagy nyugdíjából megélve tudja ezt a munkát végezni, és az tartja őbenne is a lelket, hogy másokban tartja a lelket, az bebizonyította, hogy életképesen tud működni az egyesület érdekében, és csak úgy kér valamilyen támogatást, hogy előtte a saját munkáját, a saját szellemiségét nyújtja.

B. Cs.: *Szellemiség – az nagyon szép, de kapnak-e valamilyen képzést az ilyen apparátusban dolgozók arra, hogy hogyan lehet hatékonyabban dolgozniuk? Hiszen egy idő múlva tevékenységüknek profi munkává kell válnia, már csak azért is, hogy saját sorsukon és mások sorsán könnyíthessenek.*

Z. Z.: A tartalék embereket beiskolázzuk a Megyei Munkaügyi Központok által meghirdetett tanfolyamokra. Ezekből a tanfolyamon részt vevő munkanélküliekből tudunk kiválogatni már képzettebb embereket. Eleve az a kiválasztás módja, hogy amikor bejön és munkát kér valaki,

akkor kapásból megmutatjuk neki a legközelebb eső íróasztalt vagy sima asztalt, üljön le mellé, végezze el ugyanazt a munkát, amit a többiek, hogy felveszi a többi sorstárs adatát. Aki ezt fanyalogva végzi, az fizetésért sem tudná jobban végezni ezt a munkát. Tehát ez eleve önszelektálás alapján dől el. Ez elhivatottság kérdése, csak elhivatott embert érdemes továbbképezni, akkor csak növelhetjük benne ezt az érzékenységet és a szakmai hozzáértést is.

B. Cs.: Azok, akik most itt önkéntesen dolgoznak, menedzserek inkább, adminisztrátorok, vagy lelki segítségnyújtással foglalkoznak? A munkának melyik része kezd kidomborodni, most, hogy a szervezet már kezd igazából beérni?

P. P.: Azt hiszem, a menedzserség – épp úgy, mint a szakmaiság – beérő stádiumán átesik mindenki. A menedzselés feltétlenül előtérbe kerül, hiszen az elmúlt évek ellátottsági rendszere nem tette kötelező érvényűvé azt, hogy az emberek önmaguk helyzetéért valami különösebbet tegyenek. Ez a gyors változás olyan helyzetet teremtett, ahol az önállósodásnak a feltételeit és gyakorlati rendszerét meg kell tanulnunk. Azok az emberek, akik itt foglalkoznak az egyesület sorstársaival (és akik nem tagjai, azokkal is), egyértelmű, hogy elsőként tudták megfutni ezt az utat, és feltétlenül előtte járnak a többinek. A képzés, a továbbképzés lehetőségét ezért is fontosnak tartjuk. Tehát az önképzés olyan formáit tudják itt gyakorolni azok, akik itt az emberekkel foglalkoznak, hogy példáról példára nő bennük a biztonság és a menedzselési készség, arról nem beszélve, hogy az érdekképviselések lehetőséget biztosítottak tagtársaink továbbképzése számára. Annnyiban különbözünk a Megyei Munkaügyi Központtól, hogy amíg ott a munkanélküliek és az álláskeresők gyakorlatilag átfutó állományt jelentenek, és főleg ügyfélként vannak jelen, addig nálunk megadatik az a lehetőség, hogy minden egyes emberrel szinte annyi ideig tudunk elbeszélgetni és (többféle módon megközelítve) segíteni, amíg olyan nyitottságra nem tesz szert, hogy őszintén feltárja a gondjait, problémáit. Itt különböző dolgokat megértünk már. Itt már kaptak idegösszeroppanást emberek, kellett mentővel elvinni családos felnőtteket. Őszintén, nálunk az a nagy előny, hogy ide munkáért jönnek az emberek, és nem segélyért vagy járadékért, és ez egy teljesen más motivációjú megközelítést tud biztosítani számunkra.

B. Cs.: Része-e a szervezet tevékenységének az, hogy a munkanélküliek számára valamiféle klubot vagy közösségi életet hozzon létre?

P. P.: Ez nagyon érdekes dolog. Azt hiszem, hogy feltétlenül szükség volna az ilyen gyakorlatra, mert ezek jól jönnének az embereknek önmaguk szinten tartásához is és plusz kibeszélő lehetőséget kellene, hogy kapjanak a bennük résztvevők. De azt hiszem, nem valószínű, hogy ez intézményesített formában be fog válni.

B. Cs.: Mi ennek az oka?

P. P.: Egyszerűen az emberek idegenkedése a hivatali rávezetésektől, az, hogy nem azt érzik, hogy hasonló gondú és problémájú ember próbálja elindítani őket ebben a tevékenységben. Az emberekbe a hivatalokkal szembeni keserű ellenérzés mélységesen beivódott már. Éppen

ezért ennek a klubrendszernek is egy önszerveződő formáját lehetne csak kialakítani. Biztos, hogy lehetne képezni megfelelő érzékenységu és beállítottságú munkanélkülieket, akiknek a megfelelő előképzettségük megvan ehhez, és kívülről egy bizonyos irányított alakulási folyamatot lehetne ösztönözni, de valószínű, hogy ezek a kezdeményezések, ha állami szinten történnek, kudarcra lesznek ítélve.

B. Cs.: Én azért is kérdezem ezt, mert a munkanélküliekkel kapcsolatban az tapasztalható, hogy nagyon sokszor izolálódnak a társadalomban, magányosnak érzik magukat. Ezek a klubok, melyek Nyugaton már működnek, nem egyszerűen csak a továbbtanulás és az információszerzés fórumai, hanem társas együttléte is biztosítanak az embereknek. Segítenek eltölteni az idejüket, segítenek közösségbe kerülni.

Z. Z.: A nyugati kezelési rendszerek közel sem hasonlíthatók a miénkhez, hisz mások a feltételrendszerek Nyugaton, mint Magyarországon. Mi is tudunk olyan angol, holland és más egyéb klubokról, ahol csodálatos együttlétről, elbeszélgetésről és megélési formákról tudnak tájékoztatni bennünket. A magyar társadalom, felkészületlenségénél fogva, nem tud ilyen közeget teremteni. Nem a munkanélküliek izolálódnak ugyanis, hanem maga a társadalom zárja be előttük a kapukat. Abból kell kiindulni, hogy a munkanélküli senkinek nem lesz partnere többé: az államigazgatásban, az OTP-kölcsönrendszerek, vásárlási lehetőségek esetében sokszor nem partner, mert nincs mögötte munkahely. Ma már az óvodában is, ha el akarom helyezni a gyerekeket, megkérdezik, hogy van-e munkahelyem. Ha azt írom be, hogy munkanélküli vagyok, már el is oszlattam az esélyt, hogy el tudjam helyezni a gyerekeket. És ez nagyon sajnálatos esemény, hiszen Magyarországon a munkanélküliséget a mai napig is szégyenlik. Hozzánk számtalan levél jön úgy, hogy megkérnek bennünket, bármit írhatunk feladónak, csak azt ne, hogy Munkanélküliek Egyesülete vagy Szövetsége, mert a magyar ember előtt közel fél évszázadig ismeretlen fogalom volt a munkanélküliség, vagy az akkori munkanélküli a társadalom megvetettje volt. Ezt még nem heverték ki az emberek.

P. P.: Nyugaton már régóta működnek nemcsak munkanélküli, hanem más típusú klubok is. A társadalom különböző rétegei klubokban találkoztak vagy beszéltek meg dolgokat. Magyarországon nem volt ilyen klubrendszer a társadalomban. Most hirtelen egy ilyen jellegű klubrendszer, ez valahogy nem tud igaziból kialakulni, mert az emberekben az alapvető igény más elképzeléseket táplál, mint egy klub jellegű valami. Biztos, hogy megvan ennek a megfelelő megközelítési formája vagy boldogulási lehetősége, de minden körülmények közt egy belső kényszer, belső igény jelenléte szükséges ahhoz, hogy ezek a klubok létre tudjanak jönni.

B. Cs.: Kik azok a munkanélküliek, akik nem fordulnak elő a szervezetben? Beszéltünk arról, hogy sokfajta ember jön ide, de meg lehet-e mondani, hogy kiféle, miféle munkanélküliek azok, akik nem kerülnek el ide. Megmondom, hogy mi a sejtésem: a nagyon jó esélyűek és a nagyon leszakadtak. Igaz-e ez?

Z. Z.: Hát most nem tudom, hogy van-e ilyen kategóriája a munkanél-

külieknek, hogy a nagyon jó esélyűek. Ha van egy ilyen kategória, akkor az nagyon kis létszámú. Azok, akik végképp leszakadtak, valószínűleg magába a járadékrendszerbe sem tudnak beférni, hiszen vagy olyan munkakörrel, vagy olyan munkahellyel rendelkeztek, amely a törvényes járadékrendszerbe való belépésüket kizárja. Ezekről el tudom képzelni, hogy nem jelennek meg a munkanélküli egyesületeknél, bár az utóbbi időben egyre gyakrabban jönnek azok, akik a járadék törvényes rendszerébe nem férnek bele. Itt, azt hiszem, arról is szólni kell, hogy folyik egy szellemi export, a szürkeállomány elvesztése, másfelől egy olyan réteg egzisztenciális, erkölcsi és emberi elvesztése – és ez a másik véglet –, akik nem jelennek meg az egyesületeknél. Az alapvető probléma az elsónél az, hogy Magyarország a szürkeállományának nagy részét elveszíti, hiszen külföldre mennek emberek, akik nagyon komoly szakmai és szellemi tudást hordoznak, akiket az emberek, a társadalom pénzén képeztek ki, és nem biztos, hogy visszajönnek. A másik réteg pedig egy olyan leépülés stádiumába jut, ahol már az italozás és a bűnözés törvénye fogadja őket. Ezeket megmenteni, visszahozni szinte lehetetlen. Mi pont ezért nem fordultunk a segélyezés eszköze felé, amikor megalakultunk, mert úgy éreztük, hogy aki bennünket megkeres, az még rendelkezik akkora emberi és erkölcsi tartással, hogy képes kívánni a lehetőséget, hogy munkához jusson (akár állandóhoz, akár alkalmihoz), mert akik már nem tudják magukat a felszínen tartani, a legjobb jószándék mellett sem megmenthetők. És azt hiszem, hogy a szociális háló és a szociális intézményrendszer egyik hibája, hogy abban a stádiumban kíván bekapcsolódni a kezelésbe, amikor ezek az emberek már önmaguk sem akarják, hogy segítsék őket, csak felélik a lehetőségeiket, de nem élnek velük.

B. Cs.: Hogyan biztosítják az egyesületek illetve a szövetség a működés anyagi feltételeit? Iroda, bútorok stb.?

Z. Z.: Erről már az elején is beszélgettünk, hogy az MSZP az, amely országos szinten is teljesen nyitottan fordult felénk, és pártsemleges támogatását adja az ilyen egyesületek működéséhez, de vannak olyan közösségi házak is, ahol lehetőséget kapnak az egyesületek a működésre. A legtöbb egyesület egyszeri alkalmi támogatást kapott egyes vállalatoktól is. Megkeresték az egyesületek a különböző vállalatokat, és azok 5000, 10 000 vagy 15 000 Ft-os támogatást biztosítottak az egyesületeknek. A mi egyesületünk az önkormányzat által meghirdetett pályázaton nyert el 500 000 forintot, egyszeri támogatást kaptunk az érdekképviselletektől, a többit az egyesület tagdíjaiból próbáljuk fedezni. Megmondom őszintén, hogy a társadalmi értetlenség vagy érdektelenség még nem érdemesítette annyira az egyesületeket (sem a szövetséget), hogy valós költségvetési rendszert tudnánk működtetni, pedig a szervezeti struktúra kialakuláshoz és a működéshez feltétlenül szükséges az anyagi bázis. Az egyesület és a szövetség is bebizonyította, hogy feszültségoldó képességgel rendelkezünk, kezeléseink beleilleszkednek abba a kezelési rendszerbe, ami az állami gyakorlat. Nagyon nehezen, szinte térdén állva dolgoznak az egyesületek azért, hogy a működésüket biztosítani tudják, és a sorstársaikért tenni tudjanak.

B. Cs.: Mennyi a tagdíj?

Z. Z.: Változó, 1 Ft-tól 100 Ft-ig terjed, attól függ, hogy ki milyen lehetőséggel bír a tagdíj megfizetésére. Mi, amikor Kupa úrral, a miniszterrel beszéltünk, úgy váltunk el, hogy akkor, mint a szövetség elnöke, azt mondtam neki: amennyiben nem tudunk záros határidőn belül anyagi lehetőséget biztosítani a tagegyesületek számára, akkor a szövetség nemzetközi kapcsolatok felé fordul, és őszintén feltárja a helyzetét. Meg kell vallanom azt, hogy a mai naptól kezdve már keményen élünk ezzel a lehetőséggel, hisz érdekes módon külföldön sokkal komolyabban figyeltek fel a szövetség és az egyesületek munkájára, mint idehaza. Nagyon komolyan érdeklődnek ukránok, oroszok, Ausztria, Németország, Hollandia a tevékenységünk iránt. Rövid időn belül találkozni fogunk velük, és őszintén feltárjuk a helyzetünket.

B. Cs.: A nemzetközi kapcsolatok a tapasztalatszerzésen, tapasztalatcserén túl még mivel kecsegtetnek? Anyagi támogatásról, vagy pedig valamilyen nemzetközi méretű szerveződésről, érdekképviseltről lehet-e szó?

Z. Z.: A nemzetközi tapasztalatcsere eddig keményen egyoldalú volt, hiszen mi mentünk tanulni. A szövetség most jutott abba a helyzetbe, hogy nemzetközi kapcsolatokat tudjon teremteni. Most még csak kétoldalú kapcsolatrendszerekben gondolkozunk, hiszen egy nemzetközi szövetség létrehozása pillanatnyilag illuzórikusnak tűnik számunkra. De Ausztria, Németország, Hollandia (s a közeli jövőben még Svájc és Anglia) azok az országok, amelyekkel érzésünk szerint olyan kapcsolatot tudunk kialakítani, hogy a támogatást eredményeink alapján bátran kérhetjük.

B. Cs.: És melyek ezek a szervezetek? Állami szervezetek, társadalmi szervezetek, szakszervezetek vagy kik a partnerek?

Z. Z.: Ausztria esetében például a parlament elnöke, maga a parlament érdeklődik szövetségünk tevékenysége iránt, de lehetőséget biztosítanak a Munkaügyi Minisztériummal, a Szociális Minisztériummal és a társadalmi szervekkel való találkozásra is. A Friedrich Ebert Alapítványon keresztül szintén állami forrásokat és német szakszervezeteket tudunk megcélolni a kapcsolatok kialakításához, és hasonló gyakorlattal kívánjuk a többi kapcsolatunkat is majd kialakítani. Az is igaz, hogy büszkéek vagyunk arra, hogy már érdeklődnek irántunk, és mintának tekintik azt a magyar, alulról jövő, civil szerveződést, amit a szövetség és az egyesületek produkáltak, mert keleti szomszédaink hasonló cipőben járva, a mi mintánk alapján kívánják alulról jövő szerveződéssel kezelni a munkanélküliség egyes gondjait.

B. Cs.: Mi a fő nehézsége, mik a fő problémái ma az egyesületeknek, illetve a szövetségnek?

Z. Z.: Az egyesületek és a szövetség is anyagi és eszközhiánnyal küzdenek. Ez a kettő egyértelmű meghatározója a működés színvonalának, nagyságrendjének és fejlődésének. Ha ez a két lehetőség adott lenne, akkor további képzési lehetőségeket tudnánk biztosítani mindazok számára, akik ebben a szövetségi és egyesületi munkában hatékonyan részt

vesznek, mert egyértelmű, hogy egy idő után túlcsap ez a feladat a fejünk felett. Megfelelő képzettséget kívánunk hozzá biztosítani, de főleg azoknak az embereknek, akik elsőként és eredményesen tudták ebből a munkából kivenni a részüket. A képzést minden körülmények között az egyik legfontosabb feladatnak tartom.

P. P.: Még egy tényező mindehhez: csak anyagi háttérrel tudjuk azt megvalósítani, hogy az érdekvédő szakértők az egyesület és a szövetség céljainak megfelelő szakvéleményeket, szakértői anyagokat állítsanak össze számunkra. Egy-egy munkát a szakértők felajánlanak még a kezdet kezdetén, amit ingyen, grátisz elvégeznek, de nem várhatjuk el, hogy hosszú távon, munkájuk mellett ezzel foglalkozzanak, és azt hiszem benne kell legyen a pakliban az, hogy a második megbízásnál, ha másodjára megkeressük őket, akkor már valamilyen anyagi juttatást, ellenszolgáltatást is kell adnunk. Azért is van feltétlenül szükség belső önképzésre és belső kiképzésre, hogy egyáltalán az egyesület tagjai értsék azt a szakértői véleményt, amit a felkért szakértők készítenek; hogy meg tudják azt fogalmazni nemcsak a kormányzati szervek felé, hanem az egyesület tagsága felé is. Tehát az ne hivatalos nyelven legyen megfogalmazva a tagság felé, hanem a hétköznapi emberek egyszerű szövegére is le legyen fordítva.

B. Cs.: *Nem érznek-e olyan veszélyt, hogy a szövetség, illetve az egyesületek valamilyen ideológia nyomása alá kerülnek? Vagy saját ideológiát fejlesztenek ki, vagy valamelyik szponzor beépíti a saját ideológiáját? Nem feltétlenül a politikai pártok befolyására gondolok, hanem arra, hogy a praktikus napi feladatokon túlnő az egész ügy, és ráarakódik valamilyen ideológiai máz, ami egy csomó embert esetleg vonz, de egy csomó embert távoltart a szervezettől. Hogyan óvja magát a szervezet az ilyen veszélyek ellen?*

Z. Z.: A működési szabályzatunk egyértelműen megfogalmazza, hogy pártsemleges és nyitott a tevékenységünk, vagyis egyértelműen távol tartjuk magunkat a politikai ideológiáktól. Eddig egyedül az érdekképviselleteknél éreztük azt a nyomást, hogy az együttműködés egyik alapfeltételeként próbálták megjeleníteni a hozzájuk való csatlakozást. A legteltesebb mértékben elhatároltuk az egyesületeket ettől a tevékenységtől, ugyanis úgy érezzük, hogy annyira sajátos réteg és annyira sajátos problémával küzdő tömeg gondjait, problémáit kívánjuk kezelni, hogy ez sem szakszervezeti, sem pártérdekeknek nem vethető alá. A munkanélküliség társadalmi kérdés, amely majd a gazdaság és a kereskedelem rendeződése folyamán kisebbedhet, de soha meg nem szűnik. Biztos, hogy fennáll a veszélye annak, hogy egy sajátos ideológia alakul ki. De minden körülmények közt ennek az elkerülését kívánjuk, és amennyiben ez mégis valamilyen formában megjelenne, a legtisztább és legelfogadhatóbb, legnyitottabb formában fog kialakulni szerintem.

P. P.: Talán még annyit az ideológia-mentességre, hogy külső ideológiát nehéz ránk erőltetni. Miután annyi különböző gondolkodásmódú, különböző rétegből, különböző társadalmi pozícióból érkező embert fogad be az egyesület, soha senkitől nem kérdezzük meg, hogy milyen vallással,

vagy milyen párttal szimpatizál. Ez nálunk nem mértékadó, érdektelen a számunkra. Mi az emberi sorsokkal kívánunk foglalkozni. Az ideológiák az egyesület vezetésén és az egyesület tagságán belül is összecsaphatnak, de a végeredmény mindig egy középirányba vivő ideológia. Nyilvánvaló, hogy ha ez baloldali ideológia, akkor egy természetes baloldali ideológia. Tehát a munka világával kapcsolatosnak érezzük a feladatunkat, a munka világának a munkavállalói oldalához kapcsolódónak, tehát munkavállalói oldalon kell megjelenünk. Egy-két ritka példa van arra, hogy aki tud arra lehetőséget teremteni – részben saját maga addigi felhalmozott szak-tudása, itt-ott az egyesület segítségével – az munkaadóvá váljon. Akkor nyilvánvalóan az illető a munkaadói oldalon jelenik meg, de azért az egyesület tagja marad. Sok esetben érdekegyeztető tanácsulésen is előfordult, hogy a munkaadókkal kellett egyetértenünk, hiszen a munkavállalói érdekképviselők vitájában megesik, hogy a munkaadói oldalon jelenik meg sokszor a munkavállalók érdeke. Ilyen esetben erősíteni kell a munkaadói oldalt, hogy ezáltal minél több munkavállaló foglalkoztatását lehessen biztosítani. Tehát ilyen szempontból itt megjelenik a munkaadói érdekek képviselője is.

B. Cs.: Van-e valamilyen kapcsolatuk az egyházakkal?

Z. Z.: Az egyházakkal is felvettük a kapcsolatot. Annál is inkább, hisz elég nagy számban vannak olyan munkanélküliek, akik valamelyik felekezet hívői, és mi egyértelműen a szabad vallásgyakorlat hívei vagyunk; semmilyen korlátot, semmilyen negatív észrevételt ezzel kapcsolatban nem teszünk, hiszen a szervezeteinkben megjelenő emberek hitvallása teljesen másodlagos nálunk. A legjobb példa erre az a társadalmi fórum, amit tavaly hívtunk össze, az egyházak is részt vettek rajta, és a legteljesebb mértékben támogatták az egyesület törekvéseit, látva azt, hogy mi valóban úgy érezzük, hogy az egyház a lelki egyensúlyukat próbálja megadni azoknak az emberi és egyéb vonatkozásokban megingott embereknek, akik munkanélkülivé váltak. Mi hiszünk abban, hogy az egyházi gyakorlat az ember önmagának való megőrzését célozza és nem kívánja őket eszközként felhasználni.

B. Cs.: Szervezeti kapcsolat van valamilyen egyházi segítő szervezettel?

P. P.: Volt, természetesen minden alkalmat megragadunk. A pápalátogatás alkalmával az egyesület biztosította részben a rendfenntartó erők egy részét, de az egyesület tagságából toboroztunk embereket a jelenlevő hallgatóságba is. A református egyházzal olyan kapcsolatunk van, hogy az egyik református papnak van egy iszákos mentőmissziója, amellyel egy mentálhigiénés műhelyben működünk együtt. Kapcsolata van egy másik egyesületünknek a Hit Gyülekezete nevű szabadegyházzal. A Máltai Szeretetszolgálat, akik kifejezetten katolikus egyházi hitelveket vallanak, szintén nagyon jó kapcsolatunk van, és a segélyezéseknél az ő segítségüket szoktuk kérni, ha ruhasegélyt akarunk a tagjainknak adni.

B. Cs.: Ha megpróbáljuk elgondolni, hogyan fog kinézni ez a szervezet mondjuk öt év múlva, akkor mi lebeg a szemük előtt?

Z. Z.: Azt hiszem, pillanatnyilag egy szomorú képről kell beszámolnom, mert ha a jelenlegi gazdasági folyamatokat veszem alapul, akkor ez a

leépülés pillanatnyilag a maga megállíthatatlan stádiumát éli. Igazi körvonalazott kitörési lehetőséget vagy koncepciót nem tudunk érezni, tehát '93-'94 még a megrázkódtatások éve lesz a gazdaságban. Pillanatnyilag nem tudjuk, hogy a magyar gazdaság milyen arculatot ölt majd az új gazdasági rendszerben. A jelenlegi halvány kép mindenestre kicsit elszomorító, mert a gazdaság még mindig munkanélkülieket termel. Én azt hiszem, mintegy 7-8 év kell ahhoz, hogy a magyar gazdaság igazából karaktert kapjon, és akkor talán elkezdődik az a felszívó hatás, amit ma olyan üdvösnek tartanék, de én szomorúan nézek az elkövetkező öt év elébe.

A szervezet jövője nagyban függ ettől. Az a kérdés, hogy államilag milyennek ítélik meg a hatékonyságát, a működését. Az eddigiek alapján önfenntartóság felé törekszünk, hiszen beadott költségvetési tervezetünk is azt bizonyította, hogy amennyiben megkapnánk az állami támogatást a szervezetek működéséhez, 3 éven belül önfenntartóvá tudnánk tenni ezt a szövetségi rendszert.

B. Cs.: Ha azt mondom, hogy ez a szervezet öt év múlva székházzal, stabil apparátussal, saját sajtóval, iskolával és még a formalizált nagyszervezetek egyéb kellékeivel bíró szervezetté válik, mit szólnak ehhez a jövő-képhez?

P. P.: Elképzelhető.

B. Cs.: Először is lehet vagy nem lehet, azután kívánatos vagy nem kívánatos?

Z. Z.: Amikor megalakultunk, akkor ránk fogták, hogy dilettantizmus által vezérelt emberek vagyunk. Ma ki merem jelenteni, hogy egy év alatt bebizonyítottuk: ez közel sem igaz. Őszintén mondhatom, profi szintre emeltük azt a tevékenységet, amit a sorstársaink érdekében felvállaltunk. Öt év alatt sok mindent el tudok képzelni, azt is, amit elmondott. De nem valószínű, hogy a magyar állam támogatásával fogjuk ezeket elérni.

B. Cs.: Egyáltalában kívánatos lenne egy ilyen szervezeti jelleg?

Z. Z.: Minden körülmények között kívánatos volna, hiszen ha a mai politikai életet, az érdekképviselői szervezetek képviselőt-gyakorlását veszem alapul, akkor a munkanélküliekkel nem foglalkozik senki. Vagy a kapun belül, vagy pedig a pártérdekek megjelenítésében esik csak szó a munkanélküliekről. A valódi érdekképviselésekben nem. Feltétlenül szükségesnek tartanám egy nagyon kemény, határozott karakterű és körvonalazottságú szervezet kiépülését, amely képes volna ezeknek a feladatoknak a teljesítésére.

P. P.: Én nagyon is elképzelhetőnek tartom, hogy öt év múlva nagyon hatékony, önállóan gazdálkodó szervezetként, önálló képzőegységekkel működünk. Aki a munkanélküli sorsot megélte, az apparátcsikká vagy hivatalnokká ebben az esetben sem fog válni. Erre, azt hiszem, az a garancia, hogy aki végigjárta ezt az utat, és ilyen módon járta végig, aki végigjárta a poklok bugyrait, és élete folyamán lépten-nyomon beleakadt a bürokrácia útvesztőibe, addig is, míg munkavállaló, és utána is, amikor munkanélküli volt, azután pedig amikor a munkanélküliek szervezetét kívánta megalapítani, és ennek végigélte a nehézségeit, annak valahol

belül ki fog gyulladni a piros lámpa, hogy bürokráciát véletlenül sem. Nagyon erős civil szerveződést, azt igen, profi menedzserekkel, azt igen, bürokráciát nem. Ez lesz, ebben bízom.

B. Cs.: Mondjanak valamit személyes helyzetükről.

Z. Z.: Zenkovics Zoltán vagyok, a hajdú-bihar megyei egyesületnek és a Munkanélküliek Szövetségének is elnöke. 46 éves vagyok, gimnáziumi érettségivel, technikusi végzettséggel rendelkezem, 4 szakmai képesítésem van, két éve vagyok munkanélküli. A legutolsó munkahelyem egy szakipari szövetkezetnél volt. Legutóbb belsőépítészettel foglalkoztam, de a bakonyi bauxitbányákat is megjártam. Tíz évig voltam dolgozója a bányának, nagy szerelésekben, külföldi szakirányítás alatt tevékenykedtem, csoportvezetőként, megbízott művezetőként és számítóközpont építészettel foglalkoztam.

B. Cs.: Hogyan vált munkanélkülivé?

Z. Z.: A sors úgy alakította a dolgot, hogy a szövetkezet vezetősége egy rossz szerződés alapján elbukta az addig elnyert lehetőségeit, anyagi javaikat beleölték egy rossz szerződésbe, és egyik napról a másikra hetvenedmagammal lettem munkanélküli.

B. Cs.: Saját személyes jövőjét milyennek látja?

Z. Z.: Pont most jöttem el a Megyei Munkaügyi Központ igazgatójától egy megbeszélésről, amely, őszintén meg kell vallanom, a két év alatt eltelteteket erősítette meg bennem: munkalehetőség ilyen képzettség és ilyen valamikori fizetség mellett nem várható. Tehát maradok munkanélküli, és ha minden igaz, akkor május 29-én kiesem a járadékrendszerből. Akkor valóban nem tudom, hogy milyen utat fogok választani. Amit eddig végeztem a sorstársaimért és azokkal együtt, akik ezt a feladatot felvállalták, ahhoz valószínűleg hű maradok, mert minden körülmények közt a sorstársaim érdekeit kívánom képviselni.

P. P.: Papp Péter vagyok, 47 éves, 3 diplomával. Okleveles vegyész, okleveles számítógépes rendszerszervező és filozófia diplomával rendelkezem. 1989. december 11. óta rokkantnyugdíjas vagyok, egy agyinfarktus és egy szívinfarktus után csoda, hogy egyáltalán még működni tudok ebben a megfeszített munkában. Azt hiszem, testemet, lelkemet és szellememet beleadom ebbe a tevékenységbe, hiszen ez valahol kitörési pont az életemből.

Korábban környezetvédelmi intézetben dolgoztam, tehát a művi környezetvédelem nem áll távol tőlem, sőt, mai napig is nagyon közel áll hozzám. Környezetvédelmi szakértő is vagyok, és úgy érzem, hogy ez a feladat, amit most magamnak vállaltam, társadalmi környezetünknek is védelme. Annak szellemében, hogy ez a társadalmi környezet békében megmaradhasson.

Öt év múlva mindenképpen profi szinten, azt hiszem, hogy politikai karriert befutva, tehát országgyűlési képviselőként vagy bármi hasonló politikai karrierként tudom elképzelni a jövőmet – ha ezt egyáltalán megérem.

A munkanélküliek érdekvédelmi szervezeteinek jegyzéke

Munkanélküliek és Álláskeresők
Hajdú-Bihar Megyei Egyesülete
4026 Debrecen, Perényi u. 1.
Tel. (fax): (52) 11-268
Elnök: Zenkovics Zoltán

Álláskeresők Bajai Egyesülete
6500 Baja, Vörösmarty u. 5.
Elnök: Komlósi Sándor

Munkanélküliek Önszolgálati Egyesülete
8400 Ajka, Szabadság tér 13.
Elnök: Sárnyai Péter

Békési Álláskeresők Egyesülete
5630 Békés, Széchenyi tér 15.
Elnök: Domokos László

Pécs-Baranyai Munkanélküliek
Érdekvédelmi Egyesülete
7600 Pécs, Egri Gy. u. 132. IV/13.
Elnök: Leimann Gyula

Szegedi Munkanélküliek Egyesülete
6720 Szeged, Tisza L. krt. 2-4.
Elnök: Gila Ferenc

Gyöngyösi Munkanélküliek Egyesülete
3200 Gyöngyös, Fő tér 3.
Elnök: Mikola Ferenc

Esztergomi Munkanélküliek
Egyesülete
2500 Esztergom, Bajcsy-Zs. u. 4.
Elnök: Szabó Károly

Álláskeresők Egyesülete
6060 Kunszentmiklós, Ságvári E. u. 4.
Elnök: Szűcs Attila

Munkanélküliek Egyesülete
3700 Kazincbarcika, Rákóczi tér 4.
Elnök: Székely László

Munkanélküliek Egyesületeinek
Bács-Kiskun Megyei Szövetsége
6000 Kecskemét, Kisfaludy u. 6-8.
Elnök: Simon László

Munkanélküliek Érdekvédelmi
Karitatív Szervezete
2801 Tatabánya, Pf. 1370
Elnök: Kővágó László

Munkanélküliek és Álláskeresők
Egyesülete
7101 Szekszárd, Kölcsey lkp. 24.
Elnök: Schöck Károly

Munkanélküliek Egyesülete
8504 Pápa, Győri út
Elnök: Tingicz Sándor

Munkanélküliek és Álláskeresők
Hajdúböszörményi Egyesülete
4220 Hajdúböszörmény, Dészány u. 14.
Elnök: Bezzeg Tibor

Szombathelyi Álláskeresők és
Munkanélküliek Egyesülete
9700 Szombathely, Berzsenyi tér 2/b.
Elnök: Szalai János

Álláskeresők Egyesülete
6060 Tiszakécske, Tisza u. 51.
Elnök: Pásztorné Szikszai Eszter

Honkeresők, Munkanélküliek,
Csalódottak Egyesülete
1171 Budapest, Gerencsér u. 14.
Elnök: Földes Béla (tel.: 11-72-411)

Álláskeresők és Munkanélküliek
Egyesülete
3060 Hatvan, Irén u. 1.
Elnök: Laczin János

Munkanélküliek Egyesülete
(szervezés alatt)
5830 Battonya, Marx tér 9/a.
Szervező: Silló József

A SZÖVETSÉG SZÉKHELYE
DEBRECEN

Molnár Margit

Töredékek a szociális gondoskodás ókori történetéből

A szociálpolitika történetének korszakolása szokásosan az 1600-as évek Angliájától kezdődik. Természetesen az ezt megelőző társadalmakban is léteztek ún. szociális problémák, ha nem is oly tömegesen, hogy intézményes megoldást kellett volna keresni rájuk, hanem csak szórványosan, de a közösség érdekében valahogy ezeket is rendezni kellett. Valamit tudunk az ősi társadalmakról, a modern nemzetállamokról, az ókor szociális gondoskodása azonban a mai napig fehér folt. Pedig fölöttébb izgalmas kérdés: mit tett az emberiség jobb korszakaiban, amikor (igencsak ritkán) demokráciát próbált csinálni, mint az ókori görögök, avagy milyen leképeződése volt a szociális gondok megoldásának az ókori Rómában, amely még ma is ámulatba ejt fejlett jogrendszerével. Az ókor faggatásának legnagyobb varázsa, hogy nem is áltat a teljes megismerhetőség lehetőségével: monoteizmuson alapuló képzeletünk darabokból próbálja meg rekonstruálni a politeizmus sokszínű világát.

E világ számtalan tanulsággal szolgáló töredékeként talán nem haszon-talan közreadni az intézményes gondoskodás kezdeteit, a pénz- és természetbeni juttatások fajtáit, a mai jogi személyek őseit megtestesítő egyesületek, alapítványok szabályait. Utóbbiak egyértelműen a szolidaritás hordozói, de már ekkor megjelentek az ún. állampolgári jognal járó juttatások vagy éppen a rászorultság elve és vizsgálata, hogy csak a leg-szembetűnőbbeket vetítsük előre.

Az egészségügyi ellátás intézményei az ókori Görögországban és Rómában

Amennyiben a szociálpolitika manapság használatos fogalmából indulunk ki, s történelmileg kialakult intézményrendszerként tekintjük, első helyen rendszerint az egészségügyet említjük. Az ókori Hellaszban ehhez az i. e. 5. századi Aszklépiosz-kultuszig kell visszanyúlnunk. Ekkor a gyógyulás még kizárólag az előbb említett istenség műve volt, a praktikus gyógyító tevékenység egészen mellékes szerepet kapott. Erre utal, hogy a gyógyuláshoz nem volt szükség személyes jelenlétre, rokont vagy barát-

tot is lehetett küldeni a zarándokhelyekhez. A forrásokból nem válik egyértelműen világossá, hogy e kultushelyek a gyógyulásra váró magánemberektől vagy a városoktól kaptak-e támogatást. Csak valószínűsíthető, hogy a templomok fenntartása a gyógyultak elvben önkéntes adományai-ból történt. A forrásokból az sem állapítható meg kizárólagos érvénnyel, hogy a szegények, inséget szenvedő betegek (pl. kézművesek, napszámosok vagy éppen rabszolgák) Aszklépiosz templomaiban ingyenes orvoslásban részesülhettek-e?

A templomi gyógyászat mellett már a régebbi időktől voltak tanult orvosok is, így az i. e. 6. századból már fizetett orvosokról szólnak a tudósítások. Kezdetben ők csak háborúban vagy járványok idején, szükségá-lapotban (főként katonai orvosokként) teljesítettek szolgálatot. Az intéz-mény csak a hellenisztikus korban vált általánossá. Az orvosi tisztség be-töltésének módja, és a szokott eljárás mód, az orvos feladatai, kötele-ségei, díjazása és privilégiumai azokon az emlékoszlopokon őrződtek meg számunkra, amelyeket a poliszok emeltek orvosaik tiszteletére haláluk után. Az orvosi tisztség betöltésének módja például egyaránt lehetett vá-lasztás és öröklés. Az orvosválasztásnál a szakértő bizottságok mellett ún. laikus testületek is működtek. Az orvosi tevékenység kezdetben ingyenes, később a páciensek természetben, még később pénzzel fizetnek. Ezt kö-vetően pedig a *iatrikón* néven fennmaradt (naturáliában vagy pénzben fizetett) „orvosadóból” tartották fenn az orvosi szobát, illetve fedezték a gyógyszerkészítés költségeit. Hippokratész volt az első, aki a honorá-rium kikötésénél a rászorultságot vizsgálta. Az orvosok szerény díjazását különböző privilégiumok egészítették ki, így pl. tulajdonjog és adómen-teség, továbbá mentesülés a katonáskodás, katonai beszállásolás, vala-mint terhekkal járó tisztségek viselése alól.

Az ókori Rómában az orvosválasztásra, díjazásra, privilégiumokra, a gyógyító tevékenységre ugyanaz vonatkozik, mint a görögöknél. Az or-vosválasztásra i. sz. 60-ban Néró pártatlan orvoskollégiumokat állított fel, amelyeknek feladatuk volt a tanítás, vizsgáztatás és az orvosi tevékenység ellenőrzése is. Az orvosválasztásnál a szakmai tudás és rátermettség mel-lett a retorikai képességet s a jellemet is vizsgálták! Az orvos díjának megállapítása a lakosságszámtól függött. A 4. sz. közepétől császári ren-deletek egész sora vonatkozik orvosokra. Így például, hogy ne maradj-a-nak ellátatlan területek, Septimius Severus és Antonius Pius idejétől pri-vilégiumot csak azoknak az orvosoknak adtak, akik saját szülővárosukban gyógyítottak.

Rómában a közegészségügy intézményeihez tartozónak mondhatjuk az i. e. 1. században elterjedt közfürdőket (*balneae*), majd később, a csá-szárkorban azokat a fürdő- és szórakozóhelyeket (*thermae*), amelyek a test és a szellem felüdülését egyaránt szolgálták. Az intézményes gyó-gyítás köréből megemlíthető még Athénból az ún. „aggok háza” (*gerusia*), ahol időseket, egyedülálló polgárokat gondoztak. Homérosz említi az Odüsszeiában az ún. közösségi szobát, ahol a hajléktalanok díjtalanul szállást kaphattak. Szólnak tudósítások arról is, hogy a hajléktalanok oly-kor a nyilvános közfürdőben is oltalmat kerestek.

Pénzbeli és természetbeni ellátások

Az állami gondoskodás oly intézményeit, mint a pénzbeli és természetbeni juttatásokat akként is lehet csoportosítani, hogy ezek mely fajtáit alkalmazták háború, s melyeket béke idején.

Háború idején az ókori Görögországban a hadirokkantokról, hadiárvákrol, veteránokról való gondoskodás sorrendisége alakult ki, míg Rómában a hadirokkant veteránokat illetve meg elsődlegesen az állami gondoskodás. Ennek az volt az oka, hogy a görög városállamok nem folytattak hódító katonapolitikát, nem tartottak fenn állandó zsoldos hadsereget, a védelmet a polgárokból szerveződött hadsereg látta el, s ez vett részt az egyes városállamok közti háborús torzszalkodásokban is. Érthető ezért, hogy a hadigondozás súlypontja a helléneknél a háborúban megrokkant polgárral, a háborúban elesett özvegyével és hátramaradt árváival való törődésre helyeződött. Rómában, amely már a pún háborúkat megelőzően a területi expanzió útjára lépett, más volt a helyzet. E politikához harcedzett, professzionátus zsoldos hadseregre volt szükség, amelyet elsőként Marius hozott létre, s mindvégig ez is maradt a római hadiszervezet alapja. A többnyire húsz évi szolgálatra elszegődött katonák nem nősülhettek, családot nem alapíhattak, így az állami hadigondozás problémáját Rómában nem a hátramaradottak jelentették, hanem az életerejük teljében lévő leszerelt katonák, a veteránok végkielégítése, a polgári életbe való integrálása.

Ehhez társult az a további igény, hogy a hadirokkantakról is valamilyen módon gondoskodni kellett. Nemcsak Rómában, Görögországban is. Plutarkhosz beszél arról, hogy már Szolón törvényt hozott a háborús sebesültek, közülük is főként az egyedülálló rokkantak létfenntartásának biztosítására. Peisizisztratosz ezt az ellátást minden háborús rokkantára kiterjesztette. Athénban minden háborús sebesült polgár csekély összegű jutalmat kapott a haza védelméért, ezt az állam készpénzben fizette ki. Ehhez járult természetbeni szolgáltatásként az ingyenes orvosi kezelés és a szükséges gyógyszerek. Az özvegyek és árvák felett az állam gyámiságot vállalt. Bár a hadirokkantak özvegyei rendszeres támogatásban nem részesültek, az elárvult gyermekek neveltetése és pénzbeli ellátása a gyámi tisztség betöltésétől nagykorúságuk (fiúk 18, lányok 14 év) eléréséig államköltségen történt. A lányok támogatása többnyire férjhezmenetelükkor adott hozományból állt. Vitatott, hogy más árvák, akik apjukat nem a háborúban veszítették el, igényjogosultak voltak-e. A forrásokból úgy tűnik, legfeljebb azokra az esetekre ismerték el ilyenkor az igényjogosultságot, amikor az árva teljesen hozzátartozók nélkül maradt.

Rómában a veteránokat – közülük is elsősorban a hadirokkantakat – megillette az a privilégium, hogy őket a városi, községi orvos ingyenesen kezelje és gyógyszerrel lássa el. A veteránok a polgári társadalomba való beilleszkedésének legfőbb eszköze a kolóniákba való letelepítés volt, ami abból állt, hogy katonai rangjuknak megfelelő mennyiséget osztottak ki részükre a földparcellákból. A letelepítés indoka nem csupán „szociálpolitikai” volt, hiszen a *colonus*-szá vált veteránok a távoli birodalomrésze-

ken is Róma megbízható támaszai maradtak, s talán az sem volt elhanyagolható szempont, hogy ezt a harcedzett tömeget biztonságpolitikai okokból is célszerű volt az örökös belvillongásokkal küszködő fővárostól távoltartani. Beilleszkedésük elősegítése azonban nem kizárólag az állam gondja volt. A katonák például saját maguk is kötelesek voltak takarékpénztárat létesíteni, melyben a főparancsnok által alkalmanként juttatott ajándék felét voltak kötelesek elhelyezni.

Béke idején Görögországban a pénzbeli juttatás formáját kezdetben a magukra maradt testi fogyatékosoknak juttatott segélyek képezték. Az i. e. 4. században, a perzsa háború után, ahogy létrejött az ókori „proletariátus”, úgy alakult át a kizárólag a háborús sérültekkel és a hátramaradottakkal törődő gondoskodás az öregek és munkanélküliek általános ellátásává. Megszűnt a különbségtevés civil és katonai járadékos között. Magától értetődő volt, hogy *minden* görög polgárról gondoskodjanak, aki testi fogyatékosága következtében nem tud munkát végezni, s akinek hozzátartozója nem volt, állami támogatást kapott. E jogosultság feltétele meghatározott jövedelemhatárhoz kötődött. Ezenkívül a kérelmezőnek birtokosnak kellett lennie, és élete aktív éveiben valamilyen szolgálatot kellett teljesítenie a város számára. Az összeg alig volt elegendő arra, hogy a jogosult mindennapi létfenntartásának felét fedezze. A rászorultságot a népgyűlés vizsgálta felül, és hagyta jóvá. Minden polgárnak jogában állt az érdemtelen kérelmező (naplopó, csavargó) ellen panaszt tenni. Az államköltségen ellátott polgárt kirekesztették a hivatalokból és a katonai szolgálatból. Nem tudjuk, hogy a támogatás nagysága függött-e a szegénység fokától. Bizonyosan csak annyi állítható, hogy minden rászoruló egy obulusnál kevesebbet, s két-három obulusnál többet nem kaphatott naponta. (Összehasonlításképpen: egy szarvasmarha értéke ekkor 36 ezer obulus volt.) A támogatást mintegy öthetenként folyósították, tehát évente tíz alkalommal. Minden szakaszra még külön engedélyt kellett kérni az ötszázak tanácsától. Ha valaki segély ellen felszólt, a segélyre való jogosultság felől bírósági eljárásban döntöttek.

A finanszírozás ún. közjóléti adóból történt. Az i. e. 5. sz. elején Athén mintegy 500 rokkantról és munkaképtelenről gondoskodott. A peloponnészoszi háború után az ellátásra való jogosultság, figyelembe véve az igénylők sokaságát, valószínűleg szélesebb körre terjedt ki.

A gyerekeknek szüleikkel szemben eltartási kötelezettségük volt. Érdekességgént megemlítendő, hogy Szolón két törvényében ez alól kivételeket is találunk:

– „a fiú nem tartozik apját vénségében eltartani, ha ez őt valami hasznos foglalkozásra taníttatni elmulasztotta”;

– „egy hetéra által szült fiúgyermek később nem tartozik apjának vénségére segélyre lenni, mert nem rendes házasságból származik; s csak a bujaságnak köszönheti létezését; mi pedig korántsem jutalmazandó meg a gyermeki és szolgálatkészség által”.

Démoszthenész egy sajátos öregségi járadék bevezetését is javasolta, ez azonban nem valósult meg.

Az állami pénzbeni juttatás másik formája a görög polgárok számára

a *theorika*, amit Periklész korától i. e. 339-ig a színházi előadások tartama alatt az államkasszából folyósítottak. Sokáig élt a szakirodalomban az a nézet, hogy a *theorika* színházi belépőjegy volt. Valóban akkor adták, de nem a jegy árát jelentette, hiszen a színielőadások az i. e. 5. századig ingyenesek voltak, hanem tulajdonképpen az előadások idején kiesett kereset pótlására szolgált. A jobb módúak kezdetben restellték, hogy igényeljék, később azonban ők is jelentkeztek érte, mintegy jelezve, hogy nem gazdagok, s így kibújhassanak a helyzetükkel járó adózási kötelezettség alól. Az igényjogosultság elbírálása a későbbiek során is problémát jelentett, ezért azt az általános elvet fogalmazták meg, hogy azt a polgárt kell rászorultnak tekinteni, aki máshonnan nem részesül semmiféle állami javadalmazásban. A *theorika* kiosztása kezdetben a nagy állami ünnepekhez kötődött, később havonta osztották, s a kifizetésről a népgyűlés által a jómódú (s ezért nem érintett) polgárok közül erre a célra választott tisztviselő gondoskodott. Ő ügyelt arra is, hogy a juttatásból ki legyenek zárva azok, akik elhanyagolják a népgyűlés látogatását. Idővel a *theorika* elveszítette színházhoz kötöttségét, így aztán a szegényebb néprétegnek járó rendszeres járadékszerű pénzsegélynek kezdték tekinteni. A finanszírozás kezdetben a gazdagabb polgárok által befizetett kölönadókból történt. A közgondolkodás ezt nem alamizsnának tekintette (amit a koldusoknak szokás adni), hanem helyénvaló közösségi hozzájárulásnak, amely a polgár adott szintű, őt mintegy „állampolgári jogon” megillető életszínvonalát biztosítja, s amely nélkül a demokrácia intézményei nem működhetnének kielégítően. A későbbiek során kiegészítője lett az államtól különböző címeken járó pénzbeli járadékok rendszerének, tehát köztisztviséget vállaló polgár is részesülhetett belőle (ha egyébként szűkölködött), sőt, a hadirokkantakat megillető pénzjavadalmakat is kiegészíthette. Arisztotelész az i. e. 4. században már 20 ezer polgárról beszél, akik valamilyen állami ellátmányban részesültek. Athén ily módon nagymértékben megvalósította azt az eszmét, hogy a szabad polgárnak „állampolgári jogon” *trophé*, azaz állami életjáradék jár.

A természetbeni juttatások az ókorban a rendes és rendkívüli *gabonaellátás* formájában jelentkeztek. Földrajzi adottságai miatt *Hellász* számára a honvédelemmel vetekedő fontosságú stratégiai kérdés volt a gabonaellátás, hiszen behozatalra szorult. Következésképpen a poliszok lakossága számára elegendő mennyiségű készletet kellett felhalmozni illetve a nép között felosztani. A szegénysorsúak gabonaellátásáról Athén sajátos módon gondoskodott: arra ösztönözte jómódú polgárait, hogy külföldről gabonát vásároljanak, és azt rászoruló polgártársaik között a beszerzési árnál alacsonyabb áron eladják. A különbözetet úgy tekintették, mint egyfajta jótékony célú alapítványt a szegénység javára. A későbbiekben a magánkereskedelem nem volt képes az ellátási problémákat megoldani, ezért az i. e. 4. századtól az állam vette kézbe a gabonaimportot, az elosztást, a belföldi árszínvonal feletti ellenőrzést. Ínséges időkben meghatározták azt a gabonamennyiséget is, amit az egyes háztartások a birtokukban tarthattak. A fölösleget mindenki tartozott a közösség rendelkezésére bocsátani. Külön hivatalok foglalkoztak a gabona-

ügyi igazgatással. Természetes, hogy e hivatalnokokat is a nép választotta. A finanszírozás a jómódú polgárok adóiból illetve az államkasszából történt. A szükséghelyzetekben történő gabonaosztásnak minden állampolgár részese volt, anyagi helyzetétől függetlenül. A kiosztásra havonta két alkalommal került sor, de a forrásokból nem állapítható meg pontosan sem a mennyiség, sem a jogosultak száma. (Alkalmilag osztottak gabonát az athéni állami ünnepek és áldozatok bemutatása alkalmából is, ezt a *theorika* pénzekből fedezték.

Rendszeres gabonaosztásokról Számoszról, Pároszról és Rhodoszról vannak értesüléseink. Egy i.e. 2. századból Számosz szigetéről származó törvény a gabonaellátás rendjét szabályozza. Állami alapítványról esik benne szó, mely arra a célra létesült, hogy gabonát és más élelmiszereket vásároljon fel. Az alapítvány pénzeszközeit az alapítók kamatmentesen bocsátották rendelkezésre, ezeket a népgyűlés jóváhagyásával külön e célra megválasztott tisztségviselők osztották fel a községek között, amelyeknek a kölcsön kamatait be kellett fizetniük az alapítványhoz, s ennek fejében kapták meg az őket megillető gabonamennyiséget. A pénzek más célra való felhasználása tilos volt, és szigorú büntetés alá esett. Az állampolgári jogon járó juttatás szétoztására minden hónap elején került sor. Minden városlakó polgár megkapta, aki személyesen jelentkezett érte. Kivételt képeztek a betegek, akik elhozathatták mással is a nekik járó fejadagot.

Rómában is léteztek az egyfajta keresetkiegészítésnek tekinthető pénzbeli juttatások, az ún. *congiariumok*, és a természetbeni gabonaosztások (*annonae* illetve *frumentationes*). A vagyonos patrónusok a szegényebb sorsú klienseknek ingyenes földhasználatot (*precarium*) engedélyeztek. Többé-kevésbé el is tartották őket, így szorosan kézbentartott szavazótáborra és kortesekre leltek bennük a különböző magisztratúrákra való pályázataik feletti szavazásnál. A juttatások címzettjei elsődlegesen a foglalkozás nélküliek, a koldus sorban tengődő munkátlanok. Ezt azért kell hangsúlyozni, mert elvben a *congiarium* osztása általában a polgárság, a plebs számára történt, a gyakorlati végrehajtás szempontjából viszont csak azok jöttek figyelembe, akik rászorultságuk miatt rendszeres gabonaellátásban részesültek. A *congiarium* eredetét tekintve tisztán természetbeni (például étolaj, bor, ritkábban gyümölcs, só, hús). Ezeket a *frumentum*hoz ráadásként osztogatták. A sokgyerekes családok többet kaptak, mint a gyermektelenek. Ezek az adományok nagyobb állami ünnepekhez, a császári család jelesebb eseményeihez, illetve a háborúkban aratott győzelmekhez s az azokat követő diadalmenetekhez kapcsolódtak. Forrásul a császár magánvagyonra szolgált. Majd amikor Caligula nyilvánítja, hogy a népnek ehhez a juttatáshoz joga van, a *congiariumot* az államkincstárból fizetik, s az alkalmi természetbeni juttatás fokozatosan a „követelőző népség” számára járó rendszeres pénzjáradékká kezd válni.

Megemlítenő még a katonáknak járó *donativa* (másképpen időszakos pénzajándék) valamint a *missilia* (azaz pénzszerzés a nép közé). Ez utóbbi a köztársasági korban főként választások idején színház-, cirkusz-, fürdő-

jegyek stb. formájában jelent meg. A címzett bárki a tömegből, véletlen, hogy ki és mennyit tudott összeszedni.

A természetbeni juttatások Rómában is az intézményes gabonaellátás formájában jelentkeztek. A cél itt is kettős: egyrészt népélelmezési szempontok, másrészt a lakosság megnyerése a politika számára. Az i. e. 2. századból való, s Gracchus nevéhez fűződő *lex Sempronia frumentaria* meghatározta, hogy minden római polgár milyen mennyiségű gabonát és milyen áron kapjon havonta. Ezt számtalan gabona-törvény követte. A gabona-juttatások helyébe a 3. századtól a kenyérosztás (*panis civilis*) lépett. Nem világos, vajon valamennyi polgár jogosult volt-e kedvezményes állami gabonára, vagy csak a szegényebb néprétegek. Egyes forrásokból arra lehet következtetni, hogy csak a római polgárjoggal rendelkezők, s közülük is csak a szegényebbek. A rabszolgákról és a peregrinusokról gazdájuk vagy római patrónusuk gondoskodott. A jogosultság további feltétele volt, hogy a jogosított Róma állandó lakosa legyen. A rászorultságot Caesar óta vizsgálták, ún. census lajstrom alapján! Később kisebb területi egységeként vezettek listát a rászorulókról. A gabonaosztás, ha árát összevetjük a bérekkel, majdhogynem ingyenes volt. A 3. sz. folyamán a járadékosok számának növekedésével az államkincstár kiadásai jelentősen gyarapodtak, némely szerző szerint ez nagymértékben hozzájárult a római gazdaság válságához.

Egyesületek, alapítványok

Az elemi szükségleteket biztosítani igyekvő pénzbeli és természetbeni szolgáltatások mellett a létbizonytalanság elkerülésének más eszközei. Így az átmeneti anyagi nehézségek áthidalására létrejött önkéntes segélyegyesületek illetve alapítványok is fellelhetők az ókorban.

Az ókori Görögország számtalan kultikus egyesülete közül – témánk szempontjából – kiemelendők az *eranosz* egyesületek. (Az elnevezés az *eran*, azaz szeretet szóból származik.) Ezek lényege abban állt, hogy több személy, akik egymással baráti viszonyban voltak (nevük ezért *philoí*, azaz barátok, bizalmas társak) közös étkezés alkalmával meghatározott célra pénzt adtak össze. Az adomány célja igen változatos lehetett, de elsődleges rendeltetésének azt tartották, hogy a váratlan körülmény folytán szorult anyagi helyzetbe került egyesületi tagok átmeneti nehézségeit segítsen megoldani. Az egyesületekre már Szolón törvénykönyvében voltak rendelkezések. A szolóni törvények nyújtotta egyesülési szabadság alapján létrejött *eranosz* egyesületekről azonban csak jóval későbbi időből, a hellenisztikus korból maradtak fenn források, főleg feliratokon megörökített egyesületi statútumok. A feliratok lelethelyei alapján megállapítható, hogy általánosan elterjedtek voltak mind a görög félszigeten (Athén, Peloponnészosz, Delphi), mind az Égei-tenger szigetvilágában (Délosz, Rhodosz, Kósz, Thera), de a Fekete-tenger menti kolóniák területén, Kis-Ázsiában és Egyiptomban is. Az egyesület belső rendjének kialakítása a tagok autonóm döntésére volt bízva. A *nomosz*, vagyis az

alapszabály határozta meg a tagsági viszonyra, a képviseleti szervekre, a közös cél finanszírozására, valamint a tagsági juttatásokra vonatkozó előírásokat. A hellenisztikus korban a görög polgárjoggal rendelkező férfiak mellett már külföldiek is lehettek tagok, sőt (kivételesen) rabszolgákat is felvettek az alacsonyabb rendű munkák elvégzésére. Később szörványosan megjelentek a tisztán rabszolgákból, illetve felszabadítottakból álló *eranosz* egyesületek is.

Az egyesületbe való belépéshez formális jelentkezésre volt szükség. A kérelmet többnyire a tisztségviselők bírálták el, gyakran azonban a közgyűlés szavazott a felvételtől. Az elbírálásnál külön vizsgálták a kérelmező polgári státusát és erkölcsi tulajdonságait is. Az alapítók az egyesület létrehozásához nagyobb összegű pénztőkével, ingatlanokkal és munkaerő biztosításával (többnyire rabszolgákéval) járultak hozzá. Az egyesület rendes bevételei közé tartoztak a belépési díjak és havi tagdíjak, továbbá az egyesületi vagyon állandó hozadéka is, amely a kihelyezett tőke kamataiból, a bérbeadott ingatlanok bérbevételeiből, alapítványi járadékokból állt össze. A rendkívüli bevételek a tagok alkalmakhoz kötött adományai voltak, továbbá az örökségek, pénz- és ingatlanjáradék formájában eszközölt juttatások. Segélyezési ok volt például, ha a tagot vagy családtagját hadifogságból, adórszolgátságból kellett kiváltani, lányát kellett férjhez adni, vagy terhes adósságának visszafizetését kellett támogatni. E kölcsönök rendkívülisége és segély-jellege abban állt, hogy nem kellett utánuk kamatot fizetni, ami az ókori hitelviszonyokra tekintettel aligha lebecsülhető jelentőségű segítség volt. Halálozás esetén az *eranosz* tagja jogosult volt arra, hogy részére az egyesület sírhelyet, síremléket biztosítson, továbbá egyszeri pénzsegélyben részesítse a hátramaradottakat. Ezeket a pénzjuttatásokat nem kellett visszafizetni, tehát valódi segély jellegét mutatták.

A görög *eranosz* római megfelelői a *collegia tenuiorum* gyűjtőnévvel illetett egyesületek voltak. Ezek lényegében a szegényebb sorsú polgárok önkéntes társulásai voltak abból a célból, hogy tagjaiknak méltó eltemetéséről gondoskodjanak, továbbá egyfajta önszegélyező pénztárákként átmeneti segítyt nyújtsanak azoknak a tagtársaknak, akik baleset vagy betegség következtében nehéz anyagi körülmények közé jutottak. Traianus császár (98–117) ifjabb Pliniushoz írt levelében az áll, hogy a császár nem emel kifogást egyesületek létrehozatala, illetve az általuk folytatott gyűjtés ellen, „ha azok a gyűjtés eredményét arra használják fel, hogy vele a szegénysorsúak ínségét enyhítsék”. E kollégiumok pártfogoltságára utal Marcianusnak az a császári rendeletekre hivatkozó megjegyzése, mely szerint azok tiltják ugyan, hogy a katonák egyesületeket alakítsanak, de „a szegény sorsúaknak megengedett, hogy havi hozzájárulást adjanak össze, de havonta csak egy alkalommal gyűlhetnek össze, nehogy ennek ürügyén valamiféle tilos egyesületeket hozzanak létre”. E két idézetnek jelentőségét az adja, hogy míg a császári egyeduralom általában bizalmatlanul szemlélte a polgárok önkéntes egyesületeit – államellenes szervezkedésre gyanakodott –, addig kifejezetten engedékeny a *collegia tenuiorum* tekintetében, mintegy pártolva azok karitatív tevékenységét. Törté-

netírók elbeszéléseiből tudjuk, hogy a köztársaság második századának eseti kezdeményezéseiből a köztársaság utolsó századára szabályosan szervezett egyesületek jöttek létre, melyek virágkorukat az 1–2. században érték el, hogy azután a dominatus korában átadják helyüket a keresztény karitatív szervezeteknek.

Az egyesületek belső rendét ugyanúgy *alapszabály* rögzítette, mint a görögöknél, itt csupán az eltéréseket említjük. Az alapszabályok általában korlátozták a taglétszámot, mely általában 60 fő körül ingadozott. Septimius Severus egyik rendelete azt is megtiltotta, hogy valaki egyidejűleg több kollégiumnak lehessen tagja. A havi tagdíj befizetésével hátralékban maradt tagtól a járandóságot az egyesület per útján is behajthatta, a tag halála esetén az örökösökön is. Az egyesület tagjainak nyújtott szolgáltatásai is hasonlatosak voltak a görögökéhez. Nem járt temetési segély a tag öngyilkossága esetén. Természetbeni juttatások közé tartozott a tagok ingyenes orvosi ellátása is az egyesületi orvosok által. Imateriális szolgáltatásként jött figyelembe a tagoknak nyújtott jogvédelem.

A jótékony célú állami alapítványok (*alimentatio*) viszonylag később jelentek meg a római társadalomban, tulajdonképpen csak a principátus első századában. Kizárólagos rendeltetésük az volt, hogy a rászoruló fiatalok részére tartást biztosítsanak. Minden valószínűség szerint Nerva császár (96–98) volt az első, aki alapítványokat hozott létre nemcsak Rómában, hanem az egész itáliai félszigetre kiterjedő hálózatként. Ő volt az, aki megparancsolta, hogy Itália városaiban a nélkülöző szülők fiait és lányait közkölségen bizonyos szinten ellássák. Nerva kezdeményezését Traianus folytatta, s építette ki jogintézménnyé, megemelve egyúttal a támogatás mértékét is. Plinius szerint a császár egyedül Rómában ötezer fiút vétetett listára avégett, hogy részükre rendszeres állami támogatást biztosítson. Ez az intézmény virágkorát a 2. században érte el, Antonius Pius alatt. Septimius Severus újra szabályozta az alapítványt abban a tekintetben, hogy az *alimentatio*val terhelt magántőkét állami kezelésbe vonta, és az államkincstár vette át a járadékok kifizetését is. Commodus alatt azonban a kincstár kilenc éven át nem tudott eleget tenni fizetési kötelezettségének, s még Pertinax sem volt abban a helyzetben, hogy a Commodus korából való hátralékot utólag kifizesse. Átmenetileg beszüntette az *alimentatio* kifizetését, és felmentette a járadékköteles birtokosokat a járadék fizetése alól. Heliogabalus alatt, a császári ház és az államkincstár elszegényedésével az *alimentatio* véglegesen megszűnt. Constatinus idejében már csak kíváncsian hangzott el, hogy az államkincstár támogassa a szegénysorsú gyerekeket.

Az *alimentatio* elterjedtségéről nincs világos képünk. Traianus alatt Rómán kívül még csak néhány városban, később negyven városban dokumentálták létezését. A későbbi császárok többször kinyilvánították ugyan szándékukat az alapítványoknak egész Itáliára történő kiterjesztésére, ezt a célt azonban kellő anyagi fedezet híján sosem tudták elérni. Még kevésbé azt, hogy a provinciákban is létesüljenek ilyen alapítványok. Lehetséges azonban, hogy ebben közrejátszott az is, hogy az egyes váro-

soknak maguknak is voltak saját *alimentatio*ik, s nem hoztak létre külön császári alapítványokat.

Az *alimentatio* kedvezményezettjei elsősorban fiúgyermekek, 18. életévük betöltéséig, továbbá 14. életévüket be nem töltött leánygyermekek voltak. Arról viszont nem tudósítanak a források, hogy mely kortól fogva volt esedékes a járadék. Kifizetése havonta történt a gyermek szülei (vagy ha ők nem éltek, a gyám) részére, mégpedig szabályként gabona, kivételképpen pénz formájában. A járadék összege nem volt éppen magas: gabonából egy fiúgyermek évi 48 *modiust* (243 kg), a lányok ennél kevesebbet, évi 36 *modiust* kaptak. A mérték megállapításánál figyelembe vették, hogy a felnőtt lakosság részére Rómában szétosztásra kerülő *frumentatio* mértéke sem volt több évi 60 *modius*nál.

Az *alimentatio* finanszírozása kezdetben a császári magánvagyonból, később állami pénzek felhasználásával történt. Mivel a jogalanyisággal felruházott valódi alapítványok konstrukciója ebben a korban még ismeretlen volt, másrészt az örökös pénzromlások veszélyeztették az ilyen tartós célú vagyontömegek értékállandóságát, sajátos jogi megoldásokat kellett találni. Az egyik az volt, hogy Nerva és Traianus kedvező kamatfeltetelek mellett állami pénzkölcsönöket nyújtott magánosoknak, azzal a megkötéssel, hogy a kölcsönt felvevő a kamatokat meghatározott vagyontalan fiatalok eltartására volt köteles fordítani. A stabilitást ennél a megoldásnál az biztosította, hogy a kamatláb a szokásosnál alacsonyabb volt (évi 5%), így az adósok nem siettek tartozásaik visszafizetésével. Egy másik konstrukció értelmében a császári illetve állami földeket magánosoknak haszonbérbe adták, azzal a kikötéssel, hogy azok a haszonbért *alimentatio* céljára fordítsák. Ennek a konstrukciónak az volt az előnye az előbbivel szemben, hogy az *alimentatio* céljára szánt vagyontömeg nem inflálódott, hiszen a haszonbér mindenkori nagyságát a piaci és értékviszonyokhoz igazították. További előnyként jelentkezett, hogy az *alimentatio* folyósításának elmaradása esetén az állam a földet minden további nélkül bevonhatta és másnak adhatta ki, miként arra Plinius is rámutat.

E tisztán közjogi, közigazgatási formák mellett magánjogi megoldások is előfordultak olyankor, amikor egy magánszemély kívánt *alimentatiora* alapítványt tenni. Ezt megtehetette élők közötti szerződéssel vagy végrendeleti úton. A felajánlott ingatlanvagyon egy községre (városra) vagy valamely egyesületre ruházta át, azzal a meghagyással, hogy azt az általa megadott célra fordítsák. Ilyenkor az alapítványi cél megvalósulása felett (a közösségi érdekekre tekintettel) államigazgatási szervek gyakoroltak felügyeletet. Ezekkel az alapítványokkal bizonyos értelemben rokonságot mutat az az eset, amikor magánszemélyek ösztöndíjat biztosítottak szegénysorsú tehetséges fiatalok taníttatására, ezekben az esetekben azonban a vagyoni juttatás időtartama behatárolt volt.

Az állami alapítványok mellett léteztek a dominatus korában magán-alapítványok (*piae causae*, vagyis kegyes alapítványok). Ezek olyan vagyontárgyak – mindenekelőtt házingatlanok – voltak, melyek oltalomra, különös gondoskodásra szoruló személyek befogadására és ellátására szolgáltak (imaházak, kórházak, szegényházak, gyermekmenhelyek, öre-

gek otthonai). Ezek az intézmények főleg a birodalom keleti felében honosodtak meg, s létrejöttük alapvető motívuma a kereszténység karitatív célkitűzéseinek szolgálata volt.

E rövid számbavétel azt mutatja, hogy nincs sok új a nap alatt. Legújabbkori tudásunknak pedig, úgy gondolom, nem árt, ha néha visszatérünk, akár példát venni, akár a hibákból okulásképpen továbblépni. A feltárt ismeretek eredményeképpen megkérdőjelezhető az a két háború közötti magyar szociálpolitikusok által szinte egyöntetűen vallott nézet, hogy az ókornak nem volt szociálpolitikája.

Hivatkozások

- Affolter, F.: *Die Persönlichkeit der herrenlosen Sklaven*, Leipzig, 1913.
- Andreades, A.: *Geschichte der griechischen Staatswirtschaft*, München, 1931. Szepessy Tibor (szerk.): *Az antik Róma napjai*, Budapest, é. n.
- Arisztotelész: *Az athéni állam*, Budapest, 1954.
- Arisztotelész: *Politika*, Budapest, 1984.
- Baas, J. H.: *Die geschichtliche Entwicklung des ärztlichen Standes und der medizinischen Wissenschaft*, Berlin, 1986.
- Becker, W. A.–Marquardt, J.: *Handbuch der römischen Alterthümer*, Leipzig, 1856.
- Benedek Ferenc: „Így szórták a pénzt Rómában”. *Jogtudományi Közlöny*, 1982/37.
- Biscardi, A.: *Profilo di diritto greco antico*, Milano, 1974.
- Blass, F.: *Die sozialen Zustände Athens im 4. Jahrhundert vor Christus*, Kiel, 1885.
- Bolkestein, H.: *Wohltätigkeit und Armenpflege im vorchristlichen Altertum*, Utrecht, 1939.
- Fuchs, R.: *Geschichte der Heilkunde bei den Griechen*. In: *Handbuch der Geschichte der Medizin*, Jena, 1902.
- Gaudement, J.: *Institutions de l'antiquité*, Paris, 1967.
- Hagemann, R. H.: *Die Stellung der Piae Causae nach iustinianischem Rechte*, Basel, 1953.
- Herzog, R.: *Arzthonorar*. In: *Reallexikon für Antike und Christentum*, Stuttgart, 1950.
- Käser, M.: *Römisches Privatrecht*, 2. kiadás, München, 1971.
- Marquardt, J.: *Das Privatleben der Römer*, Leipzig, 1886.
- Müller, A.: *Jugendfürsorge in der römischen Kaiserzeit*, Hannover–Berlin, 1903.
- Petz Vilmos (szerk.): *ókori Lexikon*, Budapest, 1985.
- Orelli, I. C.: *Inscriptionum Latinarum selectarum amplissima collectio*.
- Overbeck, J.: *Pompeji in seinen Gebäuden, Altertümern und Kunstwerken*, Leipzig, 1866.
- Philisborn, A.: „L'Abandon des esclaves malades”. *Revue Historique de Droit*, 1950/28.
- Platón: *Az állam*. Budapest, 1970.
- Poland, F.: *Geschichte des griechischen Vereinswesens*, Leipzig, 1909.
- Robertis, F. M. de: *Il fenomeno associativo nel mondo romano*, Napoli, 1955.
- Rostovtzeff, M.: *Gesellschafts- und Wirtschaftsgeschichte der hellenistischen Welt*, Darmstadt, 1955.
- Schadler, F.: *Über das römische Begräbniswesen*, Landau, 1988.
- Taubenschlag, R.: *The Law of Graeco-Roman Egypt in the Light of Papyri*, Warszawa, 1955.
- Waltzing, J. P.: *Études historiques sur les corporations professionnelles chez les Romains*, Louvain, 1895.
- Ziebarth, E.: *Das griechische Vereinswesen*, Leipzig, 1896.

Léderer Pál

Teher alatt nő a pálma...

Egy korábbi tanulmányban¹ azzal a kérdéssel foglalkoztam, milyen terhelés nehezedett a magyar óvodákra. Itt azt próbálom meg bemutatni, hogyan reagált e terhelésre – állományfejlesztési adatokban megragadhatóan – az óvodai intézményrendszer.

*

Az óvodai ellátottság kérdéseivel foglalkozó tanulmányok (és statisztikák) *együtt* kezelik a *területi* (tanácsi) és az *üzemi* óvodákra vonatkozó adatokat. Ez természetesen teljesen logikus eljárás, hiszen a rendelkezésre álló óvodai férőhelyek száma a területi és az üzemi óvodák férőhelyeinek számából áll össze. Az óvodai ellátásban részesülő gyerekek összességét a területi *valamint* az üzemi óvodákba bejáró gyerekek teszik ki.

Ugyanakkor az üzemi óvodáknak az óvodai ellátottság alakulásában játszott szerepe (amin egyszerűen szerepkörük súlyát illetve lehetőségeiket értem) oly sajátosan különbözik mindvégig a területi óvodákétól, hogy célszerűnek látszik a két intézményrendszer fejlődésének történeti elemzését, ahol lehet, külön-külön elvégezni.

Nem árt nyomatékkal hangsúlyozni: más az *üzemi óvodák* és más az *üzemek* szerepéről beszélni. Tévedés lenne azt hinni: attól, hogy külön-külön mutatjuk be a területi és az üzemi hálózat adatait – hogy aztán rámutassunk trendjeik eltérő vagy megegyező vonásaira – már voltaképp „elméleti síkon” is elkülönített elemzését adjuk *állami* (területi) és *vállalati* szociálpolitika elkülönült működésének. Látni fogjuk majd: a kezdeteket leszámítva, az üzemeknek kiszabott szerepet az az ellentmondásosság jellemezte, hogy miközben rendelkeztek egy önálló hálózattal, feladatuk az óvoda-fejlesztésben elsődlegesen nem ennek az önálló hálózatnak a felfuttatása volt, hanem a területi hálózat fejlesztésének pénz-eszközökkel, egyéb anyagi javakkal, kapacitással, munkával való támogatása. Így állhat elő az a helyzet, hogy miközben az óvoda-ügy nehézségeinek „elhárításában” mind jelentősebb és mind kevésbé pótolható szerep jut az üzemeknek-vállalatoknak, ha csak szűken a kontingensek ada-

tait tekintjük, úgy tűnik, mintha az üzemek – hálózatuk lanyhább fejlesztésével – kivonnák magukat a „közös” terhek viselése alól. Koránt sincs persze így, azonban az kétségtelen, hogy az óvodák és óvodások körül kavargó viharok bizonyos értelemben kevésbé érintették az üzemi *hálózatot*, mint a tanácsi óvodákat. (Míg 1952-höz képest 1983-ban 2 770-nel több óvoda működik az országban, az üzemi óvodák száma e 30 év alatt, az ország iparosodása ellenére még százszal sem gyarapodott. Az üzemi óvodák mindig is kis hányadát tették ki a teljes óvoda-állománynak, s ez az arány az idő múlásával egyre kisebb.)

Az üzemi óvodák számának és arányának alakulása jól mutatja az ipar-telepítésekkel való összefüggést. Az üzemi óvodák ugyanis döntően iparvállalatok, üzemek óvodái,² a térszek és állami gazdaságok által működtetett óvodák mindig is csak töredékét tették ki az állománynak³. Ennek megfelelően az üzemi óvodák mintegy fele mindig is budapesti volt, másik felén a vidék úgy osztozott, hogy a városi üzemi óvodák aránya fokozatosan nőtt, s kezdte megközelíteni a budapestiekét, aminek következtében a nyolcvanas évek elején a községekben az üzemi óvodáknak csak alig valamivel több, mint 10%-a található. Ez arányát tekintve is, de abszolút súlyában különösen negligálhatóvá teszi a községi üzemi óvodáknak az óvoda-ügy fejlődésében betöltött szerepét.

Nemcsak az óvoda-állománynak, az „óvodás-állománynak” is egyre csökkenő hányada lelhető fel az üzemi hálózatban. Bár az üzemi óvodákba beírt gyerekek száma a három évtized alatt – váltakozó mértékben – nőtt, ez a növekedés korántsem volt *arányos* azzal a felvétel-kényszerrel, amely a területi óvodákra hárult.

Mindez, megítélésem szerint, kellőképpen indokolja, hogy külön beszéljünk a két hálózatban lezajlottakról.

Az első évtized⁴

Az adatokból úgy tűnik, hogy jószerével az 1952 és 1955 közötti időszak az egyetlen, amikor az üzemi óvodák igazán dinamikus fejlődéséről beszélhetünk. Tegyük ehhez hozzá, hogy minden bizonnyal még ennél is dinamikusabb fejlődés jellemezte az 1945-től idáig vezető korszakot, melyre – megfelelő adatok hiányában – az elemzés nem terjedhet ki. E fejlődést elég jól mutatja, hogy 1938-ban mindössze 12 üzemi óvoda működött az országban⁵, s még ha a női foglalkoztatottság (a háborús évek következtében megindult) számszerű növekedésének hatására nőhetett is 1938-tól 1945-ig az üzemi óvodák száma, a hálózat bővülése akkor is nyilvánvaló⁶.

1952-ről 1955-re Budapesten az üzemi óvodák száma 28%-os növekedést mutat. A férőhelyek számának ennél lényegesen nagyobb arányú gyarapodása elég egyértelműen látszik arra utalni, hogy nemcsak az újonnan létesült óvodák férőhelyei gyarapították az állományt, hanem a meglévőkhben is elég intenzív „bővítések” kényszerültek. (Ami, a tanácsi és az üzemi hálózatot együttesen tekintve, több ezer „definíciós úton létre-

Az üzemi hálózat bővülésének mértéke

	1952	1955	1958	1967	1972	1976	1980	1983
Budapest								
Óvodák száma	144	186	187	165	168	182	193	189
Férőhelyek száma	8025	11 606	11 445	10 343	12 090	14 869	16 581	16278
Beírt gyerekszám	6665	10 592	12 783	11 241	14 468	16 053	20 233	15 067
Túltöltés*	83,1	91,3	111,7	108,7	119,7	108,0	122,0	92,6
Városok								
Óvodák száma	83	114	120	114	128	141	156	152
Férőhelyek száma	4340**	6295**	6487	6343	8030	10 436	13 486	13 768
Beírt gyerekszám	3970**	5747	7359	6615	9714	12 016	16 950	14 510
Túltöltés	91,5**	91,3**	113,4	104,3	121,0	115,1	125,7	105,4

* A túltöltés mértékét a beírt gyerekszámhoz a férőhelyek százalékában kifejezett értéke adja.

** Becsült adat

Forrás: *Óvodai Tájékoztató* adatai, illetőleg ezeken alapuló saját számítások

hozott” férőhelyet jelentett. Többé-kevésbé ez tette ki az egész 1952/55-ös növekményt.) A beírt gyerekek számának emelkedése csak kevéssel haladja meg a férőhelyekét, úgyhogy azt mondhatjuk, a tömegesen beáramló gyerekek számára – az óvodáskorú népesség létszáma ugyan stagnál, de agítálják az anyákat, kell a női munkaerő – az üzemek „biztosítják” az igényekkel nagyjából lépést tartó fejlesztést. Ennek tudható be, hogy míg 1952-ben 83%-os a férőhely-kihasználtság, 1955-ben, a beáramlások ellenére is csak 91%-os. A városokban – ha adatok híján a köztes évekről keveset tudunk is – valami hasonló játszódik le, mint Budapesten, többé-kevésbé hasonló dinamikával.

A háború végét követő évek nehézségeit és eredményeit adatok híján a területi hálózathoz sem tudjuk részletesen szemléltetni.⁷ Még az 1952 és 1955 közötti időszakban is csak igen hiányos adataink vannak az óvodák, a férőhelyek és a beírt gyerekszám alakulásáról.

Annai mindenesetre valószínűnek látszik, hogy – először és utoljára – az üzemi óvodák szerepe meghatározó volt. Budapesten mind a területi

A területi hálózat bővülésének mértéke

	1952	1955	1958	1967	1972	1976	1980	1983
Budapest								
Óvodák száma	235	244	260	288	333	374	454	491
Férőhelyek száma	17 000*	17 383	19 187	21 879	29 172	40 056	50 651	56 478
Beírt gyerekszám	19 448	17 875	21 557	24 429	36 386	46 359	65 621	60 977
Túltöltés	114,2*	102,8	112,4	111,7	124,7	115,7	129,6	108,0
Városok								
Óvodák száma	395	461	484	645	786	993	1262	1312
Férőhelyek száma	–	21 720	31 320	46 958	66 497	93 690	132 198	142 160
Beírt gyerekszám	30 000*	34 468	39 789	51 036	82 761	111 334	172 598	164 966
Túltöltés	–	124,3	127,0	108,7	124,5	118,8	130,6	116,0
Községek								
Óvodák száma	1143	1420	1523	2022	2160	2438	2565	2644
Férőhelyek száma	–	64 000	74 588	103 091	114 517	148 241	168 603	180 203
Beírt gyerekszám	67 230*	74 767	85 835	100 204	122 873	159 261	198 072	195 023
Túltöltés	–	116,8	115,1	97,2	107,3	107,4	117,5	108,2

* Becsült adat

Forrás: *Óvodai Tájékoztató* adatai, illetőleg ezeken alapuló saját számítások

óvodák, mind férőhelyeik száma csak igen mérsékelten emelkedett. (Ennek értékeléséhez bizonyára figyelembe kell vennünk, hogy a kifejtett erőfeszítések nyilván lényegesen nagyobbak voltak, mint ami az adatokból látszik.⁸⁾ A fővárosban a beóvodázási arány 1952 és 1955 között bekövetkezett 2%-os növekedését az üzemi óvodák tették lehetővé, s hasonló volt a helyzet a városokban is.

A községekben a helyzet alakulása gyakorlatilag a területi óvodahálózaton múlt, ez a hálózat pedig, adataink szerint, dinamikusan fejlődött. E fejlődésnek azonban vannak sajátos, az előbb említettekétől némileg elütő vonásai. Szembeötlő az óvodák számának gyarapodásában mutatkozó, mind a budapesti, mind a városi fejlődésnél lényegesen meredekebb ütem. Vegyük természetesen tekintetbe, hogy az óvodák számának növekedése itt, falun, nem feltétlenül az óvodák építésének intenzívebbé válását jelenti. Jól mutatja ezt, hogy míg például még 1970-ben is Budapesten és a megyei városokban a területi óvodák durván negyede-harmada működött egyéb célra épült önálló épületben (s hasonló lehetett a helyzet a többi városban is), addig a megyékben csak harmada-fele. Ez a fajta óvoda-gyarapítás pedig lényegesen kisebb költségterheket jelentett, mint az építés. Az 50-es évek *Óvodai Tájékoztatóinak* szöveges helyzetelemzésében rendszeresen ismétlődik az a megállapítás, hogy a községekben egyre nagyobb az igény óvodákra (a técesz-munka miatt), az igények kielégítésének legnagyobb akadálya azonban az óvodának *megfelelő* épület hiánya. Mindez valószínűsíti, hogy új épület létesítésére nem nagyon lehetett pénz⁹.

A korszak végén – központi döntés nyomán – leállítják az üzemi óvodai hálózat fejlesztését. 1953-ban egy miniszteri utasítás még csak annyit szögez le, hogy

„Üzemi óvodákat a területileg illetékes megyei (budapesti, városi) tanács Végrehajtó Bizottságának engedélye és a vállalat felügyeletét ellátó illetékes miniszter hozzájárulása nélkül nem szabad létesíteni”,¹⁰

ami nem egyéb formális, adminisztratív szabályozásnál. Egy 1955-ben kiadott oktatásügyi miniszteri utasítás azonban már a következőket tartalmazza:

„Új üzemi napköziotthonos óvodát, napközi otthont *csak kivételesen indokolt esetben* szabad létesíteni. A létesítéshez a megyei, megyei jogú városi ill. Budapest Fővárosi Tanács Végrehajtóbizottsága oktatási osztályának engedélye szükséges. Az oktatási osztály kivételes okok nélkül is engedélyezheti azoknak az intézményeknek a létesítését, amelyek építkezése már folyamatban van, vagy amelyek építkezése az 1955. évi beruházás előirányzataiban jóvá van hagyva.”¹¹ (Kiemelés – L. P.)

Ezen túlmenően nemcsak az új üzemi óvodák építésével hagynak fel. Ugyanez az utasítás a következőket is kinyilvánítja:

„az üzemi-, vállalati-, hivatali-, termelőszövetkezeti- és állami gazdasági óvodai intézmények közül azokat, amelyek az üzem területén kívül vannak vagy az üzem területén belül vannak ugyan, de külön bejárattal rendelke-

nek, és kihasználtságuk az 1954. év második felében a 85%-ot nem érte el, át kell adni a területileg illetékes tanácsnak kezelésbe. (...) Az átadásokat folyamatosan kell végrehajtani, és 1955. év október 1-jéig be kell fejezni.”¹²

A konszolidációs évtized szakaszai

E rendelkezések meghozatala után, 1956-tól éreztetni egyre inkább hatását az óvodákban a Ratkóról elnevezett népesedéspolitika. Ennek ellenére, az üzemi hálózatban e három év alatt érdemi fejlesztésről nem, legfeljebb zsúfolásról beszélhetünk. A férőhelyek száma 1958 végén alatta marad az 1955-ös értéknek, ehhez képest a beírt gyerekek száma meredeken emelkedik, ami azt eredményezi, hogy a kihasználtság mértéke meghaladja a 100%-ot. (A városokban a férőhelyszám nem csökken, de gyarapodni se nagyon gyarapszik: a növekedés mindössze 3%. Az elhelyezendő gyerekek száma azonban még a budapestinél is meredekebben nő – gondoljunk csak az ipar decentralizálására való törekvések első, bátoratlan szárnypróbálgatásaira –, így aztán 1958 végére a városokban az üzemi óvodák feltöltöttségének átlagos mértéke már jelentősen meghaladja a 100%-ot.)

Amíg tehát az előző periódusban a vállalatok, üzemek nagy intenzitással láttak neki, hogy biztosítsák a toborzott munkaerő gyermekeinek elhelyezéséhez szükséges óvodákat és férőhelyeket, mostanra csak az a lehetőségük maradt, hogy az eddig létrehozott férőhelyeken megpróbálják kielégíteni az egyre fokozódó „belső igényt”.

E megfogalmazás így talán félrevezető: túlságosan aktív, kezdeményező szerepet látszik tulajdonítani a vállalatoknak, üzemeknek. Hangsúlyoznám: nem annyira a vállalatok *önálló* kezdeményéről van szó, hanem inkább a vállalati szociálpolitika terrénumának és súlyának meghatározására vonatkozó központi döntésekben bekövetkezett változásokról. Valószínűleg nem véletlen az időbeli egybeesés az üzemi óvodák „leépítéséről” hozott rendelkezések és az új, 1954-es Tanácstörvény között.

Az 1950-es Tanácstörvény még így fogalmazott:

„A törvényjavaslat ugyanakkor, amikor az Alkotmány értelmében megszemenően gondoskodik a dolgozók bevonásáról az államhatalom gyakorlásába, egyben biztosítja az államhatalom szilárd egységét, a *központi irányítást* (...) azt, hogy az államigazgatás minden területén *előmozdítsa az öt éves népgazdasági terv megvalósítását*. (...) A Magyar Népköztársaságban *nincs szembenálló országos és helyi érdek*, a tanácsrendszer egysége kifejezi azt is, hogy a megyék, a járások, a városok, a községek fejlődése országos érdek.”¹³ (Kiemelés – L. P.)

1950-ben még nyomát sem leljük annak, ami az új Tanácstörvényben – legalábbis elvi dekrétumként – megfogalmazódik:

„A *tanács vezeti* a helyi társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységet. Ebben a jogkörben (...) gondoskodik az egészségügyi, kulturális és szo-

ciális feladatok megoldásáról (...) A tanács közreműködik az országos jelentőségű társadalmi, gazdasági és kulturális jellegű állami feladatok megvalósításában. Ebben a jogkörben: figyelemmel kíséri a *tanács alá nem rendelt gazdasági és egyéb szervek működését* és segítséget nyújt azoknak. (...) A tanács és a végrehajtóbizottság *ellenőrzi és beszámoltatja* azokat a szerveket, amelyek a tanács működési területén közreműködnek a lakosság gazdasági, szociális és kulturális szükségleteinek kielégítésében. A tanács és a végrehajtóbizottság – a fegyveres testületeket kivéve – valamennyi szerv tevékenységét figyelemmel kíséri, e szerveket a dolgozók érdekében hozott szociális, kulturális, egészségügyi és munkaügyi szabályok megtartása szempontjából ellenőrzi, vezetőiket beszámoltatja.”¹⁴

Az 1956 utáni konszolidáció ezen a nyomvonalon haladt tovább, s ez az üzemi hálózat további sorsát meghatározóan befolyásolta.¹⁵

1956 és 1958 között Budapesten az óvodák nyakára rátelepszik a „Ratkó-korszak”. Növekedhet a férőhelyekénél lényegesen meredekebben a tanácsi óvodákba beírt gyerekek száma, nőhet a zsúfoltság az óvodákban, nyújthat – a korábban mondottak ellenére – még jelentős segítséget az üzemi hálózat,¹⁶ mindhiába: 1955-höz képest a beóvodázási arány fél százalékkal *visszaesik*. A városokban, ahol az üzemi óvodák lényegesen kevesebb gyereket tudnak felvenni, mint Budapesten, hiába növekszik a tanácsi óvodák és férőhelyek száma a budapestiéhez hasonló intenzitással, a visszaesés 2%-os.

A községekben tovább tart az óvoda-hálózat terjeszkedése, a budapestivel és a városival nagyjából azonos fejlődési ütemet követve. Ennek eredményeként a községekben nem esik vissza a beóvodázottak aránya, hanem még emelkedik is, gyatra 1%-nyit. (Ami persze nem változtat azon, hogy még mindig jóval alacsonyabb, mint amott.)

Megállapíthatjuk, hogy – főleg Budapesten és a városokban – a helyzet nem volt rózsás. Az igények és az óvoda teljesítőképessége közötti versenyfutásban az óvodának kellett alulmaradnia. A dolgok megértéséhez a gazdasági nehézségeken túl még azt is figyelembe kell vennünk, hogy bár periódusunk végétől csökkenni kezd az óvodáskorú népesség létszáma, de a Ratkó-gyerekeknek most már nem óvoda, hanem iskolai tanterem kell majd. Ilyen körülmények között a rendelkezésre álló – szűkös – eszközöket elsősorban az általános iskolák rendelkezésére bocsátották. Az 1958. évi II. törvény, jellemző módon, nem foglalkozik az óvoda-üggyel, pontosabban a következőket szögezi le.

„Az oktatási célra biztosított anyagi eszközök döntő többségét az általános iskolai oktatás fejlesztésére kell fordítani. A rendelkezésre álló lehetőségek figyelembevételével 3500 általános iskolai osztályterem megépítését kell – nagyobb részben állami erőből – végrehajtani. *Az óvodai férőhelyek növelésére és új gimnáziumi osztálytermek létesítésére a tervidőszak alatt csak korlátozott mértékben kerül sor.*”¹⁷ (Kiemelés – L. P.)

Ilyen körülmények között nem lehetett egyebet tenni, mint a demográfiai helyzet kedvezőbbre fordultában bizakodni. 1959-ben egy ünnepi

kiadvány, meglehetősen rövidlátó optimizmussal, a következőképpen nyilatkozott.

„A zsúfoltság az óvodákban jelenleg igen nagy, a következő években azonban feltehetően fokozatosan csökkenni fog, hiszen az óvodáskorú népesség száma már elérte a várható maximumot.”¹⁸

Az óvodáskorú népesség száma kétségtelenül csökkent. Ám a népgazdaság munkaerőszükséglete az óvodai ellátás fokozott kiterjesztését tette szükségessé. Éppen ezért az 1961. évi II. törvény – a keresők számának növelését biztosítandó – leszögezi:

„Az óvodai férőhelyek számát a tervidőszakban állami beruházásból, illetve társadalmi erőforrások felhasználásával, állami támogatással legalább 28 ezerrel kell növelni. Törekedni kell arra, hogy kizárólag társadalmi erőforrások felhasználásával további mintegy 11–12 000 férőhely létesüljön. Ezáltal az 1960. évi 29 százalékkal szemben 1965-ben az óvodáskorú gyermekek mintegy 42 százaléka óvodai ellátásban részesül.”¹⁹

Budapesten ennek ellenére lelassult a fejlődés az 1956–1958 közötti időszakhoz viszonyítva. Ez nem annyira az óvoda- és férőhelynövekedésnél mutatkozik meg (itt csak pár százalékponti különbségekről van szó), hanem a beírt gyerekek számának emelkedése törik meg. Mégis, a demográfiai trend (az óvodáskorúak fogyása) miatt ugrásszerűen növekszik az óvodába járók népességen belüli aránya (1958: 34% – 1961: 56%).

A városokban végbement fejlődés megértéséhez figyelembe kell vennünk egyfelől a budapestinél lényegesen rosszabb helyzetet, másfelől a városok gazdaságpolitikai szerepének fontosabbá válását. Nyilván ez magyarázza, hogy az óvodák száma dinamikusabban nő, mint a fővárosban (míg emitt a férőhelyek számának növekedése gyakorlatilag az új óvodákban létesült férőhelyekből adódik, addig a városokban a már működő óvodákat is jelentősen „bővítik”), s hogy mindezenközben, a népesség fogyása ellenére, gyakorlatilag változatlan marad az óvodába járó gyerekek száma. Ezzel a stratégiával egyszerre lehetett elérni azt, hogy a városokban csak 100%-os feltöltöttséggel működjenek az óvodák (s így az óvodai szolgáltatás minősége „hallatlan mértékben” javuljon – s javítsa a városi közhangulatot is), és azt, hogy – hála a demográfiai trendnek – majdnem tíz százalékpontot javuljon a beóvodázási arány (1961-ben 42%).

A községek óvodai ellátottságában bekövetkezett változások azt látszanak mutatni, hogy egyre több községben lett szükség óvodára, s ez az óvoda-fejlesztésnek ugyanolyan feszített ütemet diktált, mint a városokban. A férőhelyek számának növelésére azonban nem mutatkozott szükség.

A következő, 1962-től 1964-ig tartó hároméves szakaszt tekintve megállapítható: az ötéves tervben leszögezett férőhely-gyarapítási szándék ellenére Budapesten teljes a pangás (miközben az üzemi óvodák hálózata visszafejlődik). A beóvodázási arány azonban még így is 56-ról 65%-ra tud emelkedni.

Érdekes módon, a városokban a fejlődés lassúbb ütemű, mint az előző

három év során. Különösen a férőhely-adatok nem látszanak az ötéves tervi proklamációhoz igazodni. Azt természetesen nem tudom eldönteni, a fejlesztések e lelassítása mennyire a különböző természetű kényszerekkel kötött – és megköthető – kompromisszumok eredménye volt, és mennyiben a demográfiai hullámvölgyhöz való rövidlátó alkalmazkodás okozta. Az mindenesetre kétségtelen, hogy a Budapesten és a városokban tapasztalt lanyhaság később keményen visszaütött.

A községekben e lanyhaságnak nyomát sem látjuk. Az előző 3 év ütemét folytatva nő az óvodák száma, s még meredekebben emelkedik a férőhelyeké. Ez minden bizonnyal annak következménye, hogy fokozódó ütemben zajlik a falusi 20–34 éves nők beáramlása a munkaerőpiacra, elsősorban a téeszekbe,²⁰ a téeszek azonban nem tartanak fenn üzemi óvodákat, a gyerekek elhelyezése tehát a tanácsi óvoda-hálózatra hárul.

S lássuk végül e korszak utolsó periódusát. Bár a budapesti fejlődés e három év alatt (1965–1967) lényegesen meghaladja az 1962–1964 közöttit, ez igazából az 1965-ös évnél tudható be. Magyarán: azt a jól ismert jelenséget érjük itt is tetten, hogy a tervidőszak utolsó évében indul be a nagy „ráhajtás”, hogy „hozzák a tervet”. Annyi bizonyos, a Budapesten az óvodák számában ekkor bekövetkezett gyarapodás majdnem 60%-a 1965-re tehető; a férőhelyeknél a gyarapodás 44%-a esik erre az évre – míg a beírt gyerekek számának növekedésében 1965-re a gyarapodásnak csak 29%-a esik.

Akárhogy legyen is, 1959-ben az óvodáskorú budapesti gyerekek ke-reken négytizede, 1967-ben héttizede járt óvodába, úgy, hogy az óvodai feltételek – nem annyira a fejlesztés, mint inkább a demográfiai trend hatására – lényegesen javultak. 1959-ben a budapesti óvodák átlagosan 121%-os zsúfoltsággal működtek, 1967-ben a zsúfoltság átlagos mértéke csak 111% volt.

A városokban nemcsak a budapestinél fokozottabb ütemű fejlesztés ment végbe, de ez a fejlesztés nem is volt kampányszerű (pontosabban: a tervidőszak lezárása után nem hagyott alább, hanem folytatódott). Az eredmény: a városokban a beóvodázási arány az 1959-es 34%-ról, a budapesti fejlődéssel lépést tartva, 1967-re 68%-ra emelkedett.

A községekben vége szakad a korábbi dinamizmusnak. Úgy látszik, azoknak a községeknek, amelyek eddig nem jutottak óvodához, most már nem is nagyon van esélyük erre.²¹ Mégis, a korábbi évek fejlődésének eredményeként, a korszak egészét tekintve (1959 és 1967 között) majdnem megduplázódik a beóvodázási arány.

A válság évtizede, és ami utána jött...

1967 után Budapesten is, a városokban is megindul a felkapaszkodás a demográfiai hullámvölgyből az új csúcsokra, s ezzel a ténnyel az óvoda-ügynek szembe kellett néznie. Bármilyen indokolta is korábban az üzemi óvodahálózat visszafejlesztését, az ezzel kapcsolatos álláspont radikálisan megváltozik.

„Az igények kielégítéséhez (...) mozgósítani kell minden társadalmi erőt, pl. a vállalatok építsenek saját erőből gyermekintézményt, vagy anyagiakkal támogassák a tanácsi óvodaépítkezéseket.”²² (Kiemelés – L. P.)

„A kerületi tanácsok működjenek együtt az üzemekkel, vállalatokkal az üzemi óvodák férőhelyeinek növelése érdekében. Üzemi óvodák megszüntetéséhez, ideiglenes szüneteltetéséhez ne járuljanak hozzá, csak akkor, ha a kieső férőhely pótlásának és fenntartásának fedezete tanácsi keretből vagy az üzem szerződésben vállalt anyagi támogatásával biztosítható.”²³ (Kiemelés – L. P.)

Sőt, azt az „új gazdasági mechanizmus helytelen értelmezéséből fakadó” törekvést, hogy egyes nagyüzemek „szabaduljanak az óvodák és bölcsődék fenntartásának költsége és gondja alól”, a megyei óvodai felügyelők részére 1969-ben tartott értekezlet már „teljesen antiszociális törekvés”-nek minősíti.²⁴ Mindezek hatására emelkedni kezd az üzemi óvodák és a férőhelyek száma is. Budapesten az óvodák számának növekedésekevössé érzékelhető, így elég szembeszökő, hogy a férőhelyek száma 17%-kal emelkedik. (Három óvodával gyarapodva 1747-tel lett több az üzemi óvodai férőhely Budapesten. Ha feltesszük is, hogy három – ekkoriban még ritka – százfős óvodával gyarapodott a főváros, durván másfélszer férőhelyet akkor is a már meglévő óvodákban csináltak.)

Valószínűsíthető, hogy a vállalatok – a rájuk nehezedő nyomás hatására – kénytelenek voltak „mesterséges férőhelycsinálásra” fanyalodni. Hogy ez a – különben egyáltalán nem kizárólag üzemi – sajátosság mit jelent, azt jól érzékelteti az alábbi idézet.

„Ismerünk olyan 50 férőhelyes óvodát, ahol a felvételi igények nyomására kénytelenek voltak az irodából, elkülönítóból is csoportszobát csinálni, anélkül, hogy a megnövekedett létszámnak megfelelő mellékhelyiségekkel rendelkeztek volna.”²⁵

A beírt gyerekek száma most is meredekebben nő, mint a férőhelyeké. Szerencsére a gyerekek „rugalmasan” oszlottak el a férőhelyek között, így a túltöltés átlagos mértéke a budapesti üzemi óvodákban ekkoriban „csak” 120%-os volt.

A városokban hasonlóan alakult a helyzet. Az óvodák száma dinamikusabban nőtt, mint Budapesten, ennek megfelelően a férőhely-növekmény is relatíve nagyobb. (1687 férőhelynyi többletre viszont 3009 többlet-gyerek jutott, ami azt eredményezte, hogy a túltöltés mértéke a városokban is 120%-ra nőtt.)

Kétségtelen, hogy a „szükségállapot” ismét megnövekedett szerephez juttatta az üzemeket az óvodai ellátás biztosításában, a rájuk kirótt feladatok jellege azonban az 1956 előtti helyzethez képest radikálisan átalakult. Ha összevetjük a területi hálózat fejlesztési adatait az üzemi adatokkal, azonnal látható, hogy a szűk értelemben vett hálózatfejlesztés továbbra is a tanácsok reszortja maradt. Az üzemek elsődleges feladata most már nem saját hálózatuk felfuttatása (bár, adatszerűen bizonyítható, a hálózatfejlesztés üteme a korábbi periódushoz képest jelentősen fel-

gyorsul), hanem a területi hálózatfejlesztés finanszíralis alapjaihoz való mind jelentősebb mértékű anyagi hozzájárulás.

Mi történik ezenközben a tanácsi óvodahálózattal?

Budapesten erőteljesen nekilátnak az új tanácsi óvodák létesítésének, s szükség mutatkozik a korábban már vázolt „férőhely-kreálásra” is. Mindez nem elég, lényegesen több gyereket kell az óvodákban elhelyezni, mint amennyi férőhellyel a területi hálózat gyarapítható (jól mutatja ezt a beírt gyerekszám több mint másfélszeresére duzzadása), így aztán nem meglepő, hogy az óvodák feltöltöttsége 110%-ról 125-re emelkedik. Muszáj, hiszen:

„Az országoshoz viszonyítva Budapesten kiugróan magas az óvodai ellátottság aránya. Ez a magas számarány nem úgy alakult ki, hogy mi agítalunk az óvoda érdekében, hanem úgy, hogy egy társadalmi igényt kellett teljesítenünk, amely elsődlegesen a nők foglalkoztatásának számarányából fakad. Ez a jövőben semmiképpen nem csökken, hiszen a Munkaügyi Minisztérium tervezése szerint a Budapesten létesülő új munkahelyek betöltésénél is azzal számolnak, hogy az új munkaerőnek mintegy kétharmadát a nők közül nyerik.”²⁶ (Kiemelés – L. P.)

A feladat tehát világos:

„Hangsúlyozom, hogy az óvodai férőhelyek számát a negyedik ötéves tervben növelni kell. Ha van ma ennek a fővárosnak – és ez öröndetes dolog – kiemelt társadalmi feladata, amelyet az oktatásügy területén számon kér tőlünk a Budapesti Pártbizottság – akkor ez az óvodai hálózat fejlesztése.”²⁷

Hogy ez a fejlesztés minőségi szempontok alapján hogyan értékelendő, ebben orientáljon minket a már idézett óvodai tanácskozás vitaindító előadása, melyből kiderül, hogy a főváros 1971-re 2050 férőhelyet tervezett, ebből megvalósult 2300.

„Az első év [mármint az új ötéves tervé – L. P.] nagyon pozitív módon alakult. De azt már halkabban mondom, hogy a 2300 férőhelyből csak mintegy 1400 olyan, amely építéssel jött létre, egy részét lakásokból ideiglenesen alakítottuk ki. A férőhelyek másik része úgy jött létre, hogy általános iskolai tantermeket adtak óvodának. 1973-ban azonban már jönnek a gyerekek az általános iskolába, és akkor az lesz a kérdés, hogy mi legyen a tantermekből: óvoda vagy általános iskola. A férőhelyek harmadik része úgy keletkezett, hogy az óvodákban lévő lakásokat megszüntették és óvodai férőhelyekké alakították át. (...) Kis számban létesítettek óvodai férőhelyeket úgy is, hogy semmiféle kiszolgáló helyiséget nem csináltak hozzá, ami viszont az óvodák tárgyi feltételének színvonalát rontja.”²⁸

A városok jelentőségének megnövekedett voltát mutatja, hogy az óvoda- és férőhely-fejlesztés a budapestinél erőteljesebb mértékű. Így a gyerekszám növelésének a budapestivel egyező mértéke (és az óvodai zsúfoltság mutatójának azonos leromlása) mellett sikerül a beóvodázási arányt 73,5%-ra emelni, s ezzel a városok „lekörözik” Budapestet. A községekben is kezdik szükségessé tenni a munkaerőpolitikai megfontolások, hogy az óvodai ellátottság „erőteljes ütemben kerüljön megvalósításra”.

A fejlesztés azonban közel sem olyan dinamikus, mint a városokban. Ez érthető, ha meggondoljuk, hogy a községi óvodákban a férőhely-kihasználtság éveken keresztül 100% alatt volt, s most is csak 107%-ra emelkedik.

Egy azonban bizonyos: illetékes körökben szemléletváltozás következik be. Az óvodaüggyel kapcsolatban tett nyilatkozatok hangneme (melyet korábban a nehézségek és a szűkösség minden elismerése mellett is az elért eredmények illetve a tervezett fejlesztések feletti büszkeség jellemzett) ez idő tájt kezdi először sejtetni, hogy a helyzet aggasztó. Különbözőbb kommentárok nélkül idézem az 1969-es felülgelölő értekezlet egyik megállapítását.

„A férőhelyek hiánya legélesebben az ipari településeken, az új lakótelepeken jelentkezik, ahol a beköltöző fiatal szülők rendszerint mindketten dolgoznak, és az új óvoda kezdettől fogva nem tudja kielégíteni a felvételi kérélmeket. Ilyen helyzetben elkerülhetetlen az igények *szociális helyzet* alapján történő elbírálása – aminek éppen a *népgazdaságunkban fontos szerepet ellátó szülők* gyermekei látják kárát.” (Kiemelés – L. P.)

*

Az eddig unalomig ismételtetett (és ezek után sem változó) kényszerek hatására Budapesten a következő 4 év során 41-gyel nő a tanácsi óvodák száma. Emellett változatlanul folyik a „férőhely-kreálás” (jellegét tekintve nyilván mit sem változó) stratégiája. A stagnáló népességszám lehetővé tette, hogy a gyerekszám kevésbé meredeken emelkedjék, mint a férőhelyszám, s így, javuló kihasználtsági mutató mellett, a beóvodázási arány 1976-ra jelentős mértékben – 70%-ról 84-re – felszökjön.

A városokban a munkaerőpolitikai megfontolások, de a demográfiai helyzet is (mármint az a tény, hogy a népességszám nem stagnált, hanem megszakítás nélkül enyhén emelkedett) szükségessé tették, hogy a budapestinél lényegesen intenzívebb mértékben hozzanak létre új tanácsi óvodákat. (Így bizonyára kevésbé is kellett az illetékeseknek az erőltetett férőhely-növelés módszereivel élniök.)

A községek fejlesztési stratégiája kezd a másutt már korábban kialakulthoz idomulni. Az óvodák számának a korábbiakhoz képest jelentékeny növelése ellenére itt is megindul a „férőhely-kreálás”: szükség mutatkozik a beóvodázási arány *jelentős mértékű* emelésére. 1976-ban sikerül is hatalmasat előrelépni, a községekben ekkor megy végbe az a „nagy ugrás”, amely másutt 10 évvel korábban végbement, 45-ről 61%-ra emelkedik a beóvodázási arány – már a községi gyerekeknek is *több, mint fele óvodába járhat*.

Hogy Budapesten mit jelentett az óvodaügy számára az évtized második fele, azt a már említett tanulmányban idézetek sorával dokumentáltam, erről tehát itt többet nem kívánok mondani. A városok számára ez az időszak még tragikusabb volt.

„Amikor az új nevelési terv szerinti munka megkezdődött, a 3–6 éves kor-

osztály 53 százaléka járt óvodába. Az óvoda előnyei annyira nyilvánvalóak voltak és az *anyák munkájára annyira szükség volt*, hogy célként tűzték ki a megyében is: 1985-re a 3–6 évesek 80 százaléka járjon óvodába. Építkezés kezdődött. A versenyfutás tart ma is a beruházás üteme és a zsúfoltság között. Ugyanis nem 1985-ben, hanem már 1978-ban óvodába járt a 3–6 évesek 85 százaléka. Ennek azonban ára van. (...) 140–150 százalékos kihasználtságot (magyarán zsúfoltságot) ma már általánosnak fogadunk el, egyes városrészekben *ideálisnak tartanánk*.”³⁰ (Kiemelés – L. P.)

„... jelentős állami erőforrásból és számottevő társadalmi összefogással az ötödik öt éves tervben több, mint 3500 óvodai helyet építettünk meg. Ez (...) lehetővé teszi, hogy 1980-ban minden óvodáskorú gyereket felvegyünk. A zsúfoltságot persze nem tudjuk megszüntetni. Sőt, erre a kedvező változásra csak úgy van lehetőség, ha az óvodák férőhely-kihasználtsága továbbra is 130 százalék lesz, mégpedig nemcsak az új lakótelepeken, hanem Debrecen valamennyi óvodájában.”³¹

„...az 1980-ban működő 221 óvoda 56 százaléknál 120–150 százalék közötti a férőhely-kihasználtság, mely *közepesen rossz körülményeket jelent*. Nagyon rossz körülmények – 150 százalék feletti kihasználtság – az óvodák 4 százaléknál (csupán területi óvodáknál) vannak. (...) A zsúfoltság mellett probléma az is, hogy az óvoda céljára használt épületek (...) jelentős hányada elavult, ugyanis mintegy egyharmaduk 50 évnél régebben épült, és közel felének műszaki állaga 51–75 százalékos volt.”³²

Úgy hiszem, ezek az idézetek megengedhetővé teszik, hogy mellőzzem a részletes, számszerű elemzést. Csak annyit jegyeznék meg: míg Budapesten ez alatt az idő alatt körülbelül 1%-kal emelkedett a beóvodázási arány, a városokban durván 10-zel. E kiváló eredményért azonban, mint látjuk, elég magas árat fizettek (pontosabban: fizettettek).

A községekben a fejlődés ennél lényegesen lassabb volt, annak ellenére, hogy az évtized végére a községi női munkavállalók aránya kezdi elérni a budapestiekét és városiakét, s az ipartelepítés – igaz, sajátos formában, tehát elsősorban a szakképzetlen és ezért „hátrányos helyzetű” nőkre építve – most már a községeket is eléri.

*

Az üzemi óvodák – Budapesten is, a városokban is – a tanácsi hálózathoz sikeresebben álltak ellen a rettenetes nyomásnak. Nem nagyon növelték férőhelyszámukat, a beírt gyerekek száma viszont meredeken csökkent (ami a zsúfoltságon nyhított). Adatok híján csak hipotézisként fogalmazható meg, hogy ebben szerepe lehet a következő tényezőnek is. Legalábbis az ötvenes évek közepétől kimutatható óvodai tárgyú írásokban az a gondolat, hogy a kisgyermeknek nem tesz jót a szülő üzemének óvodájáig történő hosszú utaztatás, előnyösebb, ha a lakóhelyhez közel eső körzeti óvodába járhat. Ennek ellenére – és a krónikus helyhiány miatt érthető módon – a tanácsi óvodák többé-kevésbé általánosan követett gyakorlata volt, hogy ha a szülő vállalatának volt üzemi óvodája,

akkor a gyereket tanácsi óvodába nem vették fel. Úgy tűnik, ez a gyakorlat a nyolcvanas évekre vesztett merevségéből. Lazábbak lettünk. Lám, a korabeli Hajdú-Bihari Napló szerint is: nem tudunk ugyan annyi óvodai férőhelyet építeni, mint amennyire a demográfiai csúcs idején szükség lenne,

„de nem is lenne célszerű, mert a néhány évig tartó demográfiai hullám után nem tudnánk megfelelően felhasználni a megvalósult intézményeket”.³³

Bár mélységesen egyetérthetünk a szerzővel abban, hogy a több száz ezer óvodáskorú gyerek megfelelő szocializációjához szükséges feltételek biztosítása nem lehet elégséges indok a népvagyon Csáky szalmájaként történő kezeléséhez, az óvodai hálózat fejlesztése – szerencsére – az 1980 után általánossá váló demográfiai trend, az óvodáskorú népesség számának elég jelentős mértékű csökkenése ellenére sem szűnt meg, csak (értethető módon) veszített valamennyit az intenzitásából. Valamennyi települési szintre jellemző, hogy a 80-as évek elején felhagynak a megalapozatlan férőhely-szaporítással: az új férőhelyeket az újonnan létrehozott óvodák hozzák be a hálózatba. A gyerekszám növekedése mindenütt jó 10%-kal alacsonyabban futó görbét ír le, mint a férőhelyeké, így megint egyszerre valószínűsíthető a tragikus mértékű óvodai zsúfoltság enyhítése és a beóvodázási arány emelése. E folyamat eredményeként az óvodák átlagos feltöltöttsége 110–115%-ra esik vissza, miközben Budapesten az óvodai ellátottság eléri a 90%-os szintet, a községekben a 80%-ost, a városokban pedig gyakorlatilag 100%-os.

*

Hogy az elkövetkező évekre mindebből minek kellett következnie, azt persze 1984-ben, e tanulmány írásának időpontjában meglehetősen kockázatos lett volna megjósolni. Én mindenesetre ezzel zártam a kéziratot.

„Hogy a munkaerőpolitikában milyen változások fognak bekövetkezni az eljövendő időkben, erről vakmerőség lenne bármit is mondani egy olyan helyzetben, ahol gazdasági reformelképzelések elég keményen érvelnek a munkanélküliség mellett. (Azt pedig történelmi tapasztalatok sora támasztja alá, hogy egy ilyen tendencia elsősorban a nőket érinti.) Mégis, azt gondoljuk, hogy bárhogyan alakuljon is a női munkavállalók aránya, a beóvodázási arányok csökkenésére nem nagyon kerülhet sor. Egész egyszerűen azért, mert az óvodának az *általános alapfokú képzés* funkcióiból való résztvállalása már nem csupán hangoztatott pedagógiai eszmény (mellyel lehet egyetérteni vagy teoretikus alapokról vitatkozni), hanem a *valóság figyelmen kívül hagyhatatlan gyakorlata*. Ez azt jelenti, hogy még az óvodáskorú népesség csökkenésének elhúzódása mellett sem számolhatunk az óvodai gondok gyors megszűnésével.”

*

Őszintén szólva ma kevés értelmét látnám annak, hogy a megfelelő statisztikai tájékoztatókból kibogarásszak néhány adatot, s ezeket kommentár nélkül közöljem (diszkréten érzékeltetve, mily zseniális előrelátásról tett tanúbizonyságot a szerző), vagy retrospektív bölcsességgel fogalmazzam meg azokat a kommentárokat, amelyek meggyőzik az olvasót, hogy kettőnk közül nem én, a történelmi fejlődés volt az, aki tévedett.

Inkább a következőkön kellene eltűnődni. Az óvodai intézményrendszer a maga mindig is meglévő munkerőpolitikai funkcióin túl kezdetekben, a tömeges szegénység idején, a szociális „igazságosság” jegyében fontos kiegyenlítő funkciókat töltött be. Igaz, egy idő után, a magánbőség/köznyomor jelenségei miatt, ez „a nyomor egyenlősége” volt (még ha talán az óvodákban volt is legkevésbé érzékelhető), amelynek hátrányait csak egyes rétegek tudták *otthon* kompenzálni. Még később, a társadalom kezdődő „kettészakadásához” igazodva az óvodai rendszer is kezdett tagolódni, az óvodák „tömbösítése” lehetőséget teremtett a vezető- és a tagóvodák színvonalának differenciálására, a beóvodázással pedig a társadalmi előnyök és hátrányok mentén történő szelekcióra.

Talán nem alaptalan pesszimizmus újra a tömeges szegénység korszakától tartani. (Hogy aztán ez „daloló holnapokkal” viselős-e vagy sem, s mikorra hordja ki őket, megítélésem szerint *most* elég lényegtelen.) Ez a szegénység azonban abban fog különbözni az ötvenes évektől, hogy egy kettészakadt ország nagyobbik felét radikálisan el fogja vágni a kisebbiktől. Fokozott jelentőséget kell tehát tulajdonítanunk nemcsak a szegénységbe való fizikai belepusztulás ellen hozott szociálpolitikai lépéseknek, de mindazon lépéseknek, folyamatoknak, intézményi megoldásoknak is, amelyek a szegénység továbbörökítődének esélyeit gyengítik.

Ebben az óvodáknak fontos szerepük lenne. Ezzel szemben mi várható?

A gazdasági átalakulások vélhetőleg az üzemi óvoda-hálózat végét jelentik. (A kis magánvállalkozások nem fognak óvodai ellátást biztosítani foglalkoztatottjaiknak, az állami vállalatok pedig szabadulni fognak a vállalati szociálpolitika minden olyan terhétől, amelyet lerázhatónak vélnék, s az óvoda ilyen lesz.) Az önkormányzatoknak nemhogy az óvoda-hálózat fejlesztésére, de még fenntartására sem lesz pénzük. Vélhetőleg ideológiájuk is lesz ehhez: az óvodai ellátás oly mértékben kötődik az emberek fejében a kétkeresős családmoddellhez, hogy a munkanélküliség elegendő indok lesz ahhoz, hogy az ellátásra való jogosultság megtagadtassék.³⁴ Nem látom kibontakozni azt a non-profit szférát, amely részt vállalhatna ebben a feladatban (miközben még munkalehetőséget is teremtene).

Ugyanakkor biztosra vehető, hogy a szűk, fizetőképes réteg számára létre fognak jönni (ha már létre nem jöttek) azok a magánóvodák, amelyek a másik oldalon fogják biztosítani a társadalmi helyzetek átörökíthetőségét. Az óvoda, mely „az alapfokú oktatás első láncszeme” harmonikusan fog beleilleszkedni a közoktatási rendszer egészébe. Úgy gondolom, ezzel nemcsak az esélyegyenlőség eszméje (e „bolsevista trükk”) válik illuzórikussá, de az is, hogy Magyarországon egy európai társadalomfejlődésre nyíljék lehetőség.

Idézhetném Catot: *videant consules!* A konzulokat azonban ez szemlátomást nem érdeкли. Idézhetném József Attilát: *gondoljátok meg, proletárok!* A proletároknak azonban túl sok, ennél közvetlenebbül égető gondjuk van, s különben is...

Jegyzetek

1. „Nyomás az óvodákon”. *Esély*, 1991/2. Jelen tanulmány ugyanahhoz, az ELTE Szociológia Tanszékén folyó, Csanádi Gábor, Dávid János, Szalai Júlia és jómagam által vezetett kutatáshoz kapcsolódik, mint az előző. Ezért – bár a tanulmány nem a kutatás empirikus adataira, hanem hivatalos statisztikai adatok elemzésére épül – csak 1983-ig vizsgálja az óvodák helyzetét.

2. 1960-tól 1980-ig az összes üzemi óvodák (illetőleg férőhelyeik) 70-75 százalékát tették ki a KGM, a Könnyű- és Nehézipari Minisztérium, a Mezőgazdasági Minisztérium valamint a KPM intézményei.

3. 1952-ben az ország 294 üzemi óvodájából mindössze 5 volt TSzCs-k kezelésében. 1953-ban az ipariként nyilvántartott települések 412 óvodájából 159 volt üzemi óvoda, a mezőgazdasági települések 1042 óvodájából 16. 1954-ben a téesz-óvodák megszűntek illetve átalakultak területi óvodává. 1955-ben az üzemi óvodákból mindössze 12-t működ-tetett állami gazdaság, 1958-ban 15-öt.

4. Az elemzésben alkalmazott korszakhatárok indoklásával kapcsolatban lásd a korábban idézett tanulmányt.

5. Vö. „Az óvodák fejlesztéséről”, *Óvodai Nevelés*, 1953, 86. old.

6. Úgy tűnik, hogy az államosítások bekövetkeztéig legalábbis, a pártpolitikai harcoknak jelentős részük volt az üzemi óvodai hálózat fejlesztésében. A pártok propagandisztikus fogásként is éltek azzal, hogy nyomást gyakoroltak az üzemek tulajdonosaira, létesít-senek óvodákat.

7. Utalnék mindenesetre arra, hogy a budapesti fejlődés értelmezésénél figyelembe kell venni, hogy 1950-ben nőtt Budapest Nagy-Budapestté. Az óvodák, férőhelyek és gyerekek számának növekedésében nem lehet pontosan tudni, milyen mértékben játszik szerepet a szerves fejlődés; valószínű, hogy alapvetően „közigazgatási gyarapodásról” van szó, amely ugyanakkor rontotta a beóvodázási statisztikát, hiszen a Budapesthez csatolt területek óvodai ellátottsága lényegesen rosszabb lehetett, mint a fővárosé. Ugyanakkor azt sem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy sajátos „gyarapodást” jelenthetett az óvodák államosítása is. „1950-ben csupán az óvodák államosítása csaknem félmilliójába került a fővárosnak, aminek ellenértékeképpen viszont a fővárosi óvodák száma egyszerre 96-ról 216-ra emelkedett.” („Megemlékezés az óvodák államosításáról”. *Óvodai Nevelés*, 1958. 234. old.)

8. Valószínűleg szép számban kellett óvodákat lebontani. Közrejátszhatott, ezen túl, egy sor óvoda szüneteltetése – például tüzelőhiány miatt. Mindazonáltal nem kétséges, hogy az üzemi hálózat fejlődése dinamikusabb volt, mint a tanácsié, s emögött a tervutasításos rendszernek az az elképzelése működött, hogy a lakossági fogyasztás és szükségletek ellátása a) a munkavállaláshoz köthessék; b) centruma a tervutasításos „eljárasmódok” alkalmazására leginkább alkalmasnak bizonyuló vállalat legyen.

9. Ha tekintetbe vesszük azt, hogy Budapesten és a városokban milyen szép számmal akadtak a „megfelelő” óvodaépületek között teljesen alkalmatlanok is, elég valószínű fel-tételeznünk: döntés kérdése volt, hogy a községekben ilyenek nem akadtak. Magyarul: a gazdaságpolitikának nem fűződött különösebb érdeke a fejlesztéshez.

10. „Az oktatásügyi miniszter 851-29/4/1953. OM. számú utasítása a kisdóvászról szóló 1953. évi III. tv. végrehajtásáról.”

11. „Az oktatásügyi miniszter 38/1955/OK./OM számú utasítása az anya- és gyermek- védelem továbbfejlesztéséről szóló 2258/82/1954. MT számú határozat végrehajtásáról”, 5. §(1).

12. Uo.,

13. 1950. évi I. törvény a tanácsokról. Miniszteri indoklás a törvény javaslatához.

14. 1954. évi törvény a tanácsokról. 6. §, 61. §.

15. Egy zárójeles megjegyzés erejéig utalnék egy további, ha nem is elsődleges fontosságú, de semmiképpen sem figyelmen kívül hagyható szempontra. Az üzemi hálózat fel-futtatásának szándéka valószínűleg igen hamar beleütközött az óvodapedagógia vezető egyéniségeinek ellenállásába. Utóbbiak számára ugyanis elég egyértelmű veszélyként tétéleződhetett, hogy a munkaerőpolitikai eszközként felfogott óvoda koncepciója a gyermek-intézmény- és nevelési funkciók háttérbe szorulását eredményezi majd.

16. 1958-ban a létszám-növekmény „elhelyezéséből” 40%-nyit még az üzemi óvodák vállaltak magukra.

17. 1958. évi II. törvény, 33. §.

18. *A felszabadult Budapest 15 éve. 1945–1959.* 109. old.

19. 1961. évi II. törvény. Nem árt megjegyezni, hogy bár az öt éves tervidőszak során az ellátás aránya valóban a törvényben előírt mértékben emelkedett (1960-ban valójában 23,4% volt, 1965-ben 38,3%), mindez úgy valósult meg, hogy a törvényben említett 39–40 000 férőhely helyett az öt éves terv végére csupán 23 486-tal nőtt országosan a férőhelyek száma (ami a tervezettnél csak 60%-a).

20. A férfiak pedig a városokba mennek dolgozni. Hadd utaljak itt egy egyedülálló jelenségre. A 20–24 éves korosztályban a nők száma kicsivel magasabb, mint a férfiaké. Ennek megfelelően az 1960-as népszámlálás tanúsága szerint a férfiak aránya Budapesten 47,8%, a községekben 45,3%, a városokban azonban 55,8%! *A városi ipar munkaerőjét tehát jelentős mértékben biztosította az óvodai férőhelyre igényt nem tartó falusi férfiak tömege.* Bizonyára ez is belejátszott abba, hogy a városok megengedhették maguknak a relatíve lanya fejlesztést.

21. Ezek bizonyára a többihez képest „fejlődésképtelen” – kisebb lélekszámú, alacsony tanácsai költségvetésű, gazdag téesszel vagy egyéb „patronálóval” nem rendelkező – községek (vagy azok, ahonnan a nők a közeli városokba járnak dolgozni, és gyerekeiket a városi üzemi óvodákba viszik).

22. „Óvodafejlesztés a fővárosban”. *Óvodai Nevelés*, 1969. 367. old.

23. Uo., 363. old.

24. „Felügyelői értekeztet a Minisztériumban”. *Óvodai Nevelés*, 1969. 284. old.

25. „Felügyelői értekeztet a Minisztériumban”. *Óvodai Nevelés*, id. hely. És hogy nem-csupán erre a periódusra jellemző ez a „megoldás”, azt jól mutatja az 1975-ös panasz: „Több helyen a meglévő adottságok fejlesztése nélkül indokolatlanul emelik a férőhelyek számát (...) Ez az állapot gátolja a pedagógiai munkát és nemegyszer veszélyezteti a gyermekek és az óvodai dolgozók testi épségét.” („Az óvodák fejlesztésének és tartalmi munkájának eredményei és gondjai”. *Óvodai Nevelés*., 1975. 167. old.)

26. Dr. Mezei Gyula vitaindító előadása a vezető óvónők 1972. január 4–5-i tanácskozásán. *Fővárosi Pedagógiai Intézet*, 3. old.

27. Uo., 11. old.

28. Uo., 10. old.

29. „Felügyelői értekeztet...” id. mű, 285. old.

30. „Túlzsúfolt óvodák – túlzott igények”. *Vas Népe*, 1980. június 1. 5. old.

31. „Óvodai felvételek, iskolai körzetek”. *Hajdú-Bihari Napló*, 1980. június 20. 3. old.

32. Az idézet Szolnok megyére vonatkozik. Forrás: *Területi Statisztika*, 1981/2.

33. *Hajdú-Bihari Napló*, id. cikk, 1980. június 20.

34. Lásd e számunkban Bánfalvy Csaba egyik interjúalanyának megjegyzését ezzel kapcsolatban.

Bill Jordan

Jótevény jó tanácsok*

Az egyszerű társadalmakban nincsenek szociális munkások. Az árvákra, özvegyekre, a fogyatékosokra és az öregekre a nagycsaládi közösség vagy a törzs visel gondot. A megszokottól elütő viselkedést tolerálják, tisztelik vagy megtorló módszerekkel büntetik. Az az igény, hogy legyenek szakemberek, akik a rászorulókat gondozását megtervezik, vagy egyesek nonkonform viselkedését megváltoztatják, nagyrészt a modern ipari társadalom terméke.

Sok történeti szál járult hozzá a modern szociális munkás szerep kialakulásához. Része volt benne a középkori egyházi tradíciónak; a legkorábbi állami szolgáltatásoknak, melyeket a szegénnytörvények hatályához igazodva egyházközségi szinten biztosítottak; a jog, az orvoslás, az oktatás mindig is létező szakmáinak; és a 19. századi jótevényiségi egyleteknek.

E tradíció minden egyes eleme (szervezetén vagy munkamódszerén keresztül) hozzájárult valamivel a szociális munkás identitáshoz. A szociális munka legnyilvánvalóbb szervezeti előzménye a szegénnytörvények tradícióján alapul, amely Európa-szerte, így Angliában is, a modern nemzetállamok kialakulásával egyidőben létrehozta az állami szociális szolgáltatások embrionális formáit. A társadalom rendjéért vállalt teljesebb felelősségük részeként, a feudális gazdasági és társadalmi struktúra hanyatlása idején a központi kormányok a szegényekkel, csavargókkal és garázda elemekkel foglalkozó helyi szolgáltató szervezeteket és hálózatokat hoztak létre.

Igen nehéz rekonstruálni ezeknek a korai szolgáltatásoknak a színvonalát. A szegénnytörvényekről vallott felfogásunkat nagy mértékben befolyásolják működésük 19. századi sajátosságai, amikor ezeket szándékolatlanul igen szigorú és büntető célok szolgálatába állították. A korábbi egyházközségi feljegyzések általában igen rövidiek voltak, és inkább az elköltött pénznek számlázásával, vagy a kitoloncolt csavargók lajstromba szedésével foglalkoztak, semmint az ilyen döntések mögött meghúzódó emberi viszonyok minőségével.

* Fejezet a szerző *Invitation to Social Work* c. könyvéből. Robertson, Oxford, 1984.

Ezért szokás a szociális munka előzményeit egy harmadik tradícióra visszavezetni, mely teljesen kifejlett formájában csak a 19. században lép színre – amiben kulcsszerepet játszott egy dologtalan osztály létrejötte. Különösen lényeges volt ebből a szempontból az iskolázott középosztálybeli nő megjelenése. Fontos hangsúlyoznunk, hogy ez a tradíció csupán egy (bár igen fontos) elemmel gazdagította a szociális munkát, azzal a gondolattal, hogy a *személyes kapcsolatoknak* igen nagy szerepük van a társadalmi rehabilitációban. Ebben a fejezetben a szociális munkának erre, a mai napig talán legfontosabb elemére fogok összpontosítani.

A 19. században az önkéntes jótekonysági egyesületek minden formája virágkorát élte: vallási egyesületek és missziók kora ez, csakúgy mint a szociális jelenségek fantasztikusan széles köre iránt érdeklődő, szakosodó egyleteké és csoportoké. A munkásfolklór hagyományaiban a jótekonnykodó hölgyek erénycsász, minden lében kanál, mulatságos kalapot viselő asszonyágokként jelennek meg, mint ahogy valószínűleg többségük az is volt. De voltak köztük olyanok is, akik kétségtelenül hihetetlen mértékben elkötelezettek és elszántak voltak, és óriási energiát párosítottak a végletes nyomor sújtotta emberek iránti érzékeny részvétellel.

A „jótekonysági hölgyek” közül a legjobbak sokszor „tökéletes barátságot” kínáltak a társadalom szociálisan és morálisan legmélyebbre süllyedt tagjainak. Elizabeth Fry börtönlakók, Josephine Butler prostitúáltak, Octavia Hill nyomortelepek lakói számára áldozott hihetetlen mennyiségű időt és érzelmi energiát, a keresztényi szeretet és praktikus tanácsok elegyét nyújtva nekik. Szervezettebb formában Florence Nightingale és Mary Carpenter ajánlott valami hasonlót a betegek és a fiatalok bűnelkövetők számára. Az iparosodó és urbanizálódó, osztályellentétektől egyre élesebben megosztott angol valóság nyers tényeivel szembefordulva, ők az előnyös helyzetű szerencsések csoportjai és a társadalmi változások leghitevesztettebb áldozatainak közötti *személyes* kapcsolatok példáját mutatták fel.

A viktoriánus jótekonyság jelentős szerepet játszott a korszak szociálpolitikájában. Az iparfejlődéshez a személyes szabadságjogok és a mind teljesebb gazdasági szabadság iránti politikai elkötelezettség társult. Emiatt ragaszkodtak ahhoz, hogy a szegényeknek – köztük értve az új ipari proletariátust, melyet a növekvő ipari bérek vonzottak a városokba – a szabad piacon kell szerencsét próbálniuk, az állam védelme nélkül. 1834-ben az új szegénnytörvény rendszere kizárta az életerős embereket a segélyezésből, mivel a jogosultságot a személyes képességek megrokkanásához és az állampolgári jogok elvesztéséhez kötötte. De a hivatalos szigor megjelenésével egy időben felütötte fejét a félelem a társadalom egy olyan új osztályától, mely veszélyezteti a társadalmi kohéziót, a belső biztonságot és a közmorált. Ezért lép színre együtt és egyszerre a *társadalomkutató* – a városi szegénység létszámának és szokásainak aggódó tanulmányozása – és a jótekonyság. A szegényeket osztályozni, erkölcsi állapotuknak megfelelő „tudományos segítséget” nyújtani nekik – így egészülnek ki a szűkkeblűen kirekesztőleges szegénnytörvények, így jön létre, önkéntes ügynökségeken keresztül, egy mind többekre kiterjedő elosz-

tórendszer. Mindez hozzájárul a középosztály morális uralmának közvetített megerősítéséhez. A 19. század második felének angol fejlődését másolták – hasonló gazdasági fejlettség mellett – az Egyesült Államok a 20. század korai éveiben.¹

A jótékonyiságnak ideológiai fontossága is volt. Lehetővé tette az új középosztály számára saját privilégiumai legitimálását, és a ragaszkodást ahhoz az eszméhez, hogy a tőkefelhalmozás és a magántulajdon nem vezet szükségszerűen az osztályok közötti szakadék mélyüléséhez. A korai szociális munkások legjobbjainak példáját – bár néhányadmagukban igazán nem képviseltek reprezentatív erőt – az osztály-önzetlenség és együttérzés jelképévé magasztosították. Ez lehetővé tette egy új típusú középosztályi identitás és érzékenység kialakulását, s benne sok olyan eszme megtestesülését, mely a kialakuló polgári öntudatban kezdett alakot öltetni, s még későbbi nemzedékek „társadalmi tudatosságtól” áthatott ifjú idealistáira is hatással tudott lenni.

Milyen volt ez a „tökéletes barátság”, mely a szociális munka későbbi, a „segítő kapcsolat” kialakítására tett erőfeszítéseinek előfutára volt? Alázatos volt és sosem gyámkodó; a mindannyiunkban közös emberi természetet hangsúlyozta, s azt, hogy mindnyájan esendők vagyunk. Isten bocsánatát ígerte, és lelki megújulást, de gyakorlati lépéseket is tett az anyagi és fizikai rehabilitáció érdekében. Nem fukarkodott időt és figyelmet fordítani az elesettekre; saját empátiájával és kedvességével buzdított Isten elfogadására. Ennek következtében a korai szociális munkásokat ügyfeleik gyakorta egyszerre tartották mélységesen emberségesnek, ugyanakkor emberfelettien szent életűnek.

Ezekkel a középosztálybeli viktoriánus hösnőkkel párhuzamosan – akiknek életéről bőszéggel szólnak a korabeli feljegyzések – a szépirodalom is kirukkol a jótékonyosság hasonló mintaképeivel (olykor akár meg is előzve a valóságot). A regényirodalmat tanulmányozva e kapcsolatok alakulása jól nyomon követhető. Talán nem véletlen, hogy Daniel Defoe – egy börtönkáplán személyén keresztül – éppen abban az 1722-ben megjelent *Moll Flanders*ben mutatja be ezt a „tökéletes barátságot”, amelyet általában az első modern regénynek szoktak tartani. Azt persze nem tudhatjuk, hogy mennyire jellemző képviselője e regényfigura a korai 18. század börtönkáplánjainak, de a leírás világosan mutatja, hogy a szociális munka viktoriánus modellje mennyire az egyházi lelkigondozás puritán tradíciójában gyökerezett. A példa oly jellemző, hogy érdemesnek látszik akár hosszabban is idézni. Moll Flanderst, aki kétszer ment férjhez, és kétszer tették tönkre, egy hivatásos tolvajbanda tagjaként kötél általi halálra ítélik. Néhány nappal a kivégzés előtt, amikor már tökéletesen úrrá lett rajta a kétségbeesés, a káplán meglátogatja őt:

„A tiszteletes arra bízott, mondjak el, amennyit csak jónak látok, arról, milyen állapotban vagyok most, hogy a túlvilág színe előtt állok. Elmondta nekem, hogy nem a hatóságok képviselőjeként jött, akinek feladata lenne vallomást kicsikarni az elítéltekből. Azért akar szóra bírni, hogy megkönnyebbüljek, s hogy megvigasztalhasson. Biztosított, amit elmondok neki, titok marad, mintha csak Isten és én magam tudnám; s

csak annyit akar tudni rólam, amennyi lehetővé teszi, hogy tanácsot adjon, segítsen rajtam, és imádkozzék Istenhez értem.

Annyira becsületesen és barátságosan viselkedett, hogy ez megnyitotta szenvedélyeim zsilipjét. A lelkem közepébe tört be ezzel; és én felfedtem életem összes nyomorúságát előtte...

Nem hallgattam el semmit sem, s ő válaszul őszinte bűnbánatot ajánlott nekem. Majd leírta nekem, milyen az a végtelen kegyelem, melyben az Ég még a legnagyobb bűnösöket is részesíti. Rájöttem, nyoma sincs már bennem a kétségbeesésnek, vagy az az iránti kételynek, hogy befogad majd az Ég."

Az érzelmi katarzisznak e láttató erejű leírása azt sugallja, hogy Elizabeth Fry – aki maga is buzgó kvéker volt – munkájában bizton támaszkodhatott a korábbi puritán lelkészek példájára. Akárcsak, mintegy száz évvel később, Elizabeth Fry, a regénybeli börtönlelkész is épp oly lelkesedéssel igyekezett elérni a halálos ítélet elhalasztását, mint a bűnös megtérését, és Moll Flanders esetében mindkét vonatkozásban sikerrel járt. Jóval később George Eliot írta le ugyanezen folyamatot még kidolgozottabb változatát *Adam Bede* című regényében, ahol Dinah Morris, a metodista vándor-lelkész nyitja meg gyermeke meggyilkolásáért kivégzésre váró szerencsétlen unokahúgának szívét, mielőtt még az ítéletet a csábító közbenjárására felfüggesztenék.

Dickens regényeiben a jóteköny együttérzésnek ez az új stílusa együtt bukkan fel azokkal az önelégült, moralizáló, erőszakos, tiszteletlen vagy távolságtartó formákkal, melyeknek helyébe kívánt lépni. A *Bleak House* női főszereplője, Esther Summerson erényes és háttérbe húzódó, fogéköny mások szükségleteire, tudatában van sajátjainak, de fegyelmezi is őket. Morális érzéke fejlett, de toleráns, és nem ítélkező. Mindenekfelett: képes az önfeláldozásra is, hiszen amikor a haldokló utcaseprőnek, Jonak nyújt lelki vígaszt, olyan betegséggel fertőződik meg, mely egész életén végigkíséri.

Ellenpéldaként Dickens bemutatja nekünk a jótekönykodó ember egy másik fajtáját is, akinek a jótekönyiség csak arra szolgál, hogy önmagát vagy másokat ámítson vele. Tipikus példa erre Mrs Jellyby, aki „Afrikánál közelébb semmit nem volt képes észrevenni”, és miközben a Niger bal partján élő Borrioboola-Gha törzs bennszülötteinek fáradhatatlanul küldte jótanácsoktól hemzsező leveleit, saját háztartását teljesen elhanyagolta. Vagy Mrs Pardiggle, a szegények fáradhatatlan látogatója. Elkísérve őt néhány nélkülöző téglavető házába, Esther megfigyeli, milyen gépiesen veszi birtokba Mrs Pardiggle az embereket, mennyire hajlamos vallási gyámság alá vonni őket „mintha az erkölcs engesztelhetetlen rendbiztosaként kísérné be mindegyiküket az őrszobára”. Azt is meghallja, hogyan válaszol az egyik téglavető – az ügyfél klasszikus reakciójával – Mrs Pardiggle kéretlen jóléti erőszakosságára:

„Elég volt, egyszer s mindenkorra. Elegem van abból, hogy bárki rám törhet. Elegem van ebből a zaklatásból. Most kémkedni készül, és szokás szerint kérdezősködni kezd. Tudom én, mivel akar előállni. Semmi szükség, hogy előjöjjön a dologgal, én megkímélem ettől. A lányom el van

ázva? Igen, el van ázva. Nézze meg a vizet. Szagolja meg! Ezt kellene innunk. Van rá gusztusa? Nem akar inkább gint helyette? Koszos a lakás? Igen, koszos. Természetesen koszos, természetesen egészségtelen; és volt öt koszos és egészségtelen gyerekünk, mind meghalt csecsemőkorában, és így volt jó nekik és mellesleg nekünk is. Hogy elolvastam-e a kis könyvecskét, amit itthagyt? Nem, nem olvastam el, és eszem ágában sincs elolvasni a könyvecskét, amit itthagyt. Itt nincs senki, aki el tudná olvasni, de ha lenne, sem olvasná, mert az kisgyerekeknek való könyv, és én nem vagyok kisgyerek... Hogy hogy viselkedem? Hát, ha tudni akarja, három nap be voltam rúgva, és ha több pénzem lett volna, akkor négy napig lettem volna részeg. Hogy hogyan szerezte a feleségem a monoklit a szeme alá? Én kevertem le neki egyet, és ha ő azt mondja, hogy nem én adtam, akkor hazudik!"

Esther és férje, dr. Alan Woodcourt alakján keresztül mutatja be Dickens, milyen tulajdonságokat és tapasztalatokat tart alapvetőeknek a Mrs Pardiggle és az elesettek közötti válaszfal leküzdéséhez. Ezeket elsősorban a leendő segítő személyes és családi kapcsolatain keresztül lehet kifejleszteni. A könyv egy korábbi fejezetében, amikor Mrs Pardiggle jótekonysági körútra hívja, Esther felsorolja azokat a képességeket, melyekre szüksége lenne ennek elvégzéséhez:

„Tapasztalatlan vagyok abban, hogy az észjárásom alkalmazkodni tudjon a nagyon más helyzetűek észjárásához, és hogy képes legyek megfelelő nézőpontból szólni hozzájuk. Nincs meg az a finom szívbéli képességem, mely szükséges lenne ehhez a munkához. Sokat kell még tanulnom, mielőtt másokat kezdenék tanítani, és nem bízhatok egyedül a jószándékomban. Emiatt, úgy gondoltam, jobb, ha a körülöttem élők számára teszem hasznossá magam, amennyire csak tudom, elvégzem mindazt a szolgálatot, ami kéznél van; és lassan, fokozatosan és természetes módon adom át magam a kötelességek tágabb körének.”

Az ehhez hasonló szövegekből és a vezető szociális munkások írásaiból világosan látszik, hogy ezek a viktoriánusok kevés különbséget tettek a barátság és azon értékek között, melyek áthatották jótekonysági tevékenységüket. Octavia Hill, aki egyik úttörője volt annak, hogy a fenti elvek alapján segítsenek a szegényeknek a háztartás feladatainak elvégzésében, sokszor hangsúlyozta, hogy a szegényeknek „nem alamizsna, hanem barátság” kell. „Barátságon azt értette, hogy mindenét odaadta a napi élet közös készletébe, és úgy részesült ezekből ő maga is, mint egy az egyenlők közül.” Bérlóível és az iskolájába járó gyermekekkel fenntartott kapcsolatának meghatározó jellegzetessége a „tisztelet”, emberi méltóságuk és a közöttük lévő kapcsolat minden aspektusa morális fontosságának elismerése volt. Ezek az értékek máig is alapvető elemei a modern értelemben vett szociális munkások által vallott etikai kódexnek.

Figyelemreméltó összhang volt abban, ahogy ezek a korai szociális munkások etikai alapelveiket a mindennapi életükben alkalmazták, modern szemmel nézve azonban voltak ennek ellentmondásai is. Elizabeth Fry 1813-ban kezdte látogatni a börtönöket. A legkétségtelesebb és leglealacsonyodottabb női bűnözőket támogatta Newgate mocskában, és

iskolát indított a foglyok gyermekeinek. Miután ellentétbe került a börtön elöljáróival, társaival meggyőzte a kormányzót, hogy engedélyezze varrótanfolyam működtetését a börtönlakók számára (a foglyok teljes együttműködésével), mely képes volt megváltoztatni a börtön morális légkörét. Munkamódszere és vallásos intelmei elterjedtek más börtönökben és a fegyenceket szállító hajókon is. De miközben forradalmasította a börtönrendszert, napi kapcsolatban volt lord Sidmouth-szal, aki Anglia legelnyomóbb kormányai egyikének volt agyafűrt és gonosz belügyminisztere, és így – ahogy a modern radikálisok érvelnének – miközben a kötéltálati halálra ítélt asszonyok életéért emelt szót, hozzájárult a politikai elnyomó gépezet olajozott működéséhez. Nemzetközi szerepet is játszott, amikor a porosz királynak (aki a liberalizmus esküdt ellensége volt) börtönreformot javasolt.

Octavia Hillt nagypapja, dr. Southwood Smith, a jeles egészségügyi reformer nevelte fel. Fiatal asszonyként tagja lett a keresztényszocialista mozgalomnak, Ruskin barátja volt, és 1850-ben iskolát indított London egyik legnyomorúságosabb negyedében. Ruskintól kölcsönzött pénzen megvásárolt egy sor leromlott munkásházat, és hozzálátott a házak újjáépítéséhez és a bérlők morális állapotának javításához. A megfélemlítés és fenyegetés ellenére, melyekben része volt, ragaszkodott a bérlőivel való személyes kontaktus fenntartásához, és a rendszeres lakbérfizetéshez. Létrehozott egy közösségi helyiséget szociális centrumként, és egy bölcsődét, játszóteret a gyermekek számára, bevonva a bérlőket a szervezés minden szakaszába. A fizikai és szociális környezet megváltoztatása mellett a vállalkozás hasznát is hozta: tizenhét hónap alatt visszafizette a kölcsönt Ruskinnak. Törékeny egészségi állapota ellenére energiája és részletekre is kiterjedő figyelme fantasztikus volt. A bérlőket „barátként és egyenlőként” kezelte. Ugyanilyen energikusan üldözte a jótekonny segítését tettető és hamis igénylőit. Ahogy háztartás-gazdálkodási alapelvei, merev jótekonny-sági szabályai is elterjedtek Londonban. 1885-re egyedül Deptfordban 130 ház birtokosa volt; de kampányt folytatott az állami szociális lakásügyi tevékenység, az állami nyugdíj és még az Üdvahadsereg ellen is, mivel nem igazodtak az általa helyesnek vélt személyes vizsgálódás alapelveihez. 1905-től 1909-ig a szegénnytörvények reformjával foglalkozó királyi bizottságban szolgált, 1912-ben halt meg a női választójog eltökélt ellenzőjeként.

Morális oktatás

Inkább erősségük, semmint gyengeségük volt ezeknek az úttörőknek, hogy munkájukat elsősorban erkölcsi kategóriákban értelmezték. Ahogy Dickens fejtegeti a *Bleak House*-ban, az erkölcsi nevelés az egyszerűsége, alázatossága, bátorsága és elkötelezettsége keresztül érhető el, nincs szükség a Pardiggles-félék gyámkodó és felsőbbrendű attitűdjére. Valóban, a nagy regényírók mind utalnak arra, hogy a barátság viktoriánus fogalma aláhúzza ezt az eszmét. Ahogy az irodalomkritikus Lionel Tril-

ling sugallja, az „intelligens szeretet” elvét illusztrálják, azt, hogy „az emberek között a legfinomabb és legmélyebb viszony pedagógiai természetű”, vagyis „magába foglalja a jó viselkedésről szóló tudás adását és kapását, az egyik ember jellemének a másik által történő formálását, annak elfogadását, hogy felnőtté válásunkban mások vezessenek.”² Ennek az eszmének talán legkorábbi irodalmi kifejtését Jane Austen adja *Mansfield Park* című regényében. A hősnő, Fanny Price, csendes, visszahúzódo leány, aki gazdag, kifinomult, ám csupa élet rokonainak, a Bertramoknak a birtokán nevelkedik. Hogy megőrzi szilárd identitásérzését és komoly erkölcsi céljait, leginkább unokabátyjának, Edmundnak köszönhető, aki lelkesnek készül. A könyv vége felé Fanny, hosszú távollét után, meglátogatja szüleit Portsmouthban, és megdöbben azok nemtörődöm életmódján. Egy szobában lakik rosszindulatú és lázadó hugával, Susannal. Kapcsolatuk fokozatosan fejlődik, ahogy Susan bizalmába avatja Fannyt:

„Természete nyitott volt. Felismerte huga félelmét, és vádolta magát, amiért oly hevesen vitatkozott. Ettől az órától Fanny, megértve huga hajlamának értékét, felfogva, mennyire törekszik az jó véleményének elnyerésére, ítéletének elfogadására, újra átértékelte az érzelmek áldását, és lenyűgözte a hit, hogy hasznos lehet egy olyan lélek számára, aki szükségét szenved, s aki méltó erre a segítségre. Tanácsot adott; elég logikusnak ahhoz, hogy jól megértve ne lehessen elutasítani; s mindezt annyira kedvesen és figyelmesen, hogy az nem ingerelhetett fel egy gyarló vérmérsékletet. Így része volt abban az örömben, hogy láthatta, amint tanácsai megfogannak. Ennél többet nem várhat az, aki miközben látja a belenyugvás és türelem hasznát, együttérzően látja azt is, mi minden hozhat dühbe bármely pillanatban egy olyan lányt, mint Susan. A legcsodálatosabb az egészben az volt, hogy nemcsak nem készítette Susant tiszteletlenségre vagy arra, hogy szembeforduljon az ő nagyobb tudásával, hanem hogy ez a több és jobb tudás, a sok jó elképzelés mind a sajátjává vált; az, hogy a nemtörődömség és tévedés légkörében felnőtt leány nagyon is megfelelő véleményt tudott formálni arról, hogy mi a helyes – ő, aki mellett nem állt egy unokabáty, hogy irányíthatta volna gondolatait, vagy kijelölhette volna számára a követendő alapelveket.”

Nem volna helyes azt a következtetést sugallnunk, hogy a korai szociális munkások mindig olyan könyörületesek és alázatosak lettek volna, mint ahogy azt mintaképeik diktálták nekik. Bizonyos feladatok – különösen a szegényeken való segítséssel kapcsolatosak – olyan reakciókat váltottak ki belőlük, amelyeket a mai modern szociális munkások zöme visszataszítónak és ítélkezőnek minősítene. A *Charity Organization Society*, melynek Octavia Hill volt egyik vezérlő csillaga, igyekezett tudományos alapokra helyezni az alamizsnaosztást. Ez a jelöltek szokásainak és életmódjának szigorú vizsgálatán alapult. A vizsgálat eredményeinek mérlegelése alapján a jelentkezőknek csak mintegy harmada kapott aztán segítséget. Azok, akiket úgy ítélt meg, hogy „önhibájukon kívül, és nem az előrelátás hiányának következtében nyomorodtak el”; valamint azok, „akik számára – bár nem a legjobban gazdálkodtak lehetőségeikkel, de – előző pozíciójukból és vérmérsékletükből adódóan a dologházba kerü-

lés szinte elviselhetetlen lenne”.³ A fennmaradó hányad számára a jótékonytörvényt szervezők nem hagytak más lehetőséget, mint hogy gondoskodjanak magukról, ahogy tudnak, vagy egy olyan szegénnytörvény-rendszernek vessék magukat alá, melynek, ajánlásuk szerint, „a lehető legkellemetlenebbnek kell lennie a folyamodó számára”.⁴ A Szövetség szabályzata magába foglalta „az előrelátás és az önállóság szokása kialakításának, valamint a társadalmi és egészségügyi szabályok követésének elősegítését, melyeknek betartása mind a szegények, mind a tágabb társadalom jólétének szempontjából alapvető”, valamint „a koldulás és csalás megelőzését”.⁵

Ezeknek a középosztálybeli embereknek, akik műveltségbeli és anyagi előnyeik java részét (olykor egészségüket is) feláldozták a szegények iránti „tökéletes barátság” eszméjéért, sosem jutott eszükbe, hogy a szegénység enyhítéséért és a környezet javításáért tett kollektív állami erőfeszítés többet érne, mint az egyéni példa, melyet ők állítottak embertársaik elé. Amikor az állami beavatkozás politikai kérdéssé vált, a korai szociális munkások zöme a közösségi akciót kérlelhetetlenül ellenezte.

A könyörületességnek és nyersségnek e látszólag paradox kombinációja a társadalom organikus felfogásában, és az abban élő egyénekre nézve egyként kötelező morális rend eszméjében látszik gyökerezni. A viktoriánus polgárság kedvenc filozófusainak – különösen John Stuart Millnek és T. H. Greennek – eszméi szerint a társadalom egysége hatálytalanítja a gazdasági egyenlőtlenségeket és az érdekkonfliktusokat. Ahogy az egyének gazdasági választásai a szabad piacon, és a verseny a rivális vállalkozások között hozzájárulnak az anyagi termelés maximalizálásához, s a társadalom gazdagságának növekedéséhez, az egyén szabad választása erkölcsi döntéseiben, és a szabadon választott társakkal való együttműködés is a társadalomnak mint morális szervezetnek egészségéhez és fejlődéséhez vezet. Bármiféle kötelező közösségi cselekvés – akár a társadalmi, akár a gazdasági szférában – szükségszerűen megtöri, előrehaladásában akadályozza ezt a folyamatot, mely az egyének között, a közöttük kibomló viszonyok mentén jön létre. Mind a gazdasági egyenlőtlenség, mind a balszerencsések tönkremenése része annak az árnak, melyet a rendszer alapját képező szabadságért kell megfizetni.

Ezért a viktoriánus korszak szociális munkásai bizonyos értelemben radikálisabb képviselői voltak az „önmeghatározás” elvének, mint modern kollégáik, jóllehet ennek – mint azt etikai kódexük is tanúsítja – az utóbbiak is elkötelezett hívei. John Stuart Mill – amúgy együttérző és érzékeny természet – igen karakteresen fogalmazza meg, hogy „az önvédelem az egyetlen olyan cél, amelynek érdekében az emberiségnek – kollektívan vagy egyénileg – joga van beavatkozni bármely tagja cselekvési szabadságába. Az egyetlen cél, amelynek érdekében jogosan lehet egy civilizált közösség bármely tagjával szemben – akarata ellenére – erőszakot alkalmazni: mások sérelmének a megakadályozása. Az ő saját – fizikai vagy erkölcsi – java nem elégséges indok erre.”⁶

Hasonlóan vélekedett Octavia Hill is: „Minden embernek van saját elképzelése az életről, és szabadságában kell hogy álljon azt beteljesíte-

ni... Sok vonatkozásban mindenki sokkal jobban tudja megítélni saját dolgait, mint bárki más, hiszen ő maga élte át, míg mi csak kívülről szemléljük.”⁷

E viktoriánusok számára nem volt különbség a szociális és a morális kötelezettségek között. Egyik is, másik is az emberi viselkedés – alapvetően keresztény – axiómáiból következett, melyek felette állnak magának az egyénnek. A személyes „kiteljesedés” és a társadalmi kötelezettség nem ellenérdekű vetélytársak; mindkettőt el lehet érni egyszerre, ugyanazon morális szabályok betartásával. Ennek alapján a korai szociális munkások feljogosítva érezték magukat, hogy kategorikus és abszolút ítéletet mondjanak a magatartási minták felett, semmibe véve azok morális vagy szociális viszonylagosságát. Ez azt is jelentette, hogy a szegénység és hajléktalanság inkább egyéni kudarc következményének tűnt, semmint a gazdasági rendszer termékének. De mivel az egyént és a társadalmat potenciálisan harmóniában lévőnek tekintették, a szociális munkások bízhattak munkájuk hasznosságában is. Egy olyan ember, mint Octavia Hill nem koncentrált csak az egyénre vagy a családra. Természetesen és könnyedén mozgott az olyan tevékenységi formák között, mint az egyéni esetkezelés, a csoportmunka, az intézeti gondozás biztosítása és a közösségi munka. Érdekelődést mutatott a bérlő-szövetségek, a szabadidős tevékenységek és a szomszédsági kapcsolatok, valamint az angol vidéki élet értékeinek megőrzése iránt, és semmiféle ellentétet nem látott ezen munkaformák között.

Volt egy aktív és szervező aspektusa a viktoriánus szociális munkának, amely messze túlment a problémáktól szenvedő embereknek nyújtott tanácsadáson. Ők a mi modern különbségtevésünket a szociális munka egyes „módszerei” között, és a munkamegosztásunkat is alapvetően mesterségesnek és félrevezetőnek tekintették volna. Az érdemi választóvonal szerintük az önkéntes szervezetek munkája és az állami tevékenység között volt; az első képezvén a jótékonyág akcióbázisát, míg a másodikat minimálisra kell csökkenteni. Egészen az első világháborúig a szociális munka eleve feltételezte mind az osztályprivilegiumokat, mind pedig ezek feláldozását a kevésbé szerencsés lelkek szolgálatában. Például Clement Attlee a szociális munkán keresztül került kapcsolatba a szocializmussal, amikor mint fiatal, magániskolai tanuló belekerült egy London East End-jén szerveződő fiú-klubba.

A morális konszenzus megszűnése

A szociális munka erkölcsi alapjaival szembeni kétségek feltolulása a huszas évektől mutatható ki mind Angliában, mind pedig az Egyesült Államokban. Kétségek merültek fel a privilegiált helyzetű „segítő” személyes és politikai integritásával kapcsolatban; ezek végső soron (bár sokszor igen áttételesen) Freud és Marx felismeréseiben gyökereztek. Freud megmutatta, hogy az emberi szív nem nyitott könyv, és az emberek nem képesek (még jószándék és jóhiszeműség mellett sem) arra, hogy meg-

bízható módon számot adjanak szándékaikról, még kevésbé morális alapelveikről, melyek cselekedeteiket vezérlik. Lényegében bensejükből fakadó sötét és irracionális erők vezérlik őket, melyek tudattalanok maradnak, és a kulcs hozzájuk csak az álmokban és a nyelvbontásokban található meg. Ezek az ösztönös készletek, szexuális gyökereikkel együtt, egyetemesekek, és épp úgy részei a segítő, mint a kliens pszichéjének. És ami mindennél rosszabb, a tudattalan irracionális erők, túllépve a személyeken magukon, összefonódnak egymással, legjobb szándékú „hordozóikat” is tehetetlen megfigyelővé téve. Freud leírta az indulatátétel jelenését (a nőkliensek például beleszeretnek az analitikusba), és a viszontindulatátételt (az analitikusnak a kliensére adott érzelmi reakcióját). Arra a felfedezésre, hogy hatalmas és kontrollálhatatlan irracionális készletek irányítják a legközvetlenebb emberi kapcsolatokat, utalások találhatók Thomas Hardy és D. H. Lawrence regényeiben is.

Marx művei támadták a „társadalmi organizmus” modelljét és a harmonikus gazdasági fejlődés eszméjét. Leleplezte a rejtett kizsákmányolást a kapitalista termelési viszonyok körülményei között, és bemutatta, hogy miképp követelik meg ezek a vállalkozótól, hogy minél több megfizetetlen munkát csikarjanak ki a munkásokból, hogy felhalmozzák a termelés magánkézben lévő eszközeit. A kapitalista polgárság és az ipari proletariátus összeegyeztethetetlen érdekekkel rendelkező osztályok, és a gazdasági fejlődés csak olyan társadalmat eredményezhet, melyben ezek az ellentmondások egyre nyilvánvalóbbak. Marx eszméi – bár az angol munkásosztály szervezeteiben nem váltak uralkodóvá – jól látszottak leírni a 19. század végének általános (különösen Németországra és Franciaországra jellemző) politikai fejlődését. A proletariátus egyre inkább öntudatra ébredt, szervezettebbé vált, és egyre kevésbé akarta elfogadni szükségleteinek és érdekeinek középosztály adta definícióit. Bele kívánt szólni saját jövője alakításába, és harcolni is kívánt ezért a jövőért. Az új munkásosztály öntudatra ébredését és küzdelmét olyan regényírók mutatták be, mint például Franciaországban Emile Zola, Angliában pedig George Gissing és Robert Tressal.

Mind Freud pszichológiai mélységei, mind pedig a szocialisták politikai vitái kérdésessé tették a viktoriánus szociális munka morális alapzatát. Az úttörők „kiváló okfejtései” nem voltak többé elegendők. Újabb meg erősítést kellett találni.

Fordította Kozma Judit

Jegyzetek

1. Una Cormack: Developments in Casework, In: A. Bourdillon (ed.): *Voluntary Social Services*, Methuen, 1945, 97. old.
2. Lionel Trilling: *Sincerity and Authenticity*, Oxford University Press, 1972. 82. old.
3. Charity Organization Society. Second Annual Report, 1870.
4. Uo.
5. Charity Organization Society, Fifth Annual Report, 1875.
6. J. S. Mill: *A szabadságról*, Magyar Helikon, 1980, 27. old.
7. Una Cormack: *Oxford and Early Social Work*, kiadatlan kézirat.

A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság törvénye a létminimumról (1991. október 29.)

A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság Szövetségi Gyűlése megalkotja a következő törvényt:

1.

Ez a törvény létminimumként azt a társadalom minden polgára számára elismert minimális jövedelemszintet állapítja meg, amely alatt valaki anyagi értelemben szegénynek tekinthető.

2.

1. Az állampolgárok létfeltételeit elsősorban a munkakeresetből, vagyomból, rokkantsági és öregségi nyugdíjból, vagy egyéb állami támogatásokból származó jövedelmek biztosítják.

2. Azok az állampolgárok részesülhetnek támogatásban, akiknek jövedelme nem éri el a létminimumot, és jövedelmüket – koruk, egészségi állapotuk vagy más komoly ok miatt – munka útján nem tudják növelni.

A támogatás módját, egyéb feltételeit és szintjét egyéb jogszabályok határozzák meg.

3.

1. A létminimum minden állampolgár, illetve az állampolgároknak a 4. paragrafusban meghatározott együttese esetén az az összeg, amelyet ez a törvény a létfenntartás és egyéb alapvető személyes szükségletek, valamint az alapvető háztartási kiadások fedezeteként elismer.

2. Az állampolgárok létfenntartásához és egyéb alapvető személyes szükségleteik kielégítéséhez szükséges összegek a következők:

- 900 Kcs² havonta, 6 év alatti gyermek esetén,
- 1000 Kcs havonta, 6–10 év közötti gyermek esetén,
- 1200 Kcs havonta, 10–15 év közötti gyermek esetén,

- 1300 Kcs havonta, 15–26 év közötti eltartott gyermek esetén,
- 1200 Kcs havonta, egyéb állampolgárok esetén.

3. Az alapvető háztartási kiadások fedezéséhez szükséges összegek a következők:

- 500 Kcs havonta, egyedülálló személy esetén,
- 650 Kcs havonta, kétszemélyes háztartás esetén,
- 800 Kcs havonta, három- vagy négyszemélyes család esetén,
- 950 Kcs havonta, öt- vagy többszemélyes háztartás esetén.

4. Az alapvető háztartási kiadások fedezéséhez szükséges összeget akkor is csak egyszer lehet figyelembe venni, ha a háztartásnak a 4. paragrafusban említettekén kívüli személy is tagja.

4.

A jövedelmek kiszámításakor a következőket kell figyelembe venni:

a) a saját jövedelem és a házastárs (élettárs) jövedelme,

b) házaspár és eltartott gyermek esetén mindkét szülő és a velük egy háztartásban élő eltartott gyermek után járó jövedelmek,

c) olyan házaspár esetén, ahol ők maguk eltartott gyermekek, saját jövedelmeik és a családi pótlék, valamint az adókedvezmény, melyet eltartójuk kap,

d) eltartott gyermek esetén az utána járó jövedelem és szülei jövedelme, ha azok vele egy háztartásban élnek, ha a gyerek csak egyik szülőjével él egy háztartásban, vagy más állampolgárral él, illetve külön él, akkor a gyerek saját jövedelme, a vele együtt élő szülő jövedelme és az utána járó családi pótlék.

5.

1. A jövedelem a következőket tartalmazza:

- a) minden munkajövedelem az adólevonás után,
- b) minden vagyomból származó jövedelem az adólevonás után,
- c) rokkantsági- és nyugdíj-járadékok,

d) árkompenzáló támogatások, szülői támogatás és egyéb állami támogatások,

e) munkanélküli támogatások,

f) szociális támogatások,

g) tartásdíj és létfenntartási hozzájárulások,

h) egyéb ismétlődő, rendszeres jövedelem, beleértve a személyi jövedelemadót fizetők adókedvezményeit is.

2. A jövedelem *nem* tartalmazza:

a) gyerekek és tanulók ösztöndíja, díjazása,

b) eltartott gyermekek szünidei keresete, és egyéb alkalmi munkából származó bevételek,

c) eseti betegségi- és nyugdíj-támogatások,

d) kizárólag egészségi helyzet miatt folyósított szociális támogatások,

e) betegség miatti nyugdíj-pótlék és gyermektámogatási pótlék.

3. A más személy részére fizetett tartásdíjat le kell vonni az 1.-beli jövedelmekből.

6.

Eltartott gyermeknek azt kell tekinteni, akit a Társadalombiztosításról szóló törvény ilyennek elismer.

7.

Abban az esetben, ha az alacsony jövedelmű aktív háztartások többségének létfenntartási költségei legalább 10%-kal nőnek az itt megállapított összegekhez képest, a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság Kormánya rendeletével növeli a 3. paragrafus (2) és (3) bekezdésében megállapított összegeket.

Az emelés oly módon történik, hogy az egyes háztartástípusokra megállapított létminimum-összegek és az egy főre jutó évi átlagjövedelmek egymáshoz viszonyított aránya változatlan maradjon.

8.

A Szövetségi Munkaügyi és Szociális Minisztérium társadalombiztosításról szóló rendeletének 139–142. és 182. paragrafusa hatályát veszti, és helyébe az új rendelet lép.

9.

E törvény a kihirdetése napján lép hatályba.

Jegyzetek

1. A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság Szövetségi Gyűlése által elfogadott Alkotmány „Alapvető Emberi- és Szabadságjogok” fejezete 30. paragrafus (2) bek.

2. Megjegyzés: az egy főre jutó havi átlagos nettó jövedelem kb. 4800 Kcs (1 Kcs = kb. 2,7 Ft).

Létminimum most

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

Családtípus	Családtagok létminimuma	Összesen	Egy főre
Egyedülálló nő	15 185		15 185
Nyugdíjas nő	12 148		12 148
Egyedülálló férfi	15 011		15 011
Nyugdíjas férfi	12 009		12 009
Anya + 1 gyerek	12 096 + 9 951	22 047	11 023
Házaspár	11 922 + 12 096	24 018	12 009
Nyugdíjas házaspár	9 537 + 9 667	19 214	9 607
Házaspár + 1 gyerek	11 012 + 11 186 + 9 041	31 239	10 413
Anya + 2 gyerek	11 186 + 2 x 9 041	29 268	9 756
Házaspár + 2 gyerek	10 647 + 10 821 + 2 x 8 676	38 820	9 705
Házaspár + 3 gyerek	10 408 + 10 581 + 3 x 8 436	46 297	9 259

A négytagú „típus”-család egy főre eső létminimuma vészesen közeledik a 10 ezer Ft-hoz. Emlékeztetőül: 1991 májusában a létminimum 7197 Ft volt. Ez azt jelenti, hogy az elmúlt egy év alatt több mint egyharmadával (34,8%) növekedett a minimális megélhetés költsége.

Az áprilisi növekedési ütem kétségkívül kisebb, mint amit az utóbbi hónapokban megszoktunk (1,3%). Ez nem jelenti azt, hogy az árak stabilizálódtak. Az általunk figyelt árucikkek, szolgáltatások árainak egyharmada az elmúlt hónapban is változott. Igaz, először fordult elő, hogy több árucikknek csökkent (83), mint növekedett (66) az ára.

Az árnövekedés elsősorban az újonnan megjelenő szezonális ruházati cikkeket érintette. Jellemző, hogy egyes magyar és kelet-európai gyártmányú háztartási cikkeknek pár hónapon keresztül csökken az ára, majd eltűnnek a piacról, átadván helyüket más árfekvésű s minőségű nyugat-európai termékeknek.

A folyamatos elszegényedés mellett egyre több szó esik a szociális célú pénz-eszközök felhasználásáról. 1991-ben a fővárosi önkormányzatok 1,8 milliárd Ft-ot osztottak ki segélyként. Összehasonlításképpen: 1992-ben a fővárosi lakosság lakáscélú esedékes törlesztési kötelezettsége – csak az OTP felé – több mint 4 milliárd forint. A hagyományosan rászorultságot vizsgáló segélyezési rendszer a lakosság alig több, mint 10 százalékát (214 ezer embert) érte el. A tavaly folyósított egy főre eső átlagos segélyösszeg 8440 Ft volt. 1991-ben 92 675 Ft kellett a létminimum eléréséhez. A segélyezettek így átlagosan a létminimum 9,1 százalékát kapták kézhez állami segély formájában.

Idéznénk egy jelenleg folytatott vizsgálatunk részeredményét: közel 300, önmagát létminimum alatti szinten élőnek minősítő újpesti család átlagosan a létminimum 73 százalékából fedezi megélhetését.

A fentiek ismeretében fokozottan aktuálisnak tartjuk, hogy az állam törvényben fogalmazza meg szociális kötelezettségeit állampolgáraival szemben. Egyébként az a véleményünk, hogy az életben maradáshoz minden magyar állampolgárnak legyen joga.

Budapest, 1992. május 5.

Újpesti Családsegítő Központ

Szegénység az Európa Házban (Kihívás a szociális munka számára)

A Szociális Munkások Nemzetközi Szövetsége (IFSW) először tart konferenciát Közép-Kelet-Európában, Magyarországon. Szeretnénk Önt is az Európa valamennyi országából érkező 500 résztvevő között üdvözölni. Új arcok, új szakterületek, új tapasztalatok, régi ismerősök, mindez 1993. augusztus 22–24. között, Debrecenben.

A Szociális Munkások Magyarországi Egyesülete és a Norvég Szociális Munkások Egyesülete által közösen szervezett esemény egyedülálló a maga nemében, mert a „civis város”-ból Nagyváradra, Kassára és Munkácsra is szervezünk szakmai túrákat.

A hazai politikai, gazdasági és szakmai változások adják meg az új találkozás keretét Kelet és Nyugat szociális szakemberei számára. Legyen a magyar és a norvég egyesületek szoros partneri viszonya példa a találkozói irányát illetően; példa a közös munkára, a hasonlóságok és a különbözőségek kimondhatóságára, az egymásra figyelő kölcsönös tanulási folyamat lehetséges útjaira.

Témák

Egyszerre vagyunk nyertesek és vesztesek a formálódó Európa Házban, ahol még a vesztesek sem egyformák. Nemzeti hagyományaik, politikájuk, gazdaságuk, kultúrájuk, céljaik és lehetőségeik nagyon eltérőek. Mindezek végiggondolása során nem hihetünk semmilyen korábban „végleges”-nek hitt megoldásban. Jöjjön és gondolkodjon velünk! Ossza meg velünk álmait, elképzeléseit, szakmai és személyes vágyait például az alábbiakról: a gyermekek, a nők, az idősek, a családok, a munkanélküliek, a hajléktalanok, a menekültek, a fogyatékosok, a deviánsok, a kisebbségek, az intézmények, a régiók, az állam és a szegénység összefüggéseiről.

E felhívást tekintse előadás írására és műhely-beszélgetés vezetésére szóló felkérésnek, melyekre a jelentkezési határidő 1992. szeptember 30.

Program

Augusztus 21. szombat

Regisztráció
Fogadás

12.30 Ebéd

14.00 Plenáris előadás:
Kriziskezelés, vagy hosszútávú stratégia?

Augusztus 22. vasárnap

8.00 Regisztráció
9.30 Megnyitó
11.00 Plenáris előadás:
„Szegény Európa, a szegények Európája” (A régiók összehasonlítása)
12.30 Ebéd
14.00 Műhely-beszélgetések
19.30 Debrecen város polgármesterének fogadása

15.30 Műhely-beszélgetések
20.00 Vacsora

Augusztus 24. kedd

9.00 Plenáris előadás:
„Az állam hatalma és a szegénység hatalma”
10.30 Műhely-beszélgetések
12.30 Ebéd
14.00 Műhely-beszélgetések
16.00 Konferencia-záró összegzések
19.00 Informális záróest

Augusztus 23. hétfő

9.00 Plenáris előadás: „A szegénység szép! Menekülés a fogyasztói társadalom stigmái elől: a »zöld út« vagy a »műút«”
11.00 Műhely-beszélgetések

Augusztus 25. szerda

9.00 Szakmai látogatások, kirándulások

Nyelvek: Angol, német, francia, spanyol és magyar nyelvű szinkrontolmácsolást biztosítunk az előadásokon és szükség szerint egyes műhely-beszélgetéseken.

Pályázat: Az igénylések beérkezési sorrendjében Dél-, Közép-, és Kelet-Európa résztvevői és diákjai számára, korlátozott számú résztvételi kedvezmény pályázható.

CONTENTS

Herbert J. Gans:

- Functions of the Undeserving Poor:
- the Uses of the Underclass in America

Danny Pieters:

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

Imre Lengyel:

- Our Debts and Credits

Zsuzsa Ferge:

- A Critical Assessment of the Social Law

István Gy. Tóth:

- The Outlines of a Liberal Social Policy

Mária Frey-Ilona Gere:

- Social Effects of Unemployment

Csaba Bánfalvy:

- New Initiatives among Unemployed

Margit Molnár:

- Extracts from the History of Social Care in the Ancient Times

Pál Léderer:

- Palm Trees should Grow in Shadow

Bill Jordan:

- Good Advice

English Summaries

ZSUZSA FERGE:

A CRITICAL ASSESSMENT OF THE SOCIAL LAW

A proposal for the coming Social Law was put on debate in a former issue of *Esély* (5/1991). Since that time the new Social Law has improved in many respects and has come close to Western European standards. There are however some „holes” in the concept, as well. The author analyses in detail the weaknesses of the new concept like the absence of adequate provisions for those who are not entitled to insurance-based benefits, and the still unsolved problem of young unemployed, just to mention some of the most important ones. The author points out that the modifications of the former concept have contributed to a better satisfaction of needs and interests of the users of the system.

IMRE LENGYEL:

OUR DEBTS AND CREDITS

The author gives a sophisticated picture about the indebtedness of the population living in the depression zones of the country. As it has become well-known by now, the number of people being indebted and the rate of unemployment is at least three times higher in the Northern-Eastern region of the country than in the more developed parts of Hungary. The workless population largely consists of unskilled workers who have slim chances to find a job in the neighbourhood of their homes due to the industrial, infrastructural and cultural underdevelopment of the territory and the lack of educational possibilities.

E SZÁMUNK SZERZŐI

Bánfalvy Csaba – közgazdász, szociológus,
Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskola

Ferge Zsuzsa – szociológus,
ELTE BTK Szociálpolitikai Tanszék

Frey Mária – közgazdász, tudományos tanácsadó,
Munkaügyi Kutatóintézet

Herbert J. Gans – szociológus,
a new-yorki Columbia Egyetem professzora

Gere Ilona – közgazdász, szellemi szabadfoglalkozású

Bill Jordan – szociális munkás, a társadalomtudományok
professzora, Exeteri Egyetem

Lengyel Imre – matematikus, közgazdász
MTA Regionális Kutatások Központja,
Alföldi Kutatócsoport

Léderer Pál – szociológus,
ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet

Molnár Margit – szociológus, JPTE

Danny Pieters – jogász, egyetemi tanár,
Katholieke Universiteit, Leuven

Tóth István György – közgazdász, BKE Szociológia Tanszék
