

társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TANULMÁNYOK

- 3 **Mirosław Ksiezopolski:** A szociálpolitika fejlődésének kilátásai Lengyelországban a következő években
 18 **Georg Vobruba:** Kapitalizmus és demokrácia. A rendszerváltás szociális előfeltételei Kelet-Európában

FEJEZETEK A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS
NEMZETKÖZI TÖRTÉNETÉBŐL

- 24 **Danny Pieters:** Bevezetés az EK országainak társadalombiztosítási törvényhozásába: Luxemburgi Nagyhercegség

SZOCIÁLIS TÖRVÉNYHOZÁS MAGYARORSZÁGON

- 35 5401. sz. törvényjavaslat a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról
 57 A Magyar Közigazgatási Intézet szakértői véleménye az 5401. sz. törvényjavaslatról
 59 A Magyar Nyugdíjas Egyesületek Országos Szövetségének állásfoglalása a lakáspolitikára és a lakásgazdálkodás reformjáról
 67 A Lakásbérlő Egyesületek, Lakóközösségi Szervezetek Országos Szövetsége állásfoglalása az 5401. sz. törvényjavaslattal kapcsolatban
 71 **Hegedűs József–Tosics Iván:** Szakértői vélemény az 5401. sz. törvényjavaslathoz: a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes jogszabályokról

MAGYAR VALÓSÁG

- 85 **Madlena Erzsébet–Zolnay János:** „Lakáspolitikai” és közösségi szociális munka

ÉLETKÉPEK

- 93 **Hámor Szilvia:** „Életutak '91/'92” – avagy az esélytelenek éve

A SZOCIÁLIS TÖRTÉNETÉBŐL

- 98 **Pomogyi László:** A polgári kori szegényügyi igazgatás alapintézménye: a községi illetőség (I.)

A SZOCIÁLIS MUNKA MODELLJEI

- 107 **Bill Jordan:** Bölcs tanácsadás

HÍREK, INFORMÁCIÓK

- 121 **Lévai Katalin–Székely György:** *Esély*-est a túlélésről

Mirosław Ksiezopolski

A szociálpolitika fejlődésének kilátásai Lengyelországban a következő években*

Az utóbbi másfél évben mélyreható politikai és gazdasági változások mentek végbe Lengyelországban, és végleges érvénnyel megindult az államszocialista rendszerből piacorientált gazdasággá való átalakulás folyamata. E változások a szociálpolitikát sem kerülték el, ámbar emezt a politikai és gazdasági reformok észrevehetően háttérbe szorították. Ebben a tanulmányban szeretném átgondolni, melyek a szociálpolitika fejlődésének kilátásai a következő években. Ezt megelőzően azonban le kívánom írni a kilencvenes évekig folytatott szociálpolitikát, bemutatni a politikai és gazdasági átalakulás nyomán tett intézkedéseket, és megvizsgálni azt a két fő társadalmi kérdést, amellyel a kormánynak a következő években foglalkoznia kell, nevezetesen a szegénységet és a munkanélküliséget.

Lengyel szociálpolitika a kilencvenes évekig

A második világháború után a szociális szolgáltatások és szociális segélyek meglehetősen jól fejlett rendszerét hozták létre Lengyelországban. Elvben ez a rendszer megfelel a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményeiben és különféle nemzetközi szerződésekben lefektetett normáknak és szabványoknak. Alapja a klasszikus társadalombiztosítási modell, amely elfogadja, hogy a segélyekre és szolgáltatásokra való jog a foglalkoztatottságtól és/vagy előző járadékfizetéstől függ. A lengyel Alkotmányban lefektetett számos társadalmi jog közül csak a munkához és az oktatáshoz való jog feltétel nélküli, minden egyéb, az egészségügyi ellátásra, betegség vagy munkaképtelenség esetén való segélyezésre, szülési és gyermekgondozási segélyre, üdülésre való jog a munkaviszonytól függ. Az állampolgárság alapján nyújtott, egységes összegű, általános segélyek – néhány kivételtől eltekintve – gyakorlatilag nem léteztek.

Minthogy nem létezett munkanélküliség, és minthogy a munkához való

* A szerző e tanulmánnyal szerepelt a *European Centre for Social Welfare Policy and Research* szervezésében a Varsói Egyetemen 1991. április 11. és 16. között megrendezett nemzetközi tudományos konferencián.

jog elválaszthatatlanul egybefonódott a munkára való kötelezettséggel, abból indultak ki, hogy egy szocialista társadalomban minden állampolgár képes keresetéből fenntartani magát, s ez kötelessége is. Ezért nézték le a szociális segélyben részesülőket. Az ötvenes évek első felében, aki nem állt munkaviszonyban, általában segélyt sem kaphatott. („Mindenkinek joga van a munkához, és aki nem dolgozik, ne is egyék.”) Egészen 1990-ig szociális segély szinte kizárólag az önálló életvitelre képtelen egyéneknek, mindenekelőtt öregeknek és rokkantaknak jutott.

Paradox módon, a társadalmi jogok és a munkakötelezettség közötti szoros összefüggés ellenére, a lengyel szociálpolitikának soha nem volt sok köze a hagyományos „segíts magadon”-ideológiához. Talán logikátlanak tűnik, de az egyéni teljesítmény növelésére irányuló nyomást meglehetősen sikerrel kapcsolták össze olyan erőfeszítésekkel, hogy ugyanezeket az egyéneket megfosszák a biztonságukért és jólétükért való felelősségtől. Ezt főképpen a központi bérszabályozás tette lehetővé. A háború utáni időszakban mindvégig szándékosan alacsony szinten tartották a béreket. A bérpolitika tűrhető megélhetést biztosított minden foglalkoztatottnak, de nagyon megnehezítette, hogy az emberek egyéni munkateljesítményük növelésével sokkal magasabb életszínvonalat érjenek el.

Ugyanakkor az alacsony bérek következtében gyakorlatilag semmi tere nem maradt az ember saját boldogulását szolgáló egyéni kezdeményezésnek; úgy mondták, hogy a beralapból visszatartott pénz finanszírozza a társadalombiztosítási rendszert, és teszi lehetővé, hogy számos közszükségleti cikket és alapvető szolgáltatást ingyen (vagy igen alacsony áron) nyújtsanak minden állampolgárnak. Ez a feltevés (ígéret?) csak részben teljesült – az alacsony bérek mindenekelőtt azt tették lehetővé, hogy viszonylag magas szinten tartsák a felhalmozás részarányát a nemzeti termékben. Továbbá, mint kitűnt, az állam munkáltatóként is, a társadalmi bér elosztójaként is képtelen volt teljes mértékben eleget tenni kötelezettségeinek. Ha sikerült is fenntartania a teljes foglalkoztatottságot, a kielégítő életszínvonal biztosításához ez nem volt elegendő. Az alacsony bérszint megnehezítette, hogy az egyéni béreket a „tisztességes napibért tisztességes napi munkáért”-elvre alapozzák. A legtöbb esetben nincs látható összefüggés az egyes dolgozó termelékenysége és kapott bére között. Sokszor a bér egy része inkább szociális segély funkcióját tölti be, mintsem az elvégzett munkáért járó ellenszolgáltatás eszköze lenne. Ily módon, szöges ellentétben az eredeti szándékokkal, a munkához való jog az alacsony, de biztos bérhez való joggá alakult át. A bérek egy általános szociális segély jellegét öltötték, valamiféle társadalmi alapjövedelemmé vagy társadalmi osztalékká lettek a szocializált gazdaság valamennyi foglalkoztatottja számára.

Az az életszínvonal, amelyet ez a bér biztosított, a foglalkoztatottak többsége számára elfogadhatatlan volt, az egyéni jólét többnyire nem is a „rendes” munkából származó hivatalos keresettől függött, mint inkább sok különféle, pótlólagos jövedelemforrástól. A központilag tervezett gazdaságnak megvolt a maga sajátos szabad piaca és szabad versenye kiváltságokért, mellékjuttatásokért, hiánycikkekhez és -szolgáltatásokhoz

való hozzájárulásért stb. A nemzeti terméknek ez a második vagy harmadik elosztása igen homályos, önkényes elveken alapult; számos esetben az egyes egyének vagy csoportok életszínvonala inkább sajátos kiválasztási elvektől függött, mint a munkateljesítménytől.

Bár a szociálpolitika fejlődésében az utóbbi évtizedekben észrevehető némi minőségi és mennyiségi javulás, a jelek szerint a nyolcvanas évek végén senki sem volt elégedett ezzel. Sok különböző szemszögből bírálták a szociálpolitikát.

A munkások, akik – akkor még – nem féltek a munkanélküliségtől, elégedetlenek voltak bérük színvonalával. A szociális segélyekből élők elégtelennek tartották a segélyek nagyságát, és elégedetlenek voltak, amiért az folyton ingadozott. (Ez az elosztási prioritások változásának illetve a jól működő érték-karbantartó és indexáló mechanizmusok hiányának következménye volt.) És mindenki panaszkodott, hogy egy sor fontos szociális szükséglet kielégítésének színvonala nem megfelelő, mert a társadalmi infrastruktúra fejletlen, a szolgáltatások minősége silány, nem kielégítő az egészségügyi, valamint a gyermek- és öreggondozási intézmények hálózata stb.

Ugyanakkor némely politikusok és közgazdászok többé-kevésbé nyíltan azt állították, hogy Lengyelország túlfutott oltalmazó állam lett. Szerintük az állam túl sok felelősséget vállalt polgárainak jólétéért; az erőforrások szűkössége és a hanyatló gazdaság átalakításának igénye szükségessé teszi, hogy határt szabjanak, milyen mértékig oltalmazza polgárait az állam. A szociálpolitikát kiáltották ki az alacsony gazdasági teljesítmény és a munkára való motiváltság hiánya fő okának.

Más politikusok és szociálpolitikusok erőteljesen cáfolták ezeket az állításokat, azt igyekezvén bizonyítani, hogy az állam valójában inkább elégtelen oltalmat nyújt. Szerintük a Lengyelországban folytatott szociálpolitika – szociális vonatkozásban – szűken elosztó jellegű volt. A szociális szféra állami monopóliuma igen hatékonyan bénította meg az egyéni- és csoport-kezdeményezéseket, megfosztotta az embereket a saját boldogulásukért viselt felelősségtől és attól, hogy befolyásolhassák a szociálpolitika alakulását. Az emberek ahelyett, hogy személyes szerepet játszottak volna, passzív fogyasztói lettek a segélyeknek és szolgáltatásoknak, amelyeket a „jótékony” állam nyújtott nekik.

Ez utóbbi kritikusok szerint e helyzet oka abban keresendő, hogy a szociálpolitika rangja az egész háború utáni időszakban viszonylag alacsony volt. A gazdaság fejlesztése mindig elsőbbséget élvezett, és a szociális szféra rendszerint azt kapta meg, ami a termelő szektor szükségleteinek kielégítése után megmaradt. Arról, hogy milyen a szociálpolitika kívánt modellje, világos elképzelés soha nem létezett; domináltak az ideiglenes célok, és a szociálpolitika nem tudott kiszabadulni a töredékes, *ad hoc* jellegű beavatkozások köréből.

A „Szolidaritás” első kormányának szociálpolitikája

A „Szolidaritás” által támogatott első (1989 augusztusában megalakult) kormánynak a következő két fő kérdéssel kellett szembenéznie:

- átmenet az egypárti diktatúrából az alkotmányos pluralizmusra, és
- gazdasági megújulás és a központi irányítású tervgazdaság átalakítása piacon alapuló gazdasággá.

Több mint egy évtizeden át a lengyel gazdaság folyamatos felbomlásának voltunk tanúi. Elég, ha annyit mondunk, hogy a hetvenes évek vége óta Lengyelország nemzeti jövedelme és a lakosság életszínvonala jóval az 1978-as szint alatt volt, és 1989-ben, első ízben a második világháború óta, az infláció három számjegyre nőtt.

Valamilyen formájú vegyes gazdaságra már az ötvenes évek vége óta születtek javaslatok, de az első komoly kísérlet egy ilyen jellegű reform bevezetésére 1982-ben, a rendkívüli állapot kihirdetése után történt. Ezt követte 1988/89-ben a gazdasági reform úgynevezett „második szakasza”. Mindkét szakasz bevezetését nagy hűhó kísérte; a piaci erők némely elemeit elültették a lengyel gazdaságban, de ez nem sokban segítette elő a gazdasági válságból való kilábalást.

Az új kormány, amely szélesebb körű bizalmat élvezett, mint a korábbi kommunista kormányok, elhatározta, hogy a gyors és átfogó változás útjára lép. A gazdasági reformprogram a liberális doktrína eszméin alapult, és a Nemzetközi Valutaalappal igen szoros együttműködésben készítették elő. 1990 januárjában, miután a lengyel parlament jóváhagyta ezt a programot, Lengyelország megtette az első komoly „ugrást” a piacgazdaságba.

A program fő célja a gazdaság mélyreható piacosítása és a pénzügyi stabilitás megteremtése. Ennek érdekében a program előirányozza az állami vállalatok fokozatos privatizálását, a pénz belső konvertibilitásának megteremtését, a költségvetési deficit megszüntetését, csaknem valamennyi áru és szolgáltatás szabadárassá tételét, csaknem valamennyi támogatás megszüntetését (beleértve az élelmiszerek támogatását is), a béremelések igen határozott megfékezését, és a „minél kevesebb állami beavatkozást” elvének szigorú betartását. A program feltételezése szerint mindezen intézkedések következménye gazdasági recesszió, a munkanélküliség megjelenése és meredek emelkedése, valamint az életszínvonalnak tíztől több tucat százalékig terjedő csökkenése lesz.

Ami ez utóbbi jelenségeket illeti, ezek be is következtek. Egy évvel e „sokk-terápia” megkezdése után közelebb kerültünk ugyan egy versenyen alapuló piaci gazdasághoz, de még mindig messze vagyunk tőle; élvezzük némely pozitív vonását (mindenekelőtt a sokkal jobb áruellátást és a konvertibilis valutát), de jóval több árnyoldalától szenvedünk. A gazdasági recesszió sokkal mélyebb, mint megjósolták; a reformprogram feltételezése szerint a nemzeti jövedelem csökkenése 3,1%-os, a termelés csökkenése az állami szektorban körülbelül 5%-os, az inflációs ráta 20%-os és a munkanélküliség 2%-os lett volna. 1990 végén világos volt, hogy a nemzeti jövedelem körülbelül 17-18%-kal csökkent, a termelés a szo-

cialista szektorban mintegy 25%-kal esett vissza, az inflációs ráta körülbelül 250%-ra emelkedett, a munkanélküliség pedig 6,1%-ra nőtt.

A gazdasági reformprogram, jóllehet sokkal szélesebb körű és átfogóbb, mint az egymást követő kommunista kormányok korábbi kísérletei, egy közös vonást mégis mutat azokkal: nincs semminemű konkrét és átfogó elképzelése a szociálpolitikáról. Úgy tűnik, a program fő szerzői, akárcsak kommunista elődeik, azt hiszik, hogy a társadalmi-gazdasági rendszer általános átalakításával mintegy automatikusan megoldódnak a főbb szociális problémák. Csak egy a különbség: a kommunisták a központosított állami tervgazdaság „mindenhatóságában” hittek, a mostani kormány közzgazdászai a piaci erőkbe vetik bizalmukat.

Ez persze egyáltalán nem azt jelenti, hogy a kormány ne lenne tudatában a gazdaság piacosításával és a szigorú antiinflációs intézkedésekkel járó iszonyú szociális költségeknek. Ám ezeket a költségeket elsősorban abból a szempontból nézi, hogy potenciális veszélyt jelentenek a reformfolyamatra, és nem olyan alapvető szociálpolitikai értékek szubsztanciális veszélyeztetésének tekinti, mint a szolidaritás, a társadalmi igazságosság, az egyenlőség, a munkához való jog stb.

Bárminő nézetkülönbségek válasszák is el őket egymástól, abban csaknem valamennyi lengyel közzgazdász és szociálpolitikus egyetért, hogy a szociális költségek bizonyos mértékig elkerülhetetlenek. A kormány pedig olybá veszi ezeket, mint szükséges áldozatot a gazdaság piacosításának oltárán, ezért a szociálpolitika lényegét szociális védőháló teremtésében látja, és a „kiválogatás” olyan – időben változó – intézkedéseiben, melyeknek célja nem annak megakadályozása, hogy az emberek a hálóból hulljanak, hanem hogy a társadalom leggyengébb csoportjainak életszínvonalát védjék. Ennek megfelelően a hivatalos politikai tényezők erőteljesen igyekeznek korlátozni az állami intézmények minden más társadalmi csoport jólétéért és biztonságáért viselt felelősségét, vagy éppen séggel mentesíteni őket ez alól. Következésképpen megmarad a szociálpolitika szűken szociális, passzív jellege és marginális helyzete. A szociális költségeket továbbra is a reformfolyamatra nehezedő tehernek, nem pedig a társadalmi átalakulás és a gazdasági növekedés fontos pozitív tényezőjének tekintik. Az alapvető szociálpolitikai értékek nem mint a gazdasági játszma végső céljai, hanem inkább mint annak ismeretlen folyamánai jelennek meg.

Az átfogó szociálpolitikai program hiányát mind a szakszervezetek, mind a különböző politikai csoportok és pártok élesen bírálják. Ezek a bírálatok, valamint egy társadalmi megbolydulás lehetőségét illető állandó aggodalmak azt eredményezték, hogy a kormány fokozott érdeklődéssel fordult a szociálpolitikai kérdések felé. Egy hónappal a gazdasági reform bevezetése után Mazowiecki, az akkori miniszterelnök, parlamenti exposéjában igyekezett hangsúlyozni, hogy a kormány mélységesen érdekelt nemcsak gazdasági, hanem szociális célok elérésének biztosításában is. Meghonosította a „szociális piacgazdaság” kifejezést, hogy ezzel is aláhúzza a szociális kérdések fontosságát a társadalmi-gazdasági rend jelenlegi és jövőbeli modelljében. A fogalom definiálása még nem történt meg,

alkalmazása inkább deklaratív propagandisztikus lépés, míg a gyakorlatban az elsőbbség a gazdasági céloké.

1990 tavaszán és nyarának végén a Munkaügy és Szociális Minisztérium két tervezetet terjesztett elő az új társadalmi-gazdasági viszonyok között kívánatos szociálpolitikai modell fő elveiről. E két dokumentum szerint a *társadalmi igazságosság* lesz a szociálpolitika legfőbb célja Lengyelországban. Ennek tartalma azonban egészen más lesz, mint a szocializmusban, ahol főképpen az elosztásra vonatkozott. Ezentúl a társadalmi igazságosság alapja legyen az egyéni szabadság, az egyéni- és csoportkezdeményezések szabadsága, a magántulajdon szentsége, és minden egyén elsődleges felelőssége szükségleteinek kielégítéséért. Az emberek életszínvonalát határozza meg a munkateljesítményük. Ám a piaci játszmában a siker vagy a kudarc nem csupán az egyén képességeitől, hozzáértésétől vagy szorgalmától függ, úgyhogy e játszma kimenetele nem mindig igazságos. Erre való tekintettel a társadalmi igazságosságot egyenlősítő jelleggel kellene felruházni. Ez elsősorban az állam és a társadalom közös felelősségét jelenti, hogy biztosítsa az egyenlő indulási feltételeket a gyermekek, fiatalok és munkaképtelenek számára. Ezenkívül tisztességes életszínvonalat jelent az idősek, és védelmet a szegénység ellen mindazok számára, akik nem képesek részt venni a piaci játszmában vagy vesztesen kerültek ki belőle.

A szociálpolitikát elvileg úgy kell megszervezni, hogy az állam csak azokba az esetekbe avatkozzék be, amelyeket a családok, a helyi közösségek, a helyi önkormányzatok vagy egyesületek nem tudnak eredményesen megoldani. Az állami hatóságoknak mindenekelőtt arra kell összpontosítaniuk erőfeszítéseiket, hogy olyan feltételeket teremtsenek, amelyek között az emberek – együttműködve a családdal, más állampolgárokkal, helyi közösségekkel és társadalmi szervezetekkel – képesek a maguk erejéből boldogulni. A gazdasági fejlettség alacsony szintje és a szükséges költségvetési megszorítások lehetetlenné teszik, hogy a következő néhány évben számos fontos szükségletet kielégítően fedezzenek. Az életszínvonal gyors csökkenése és a munkanélküliség növekedése szükségesé teszik, hogy az állami erőforrásokat azokon a területeken koncentrálják, ahol ezt a nehézségek a leginkább sürgetővé teszik, ezért élvez elsőbbséget azon csoportok életszínvonalának védelme, amelyek saját erőfeszítéseikkel nem képesek megoldani ezt.

A tervezetek abból a feltevésből indulnak ki, hogy az állam visszavonulását bizonyos szociális funkciókból nemcsak egyéni és családi erőfeszítések kompenzálják majd, hanem olyan új társadalmi kezdeményezések terjedése is, mint önszegélyező és kölcsönös segítséget nyújtó csoportok, valamint az egyének, vállalatok, társadalmi egyesületek és a katolikus egyház jótékonyági tevékenységének számottevő növekedése. A társadalmi tevékenység mindezen formáinak fejlődését az állam bátorítani és támogatni kívánja.

Az állam minden polgára számára köteles biztosítani az egészségügyi ellátást, az oktatást és más alapvető szociális szolgáltatásokat, ugyanakkor szükség van azoknak a lehetőségeknek a támogatására, amelyek révén az

egyén maga is gondoskodhat saját boldogulásáról. Ez az önkéntes biztosítás kiegészítő formáinak bevezetését és a szolgáltatások különböző magán- és szövetkezeti formáinak támogatását jelentené az egészségügyben, az oktatásban, az idősek ellátásában és a gyermekgondozásban stb.

Az egyén gazdasági helyzetének megszilárdítása érdekében a minisztérium állást foglal amellett, hogy teremtsenek újra látható összefüggést az egyes dolgozó termelékenysége és kapott bére között, hogy a bér ne a szociális segély funkcióját töltsse be, hanem legyen összhangban a „tisztes napibért tisztességes napi munkáért” elvvel. A minisztérium egyézersmind korlátozni kívánja a maga szerepét a munkafeltételek kialakításában: a béreket a szakszervezetek és a munkáltatók szabják meg, az állami hatóságok ne határozzanak meg többet, mint a minimális bérszintet, és helyezték szigorú ellenőrzés alá a munkavédelmi törvények betartását.

A következő évek legfontosabb társadalmi kérdései

Szegénység

Az új gazdaságpolitika első néhány hónapja a lakosság életszínvonalának gyors csökkenését idézte elő. Úgyszólván minden árucikk és szolgáltatás szabadárassá vált, a legtöbb támogatást megvonták. Mindez – a béremelések igen szigorú fékentartásával együtt – drasztikus emelkedést idézett elő a megélhetési költségekben, és erőteljes zuhanást a reáljövedelmekben, amelyek 1990 első kilenc hónapjában hozzávetőleg 35 százalékkal csökkentek. Ez legkeményebben a lakosság leginkább nincstelen csoportjait sújtja, és egyre nő azok száma, akiknek biológiai létalapját ez fenyegeti. A Központi Statisztikai Hivatal becslése szerint 1990 márciusában az aktív keresős háztartásokban élők 30%-ának, a nyugdíjas háztartásokban élők 39%-ának a jövedelme a létminimum alatt volt; júniusban ez a szám 44 illetve 51%-ra növekedett.

A lengyel társadalom fokozatos pauperizálódása a nyolcvanas évek eleje óta tart, de sok jel mutat arra, hogy az utóbbi hónapokban a szegénység szférája nagymértékben terjeszkedik, tápot adva azoknak az aggodalmaknak, hogy Lengyelország talán a tömeges szegénység felé halad. Ez a következő új jelenségekben nyilvánul meg:

1. mélyreható gazdasági recesszió – az ipari termelés körülbelül 25 százalékkal csökkent, a mezőgazdaságban az üzleti feltételek drámaian rosszabbodtak, s ez sok lengyel gazda számára veszteségessé tette a termelést;

2. a munkanélküliség megjelenése és a munkanélküliek számának állandó növekedése (lásd a következő szakaszt);

3. a lakossági megtakarítások reálértékének a magas infláció következtében mintegy 75 százalékos csökkenése; a csökkenő reálbérek és nyugdíjak korábbi megtakarításokból való kiegészítésének lehetősége az alsó

és a középső jövedelmi kategóriákban levők többsége számára nagymértékben csökkent;

4. az alapvető árucikkek fogyasztása szisztematikusan csökken. Ez mindenekelőtt az élelmiszerfogyasztásra érvényes – ez idő szerint egyetlen élelmiszer-fajta sem olcsó Lengyelországban. 1989-hez képest az egy főre jutó reálfogyasztás 23–27%-kal csökkent 1990 első kilenc hónapjában. Ezzel párhuzamosan az élelemre fordított kiadások aránya a háztartások minden típusában jelentősen emelkedik.

5. erősödik az a tendencia, hogy korlátozzák az állami szociális szolgáltatások körét, és bevezessék (ahol pedig megvolt, lényegesen emeljék) a térítést e szolgáltatásokért. Egyre többen vannak, akik számára mindinkább elérhetetlen a gyermekellátási szolgáltatások igénybevétele, a kultúra, a lakás, az üdülés, bizonyos egészségügyi szolgáltatások stb.

A kormány tudatában van azoknak a potenciális veszélyeknek, amelyek a lakosság életszínvonalának csökkenésében és a társadalom növekvő pauperizálódásában rejlenek. Elsőbbségben részesíti azok támogatását, akik képtelenek önmagukon segíteni (különösen azokat, akiknek a szociális segély a fő jövedelemforrásuk). Feltételezi, hogy mindenki más képes saját erőfeszítéseivel ellensúlyozni az életszínvonal csökkenését, és ezt meg is kell tennie, hiszen az állam rendelkezésére álló anyagi eszközök szűkössége megköveteli, hogy a polgárai jólétéért viselt felelősségének korlátokat szabjon.

Három fő csoportra oszthatjuk az életszínvonal esésének enyhítésére eddig tett lépéseket. Az elsőbe sorolható

- a munkanélküli kárpótlás és a jövedelemvizsgálaton alapuló lakbérsegély bevezetése;

- a legtöbb segélyfajta valorizálásának és indexáló mechanizmusának javítása (a nyugdíjakat például évente négyszer fogják indexálni).

A második csoportba tartoznak az önszervezés és mindenfajta jótékonyági tevékenység ösztönzésére irányuló intézkedések. A voluntőrmunka fejlődését akadályozó különféle adminisztratív korlátozásokat megszüntették, és sokféle jótékonyági alapítványt hoztak létre. Ennek eredményeképpen a jótékonyág sok, azelőtt nem vagy alig-alig létező új formája bontakozik ki, így például ingyenkonyhák működtetése, menhelyek létesítése a hajléktalanoknak, használati cikkek-üzletek nyitása, ahol természetbeni adományokat osztogatnak stb.

Az intézkedések harmadik csoportja összefügg a szociális segélyezés ez idő szerint folyó reformjával. A kormány azt kívánja, hogy a szociális segélyezés – lévén az állampolgárok jólétét biztosító modern intézménye egy bontakozóban lévő demokratikus társadalomnak – jusson kimagaslóbb szerephez. Azt a nézetet képviseli, hogy a társadalom részéről való segítségre formált jog az állampolgárok egyik legalapvetőbb joga, és a minden szempontból fejlett szociális segélyezés létfontosságú mind a demokrácia megszilárdítása, mind pedig további fejlődése szempontjából.

Az 1991 januárjában hatályba lépett új szociális segélytörvény hangsúlyozza minden helyhatósági szervnek azt a köteleességét, hogy biztosítsa: szükség esetén minden helyi lakos kapjon meg minden indokolt ellátást,

és mindenki, aki gazdasági segítségre szorul, ténylegesen meg is kapja azt. Lengyelországban most folyik a helyi közigazgatási rendszer általános átalakítása. A helyhatósági szervek az államigazgatási hierarchia legalacsonyabb szintjéből a helyi önkormányzat igazi intézményeivé alakulnak át. A helyhatóságok gazdasági erőforrásai igen szerények, különösen ahhoz képest, hogy milyen kevésbé megnyugtató számos fontos helyi szükséglet kielégítése; indokolt tehát a kétség azt illetően, hogy a helyi önkormányzatok képesek és hajlandók lesznek-e teljesíteni törvény szabta kötelességeiket a szociális munka területén. Amíg a helyi önkormányzatok helyzete nem stabilizálódik, felelősségüket a szociális gondozás terén meg kell osztaniuk az állami és a tartományi közigazgatási szervekkel, nehogy ezek a kérdések kívül rekedjenek a figyelmen.

A kormány viszonylag nagy pénzüsszeget utalványoz szociális segélyezésre, és ez lehetővé teszi, hogy méltányossági alapon vagy jövedelemvizsgálathoz kötötten segélyeket fizessenek főleg időseknek, munkaképteleneknek, sokgyermekes családoknak és – újabban – olyan munkanélkülieknek, akik nem jogosultak munkanélküli segélyre, valamint azoknak, akik nem képesek fedezni az emelkedő lakásköltségeket.

Munkanélküliség

Lengyelországban az egész háború utáni időszakban gyakorlatilag nem volt nyílt munkanélküliség. Még a legutóbbi évtizedben is, a tartós gazdasági válság ellenére, Lengyelországban sokkal több volt a betöltetlen munkahely, mint az állást kereső személy. (1989 végén csak mintegy 9000 munkanélkülit tartottak nyilván.) 1990 elejétől kezdve a munkaerőpiaci helyzet drámaian megváltozott. A betöltetlen munkahelyek száma erőteljesen csökkent, míg a munkát keresők száma lényegesen emelkedett. 1990 végén 1,12 millió embert tartottak nyilván mint munkanélkülit. Ez a munkaerő-állomány 6,1 százaléka (a mezőgazdasági magánszektor nélkül vett foglalkoztatotti állomány 8,3 százaléka).

A munkanélküliség területi eloszlása igen egyenlőtlen, aránya a nagy agglomerációkban nyilvántartott 2,5–5%-tól a többnyire falusi régiókban nyilvántartott 15–21%-ig váltakozik. Lengyelország 49 körzete közül 32-ben a munkanélküliség aránya meghaladta a 10%-ot. A munkaközvetítő hivataloknak bejelentett betöltetlen munkahelyek megoszlása is nagyon egyenlőtlen: a legtöbb a nagy agglomerációkban, különösen a varsói körzetben található (a bejelentett felajánlott állások 23%-a), 37 körzetben viszont a bejelentett betöltetlen munkahelyek száma ezer alatt van.

A munkanélküliség a lakosság különböző kategóriái között is egyenlőtlenül oszlik meg. A leginkább érintett társadalmi csoportok a nők (közülük kerül ki az összes munkanélküliek mintegy 50%-a, de csak 44 nőre jut egy felajánlott állás), a csökkent munkaképességűek, a fiatalok (a különféle középiskolákból és egyetemekről kikerültek az összes nyilvántartott munkanélkülinek mintegy 15%-át teszik ki), a bedolgozók, az irodai alkalmazottak és a diplomások bizonyos csoportjai.

Ahhoz képest, hogy a munkanélküliség potenciálisan milyen súlyos társadalmi következményeket hordoz magában, a politika felelős tényezői nem fordítottak kellő figyelmet erre a problémára. Az új gazdasági szabályok bevezetésének első néhány hónapja megmutatta, hogy sem a kormány és annak munkaügyi szolgálata, sem a foglalkoztatási intézmények, de maguk a munkavállalók sem képesek kezelni a munkanélküliség jelenségét. A lengyel kormány 1990 végére 400 000 munkanélküivel számolt, ténylegesen – mint kitűnt – háromszor annyian voltak. A munkanélküliség leküzdésére elfogadott intézkedések eddig sokkal inkább arra irányultak, hogy biztosítsák a munkanélküliek eltartását, mint arra, hogy visszahozzák őket a munkapiacra. A munkaközvetítő hivatalok tevékenysége a legtöbb esetben arra szorítkozott, hogy nyilvántartsák az egyre több munkanélkülit, és hogy munkanélküli segítyt fizessenek nekik; másfajta tevékenységet (például állasközvetítést, pályaválasztási tanácsadást, képzést és átképzést, munkaalkalmak teremtésének elősegítését vagy önállósítási tervek kidolgozását), ahhoz képest, hogy milyen rohamosan nőtt a munkanélküliek száma, viszonylag csekély mértékben fejtettek ki. 1990 folyamán (november végéig) 236 000 munkanélküli talált munkát; 10 300 munkanélküli részesült szakmai képzésben; 106 000 személy vett részt valamilyen fajta közmunkában; 27 900 esetben nyújtottak kölcsönt új munkahelyeket teremtő vállalkozásoknak; 32 000 munkanélküli kapott indulási kölcsönt új vállalkozáshoz; 1 600 új munkahelyet hoztak létre csökkent munkaképességűek számára.

Miként a felsorolt adatokból kitűnik, aligha beszélhetünk aktív munkaerőpiaci politikáról. Az elmúlt évben a politikusok mindvégig vonakodtak attól, hogy radikális lépéseket tegyenek a munkanélküliség leküzdésére, bizalmukat inkább a piaci erőkbe helyezték. A gazdaságpolitika fő célja a pénzügyi stabilitás volt, ezért a kormány igyekezett elkerülni a hanyatló vállalatok vagy iparágak támogatását, de attól is tartózkodott, hogy ösztönözze az új iparágakba való befektetést. Ráadásul a kormány közgazdaszai elmulasztották kidolgozni a lengyel gazdaság strukturális átalakításának olyan irányvonalait, amelyek segítséget nyújthatnának a tőkefelhasználás irányításában, vagy alapul szolgálhatnának a szakmai képzés tervezésében.

Több okból feltételezhető, hogy a munkanélküliség a közeljövőben lényegesen növekedni fog. Nyilvánvaló, hogy a munkaerő iránti kereslet még akkor sem fog számottevően fokozódni, ha a következő években nem lesz recesszió; ellenkezőleg, a munkaerő-fölösleg fog növekedni. Igen valószínű, hogy azokban a régiókban, ahol vállalatok és iparágak tönkremenőben vannak, a munkanélküliség aránya már 1991-ben meg fogja haladni a 20–30%-ot. Az előrejelzések szerint mintegy kétmillió ember lesz munka nélkül a közeljövőben, a Világbank szakértői pedig még tovább mennek: prognózisuk szerint számuk 1991-ben a 2,9 milliót is elérheti (ez csaknem háromszorosa az előző évinek).

A munkaerőpiaci helyzetet tovább súlyosbíthatja az a tény, hogy Lengyelország nincs jól felkészülve arra a kihívásra, melyet a munkanélküliség problémája jelent. Úgy látszik, a munkaközvetítő hivatalok nem ké-

pesek kézben tartani a helyzetet; még mindig csupán szórványos illetve elnagyolt adataink vannak a problémáról, és több évbe telik majd, amíg sikerül kifejleszteni egy hatékony munkaközvetítő hálózatot. A tervezőkben, különösen azokban, akik a gazdaságért felelősek, nemcsak eltökéltség nincs arra, hogy aktív munkaerőpiaci politikát folytassanak, hanem a jelek szerint lebecsülik a munkanélküliség problémáját, s azt a piacgazdaság elkerülhetetlen sajátosságának tekintik. A legutóbbi (1990. novemberi–decemberi) lengyelországi elnökválasztás tanulsága, amikor a „Szolidaritás” által támogatott politikusok rendre azokban a régiókban kapták a legkevesebb szavazatot, ahol az átlagot meghaladó mértékű volt a munkanélküliség, megfelelő bizonyosságul szolgálhat arra, hogy a munkanélküliséggel járó társadalmi elégedetlenség és bizonytalanság már most nagymérvű, de még erősebbé válhat, ami potenciális veszélyt jelent a reformfolyamatra nézve.

A szociálpolitika fejlődésének jövőendő kilátásai

Ha a lengyelországi politikai és gazdasági átalakulás iránya világosan definiáltnak és általánosan elfogadottnak mondható is, ugyanez nem érvényes a szociálpolitika jövőben megkívánt modelljére. A legtöbb lengyel, bármennyire eltérően vélekedjék is az átalakulás üteméről és módjáról, demokratikus, többpárti, parlamentáris rendszerben és piacgazdaságban kíván élni. Ám hogy az ennek megfelelő szociálpolitikai reformnak mi legyen a hasonlóan végleges és széles körben elfogadott célja, az még körvonalazásra vár.

Ez idő szerint a jövő szociálpolitikáját illetően az elvárásoknak legalább három, egymásnak ellentmondó csoportjával állunk szemben. A szociális segélyre támaszkodóknak, a jövőbeni segélyezetteknek, az ingyenes szociális közszolgáltatásokat igénybevevőknek létérdeke fűződik ahhoz, hogy a segélyeknek és szolgáltatásoknak legalább a mostani szintje fennmaradjon, de nem adják fel azt a követelésüket sem, hogy a jövőben többet és jobb minőségűt kapjanak. A második csoport a szociálpolitika „társadalmasítását” kívánja, ami az állami monopóliummal való szakítást és olyan feltételek megteremtését jelenti, amelyek potenciálisan minden állampolgárt képessé tesznek és ösztönöznek a szociális szférában való vállalkozásra. Még nem világos azonban, hogy a „társadalmasítás” az állami monopóliumok radikális lebontását jelentse-e, vagy csupán az állami felelősség részleges csökkentését, összekapcsolva ezt a nem-állami tényezők fokozott erőfeszítéseivel. Az elvárások harmadik csoportja egy „privatizációs” opcióval kapcsolódik össze. Ennek szószólói az állam szociális tevékenységének lényeges csökkentését követelik; nincs tere az „oltalmazó” államnak, minden állampolgár válassza meg szabadon a szolgáltatás formáját és a biztosítás fajtáját. A szociális szükségletek kielégítésének alapja legyen a munkateljesítmény, a szociális programok pedig azok megsegítését vegyék célba, akik nem képesek maguk gondoskodni szükségleteik megfelelő kielégítéséről.

Nem tudjuk még, hogy ezek az elvárások alternatív szociálpolitikai stratégiák alapját képezik-e majd, és ha igen, melyikük részesül a legnagyobb támogatásban a lakosság részéről: a „gondoskodó” állam főbb funkcióinak fenntartása, a pluralista jóléti stratégia, a liberális opció, vagy talán valamennyinek a „keveréke”.

Miután az állampolgárok a szociális szférában csaknem ötven éven át „depriváltak” voltak (hiányoztak az egyéni gondoskodás forrásai, korlátozottak voltak a nem-állami, független tevékenység lehetőségei), a liberális opció nyilván igen vonzó lehet, különösen a fiatal nemzedék szemében. Vonzereje a mostani szociálpolitikai modellel való széles körű elégedetlenségen és azon az általános véleményen alapul, hogy a szociális kiadások hátráltatják a gazdasági válságból való kilábalás folyamatát.

Aziránt azonban komoly kétségek merülnek fel, hogy a mai Lengyelországban megvalósítható-e a szociálpolitika mélyreható privatizációja. Először is, az alapvető emberi szükségletek kielégítési folyamatának piacivá tételét egy jól működő piacgazdaság alapjaira kell helyezni. A piaci viszonyok megteremtése legalább tíz-tizenkét évet venne igénybe, és csak ezt követően számíthatnánk nagyobb érdeklődésre a szociális szférába való magánbefektetések iránt. Az ilyen befektetések rendszerint alacsony nyereséget hoznak, ráadásul a lengyelek többsége nincs és a következő években sem lesz abban a helyzetben, hogy nagy arányokban vásároljon szolgáltatásokat a piacon. Másfelől a tőke magánkezekben való „eredeti” felhalmozásának folyamata még éppen hogy elkezdődött, a következő mintegy tíz-tizenkét évben nem várható, hogy az új vállalkozók képesek és hajlandók lesznek a kielégítetlen szükségletek mértékének megfelelő fokon szponzorálni a szociális tevékenységet.

Másodszor, bizonyos szociálpolitikai tevékenységek privatizálása nemcsak új intézmények (például biztosító társaságok, nyugdíjalapok vagy alapítványok) létesítését, hanem megfelelő pénzösszegek felhalmozását is megkívánja. Minthogy a lengyel társadalombiztosítási rendszereket készpénzfizetés alapján finanszírozzák, egy magánrendszer (például nyugdíjbiztosítás) bevezetése kettős járulékot róna az ilyen rendszer biztosítottjaira, hacsak nem csökkentenék jelentősen a mostani segélyezett segélyeinek szintjét, ami aligha lehetséges, mert már most is alacsonyak. Ezért az ilyen biztosítást csak kevés lengyel engedhetné meg magának.

Harmadszor, a lengyel lakosság jelentős része számára a szociális szolgáltatások privatizálása azt jelentené, hogy lényegesen rosszabb minőségűvé vagy hozzáférhetetlenné válnának olyan szolgáltatások, melyeket megtanult úgy tekinteni, mint amelyekhez joga van. A „szabad választás” a különböző fajta szolgáltatások között teljesen illuzórikussá válna számára.

Ezen és más okokból nyilvánvaló, hogy a szociálpolitika privatizálása nem nyújthatna könnyű és azonnali megoldást Lengyelország szociális problémáira. Egészen bizonyosan erőteljes ellenállást váltana ki, és ugyanakkor csak a lakosság vékony rétegeinél emelné a szükségletek kielégítésének színvonalát.

A „gondoskodó állam” fenntartását, vagy inkább átmenetét a sikerebb, skandináv típusú „jóléti államba”, amely biztosítja minden egyes állampolgár szükségleteinek viszonylag magas színvonalú kielégítését, bizonyára sokkal inkább elfogadnák. Ennek a változatnak a vonzereje abban a mértékben fog növekedni, ahogy egyre inkább láthatóvá válik a piacgazdaság „sötét” oldala, és nő a piaci játszma „vesztéseinek” száma. Sok lengyel hozzászokott, hogy feltétel nélküli joga van az állam segítségéhez, s ez a reáljövedelmek csökkenése vagy stagnálása idején nagy valószínűséggel fokozza a populizmus iránti, már amúgy is megnövekedett érdeklődést. Sajnos ahhoz, hogy ígéreteit teljesítse, a szociálpolitika intézményes modelljének kettős alapon kell nyugodnia: magas nemzeti jövedelmen és magas szociális kiadásokon. Belátható időn belül egyik feltétel sem teljesíthető. Más szóval, legalább két oka van annak, hogy az állami szociálpolitika nem kaphat elegendő pénzt az emberek alapvető szükségleteinek kielégítő fokon való fedezésére: alacsony a nemzeti jövedelem, s e jövedelem potenciális növekedésének lényeges részét a gazdaság újjászervezésére kell fordítani.

A nem-állami tevékenységek fejlődése sem lehet egyedüli reménységünk. Mint már említettem, a szociálpolitika területén gyorsan emelkedik a független, nem-állami kezdeményezések száma. Tulajdonképpen minden területen megjelennek: oktatásban, egészségügyben, tudományban és kultúrában, társadalombiztosításban, környezetvédelemben, lakásépítésben, a munkahelyen és a közösségben. Gyors fejlődésük, mely sokkal messzebbre terjed, mint várható lett volna, igen beszédesen szól arról, hogy Lengyelországban az önkéntes tevékenységnek meglehetősen komoly potenciálja létezik. Ezek a kezdeményezések azt is bebizonyították, hogy az emberek át akarják és át is tudják venni az államtól a saját boldogulásukért és biztonságukért való felelősségnek legalább egy részét. Mindezen igen pozitív és optimizmusra hangoló tendenciák azonban nem feledtethetik azt a tényt, hogy a lengyel társadalom nagy többsége nem nagyon hajlik e felé az irány felé, szívesebben veszi, ha passzív elfogadója lehet az állami segítségnek, vagy agresszív konkurens az újonnan kibontakozó piacon, eltökélve arra, hogy fenntartsa vagy javítsa életszínvonalát. Másfelől a középosztály, mely a voluntőr-munka és a jótékonykodás igazi bázisa lehet, alig kezdett még erőt gyűjteni és fontosságra szert tenni. Így aztán anyagi helyzete még meglehetősen gyenge. Ilyen körülmények között nem feltételezhetjük, hogy a nem-állami intézmények jelentősebb mértékben „kiváltják” majd a közületi ellátást.

Mint láthatjuk, az ismertetett opciók egyike sem alkothatja a következő néhány évben a lengyel szociálpolitika megbízható alapját. Mindegyikük feltételezi az egyéni, állami vagy nem-állami szervezetek egyértelmű uralkodó helyzetét, ami véleményem szerint nem biztosítja, hogy a szükségletek kielégítésének *csak* valamelyikre alapozott rendszere hatékony, tehát az állampolgárok számára elfogadható lesz.

Mély meggyőződés, hogy – legalábbis néhány évre – az lenne a legkedvezőbb szociálpolitikai stratégia, amely valamennyi potenciális alányának lehető legnagyobb fokú elkötelezettségén alapul az emberi alapszük-

ségletek kielégítése iránt. Nem látom szükségét annak, hogy lényegesen csökkenjen a közületi ellátás köre; az állam szociális tevékenységét a különféle magán- és nem-állami szervezetek inkább egészítsék ki és gazdagítsák (a jelenleginél sokkal nagyobb mértékben), semmint helyettesítsék. Ez nem jelenti a mostani *status quo* fenntartását. Az egyéni felelősség fokozása épp úgy elengedhetetlen, mint a munkateljesítmény és az életszínvonal közötti nyilvánvaló összefüggés helyreállítása, de eközben tekintetbe kell vennünk, hogy a jelenlegi helyzetben mennyire bonyolultak az ilyen változtatás feltételei. A társadalmi-gazdasági átalakulás magas társadalmi költségei, társulva a szükségletek kielégítésének már amúgy is alacsony szintjével, lehetetlenné teszik, hogy az állam számottevően kivonja magát szociális kötelezettségei alól. Tág tere van már a legkülönbébb független, non-profit és profit-orientált kezdeményezéseknek. Ezeket támogatni és ösztönözni kell, mert sok ember számára lehetővé teszik a szükségletek kielégítési színvonalának javítását, de ennek nem szabad a meglévő közületi ellátás rovására történnie.

Mint már említettem, a szociálpolitikai kérdéseket a politikai és gazdasági reformok mögé szorítják. Majd meglátjuk, hogy az alternatív jóléti stratégiák milyen mértékben jutnak kifejezésre az 1991 őszi megrendezésű első „szabad” parlamenti választásokon harcra induló politikai pártokban és mozgalmakban. Sajnos a közelgő választásokat minden valószínűség szerint a „Szolidaritás” alapzatán kialakult különböző frakciók egymás közötti versengése uralja majd; a választók személyeket, nem pedig programokat fognak választani, ezért a pártprogramok közötti különbségeknek csekélyebb lesz a jelentőségük. Nekem mindenképp meggyőződésem, hogy az alapvető választás, mely az elkövetkező évekre meghatározza majd a szociálpolitika fejlődését, mindenféle vita nélkül már meg is történt, és a választási eredmények ezt nem fogják megváltoztatni. A „szocialista terv” bukása, s ezzel együtt a szinte feltétel nélküli hit a demokrácia nyugati modelljének felsőbbrendűségében (hozzátéve, hogy ezt a modellt általában inkább az egyéni szabadságjogokkal, az egyéni kezdeményezéssel, a magántulajdonnal s egyéb effélékkel, mint a közös felelősséggel és az állami beavatkozással azonosítják) elkerülhetetlenül a szociálpolitika „liberalizálásához” kell, hogy vezessen. A piaci mechanizmusok meghonosítását a gazdaságban össze kell kapcsolni a piaci értékeknek más területeken való támogatásával, a szociálpolitikát is beleértve. Ahhoz, hogy „beinduljon a piac”, bizonyos fokig a versenynek, a bizonytalanságnak és az egyenlőtlenségnek kell a szolidaritás, a biztonság és az egyenlőség helyébe lépnie. Lengyelország tehát valószínűleg arra „ítéltetett”, hogy a „liberális” változat mellett voksoljon, tekintet nélkül annak megvalósíthatóságára, legalábbis addig, amíg az állampolgárok meg nem tapasztalják, hogyan váltja be ígéreteit. A kérdés csupán annyi: lesz-e lehetőség ellenőrzés alatt tartani ezt a folyamatot, megkísérelve társadalmilag elfogadható új egyensúlyt találni a „rég” és az „új” értékek között, vagy pedig a folyamat többé-kevésbé „spontán” jelleget ölt majd. Mindmostanáig a lengyel szociálpolitikában sokkal több a „spontaneitás”, mint az olyan irányú kísérlet, hogy bizonyos, világosan meghatáro-

zott értékek kedvéért féken tartásuk a gazdaság érdekeit. A leggyengébb csoportok védelmére való összpontosításnak kísérő jelensége, hogy az állam fokozatosan eláll szociális kötelezettségeitől olyan területeken, mint a foglalkoztatás, a lakásügy, a kultúra, az üdülés, az oktatás, a gyermekgondozás, az egészségügy stb. Ennek következtében növekszik a kielégítetlen szükségletek sora, lépésről lépésre piacósítják a szociális szolgáltatásokat, feldarabolódik a szükségletek kielégítésének folyamata, és növekszik a szelektivitás a szociálpolitikában.

Sok jel mutat azonban arra, hogy ez a „kivonulási” politika egyre növekvő bírálatba és ellenállásba ütközik a munkavállalók és a szakszervezetek részéről. Az utóbbi hónapokban azt látjuk, hogy mind a kormány, mind a különböző politikai pártok és mozgalmak fokozott érdeklődést mutatnak a szociálpolitikai kérdések iránt. Úgy látszik, a politika tényezői mind jobban tudatára ébrednek annak, hogy a szociálpolitika kérdéseiben tanúsított nemtörődomség igen negatív hatással járhat a reformfolyamatra, és hogy offenzív lépéseket kellene tenni nemcsak a társadalmi feszültség elkerülésére, hanem azért is, hogy megtalálják a legfőbb szociális problémák megbízható megoldását. A jövő fogja csak megmutatni, vajon ezek az intézkedések olyan „aktív” szociálpolitika létrejöttét eredményezik-e, amely egyidejűleg törekszik gazdasági és társadalmi haladásra, vagy pedig megmarad a szociálpolitika marginális, defenzív jellege.

Fordította Lukács Katalin



A BABILON Nyelvstúdió
ANGOL és NÉMET
nyelvtanfolyamokat indít
heti 4x3 és 3x3 órában
Pesten és Budán.

Szintfelmérés németből hétfőnként,
angolból szerdánként 14–17 között.

1067 Budapest, Teréz körút 41.
(A Béke Szálló mellett.)
Telefon: 132-4974, 135-3825.

Georg Vobruba

Kapitalizmus és demokrácia*

A rendszerváltás szociális előfeltételei Kelet-Európában

I.

Az átmenet folyamatait Kelet-Közép-Európában úgy lehet leírni, mint egy bonyolult szerződést, amelyet az új elitnek kínálnak a lakosságnak. Azonnali polgári jogokat és teljes személyi valamint politikai szabadságot, és egy belátható időn belül működőképessé váló gazdaságot kínálnak cserébe a gazdasági átalakulás kezdeti költségeinek és kockázatainak elviseléséért, valamint a gazdasági státus egyenlőségének – amúgy is illuzórikus – jogáról illetve bizonyos, a régi rendszer által garantált társadalmi jogokról való lemondásért (Smolar, 1990). Ez tehát azt jelenti, hogy a kollektív gazdasági eredményért egy ideig „mindenkinek” háttérbe kell szorítania egyéni érdekeit. Erre a problémára jól illik Dahrendorf mondata: „A gazdasági átalakulások a siralom völgyével kezdődnek.” (Dahrendorf, 1990) A tanulság: a jelen nélkülözései a jövőbe fektetett beruházások.

Az, hogy Kelet-Európa társadalmainak átalakulása *központilag igazgattott* gazdaságokból *kapitalista* piacgazdaságokká és diktatúrákból demokráciákká vajon sikerül-e, a következő kérdésen múlik: hogyan fedi át egymást az az időperspektíva, amelyben az átalakulás anyagi eredményei bekövetkeznek, azzal az időperspektívával, amelyben a nép türelme elfogy? Mindazok, akiknek viselniük kell az átalakulás terheit, meddig hajlandók és tudnak várni az átalakulás sikereire? (Vobruba, 1991)

II.

A rendszerváltás problémáinak politikai tárgyalásánál a „kivárás” és a „türelmetlenség” kulcsfogalmakká lettek. A *Süddeutsche Zeitung*nak adott interjújában (1991. május 2.) Magyarország államelnöke, Göncz Árpád hangsúlyozza, hogy „az egész ország türelmetlen és elégedetlen”. Hasonlóképpen írja le a *Zeit*ben (1991. október 11.) országának helyzetét a

* Eredeti megjelenése: *Kommune*, 1992/1.

lengyel miniszterelnök, Jan Krzysztof Bielecki. „Két év óta dolgozunk a piacgazdasággá való átalakuláson... Mára a nép már elfáradt.” És: „A nép akkor lesz hajlandó kitartani, ha az áldozatoknak értelmük van.” Gorbacsov, Sevardnadze, Jelcin és sokan mások mindig nyomatékosan rámutatnak arra, hogy a nép nem akar és nem képes vég nélkül várni, s fenyeget az a veszély, hogy az életfeltételek javulása „túl későn” következik be. Mindezekben a véleményekben az is közös, hogy saját erőből nem lehet zöldágra vergődni. Tehát külföldi tőkére van szükség. Jan Krzysztof Bielecki: „Nincs elég belföldi tőkénk, ezért külföldről kell tőkét kapnunk.” És Göncz Árpád: „Szívesen látnánk itt erős versenyt, azt, hogy tolong a külföldi tőke. Ez azonban pillanatnyilag még nincs így. Nagyon örülnénk tehát annak, ha a német tőke egy kissé agresszívebben bővítené befolyását Magyarországon.” Az új reformországok egyforma áhítozása a külföldi tőkére természetesen egy alapvető problémát eredményez: a potenciális beruházók szempontjából gazdaságilag ésszerű, ha várnak, és egyelőre besszre spekulálnak: a belépés csak még olcsóbbá válhat. Mert minél tovább haboznak a külföldi beruházók, annál sürgősebbé válik a nemzeti kormányok számára, hogy megnyerjék őket, és annál inkább igyekezniük kell a beruházási feltételeket politikailag javítani. A Szakértők Tanácsának 1990/91. évi jelentése ebben az összefüggésben „beruházási attentizmusról” beszél, s ebben látja a kelet-európai gazdaságok átalakulásának egyik fő problémáját.

A nemzetközi beruházóktól eltérően a nemzeti kormányok tehát az idő szorításában dolgoznak. Ez alapjában véve abból fakad, hogy Kelet-Európa országaiban *egyidejűleg* kell végbemennie a központilag igazgatott gazdaságok átalakulásának kapitalista piacgazdaságokká, és a bürokratikus diktatúrák átalakulásának parlamentáris demokráciákká. Más szavakkal: a most kivívott politikai participáció lehetőségei azzal a lehetőséggel is járnak, hogy az emberek a gazdasági átalakítás ellen szavaznak. A gazdasági átalakulás politikai akadályozása viszont azzal a veszéllyel jár, hogy az új politikai participációs jogok elmerülnek a gazdasági káoszban. Az, hogy ezeken a kockázatokon a rendszerváltás időszakában úrrá lehet-e lenni, két tényezőtől függ:

1. A közvéleményben erősen gyökeret kell vernie annak a felfogásnak, hogy az érdekek érvényesítésének elhalasztása mindenki érdeke. Másként: az embereknek akarniuk kell várni.

2. Az anyagi életfeltételeknek nem szabad egy bizonyos szint alá süllyedniük. Legalábbis el kell hátrítani az éhezés veszélyét. Másként: az embereknek olyan helyzetben kell lenniük, hogy várhassanak.

Hogyan lehet csökkenteni az eltérést a gazdasági transzformáció nagyobb lélegzetű, és az egyéni érdekek rövidebb időhorizontja között? Elvileg két megoldási lehetőség jöhet számba: az átalakulás időhorizontjának szűkítése, illetve az egyéni érdekek időperspektívájának kitágítása.

III.

Valamennyi stratégia, amely az átalakulás időhorizontjának szűkítésére irányul, a „sokkok” és a „gyorsítás” elgondolásai körül forog. Az USA külügyminisztere „sokk-terápiát” ajánl Albániának. Václav Klaus, a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság pénzügyminisztere szerint a félszívű reform rosszabb, mint a semmilyen (*Wochenpresse*, 1990. október 11.). Hasonlóképpen vélekedik Kornai János, egyike az élenjáró magyar közgazdászoknak: „Meggyőződése, hogy a lakosság, ha hisz abban, hogy a helyzet javulni fog, inkább elfogadja az egyszeri radikális sokkot és annak traumáját, mint a reménytelen tortúrát, a gazdasági viszonyok lassú, de folytonos romlását és az ezzel járó szociális feszültségeket.” (Kornai, 1990) Ennek megfelelően a transzformáció problémáit a kielégítő gyorsaság problémájának tekintik. „Lengyelország első számú problémája most a gyorsítás” – mondja Geremek. A sokk-terápia képviselői maguk is elismerik, hogy stratégiájuk „rendkívül kockázatos” (Pellicani, 1991). Valóban: kockázatos mind a lakosság, mind maga a rendszerváltás számára. „Gyerekek fagytak meg a fővárosi kórházban” – ez a címe egy, a késő őszi albániai helyzetről szóló tudósításnak (*Der Standard*, 1991. november 25.). A tudósításban az albániai Demokrata Párt szóvivője arról beszél, hogy „egyes jelek szerint a kormány már nem képes az országot kormányozni”, s hogy „politikai obstrukció működik, azzal a céllal, hogy az emberek vágyódjanak a régi szép Enver-Hodzsa-idők után”. Rögtön látható: a sokk-terápia képviselőinek mindössze egyetlen – bár valljuk meg, erős – érvük van: „nincs más alternatíva”. Ezért kell vállalni a sokk-terápia kockázatait.

Első kérdésünk: tulajdonképpen milyen kockázatai vannak a sokk-terápiának? Itt nem kívánjuk valamennyit felsorolni. Sok van belőlük és országokként különbözők. Most azonban nem erről van szó, hanem a probléma általános összefüggéseinek megértéséről.

A sokk-terápiák fő problémája, hogy hibás körbe vihetnek, mert a „kemény rendszabályok” nemcsak megoldanak problémákat, hanem származékos problémákat is teremtenek. Ha nem így lenne, akkor a sokk-terápiák nem volnának kockázatosak. Ezzel a sokk-terápia képviselőinek is egyet kell érteniük. Ilyen származékos problémák lehetnek pl. a vásárlóerő túlzott zsugorodása, növekvő sztrájktevékenység, instabil kormányok, „rendkívüli politikai felhatalmazás” igénylése. És minél keményebbé válnak a problémák megoldására (különösképpen a megoldás gyorsítására) irányuló rendszabályok, annál súlyosabb további problémák keletkeznek. Ez világossá teszi a sokk-terápiák alapvető veszélyét. Az az érv, hogy „nincs más alternatíva”, egydimenziós stratégiához vezet. A növekvő problémák olyan rendszabályokat igényelnek, amelyek magva: „még többet ugyanabból”. S éppen ebből fakadnak a hibás körök. Ha a kemény rendszabályok nem elég sikeresek, nosza, hozzunk még keményebbeket. Ha a rendkívüli politikai felhatalmazás nem jár a kívánt eredménnyel, nyilván további ilyenre van szükség. Az ilyen folyamatok a demokratikus jogok időleges felfüggesztésére vezethetnek, ami aztán később vissza nem

fordítható felfüggesztéssé válhat. Még ha a sokk-terápiák gazdaságilag jól megalapozottak lehetnek is, azzal az eredménnyel járhatnak, hogy a műtét sikerül, a beteg meghal.

IV.

Ebből két tanulság vonható le.

Az egyik: a transzformációs folyamatok sikere a gazdaságtól függ, de a tiszta közgazdasági elmélet nem alkalmas gondolkodási modell a transzformációs folyamatok számára. A rendszerváltás olyan elméletére volna szükség, amely a gazdasági folyamatokat szociális és politikai keretükben képes ábrázolni. Ilyen elmélet még nincs.

A másik: a sokk-terápia melletti állásfoglalás hamis alternatívából fakad. Nem a radikális változtatás vagy a félszívű habozás között kell választani, hanem aközött, hogy a radikális változás szociális csillapítással vagy anélkül menjen-e végbe. Ez utóbbi ahhoz a második lehetőséghez vezet, amelyet az időperspektívák összeegyeztethetőségénél említettünk: az egyéni érdekek időhorizontjának kitágításához.

A politikusok túlnyomó többségétől eltérően a „World Institute for Development Economic Research (WIDER)” szakértői csoportja gazdasági sokkot és szociálpolitikai csillapítást javasol. „Sem a stabilizálással, sem az árliberalizálással nem lehet várni. A fokozatos liberalizálás oda vezet, hogy áremelkedésekre számítva jószágkészleteket igyekeznek felhalmozni. Ez ellátási bajokat és gazdasági káoszt eredményez. A kormányra erős politikai nyomás nehezedik, hogy késleltesse az áremelkedéseket” (Blanchard et al., 1991). Ezért a szakértői csoport a radikális liberalizálással egyidejűleg „az alapvető szükségletek kielégítésére irányuló programot javasol a lakosság ama része számára, amelyet leginkább fenyeget az elszegényedés veszélye” (uo.).

Itt nem az a kérdés, hogy e szerzőknek konkrétan milyenek a szociálpolitikai elképzelései és ajánlásai. Szerintük az utóbbi két évtizedben a tartós munkanélküliséggel Nyugat-Európában szerzett (közelebbről meg nem jelölt) tapasztalatokból az a tanulság vonható le, hogy a munkanélküli támogatásnak kezdetben nagyvonalúnak kell lennie, de kb. egy fél év elteltével azt „erősen csökkenteni” kellene (uo.). Ez a javaslat nagyon is kétséges, mert azt feltételezi, hogy a munkanélküliségi támogatás hamaros megszűnésének fenyegetésével csökkenteni lehet a munkanélküliség időtartamát.

Függetlenül az ilyen aggályoktól, ez a felfogás mégis a döntő elvi problémát ragadja meg: a szociálpolitika olyan rendszabályként kerül alkalmazásra, amely kitágítja azoknak az időhorizontját, akik az átalakulás költségeit viselni kénytelenek. Az elszegényedés kockázatainak szociálpolitikai mérséklése nemcsak a szegénységtől fenyegetettek érdekében álló rendszabály, hanem előfeltétele a transzformációs folyamatok sikerességének. „A szociálpolitikának most mindenekelőtt az a feladata, hogy megerősítse az emberek jövőbe vetett hitét, megszilárdítsa pozitív társa-

dalmi beállítottságukat, szabályozza a konfliktusokat, s kiküszöbölni a reformok negatív szociális következményeit" (Zaszlavszkaja, 1990).

V.

Ez a gondolat még tovább vihető. A szociálpolitika mentesíti a gazdasági rendszert a létbiztonság problémáinak és az elosztási konfliktusoknak a terhétől, s ezáltal lehetővé teszi, hogy gazdasági feladataira koncentráljon. A létbiztonság kérdéseinek a gazdasági rendszerről való leválasztása lehetővé teszi, hogy az emberek kívádják a gazdasági eredményt. Ezenkívül, a szociális biztosítás csökkenti a hibás körök veszélyét. Egyrészt gazdasági értelemben, mert hozzájárul a vásárlóerő stabilizálásához, másrészt politikai értelemben is, mert csökkenti a társadalom konfliktus-szintjét. Ez utóbbit a szociálpolitika nem azzal éri el, hogy nagyobb jövedelem-egyenlőséget hoz létre, hanem azzal, hogy könnyebbé teszi a jövedelmi különbségek elfogadását. Kornai hangsúlyozza, hogy ez fontos aspektusa az átalakítás sikerének. „Az emberek gondolkodásának meg kell változnia. A gazdagodást sokáig egyetlen dolognak tekintették. A lakosság tudatába mélyen berögződött: ha valakinek több a jövedelme, akkor ez azon múlik, hogy másoktól veszi el.” (Kornai, 1990) Ily módon azonban ő csak a nagyobb egyenlőtlenség elfogadása mellett tör lándzsát, de nem vizsgálja ennek az elfogadásnak a feltételeit.

Jövedelemkülönbségek érdekében állhatnak a kevesebbet keresőknek is, ha ezek a különbségek annyira megjavítják az általános gazdasági helyzetet, hogy ők is többet kapnak, mint azelőtt. Az egyenlőtlenség és a nagyfokú gazdasági hatékonyság együttese azoknak is érdeke lehet, akik a jövedelmi skála legalsó fokán vannak. Az elméletben ez már közismert érv. Ahhoz azonban, hogy az emberek a gyakorlatban – a maguk élethelyzetére alkalmazva – megértsék és elfogadják, mindenkinek magának kell megtapasztalnia az érv igaz voltát. Ez megint idő kérdése.

VI.

A politikai rendszerváltás menedzselésének fő problémája az átalakítás időperspektívája és az egyéni érdekek időperspektívája közötti eltérés. A sokk-terápiák nemcsak nagyon kockázatosak, de önpusztítók is lehetnek. Ha ez igaz, akkor az emberek *kivárá* képességének és hajlandóságának szociálpolitikai megerősítése nélkülözhetetlen előfeltétele annak, hogy sikerüljön a központilag igazgatott gazdaságok átalakulása kapitalista piacgazdaságokká és a bürokratikus diktatúrák átalakulása parlamentáris demokráciákká.

Távolról sem úgy áll a dolog, hogy Kelet-Európa egyik új reformállamának sincs szociálpolitikai cselekvési tere, s hogy minden szociálpolitikai fejlődés lehetetlen (Lévai, 1991). De mégis kézenfekvő, hogy a szociálpolitikai alátámasztás a legtöbb reformországban túlságosan igénybe ven-

né az állam pénzügyi erejét. Tehát nélkülözhetetlen a nemzetközi támogatás. Ennek elnyeréséért nemcsak az erkölcsi kötelezettséggel kellene érvelni. Érdemleges pénzügyi transferekre az új reformállamok csak akkor számíthatnak, ha az ottani transzformációs folyamatokat a nyugati ipari országok jól felfogott érdekükben állóknak tekinthetik. De vajon tekinthetik-e annak? Időközben már látszik néhány politikai jele annak, és felmerül sok jó érv amellet, hogy a Kelet ökológiai korszerűsítésének nyugati pénzügyi támogatása a Nyugatnak is érdeke (Nissen, 1992). Az ökológiai károkozásoknak egyetlen, de a nemzetközi pénzügyi támogatás elnyerése szempontjából felbecsülhetetlen előnyük van: nem törődnek az országhatárokkal. A Kelet ökológiai korszerűsítése ezért érdeke lehet a Nyugatnak – legalábbis a közvetlenül határos országok lakosságának. De hogyan áll a dolog a diktatúrákkal? Milyen hatással lennének új keleti diktatúrák a pénzügyileg erős ipari országok érdekeire? Érdeke-e a Nyugatnak, hogy sikerüljön a kapitalizmussá és demokráciává történő transzformáció? Ezt a kérdést nyitva szeretném tartani a további vita számára. Túlságos leegyszerűsítés, ha valaki ezt erkölcsi együttérzéssel vagy felháborodással intézi el.

Fordította Nagy Tamás

Hivatkozások

- Blanchard, Oliver et al.: *Reform in Eastern Europe*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1991.
- Dahrendorf, Ralf: „Politik, Wirtschaft und Freiheit.” *Transit*, 1990/1.
- Kornai, János: *The Road to a Free Economy* (Út a szabad gazdasághoz) New York, London: W. W. Norton & Company, 1990.
- Lévai, Katalin: *Towards a Reform of Social Policy in Hungary*. Diskussionspapier, Hamburger Institut für Sozialforschung, 1991.
- Nissen, Silke: *Ökologie in der Zivilgesellschaft*. Marburg, Metropolis, 1992.
- Pellicani, Luciano: „Preconditions for Soviet Economic Development”. *Telos*. No. 84, 1990.
- Smolar, Aleksander: „Durch die Wüste. Die Dilemmas des Übergangs” *Transit*, 1990/1.
- Vobruba, Georg: *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen*. Frankfurt, Suhrkamp, 1991.
- Zaslavszkaja, Tatjana: „Soziale Aspekte der Perestroika in der UdSSR”. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 19–20/1990.

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI KÖRKÉP

Az Európai Közösség országainak társadalombiztosítási rendszeréről

Danny Pieters

Bevezetés az EK országainak társadalombiztosítási törvényhozásába*: Luxemburgi Nagyhercegség

A társadalmi biztonsági törvénykezés fogalma és forrásai

Habár nehéz mindenki számára elfogadható módon körüljárni e fogalmat, mégis van bizonyos fokú egyetértés az alkalmazási terület kérdésében. A társadalmi biztonsági rendszer (*sécurité sociale*) az alábbi területeket öleli fel:

- társadalombiztosítási rendszer (*assurance sociale*), amelyen belül a következő rendszereket különböztetjük meg: betegségi és anyasági biztosítási rendszer (*assurance maladie-maternité*), nyugdíjbiztosítási rendszer (*assurance pension*), valamint balesetbiztosítási rendszer (*assurance accident*). A betegségi és anyasági biztosítási rendszer természetbeni juttatást (orvosi ellátás), rokkantjuttatást és temetési segélyt nyújt. A nyugdíjbiztosítási rendszer keretében öregségi, rokkantsági és özvegyi nyugdíj igényelhető. A balesetbiztosítási rendszer orvosi ellátást, pénzügyi segélyt és nyugdíjat biztosít; a rendszer munkahelyi balesetekre, foglalkozási betegségekre és néhány egyéb kockázati tényezőre (például iskolai balesetek és mentési munkálatok közben elszenvedett balesetek) terjed ki;

- családi ellátások (*prestations familiales*), amely anyasági pótlékból (*allocation de maternité*), szülési pótlékból (*allocation de naissance*) és havi családi pótlékból (*allocations familiales mensuelles*) áll;

- munkanélküli járadék (*prestation de chômage*).

A tágabban értelmezett társadalmi biztonsági rendszer a fentiekén kívül a további juttatásokat biztosítja:

- az Országos Szolidaritási Alap juttatásai;
- szociális segély (*assistance sociale*).

A német törvénykezés komoly befolyást gyakorolt a Nagyhercegség társadalmi biztonsági rendszerének kialakítására; ennek következtében a luxemburgi társadalombiztosítási rendszerek még ma is főleg szakmák mentén épülnek fel. A családi juttatások mára gyakorlatilag elvesztették szak-

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

mai jellegüket. A munkanélküli járadék, akárcsak az Országos Szolidaritási Alap juttatásai és a különféle segélyek elvileg nem tesznek különbséget a foglalkozási csoportok között. A társadalmi biztonsági rendszerben külön helyet elfoglaló legjelentősebb csoportok a következők: fizikai dolgozók, a magánszektorban dolgozó szellemiek, közalkalmazottak és az állami szektorban dolgozó szellemiek, a közigazgatásban dolgozó szellemiek és közalkalmazottak, iparosok, kereskedők és gyárosok, szellemi szabadfoglalkozásúak valamint mezőgazdasági magánvállalkozók.

Bizonyos munkaadók, így például az Állami Vasúttársaság alkalmazottai külön társadalmi biztonsági rendszerhez csatlakozhatnak. Az alábbiakban csak a fizikai dolgozók, a magánszektorban foglalkoztatott szellemi dolgozók, az iparosok és a szellemi szabadfoglalkozásúak számára kidolgozott rendszerekkel fogunk foglalkozni.

Hozzá kell tennünk, hogy a fentiekben felsorolt társadalombiztosítási rendszeren kívül munkahelyi biztosítási rendszerek is léteznek, amelyeket a Kölcsönös Segélyegylettel (*mutuelle*), illetőleg vállalati szinten kötnek. A vállalat nyújtotta munkahelyi társadalombiztosítási rendszereknek nincs különleges szabályozása; a törvénykezés csak a kedvező adózási rendszert biztosítja a munkahelyi biztosítási rendszerek számára. A kollektív munkatörvény és a biztosítási törvény szabályai természetesen ezekre a rendszerekre is érvényesek.

A vállalat által ajánlott munkahelyi biztosítási rendszerek elsősorban öregségi, özvegyi valamint rokkantnyugdíj-kiegészítést biztosítanak.

A kölcsönös segélyegyletek (*sociétés de secours mutuel*) működését egyrészt a törvénykezés, másrészt a Segélyegyletek Legfelső Tanácsa (*Conseil supérieur de la Mutualité*) szabályozza. A segélyegyletek különböző kockázati juttatásokat (például halál esetén), a munkahelyen kívüli bal esetek kategóriájában pedig kiegészítő juttatásokat biztosítanak tagjaiknak. A segélyegyletek tagjai kérhetik a (törvényes) társadalmi biztonsági rendszer által nem fedezett orvosi költségek visszatérítését is. A kölcsönös segélyalapok egyrészt állami támogatást, másrészt kedvező adózási rendszert élveznek.

1948-ban számos, a mi szempontunkból fontos rendelkezést iktattak be Luxemburg alkotmányába:

- az alkotmány 11.4-es cikkelye: „biztosítja a munkához való jogot és azt, hogy minden állampolgár érvényt szerezhessen eme jogának”;
- az alkotmány 11.5-ös cikkelye: „biztosítja a társadalmi biztonsági rendszer megszervezését, az aktív dolgozók egészségvédelmét és szabadidejét valamint a szakszervezeti szabadságot”.

Annak ellenére, hogy ezek az alkotmányos rendelkezések képezik a társadalmi biztonsági törvénykezés jogi alapját, valódi jelentőségük a pozitív törvénykezés szempontjából elenyésző. Az alkotmányos cikkelyeknek pusztán annyi a szerepük, hogy megkövetelik a társadalombiztosítási szabályok törvénybe foglalását. Különösen érvényes ez azokra a szabályokra, amelyek a munkához való jogukat gyakorolni nem képes személyeknek nyújtanak kárpótlást (azaz munkanélküli járadékot).

A társadalmi biztonsági rendszer minden egyes ága (egy vagy több) formális törvényen nyugszik, a részletes szabályozás rendeleti szinten történik. Megjegyzendő, hogy az 1925-ben bevezetett és később gyakran módosított társadalombiztosítási törvény (*Code des assurances sociales*) már nem tartalmazza a társadalombiztosítási jog átfogó kodifikálását: számos, az elmúlt évtizedben bevezetett társadalombiztosítási törvényt és fontos rendeletet nem integráltak a törvénybe.

Kockázati tényezők és segélyek

Öregség

Minden olyan 65. életévét betöltött biztosított személy, aki igazolni tudja, hogy legalább 120 hónapig fizetett nyugdíjbiztosítást, öregségi nyugdíjra (*pension de vieillesse*) jogosult. Minden olyan 60. életévét betöltött biztosított személy, aki igazolni tudja, hogy legalább 80 hónapig fizetett nyugdíjbiztosítást, korkedvezményes nyugdíjra (*pension de vieillesse anticipée*) jogosult. A korkedvezményes nyugdíjnál nemcsak a biztosítás tényleges időtartamát veszik figyelembe, hanem azokat az időszakokat is, amelyek alatt az igénylő rokkantsági nyugdíjat kapott, tanult, iskolából frissen kikerülőként a munkanélküli biztosítási rendszer által megkövetelt várakozási idejét töltötte, illetőleg egy vagy több 6 évesnél fiatalabb gyermeket nevelt a Nagyhercegségben. A második gyermek után legalább nyolc évet, a harmadik gyermek után legalább tíz évet tekintenek ténylegesen biztosított időszaknak. Olyan testi vagy szellemi fogyatékos gyermekek esetén, akiket nem specializált intézményben nevelnek, ez az időszak 18 évre emelkedik.

A korkedvezményes nyugdíjban részesülő személyek minimális alkalmi munkákon túl nem folytathatnak kereső tevékenységet.

Az öregségi nyugdíj két részből áll: a munkajövedelem arányában kapott elemből és az egységes (átalány) összegű elemből. A munkajövedelem arányában kapott elemre azok a személyek jogosultak, akik életpályájuk alatt mindvégig fizettek járulékot. Összegét úgy számítják, hogy minden egyes évre a járulékfizetésnél beszámított munkából származó átértékelt (indexelt) jövedelem 1,6%-át számítják be. Az átalány összegű elem nagysága kizárólag a biztosítás időtartamától függ. A biztosítás minden egyes éve után átalány összeget fizetnek (az évek száma azonban nem haladhatja meg a 40 évet).

A legalább 40 év biztosításon illetőleg biztosítottnak tekintett időszakon alapuló öregségi nyugdíjnak van minimális és maximális határa; ha az igénylő több mint 20, de kevesebb mint 40 évig fizetett biztosítást, a nyugdíjminimum összege a 40-ből hiányzó évek számával arányosan alacsonyabb.

Az a biztosított személy, aki 65. életéve elérésekor nem elégti ki a biztosítás időtartamára vonatkozó minimális feltételeket, visszaigényelheti a járulékokat, amelyet ő maga illetőleg munkáltatója fizetett be; a já-

mulékokat a visszafizetéskor indexálják. A visszafizetéssel egyidőben, az illetőnek a járadékra való jogosultsága megszűnik.

Az öregségi nyugdíjra vonatkozó fenti feltételek, a szükséges változtatásokkal, a rokkantsági és az özvegyi nyugdíjra is érvényesek.

Halálozás

Öregségi vagy rokkantnyugdíjat élvező személy valamint olyan személy túlélő házastársa, aki a halálát megelőző három évben legalább 12 hónapig biztosítva volt, özvegyi nyugdíjra (*pension de survie*) jogosult. A fenti minimális biztosítási követelmények nem vonatkoznak azokra az esetekre, amikor a biztosított személy baleset vagy olyan foglalkozási betegség következtében hunyt el, amelyre a biztosítás kiterjed.

Az elhunyt elvált házastársa akkor jogosult özvegyi nyugdíjra, ha nem kötött új házasságot. Ha az elhunytak nem volt házastársa, bizonyos feltételek megléte esetén szülei és egyenesági felmenői, valamint másodfokú oldalági rokonai is jogosultak lehetnek erre a nyugdíjra. Ha több személy is megfelel a fenti feltételeknek, a nyugdíjat egyenlő arányban osztják el közöttük. Abban az esetben, ha az elvált házastárs is jogosult az özvegyi nyugdíjra, azt időarányosan osztják el közöttük és a többi jogosult között.

Ha az özvegy új házasságot köt, nyugdíjjogosultságát elveszíti. Ha az újraházasodáskor 50 évesnél fiatalabb, az előző évi nyugdíj ötszörösének megfelelő egyösszegű végkielégítést kap. Ha 50 évesnél idősebb, az előző évi nyugdíj összegének csak háromszorosát kapja.

A biztosított gyermekei – azonos biztosítási feltételek teljesülése esetén – ugyancsak jogosultak árvajáradékra. Ez a járadék nyugdíj a gyermek 18 (továbbtanulás esetén 25) éves koráig fizetendő. Az árvák csak házasságkötésükig kapják (kivéve ha még tanulnak).

Az özvegyi nyugdíj és az árvajáradék összefüggésben áll az elhunyt tényleges vagy feltételes öregségi illetőleg rokkantnyugdíjával. A túlélő házastárs özvegyi nyugdíja az alábbiakból tevődik össze: a munkajövedelem arányában kapott elem kétharmada (amihez meghatározott esetekben a munkajövedelem arányában kapott speciális elem kétharmada járul), valamint az egységes összegű elem teljes összege (amit meghatározott esetekben a speciális egységes összegű elemmel egészítenek ki). Az árvák számára biztosított nyugdíj a következőkből áll: a munkajövedelem arányában kapott elem egyötöde (amihez meghatározott esetekben a munkajövedelem arányában kapott speciális elem egyötöde járul), továbbá az egységes összegű elem egyharmada (ami meghatározott esetekben kiegészül a speciális egységes összegű elem egyharmadával). A speciális egységes összegű elem, valamint a munkajövedelem arányában kapott speciális elem összegét a rokkantbiztosítás összegéhez hasonló módon határozzák meg (lásd fent).

Szükség esetén az özvegyi nyugdíj illetve árvajáradék kiegészíthető, feltéve, hogy az elhunyt biztosított (vagy nyugdíjas) kielégítette a nyugdíj-

minimumnak a biztosításra illetve a biztosítási időszakra vonatkozó feltételeit; a pótlék összege az özvegy esetében a nyugdíj kétharmada, az árva esetében a járadék egyötöde.

Az özvegyi nyugdíj felső határát az öregségi nyugdíj felső határához hasonlóan állapítják meg.

A betegségi és anyasági biztosítási rendszer keretében temetési segélyt (*indemnité funéraire*) fizetnek a biztosított vagy családtagja halálakor. A segélyt az a személy kapja, aki eltemeti az elhunytat. A segély a szokott összeg felére illetve egyötödére csökken, ha az elhunyt hat évesnél fiatalabb volt vagy ha halva született. A magánbiztosítási rendszerben a túlélő csak három hónap várakozási idő letöltése után kap temetési segélyt.

Ha a biztosított halálát olyan baleset okozta, amelyre a megkötött biztosítás kiterjedt, hozzátartozói az elhunyt munkából származó éves jövedelme egytizenötödének megfelelő temetési segélyt és nyugdíjat kapnak. Az özvegy az éves jövedelem 40%-ának megfelelő nyugdíjat kap; ha az özvegy legalább három hónapja és legalább 50%-ban munkaképtelen, az éves jövedelem 50%-ára jogosult. Ha ismét házasságot köt, elveszti nyugdíjjogosultságát. 50 év alatt az özvegyek házasságkötésükkor a havi nyugdíj hatvanszorosának megfelelő egyösszegű végkielégítést kapnak; az 50 év felettiek a nyugdíj harminchatszorosát kapják. Ha a biztosított olyan munkahelyi baleset vagy foglalkozási betegség következtében vált (legalább) 50%-ban munkaképtelenné, amelyre a biztosítás kiterjed, de halálát nem ez okozta, özvegye a munkából származó éves jövedelem 40%-ának megfelelő végkielégítést kap.

Ha a biztosított eltartott gyermeke után kapott családi pótlékot, halálát követően a gyermek az elhunyt munkából származó évi jövedelme 20%-ának megfelelő nyugdíjat kap. Az elhunyt azon felmenői, akik egy háztartásban éltek vele, és akiknek eltartását alapvetően az elhunyt biztosította, munkájából származó évi jövedelme 30%-ának megfelelő nyugdíjat kapnak (a nyugdíj összege és időtartama azonban az elszenvedett valódi kárnak megfelelően csökkenhet). Ugyanez a nyugdíj fizetendő az elhunyt anyjának, anyósának, mostohaanyjának, lánytestvérének valamint hajadon lányának abban az esetben, ha halálának időpontjában betöltötték 45. életévüket, valamint ha a halál bekövetkeztét megelőző 5 évben ők vezették az áldozat háztartását. Ha viszont férjhez mennek, elveszítik nyugdíjjogosultságukat. Az özvegyi nyugdíjak összege nem haladhatja meg az elhunyt munkából származó évi jövedelmének 80%-át.

Munkaképtelenség

Szüléskor csak akkor fizetendő pénzbeli juttatás a betegségi és anyasági biztosítási rendszer keretében, ha az igénylő közvetlenül a szülés előtt legalább hat hónapig tagja volt a betegbiztosítási alapnak.

A bérből élők biztosítási rendszere betegség illetőleg szülés esetén pénzbeli juttatásokat nyújt. E juttatások összege annyi, amennyit a biztosított a betegség vagy szülés ideje alatt kereshetne; a magánszektorban

foglalkoztatott szellemi dolgozók biztosítási rendszerében a juttatások összegének van felső határa. Betegség esetén a pénzbeli juttatás a munkaképtelenség első napjától és maximum 52 héten át igényelhető. A biztosított a szülés előtt és után minimum 8 hétig kap pénzbeli juttatásokat. Ha azonban az igénylő törvényes vagy megegyezéssel alapon továbbra is megkapja bérét, ilyen nem igényelhet (a magánszektorban foglalkoztatott szellemi dolgozók esetében például törvény biztosítja, hogy bérüket a megkezdett hónapban valamint az azt követő három hónapban továbbra is megkapják).

A magánvállalkozói rendszer keretében biztosított személyek betegségből eredő munkaképtelenségük negyedik hónapjától kapnak pénzbeli juttatást; ennek összege a társadalmi minimumbérrel egyenlő. Ha az igénylő igazolni tudja, hogy jövedelemvesztése ezt valójában meghaladja, a pénzbeli juttatás maximum 40%-kal felemelhető.

Minden olyan 65 év alatti biztosított személy, aki igazolni tudja, hogy 12 hónapig biztosítva volt, a felülvizsgáló orvos által hozott rokkantsági véghatározatot megelőző három évben, illetőleg a táppénz lejártá után rokkantnyugdíjat (*pension d'invalidité*) igényelhet. A minimális biztosítási időtartam feltétele nem vonatkozik azokra az esetekre, amelyekben a rokkantság a biztosítási idő alatt bekövetkezett munkahelyi baleset vagy foglalkozási betegség következménye.

Rokkantnak tekinthető az a biztosított, akinek munkaképessége hosszú betegség, valamilyen fogyatékoság vagy öregség miatt olyan mértékben csökkent, hogy sem korábbi munkáját nem tudja ellátni, sem más, erejét és képességeit tükröző munkát nem tud végezni. Az a személy, aki rokkantnyugdíjat kap, nem végezhet semmilyen fizetett munkát; a nyugdíj felfüggeszthető, ha az igénylő munkáját más végzi el az ő számájára. Az 50. életév betöltéséig a biztosított személynek részt kell vennie minden olyan rehabilitációs és átképző programban, amelyet felajánlanak neki.

A rokkantnyugdíj munkajövedelem arányában kapott elemből és egységes összegű elemből áll (akárcsak az öregségi nyugdíj), amelyhez a munkajövedelem arányában kapott speciális elem illetőleg speciális átalány összegű elem adódik, attól függően, hogy a biztosított személy rokkanttá válásakor 55 év alatti vagy 55-65 év közötti volt-e. A munkajövedelem arányában kapott elemhez speciális elem járul az 55 év alatti igénylők esetében; ennek összege a munkából származó évi átlagos jövedelem egy hányada, azon évek után, amelyekre az illető 25 éves korától rokkanttá válásáig járulékot fizetett. Az egységes összegű elemet speciális egységes összegű elem egészíti ki 65 éves korig.

Ha az igénylő a 25 éves korától rokkanttá válásáig eltelt időszakban megszakította biztosítását, a nyugdíjat csak a ténylegesen biztosított évek után kell számítani.

A rokkantsági nyugdíjminimumot ugyanúgy számolják ki mint az öregségi nyugdíjminimumot, habár a nyugdíjjogosultság pillanatától a 65. életév betöltéséig tartó időszakot biztosított éveknek számolják el. A rok-

kan nyugdíj felső határát ugyanúgy határozzák meg, mint az öregségi nyugdíját.

A balesetbiztosítási rendszer keretében biztosított személyek munkaképtelenségük 13. hetétől teljes vagy részleges munkaképtelenségük egész időtartama alatt kapnak nyugdíjat. Teljes munkaképtelenség esetén a nyugdíj összege az előző évi, munkából származó átlagjövedelem 80%-a, részleges munkaképtelenség esetén pedig a fent említett összeg egy része. A nyugdíjnak kötött felső határa van, ugyanúgy, mint a járulékfizetésnek.

Ha a baleset következtében részlegesen munkaképtelenné vált személy önhibáján kívül lett munkanélküli, a nyugdíj összegét a teljes munkaképtelenség esetén járó nyugdíj összegére emelik; ez az összeg azonban csak három hónapig igényelhető, és – ha lehetséges – levonják belőle a munkanélküli járadékot.

Ha az áldozat olyan baleset következtében válik teljesen munkaképtelenné, amelyre kiterjed a biztosítás, és még állandó ápolásra is szorul, a nyugdíj összegét a munkaképtelenség mértékével arányosan emelik; a nyugdíj nem haladhatja meg a munkából származó évi jövedelmet.

Mindaddig amíg a legalább 50%-ban munkaképtelen biztosított személy segélyt kap, 10%-os pótlékot igényelhet minden olyan eltartott gyermeke után, aki után családi pótlék jár. A nyugdíj és a nyugdíjpótlék összege nem haladhatja meg a munkából származó évi jövedelmet.

A munkaképtelenség mértékét csak a nyugdíjhatározatot követő három évben lehet felülvizsgálni, kivéve azt az esetet, ha a munkaképtelenség 10%-al rosszabbodik.

A balesetbiztosítási rendszer a 10%-nál kisebb munkaképtelenség esetén járó nyugdíjat, egy minimum hároméves időszak elteltével, egyösszegű végkielégítésként is kifizetheti. Ha az igénylő 10-40%-ban munkaképtelen, kérheti a nyugdíj folyamatos kifizetését.

Munkanélküliség

A munkanélküli biztosítási rendszer hatáskörébe tartozó személyek a következő feltételek mellett jogosultak munkanélküli járadékra (*indemnité de chômage*):

- 16–64 év közöttiek;
- a várakozási időt letöltötték (végzetek esetén);
- munkaképesek, és a Nagyhercegségben laknak;
- regisztrálták magukat a munkaközvetítő irodában, valamint benyújtották igényüket a munkanélküli járadékra;
- önhibájukon kívül munkanélküliek, azaz nem azért váltak munkanélkülivé, mert nem igazolható módon otthagyták munkahelyüket, vagy mert valamilyen mulasztásuk vagy tettük miatt nyomós indokkal elbocsátották őket;

– bármely megfelelő munkát elfogadnak.

A munkanélkülinek be kell jegyeztetnie magát a munkaközvetítő iro-

dában, s meg kell jelennie a megjelölt napokon és órában tartott ellenőrzésen. Köteles részt venni az illetékes adminisztratív hatóság által megjelölt munkahelyi és általános képzési programokban. A munkanélküli kötelezhető arra, hogy a járadék fejében valamilyen úgynevezett közérdekű munkát végezzen. Egy kétéves időszakon belül maximum 365 napig fizetnek munkanélküli járadékot; az Országos Munkaügyi Bizottság (*Commission nationale de l'emploi*) a munkanélküli járadékot – ha ezt valaki kérelmezi – 182 nappal meghosszabbíthatja, ha úgy ítéli meg, hogy a munkanélkülinek (kora, testi és szellemi állapota vagy egyéb súlyos körülmény következtében) kevés esélye van a munkaerőpiacon arra, hogy elhelyezkedjen. Ha a munkanélküli nem elégíti ki a feltételeket (például nem indokolható módon visszautasít egy állásajánlatot), a segély lejártá előtt is elvesztheti jogosultságát.

A munkanélküli járadék összege a munkanélküliséget megelőző három hónap bruttó átlagkeresetének 80%-a; az összeg azonban nem haladhatja meg a társadalmi minimumbér két és félszeresét illetőleg kétszeresét (utóbbi azokra vonatkozik, akik 12 egymást követő hónapban több, mint 182 napot voltak munkanélküliek). A bruttó átlagkereset 60%-a jár azoknak a munkanélkülieknek, akiknek házastársa (vagy a háztartásukban együttélő személy) a munkanélküli biztosításának ideje alatt a társadalmi minimumbér két és félszeresénél többet keres.

Az iskolából kikerülő fiatal munkanélküliek juttatása az azonos korú iskolázatlan fizikai munkásnak járó társadalmi minimumbér 70%-ának felel meg. Azok a 16-17 éves fiatalok, akik nem tudják igazolni az iskolaköteles kor betöltését, illetőleg a szakmai képzés befejezését, a minimumbér 40%-át kapják. Az idős magánvállalkozók munkanélküli járadéka a szakképzett munkás társadalmi minimumbérének 80%-ával egyenlő.

Orvosi ellátás

A betegség illetőleg szülés esetén felmerülő orvosi ellátás költségeit a betegségi és anyasági biztosítási rendszer fizeti. Ezek a természetbeni juttatások a betegalaphoz való csatlakozástól kezdve fizetendők (kivételt jelentenek a magánbiztosítási rendszerek, amelyek csak háromhónapos tagság után nyújthatnak szolgáltatásokat). Ha az igénylő nem szünteti meg tagságát, az alap a betegség kezdetétől a betegség egész időtartama alatt fizet juttatást. Ha a kezelés alatt álló személy kilép a betegalaphoz, további 26 hétig kap még juttatást. A természetbeni juttatások az alábbiakat foglalják magukba: orvosi és fogászati ellátás, a beteg utazási és szállítási költségei, gyógyszerköltségek, gyógyászati és egyéb segédeszközök, radiológiai vizsgálat, kórházi költségek és szülési költségek.

Bármely államilag elismert orvos nyújthat orvosi ellátást. Az orvosi honoráriumot kollektív szerződésben, illetőleg, ha ez nincs, akkor az Érdekegyeztető és Döntőbizottságon (*Commission de conciliation et d'arbitrage*) keresztül rögzítik. Ez utóbbi esetben a felek által elfogadott megoldás miniszteri jóváhagyást igényel. A díjszabást évenként újraszabályoz-

zák. A kórházi díjszabást a Kórházak Szövetségével (*Entente des hôpitaux*) kötött megegyezés határozza meg.

A biztosított személy szabadon választhat orvost és kórházat; ha a betegalap hozzájárul, külföldön is kezeltetheti magát. A honoráriumokat a betegalap téríti vissza. A biztosított személy, ha kezelteti magát, első alkalommal 20%-os költséghozzájárulást fizet, az ezt követő 28 napon belül minden további vizitért 5%-os hozzájárulást fizet. Kórházi ápolás esetén csak a tartózkodás ún. „szállodai költségei” után kell hozzájárulást fizetni. A fogászati kezelés költségeinek visszatérítése a kollektív szerződésnek megfelelően történik: fogászati tanácsadásért 5%-os személyes hozzájárulást kell fizetni; a műfogorért fizetendő személyes hozzájárulás nem haladhatja meg a 20%-ot. A többi gyógyászati segédeszköz árát a betegalap a megegyezésben meghatározott árszabásnak megfelelően téríti vissza. A gyógyszerek három kategóriába sorolhatók: vannak, amelyekből semmit nem térítenek vissza, vannak ún. alapgyógyszerek, amelyeknek árát teljes egészében visszatérítik; és végül vannak a „közönséges” gyógyszerek, ezeknél az ár 80%-át térítik vissza (ha a beteget kórházban ápolják, akkor a gyógyszerek teljes árát visszatérítik).

A kórházi ápolás költségeit közvetlenül a betegalap fizeti; a beteg a költségeknek csak a számára kötelező részét. A fizikai munkások betegalapjához csatlakozóknak a fentihez hasonló módon kell hozzájárulniuk a gyógyszerköltségekhez. Ha a balesetet szenvedett személyre kiterjed a balesetbiztosítási rendszer, akkor az orvosi ellátás költségeit a balesetbiztosítási rendszer közvetlenül fizeti. Azok, akiknek balesetére kiterjed a balesetbiztosítási rendszer, nem fizetnek semmilyen személyes költséget; a személyes járulékot – amelyet a biztosítottnak baleset esetén kellene fizetnie – a balesetbiztosítási rendszer fizeti.

Család

A kismama a szülés előtti 8. héttől maximum 16 héten át jogosult anyasági járadékra. Hasonló szabályok érvényesek az örökbefogadásra is. Az anyasági járadék összegét annyival csökkentik, amennyi anyasági vagy betegbiztosítási ellátást nyújt a társadalombiztosítási rendszer, amennyit keres illetőleg amennyi munkanélküli juttatást kap az igénylő.

A terhes anya csak akkor igényelhet már a szülést megelőzően szülési járadékot, ha elmegy öt orvosi és egy fogorvosi vizsgálatra. A szülés után pedig akkor, ha a szüléstől számított 10 héten belül elmegy egy ellenőrző orvosi vizsgálatra. A csecsemő akkor jogosult születés utáni járadékra, ha a szülést megelőzően legalább kétszer megvizsgálták, és ha legalább négy vizsgálatra elvitték két éves kora előtt.

A havi családi pótlék (*allocation familiale*) összege különböző az első, második és harmadik gyermek után; a negyedikről kezdve minden egyes gyermek után ugyanakkora összeget fizetnek. A pótlék összege megnő, amikor a gyermek eléri 6 illetőleg 12 éves korát. A 18 év alatti fogyatékos gyermekek speciális kiegészítő pótlékra jogosultak. Mindazon személyek,

akik valamilyen fogyatékoság vagy krónikus betegség miatt képtelenek ellátni magukat, koruktól függetlenül továbbra is jogosultak erre a segílyre, legalábbis akkor, ha semmilyen nyugdíjat nem kapnak az Országos Szolidaritási Alaptól vagy más, a társadalmi biztonság kérdéseiben érintett szervezettől.

Szükségletek

Az Országos Szolidaritási Alap szolidaritási nyugdíjat (*pension de solidarité*) nyújt a következő személyeknek:

- minden olyan (nők esetén) 60, illetőleg (férfiak esetén) 65 év feletti személynek, aki legalább 15 éve él a Nagyhercegségben, és aki igazolni tudja, hogy 18 éves korától volt rendszeres, munkából származó jövedelme;

- minden olyan személynek, aki születésétől fogva munkaképtelen, illetőleg 18 éves kora előtt vált azzá;

- minden olyan egyedül élő szülőnek, aki két vagy több gyermeket tart el, illetőleg aki legalább egy olyan fogyatékos vagy krónikus betegségben szenvedő gyermeket tart el, aki után családi pótlékot kap;

- minden olyan munkanélkülinek, aki már nem jogosult munkanélküli járadékra;

- minden olyan önellátásra képtelen személynek, aki állandó – és kivételesen költséges – ápolásra és segítségre szorul.

A szolidaritási nyugdíj egy bizonyos jövedelemminimumot biztosít a jogosultaknak. A nyugdíjhoz pótlék járul a jogosulttal együttélő házastárs után, ha az 45 évesnél idősebb, vagy ha a család legalább két olyan gyermeket tart el, akik után családi pótlékot kap. (Fogyatékoság vagy krónikus betegség esetén már egy gyerek után is.)

A szolidaritási nyugdíj évi összegéhez átalány összegű emelés járul minden olyan gyermek után, aki után a jogosult családi pótlékot kap. A jogosult valamint családtagjai személyi jövedelmét és vagyonát levonják a szolidaritási nyugdíjból.

Az Országos Szolidaritási Alap kiegészítő járadékot (*allocation compensatoire*) ad minden olyan nyugdíjra jogosult személynek, akinek az összjövedelme nem haladja meg a társadalmi minimumbért. A járadék összege a háztartás tagjainak számától függ (azaz más-más egyedülélő személyek és legalább két személyből álló háztartások esetén). A kiegészítő járadék jövedelemigazoláshoz kötött.

Az Országos Szolidaritási Alap évente egyszer fűtőshozzájárulást utal ki. A hozzájárulás összegét, az érintett személyek számának figyelembevételével, évente határozzák meg. Azok a személyek jogosultak erre, akiknek a jövedelme egy bizonyos határ alatt marad (az évi fűtőshozzájárulás és a jövedelemhatár aránya kettő az öthöz).

Az Országos Szolidaritási Alap felveszi a Dolgozók Országos Betegbiztosítási Pénztárába (*Caisse nationale d'assurance maladie des ouvriers*)

mindazokat a szolidaritási nyugdíjt élvező személyeket, akik még nem tagjai valamilyen betegalapnak.

A városi szociálpolitikai irodák kötelesek szociális támogatási szolgálatról gondoskodni. A szolgálat feladata, hogy segítséget nyújtson a rászorulóknak. A segítség lehet pénzbeli, lehet olyan intézkedés, amely lehetővé teszi a szegényeknek, hogy hasznos munkát végezzenek, vagy olyan intézkedés, amely hozzásegíti őket ahhoz, hogy fizetett munkát találjanak.

Fordította Andor Eszter

A *Liget* őszi számának tartalmából

Szilágyi Ákos: Egónia

Lipp Tamás: A Vajda – portré Eötvös Károlyról

Pethő Bertalan: Globális bárka

Levendel Júlia: Philemon és Baucis

Tillmann J.A.: A távirányító

Borsos Béla: Az élet kereke

A *Liget* és a *Liget*-könyvek megrendelhetők közvetlenül a szerkesztőségnél. Aki 200 Ft-ot, vagy ennél többet – amilyen mértékben támogatni tudja műhelyünket – rózsaszín pénzes-utalványon küld az alábbi címre, egy évig megkapja a lapot. Külföldre az előfizetés 500 Ft.

Címzett: **LIGET**

Rendeltetési hely: Budapest, 114

1525 Postán maradó

A könyvek a vételár elküldésével rendelhetők meg.

Új könyveinkből:

Poszler György: Találkozások 138 Ft

R. Várkonyi Ágnes: Pelikán a fiaival 128 Ft

Lányi András: A kettészakított üstökös 98 Ft

Horgas Béla: Vakegér 98 Ft

Szilágyi Ákos: A vágy titoktalan tárgya 128 Ft

5401. SZÁMÚ TÖRVÉNYJAVASLAT

a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról

Az Országgyűlés a lakások és helyiségek bérletére vonatkozó szabályok egységesítése, valamint egyszerűsítése érdekében, a lakásokkal való ésszerűbb, a piaci viszonyokhoz igazodó gazdálkodás jogi feltételeinek megteremtése, továbbá a bérlakás-rendszer ellentmondásainak fokozatos megszüntetése céljából – a polgári jog alapelveit szem előtt tartva, az önkormányzatok bérbeadói jogait erősítve és a bérlők méltányos érdekeinek védelmét érvényesítve – a következő törvényt alkotja.

ELSŐ RÉSZ

A törvény hatálya

1. §

(1) A törvény hatálya kiterjed minden lakásra – ideértve a nyugdíjas-házban, garzonházban lévő lakást, a szobabérlők házában lévő lakrészt is –, továbbá a nem lakás céljára szolgáló helyiségre.

(2) Ha a felek másként nem rendelkeztek, e törvény rendelkezéseit a külállam tulajdonában lévő lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre is alkalmazni kell.

A LAKÁSBÉRLET SZABÁLYAI

I. FEJEZET

A lakásbérlet létrejötte

2. §

(1) A lakásbérleti szerződést (a továbbiakban: szerződés) a bérbeadó és a bérlő megállapodása hozza létre.

(2) A szerződés alapján a bérbeadó köteles a lakást a bérlő használatába adni, a bérlő pedig a lakás használatáért, továbbá a szerződés keretében a bérbeadó által nyújtott szolgáltatásért lakbért fizetni.

(3) A szerződés a lakásra és a lakáshoz tartozó helyiségekre (közös használatra szolgáló helyiségekre) és területre (közös használatra szolgáló területekre) terjed ki.

(4) A fizetendő lakbérben a szerződés megkötésekor kell megállapodni. Ha a lakbér mértékét jogszabály állapítja meg, a szerződés akkor is létrejön, ha a felek a fizetendő lakbérben nem állapodtak meg.

(5) Az önkormányzat és az állam tulajdonában lévő lakásra vonatkozó szerződést írásba kell foglalni.

3. §

(1) A törvény erejénél fogva vagy a megyei (fővárosi) vagyonátadó bizottság döntése alapján az önkormányzat tulajdonában lévő lakásra (a továbbiakban: önkormányzati lakás) a tulajdonos községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi és kerületi önkormányzat – e törvény keretei között alkotott – rendeletében (a továbbiakban: önkormányzati rendelet) meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni.

(2) Önkormányzati rendelet határozza meg az önkormányzati lakás nem lakás célú bérbeadásának feltételeit.

(3) Ha az önkormányzati lakás, továbbá a műteremlakás bérlőjének kijelölésére vagy kiválasztására megállapodás, illetőleg e törvény hatálybalépésekor jogszabály meghatározott szervet jogosít fel, az általa megjelölt személlyel és feltétellel lehet szerződést kötni.

(4) Az e törvényben előírt bérbeadói hozzájárulás – ha a felek megállapodásából más nem következik – a bérlőkijelölésre jogosult által meghatározott tartalommal érvényes. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni a bérlőkiválasztási jog esetén is, ha e törvény a jogosult hozzájárulását írja elő.

(5) Az állam tulajdonában lévő lakásra, továbbá a műteremlakásra (a továbbiakban: állami lakás) a lakással rendelkező szerv által megjelölt személlyel és feltételekkel lehet szerződést kötni.

4. §

(1) A lakást több bérlő együttesen is bérelheti (bérlőtársak).

(2) Önálló bérlet esetén bérlőtársi jogviszony akkor létesíthető, ha ebben a bérbeadó és a bérlő, valamint a leendő bérlőtárs megállapodnak.

(3) Önkormányzati lakásra bérlőtársi szerződés az önkormányzati rendeletben meghatározott feltételekkel köthető.

(4) Önkormányzati lakásra – ha a bérlőkijelölésre jogosult eltérően nem rendelkezik – a házastársak közös kérelmére, bérlőtársi szerződést kell kötni.

(5) A bérlőtársak jogai és kötelezettségei egyenlőek, jogaikat együttesen gyakorolhatják. Kötelezettségük a bérbeadóval szemben egyetemleges.

5. §

(1) Ha a bérlők a lakás meghatározott lakószobáját és egyes helyiségeit kizárólagosan, más helyiségét pedig közösen használják, társbérlők. A társbérlő önálló bérlő.

(2) Önkormányzati és állami lakásban megüresedett társbérleti lakrészt ismételten, önálló bérletként bérbeadni nem lehet.

II. FEJEZET

A felek jogai és kötelezettségei

6. §

(1) Ha a lakbér mértékét jogszabály határozza meg és a felek a szerződés megkötésekor a fizetendő lakbérben nem állapodtak meg, a bérbeadó köteles a lakbér összegét a szerződés megkötését követő három napon belül a bérlővel írásban közölni. Ha a bérlő a lakbér összegét, a közlés kézhezvételétől számított nyolc napon belül írásban nem kifogásolja, a közölt bért köteles fizetni.

(2) Ha a felek a lakbérben vagy a lakbér módosításában nem tudnak megegyezni, megállapítását a bíróságtól kérhetik. A bíróság jogerős határozatáig a lakásért a korábban fizetett, ennek hiányában a bérbeadó által közölt lakbért kell fizetni.

7. §

(1) A bérbeadó a lakást a szerződésben meghatározott feltételekkel és a szerződésben megjelölt időpontban, rendeltetésszerű használatra alkalmas állapotban köteles a bérlőnek átadni.

(2) A szerződésben meg kell határozni, hogy a lakbér fejében a bérbeadó a bérlő részére milyen kötelezettségeket teljesít (2. § (2) bekezdés).

(3) A bérbeadó – ha jogszabály vagy a felek megállapodása eltérően nem rendelkezik – szavatol azért, hogy a lakás a lakásbérleti jogviszony tartama alatt rendeltetésszerű használatra alkalmas és egyébként is megfelel a szerződés előírásainak.

(4) A (3) bekezdés szerinti szavatosságra a hibás teljesítés jogkövetkezményeit úgy kell alkalmazni, hogy árleszállítás helyett lakbérmérséklést, elállás helyett felmondást lehet érvényesíteni, kicserélésre azonban nincs lehetőség.

8. §

(1) A bérlő a lakbért a szerződésben meghatározott összegben és időpontban köteles a bérbeadó részére megfizetni. Ha a felek a lakbérfizetés időpontjában nem állapodtak meg, a bérlő a lakbért havonta előre egy összegben, legkésőbb a hónap 15. napjáig köteles megfizetni.

(2) A bérlő és a vele együttlakó személyek a lakást rendeltetésszerűen, csak a szerződésben meghatározott célra használhatják.

(3) Ha a felek másként nem állapodnak meg, a bérlő köteles gondoskodni a lakás és berendezési tárgyainak karbantartásáról, pótlásáról, felújításáról és szükség szerinti cseréjéről.

9. §

(1) A lakást jogcím nélkül használó, a jogosult részére lakáshasználati díjat (továbbiakban: használati díj) köteles fizetni. A használati díj a lakásra megállapított lakbérrel azonos összeg.

(2) A jogcím nélküli használat kezdetétől számított hat hónap elteltével a használati díj emelhető. Ez a rendelkezés nem alkalmazható, ha a jogcím nélküli használó másik lakásra tarthat igényt.

(3) Önkormányzati lakás esetén a használati díj emelésének mértékét és feltételeit önkormányzati rendelet határozza meg.

(4) Bérelő kijelölési jog esetén a használati díj emelésének mértékét a bérelő kijelölésre jogosult határozza meg. A használati díj lakbért meghaladó összege a bérelő kijelölésre jogosultat illeti meg.

10. §

(1) A bérelő a lakásba – a házastársa, a gyermeke (az örökbefogadott, a mostoha-, és a nevelt gyermeke), valamint a szülője (az örökbefogadó, a mostoha-, és a nevelő szülője) kivételével – más személyt állandó jelleggel, a bérbeadó írásbeli hozzájárulásával fogadhat be.

(2) A bérelő társ a lakásba más személyt – a kiskorú gyermeke (az örökbefogadott, a mostoha-, és a nevelt gyermeke) kivételével – a másik bérelő társ, valamint a bérbeadó írásbeli hozzájárulásával fogadhat be.

(3) Az önkormányzati lakás esetén a hozzájárulás feltételeit önkormányzati rendelet határozza meg.

(4) A társbérelő a lakásrészébe – az (1) bekezdésben említettekén kívül – más személyt a másik társbérelő írásbeli hozzájárulásával fogadhat be.

11. §

(1) A bérelő a lakásbérleti jog folytatása ellenében tartási szerződést a bérbeadó írásbeli hozzájárulásával köthet.

(2) A tartási szerződés megkötése után a felek a lakásba más személyt – a 10. § (2) bekezdésében megjelölt személyek kivételével – a másik fél írásbeli hozzájárulásával fogadhatnak be.

(3) Önkormányzati lakás esetén a hozzájárulás feltételeit önkormányzati rendelet határozza meg.

III. FEJEZET

A lakásbérlet megszűnése

12. §

(1) A szerződés megszűnik, ha

- a) a felek a szerződést közös megegyezéssel megszüntetik;
- b) a lakás megsemmisül;
- c) az arra jogosult felmond;

d) a bérlő meghal és nincs a lakásbérleti jog folytatására jogosult személy;

e) a bérlő a lakást elcseréli;

f) a bérlőt a Magyar Köztársaság területéről kiutasították.

(2) A határozott időre szóló, illetőleg valamely feltétel bekövetkezéséig tartó lakásbérleti jogviszony a szerződésben meghatározott idő elteltével, illetőleg a feltétel bekövetkezésekor megszűnik.

(3) A felek a szerződést közös megegyezéssel úgy is megszüntethetik, hogy a bérbeadó pénzbeli térítést fizet a bérlőnek.

13. §

(1) A bérbeadó a szerződést írásban felmondhatja, ha

a) a bérlő a lakbért a fizetésre megállapított időpontig nem fizeti meg;

b) a bérlő a szerződésben vállalt vagy jogszabályban előírt egyéb lényeges kötelezettségét nem teljesíti;

c) a bérlő vagy a vele együttlakó személyek a bérbeadóval vagy a lakókkal szemben az együttélés követelményeivel ellentétes, botrányos, tűrhetetlen magatartást tanúsítanak;

d) a bérlő vagy a vele együttlakó személyek a lakást, a közös használatra szolgáló helyiséget, illetőleg területet rongálják vagy a rendeltetésükkel ellentétesen használják;

e) a bérlő részére másik megfelelő és beköltözhető lakást ajánl fel.

(2) Bérlőtársi jogviszony esetén a felmondás valamennyi bérlőtársra csak akkor terjed ki, ha a felmondási ok velük szemben is megvalósult és a bérbeadó a felmondást valamennyi bérlőtárssal közölte.

14. §

(1) Ha a bérlő a bérfizetésre megállapított időpontig a lakbért nem fizeti meg, a bérbeadó köteles a bérlőt – a következményekre figyelmeztetéssel – a teljesítésre írásban felszólítani.

(2) Ha a bérlő a felszólításnak nyolc napon belül nem tesz eleget, a bérbeadó további nyolc napon belül írásban felmondással élhet. A felmondás legkorábban az elmulasztott bérfizetési időpontot követő hónap utolsó napjára szólhat, de a felmondási idő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

(3) Ha a bérlő a szerződésben vállalt, vagy jogszabályban előírt egyéb lényeges kötelezettségét a bérbeadó által írásban megjelölt határidőben nem teljesíti, a bérbeadó a határidőt követő tizenöt napon belül írásban felmondással élhet. A felmondás az elmulasztott határnapot követő hónap utolsó napjára szólhat.

(4) Ha a bérlő vagy a vele együttlakó személyek magatartása szolgál a felmondás alapjául, a bérbeadó köteles a bérlőt – a következményekre figyelmeztetéssel – a magatartás megszüntetésére vagy megismétlésétől való tartózkodásra a tudomására jutástól számított nyolc napon belül írásban felszólítani.

(5) A felmondást az alapjául szolgáló magatartás folytatásától vagy megismétlődésétől számított nyolc napon belül írásban kell közölni. A felmondás a hónap utolsó napjára szólhat, de a felmondási idő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

(6) A felmondást nem kell előzetes felszólításnak megelőznie, ha a kifogásolt magatartás olyan súlyos, hogy a bérbeadótól a szerződés fenntartását nem lehet elvárni. A felmondást a tudomásra jutástól számított nyolc napon belül írásban kell közölni. A felmondás a hónap utolsó napjára szólhat, de a felmondási idő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

15. §

(1) A bérbeadó a határozatlan időre szóló szerződést írásban felmondhatja, ha a bérlő részére egyidejűleg ugyanazon a településen másik, megfelelő és beköltözhető lakást ajánl fel. A felmondási idő azonban három hónapnál rövidebb nem lehet.

(2) A cserelakás megfelelőségénél figyelembe kell venni mindkét lakás:

- a) komfortfokozatát,
- b) alapterületét,
- c) műszaki állapotát,
- d) lakóhelyiségeinek számát,
- e) településen és épületen belüli fekvését.

(3) A bérlő kevesebb szobaszámú, kisebb alapterületű lakást is köteles elfogadni, ha az egyébként megfelel a (2) bekezdésben foglalt feltételeknek.

(4) A bérbeadó nem köteles másik lakást felajánlani, ha a bérlőnek a bérelt lakással azonos településen megfelelő és beköltözhető lakása van.

(5) A bérbeadó a szerződést cserelakás és a 14. §-ban meghatározott okok fennállása nélkül is írásban felmondhatja a hónap utolsó napjára, ha ezt a felek a szerződésben kikötötték. Eltérő megállapodás hiányában a felmondási idő nem lehet rövidebb három hónapnál.

16. §

(1) Önkormányzati lakás esetén a 15. § (1) bekezdés szerinti felmondásra önkormányzati rendeletben megállapított közérdekű elhelyezés (pl. a lakás átalakítása, korszerűsítése, lebontása) céljából kerülhet sor. E rendelkezést arra az önkormányzati lakásra is alkalmazni lehet, amely nem a 3. § (1) bekezdésében meghatározott módon került az önkormányzat tulajdonába.

(2) Önkormányzati és állami lakásra kötött szerződés esetén a 15. § (5) bekezdésében említett kikötés semmis.

17. §

(1) A bérbeadó a 15. § (1) bekezdés szerinti felmondás esetén a bérlővel megállapodhat, hogy lakás felajánlása helyett részére pénzbeli térítést fizet.

(2) A bérlő igényt tarthat arra, hogy a bérbeadó térítse meg a lakás-változtatással kapcsolatos felmerült indokolt költségeit.

18. §

(1) A bérlő a határozatlan időre kötött szerződést bármikor írásban felmondhatja.

(2) A felmondás a hónap utolsó napjára szólhat, de a felmondási idő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

19. §

(1) A bérlő a lakást a bérbeadó hozzájárulásával elcserélheti. A csere-szerződést írásba kell foglalni.

(2) Önkormányzati lakás esetén a hozzájárulás feltételeit önkormányzati rendelet határozza meg.

(3) Önkormányzati lakás esetén a hozzájárulás nem tagadható meg, ha bármelyik cserélő fél:

- a) egészségügyi ok;
- b) munkahely megváltozása;
- c) lényeges személyi körülményeinek, így különösen a bérlővel állandó jelleggel jogszerűen együttlakó személyek (10. §) számának megváltozása

miatt cseréli el a lakást.

(4) Önkormányzati lakás esetén a hozzájárulás nem tagadható meg akkor sem, ha a (3) bekezdés a) vagy b) pontjában megjelölt indok a bérlővel állandó jelleggel jogszerűen együttlakó személyek (10. §) esetében áll fenn.

(5) A hozzájárulást a (3)–(4) bekezdésben említett indokok fennállása esetén is meg kell tagadni, ha a bérlőkijelölésre vagy az ismételten gyakorolható bérlőkiválasztásra jogosult, illetőleg az eltartó a cseréhez nem járul hozzá.

20. §

Ha a bérlőtársak száma egy főre csökkent, őt a lakás önálló bérlőjének kell tekinteni.

21. §

A szerződés megszűnése után a lakásban visszamaradó személy – az e törvény alapján bérleti jog folytatására jogosult kivételével – másik lakásra akkor tarthat igényt, ha a bérbeadó, illetőleg a bérlőkijelölésre vagy a bérlőkiválasztásra jogosult erre kötelezettséget vállalt.

IV. FEJEZET

A lakásbérleti jog folytatása

22. §

(1) A bérlő halála esetén az eltartó a lakásbérleti jogot akkor folytathatja, ha

- a) a tartási szerződéshez a bérbeadó írásban hozzájárult, és
- b) az eltartó a szerződésben vállalt tartási kötelezettségét, továbbá a bérbeadó által a hozzájáruláskor meghatározott feltételeket teljesítette.

(2) Önkormányzati lakás esetén a bérlő halálakor állandó jelleggel a lakásban lakó házastársa, gyermeke (örökbefogadott, mostoha-, és nevelt gyermeke), szülője (örökbefogadó, mostoha-, és nevelő szülője) a lakásbérleti jog folytatására jogosult.

(3) A bérlő halála esetén a bérlőkijelölési joggal érintett lakás esetén a lakásbérleti jogát a bérlőkijelölésre jogosult által meghatározott személy folytathatja.

V. FEJEZET

Az albérlet

23. §

(1) A bérlő a bérbeadó hozzájárulásával a lakás egy részét albérletbe adhatja.

(2) Önkormányzati és állami lakás esetén az albérleti szerződést írásba kell foglalni.

(3) Önkormányzati lakás esetén a bérbeadói hozzájárulás feltételeit önkormányzati rendelet határozza meg.

(4) Az albérleti díjban a felek szabadon állapodnak meg.

(5) A bérlő az albérleti szerződést a következő hónap utolsó napjára felmondhatja.

(6) Az albérlő a határozatlan időre kötött albérleti szerződést a hónap tizenötödik vagy utolsó napjára felmondhatja. A felmondási idő tizenöt nap.

VI. FEJEZET

A lakbér mértéke, a külön szolgáltatás díja

24. §

(1) Az önkormányzati lakások lakbérének mértékét és az önkormányzati lakbértámogatást önkormányzati rendelet állapítja meg.

(2) A lakbér mértékét a lakás alapvető jellemzői, így különösen: a lakás komfortfokozata, alapterülete, minősége, a lakóépület állapota és településen belüli fekvése, továbbá a szerződés keretében a bérbeadó által nyújtott szolgáltatás (2. § (2) bekezdés) figyelembevételével kell meghatározni.

(3) Az önkormányzati lakbértámogatás mértékét és feltételeit a bérlők vagyoni, jövedelmi, szociális és egyéb körülményeihez igazodóan kell megállapítani.

(4) Önkormányzati rendelet határozza meg az önkormányzati lakbértámogatásra való jogosultság megállapításának eljárási rendjét és a lakbértámogatás folyósításának módját.

25. §

(1) A bérlő köteles megtéríteni a bérbeadó által nyújtott és a szerződésben – vagy más megállapodásukban – meghatározott külön szolgáltatás díját.

(2) A külön szolgáltatás díját önkormányzati rendelet, illetőleg más jogszabály keretei között a bérbeadó állapítja meg.

MÁSODIK RÉSZ

A helyiségbérlet szabályai

26. §

(1) A nem lakás céljára szolgáló helyiség (továbbiakban: helyiség) bérletének létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, valamint a bérlet megszűnésére a lakásbérlet szabályait – az e fejezetben foglalt eltérésekkel – megfelelően kell alkalmazni.

(2) Az önkormányzat tulajdonában lévő helyiségre vonatkozó szabályokat a törvény erejénél fogva vagy a megyei (fővárosi) vagyonátadó bizottság döntése alapján önkormányzat tulajdonába került helyiségekre kell alkalmazni (a továbbiakban: önkormányzati helyiség).

(3) Az önkormányzati helyiség bérbeadása és a bérbeadói hozzájárulás feltételeit – az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – önkormányzati rendelet határozza meg. Az önkormányzati helyiség bérleti díjának mértékét nem kell önkormányzati rendeletben meghatározni.

27. §

(1) A felek a helyiségbér mértékében szabadon állapodnak meg.

(2) A bérbeadó nem köteles a bérlő házastársával bérletársi szerződést kötni.

(3) A bérlő a helyiségbe más személyt csak a bérbeadó hozzájárulásával fogadhat be.

28. §

(1) A szerződés akkor is megszűnik, ha

a) a jogi személy bérlő jogutód nélkül megszűnik;

- b) a bérlőnek a helyiségben végzett tevékenységéhez szükséges egyéni vállalkozói igazolványát visszavonták vagy visszaadta;
- c) kizárólag természetes személyek részvételével működő és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság megszűnik.

29. §

(1) Az egyéni vállalkozói igazolvány alapján tevékenységet folytató bérlő halála esetén csak az 1990. évi V. törvény 13. §-ának (2) bekezdésében meghatározott személyek jogosultak a bérleti jogot folytatni.

(2) A vállalkozói igazolványhoz nem kötött tevékenység esetén csak a 10. § (1) bekezdésében felsorolt személyek jogosultak a bérleti jogot folytatni, ha a helyiséget továbbra is arra a célra használják, mint a bérlő.

30. §

(1) A helyiség bérleti jogát a kiskereskedelmi, a vendéglátóipari és fogyasztási szolgáltató tevékenységet végző állami vállalatok vagyonának privatizálásáról (értékesítéséről, hasznosításáról) szóló 1990. évi LXXIV. törvény alapján megszerző egyéni vállalkozó, továbbá kizárólag természetes személyek részvételével működő gazdasági munkaközösség, illetve betéti társaság vagy korlátolt felelősségű társaság a helyiségbérleti jogot a privatizációval érintett vállalat jogutódjaként folytatja.

(2) Ha a bérlő a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény alapján társaságot, illetőleg az 1992. évi I. törvény alapján szövetkezetet alapít vagy a társaság átalakul, a társaság, illetőleg a szövetkezet a jogutód.

31. §

(1) A bérlő az önkormányzati helyiség bérleti jogát a bérbeadó hozzájárulásával másra átruházhatja.

(2) A hozzájárulás feltételeit önkormányzati rendeletben kell meghatározni.

(3) A hozzájárulás feltételeként kikötött ellenérték, a megállapodásban meghatározott pénzbeli térítés húsz százalékánál több nem lehet.

32. §

A bérbeadó a szerződést más helyiség felajánlása nélkül is felmondhatja. A felmondás a következő év utolsó napjára szólhat.

33. §

(1) Önkormányzati, illetőleg állami tulajdonban lévő, életvédelem céljára épített, vagy ilyen célra kijelölt helyiségekre a Polgári Védelmi Pa-

rancsnokság hozzájárulásával és csak határozott idejű szerződést lehet kötni.

(2) A bérlő köteles a polgári védelmi helyiségek hasznosításáról szóló jogszabályban meghatározott feltételeket betartani.

HARMADIK RÉSZ

Az önkormányzati, valamint az állami lakások és helyiségek elidegenítése

34. §

(1) A határozatlan időre bérbeadott önkormányzati lakásra vételi jog illeti meg:

- a) a bérlőt;
- b) a bérlőtársakat egyenlő arányban;
- c) a társbérlőt az általa kizárólagosan használt lakrész arányában.

(2) A határozatlan időre bérbeadott önkormányzati lakásra nem áll fenn a vételi jog, ha a lakást eredetileg:

- a) a központi feladatok megoldására szolgáló keretből vagy
 - b) fegyveres testületi szolgálati lakásként juttatták
- és a lakást a kijelölt személy, a házastársa, illetőleg a közeli hozzátartozója bérlő.

(3) A (2) bekezdésben megjelölt kizáró feltételek nem alkalmazhatók, ha a lakás szobaszáma 1992. január 1-jén fél lakószobánál nagyobb mértékben nem haladta meg a lakás bérlője és a vele együttlakó házastársa, kiskorú gyermeke lakásigénye mértékének felső határát.

(4) Nem áll fenn vételi jog:

- a) az önkormányzati rendeletben meghatározott önkormányzati lakásra (épületre) továbbá
- b) a bérlőkijelölési és az ismételten gyakorolható bérlőkiválasztási joggal érintett;
- c) a műemléképületben lévő;
- d) az e törvény hatálybalépésekor szolgálati vagy vállalati bérlakásnak minősülő;
- e) az elidegenítési és terhelési tilalommal terhelt;
- f) a nyugdíjasok házában, a garzonházban lévő

lakásra, a műteremlakásra, továbbá a szobabérlők házában lévő lakrésze.

(5) A (4) bekezdés a) pontja alapján olyan épületben, amelyben a lakásoknak legalább a tíz százalékát már elidegenítették, a vételi jog nem zárható ki.

(6) Az önkormányzati lakás (4) bekezdésben megjelölt jellegének, illetőleg az ott említett kizáró ok megszűnése esetén a vételi jog az (1) bekezdés keretei között gyakorolható.

35. §

(1) Az e törvényben biztosított vételi joggal nem érintett önkormányzati és az állami lakás esetén, más személyt megelőző elővásárlási jog illeti meg:

- a) a bérlőt,
- b) a bérlőtársakat, egyenlő arányban,
- c) a társbérlőt az általa kizárólagosan használt lakásrész arányában.

(2) A bérlő az elővásárlási jogát engedményezheti egyenesági rokona, örökbefogadott, mostoha-, és nevelt gyermeke javára.

36. §

(1) A vételi joggal e törvény hatálybalépését követő hat hónap lejártától – illetőleg a törvény hatálybalépését követően létrejött bérleti szerződés esetén a szerződés megkötésétől – számított öt évig lehet élni.

(2) Ha a vételi jog jogosultja e jogával élni kíván, ezt a szándékát az adott év március 31-éig kell a bérbeadónak bejelentenie.

(3) A tulajdonos a vételi és az elővásárlási jog jogosultjával létrejött adásvételi szerződés megkötésével egyidejűleg köteles az épületet társasházzá alakítani, illetőleg a társasház alapító okiratát módosítani.

37. §

(1) Annak a bérlőnek a lakását, aki nem él vételi vagy elővásárlási jogával, az e jogának gyakorlására megállapított határidő elteltétől, illetőleg az ajánlattételtől számított öt évig más személynek (szervnek) nem lehet elidegeníteni.

(2) Annak a bérlőnek a lakását, aki nyugellátásban – a karkedvezményes nyugdíjast kivéve – részesül és az elővásárlási jogával nem él, a szerződésének fennállásáig más személy részére nem lehet elidegeníteni.

38. §

(1) A vételi és az elővásárlási joggal érintett önkormányzati lakás értékesítési és fizetési feltételei azonosak.

(2) Az önkormányzati és az állami lakás vételárát a hasonló adottságú lakások helyi forgalmi értéke alapján, különösen az épület településen belüli fekvése, az épületben lévő lakások száma, az épület felszereltsége, állapota, a felújítása óta eltelt idő, a bérlő lakásra fordított, s meg nem térített befektetése figyelembevételével kell megállapítani.

(3) Ha a lakást a vételi vagy az elővásárlási jog jogosultja vásárolja meg, részére legalább huszonöt évi részletfizetési kedvezményt kell adni.

(4) A vételár egy összegben való megfizetése, illetőleg az előírtnál rövidebb törlesztési idő vállalása esetén, a (3) bekezdésben említett vevőt árendgemény, illetve a vételárhátralékból engedmény illeti meg.

39. §

(1) Az e törvényen alapuló vételi és elővásárlási jog alapján kötött adásvételi szerződéseknél a vevőt a szerződés megkötésétől számított hatodik év utolsó napjáig kamatfizetési kötelezettség nem terheli.

(2) Az (1) bekezdésben megjelölt határidőt követően az eladó a fennmaradó vételárhányadra – a mindenkoriban jegybanki alapkamatnak megfelelő – kamatot köthet ki.

40. §

(1) Ha a vevő vételárengedményben vagy a vételárhátralékból engedményben részesült, a lakást a vételár megfizetését követő öt éven belül az önkormányzat, illetőleg az állami lakás elidegenítéséről döntést hozó szerv hozzájárulásával idegenítheti el és terhelheti meg.

(2) Ha a vevő vételárengedményben vagy a vételárhátralékból engedményben részesült, s a lakást, a vételár megfizetését követő öt éven belül elidegeníti, kötelezhető az engedmény összegének megtérítésére.

(3) Az önkormányzat, illetőleg az állami lakás elidegenítéséről döntést hozó szerv (1) bekezdésben említett jogának biztosítására, a lakást a vételár megfizetését követő öt év időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom terheli, amelyet az ingatlannyilvántartásba be kell jegyezni.

41. §

Önkormányzati rendeletben kell meghatározni az önkormányzati lakás:

- a) vételárát;
- b) megvásárlására kötött szerződéskor befizetendő vételárrészletet;
- c) vevője részére biztosított részletfizetés időtartamát;
- d) elidegenítéséhez és megterheléséhez való hozzájárulás feltételeit, továbbá a lakásra megállapított
- e) árengedmény, illetőleg a vételárhátralékra adott engedmény feltételeit és mértékét, valamint
- f) az árengedmény és a vételárhátralékra adott engedmény megtérítésének, illetőleg a megtérítés alóli felmentés feltételeit.

42. §

(1) Bérlokkijelölési vagy ismételten gyakorolható bérlokkiválasztási joggal érintett lakást csak e jogosultak hozzájárulásával lehet elidegeníteni. Ugyanígy azt a helyiséget is, amelynek bérlokját a helyiséggel rendelkező szerv jogosult kijelölni.

(2) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az állami lakást és helyiséget a kezelői jogot gyakorló szerv által meghatározott feltételekkel lehet elidegeníteni.

(3) A polgári védelem céljait szolgáló helyiséget e szerv hozzájárulásával lehet elidegeníteni.

43. §

Az önkormányzat és az állam tulajdonában lévő épületben a közös használatra szolgáló helyiséget és az épülethez tartozó közös használatra szolgáló területet önálló ingatlanként nem lehet elidegeníteni.

44. §

(1) Az önkormányzati helyiség elidegenítésének feltételeit önkormányzati rendelet határozza meg.

(2) Ha törvény másként nem rendelkezik, önkormányzati helyiség elidegenítése esetén a bérlőt elővásárlási jog illeti meg.

(3) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az állam tulajdonában lévő helyiség elidegenítése esetén a bérlőt elővásárlási jog illeti meg.

NEGYEDIK RÉSZ**Záró rendelkezések****VII. FEJEZET****45. §**

A lakás- és helyiségbérletre, az e törvényben nem szabályozott kérdésekben, a Polgári törvénykönyvnek a dolgok bérletére vonatkozó szabályai az irányadók.

A törvény hatálybalépésekor, illetőleg az önkormányzati (miniszteri) rendeletek hatálybalépése előtt már fennálló jogviszonyokra vonatkozó eltérő szabályok

46. §

Önkormányzati lakásra – megállapodás alapján fennálló, illetőleg e törvény hatálybalépésekor jogszabályban biztosított – ismételten gyakorolható bérlőkiválasztási jog jogosultját a bérlő kiválasztásának joga változatlanul megilleti.

47. §

A tartási szerződésekre – a lakás-használatbavételi díjra vonatkozó rendelkezések kivételével – a lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló többször módosított 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 81. §-ában foglalt előírásokat kell alkalmazni.

48. §

(1) Aki e törvény hatálybalépésekor jóhiszemű jogcím nélküli lakás-használó, és lakás kiutalására jogszabály alapján igényt tarthat (R. 114. §,

116. §, 117. § (1)–(2) bekezdés, 118. §, 119. §, 120. § (1) bekezdés d) pontja, 122. §), elhelyezésére a bérbeadónak, illetőleg a lakással rendelkező szervnek – e törvény szabályainak – megfelelő cserelakást kell felajánlania. Cserelakás felajánlása helyett az általa használt lakás is bérbeadható.

(2) Aki e törvény hatálybalépése előtt legalább két év óta állandó jelleggel önkormányzati lakásban lakik, a bérlő halála esetén – e törvény szabályainak – megfelelő cserelakásra tarthat igényt. Cserelakás felajánlása helyett az általa használt lakás is bérbeadható.

(3) A (2) bekezdésben foglalt rendelkezés nem alkalmazható az albérlőként, illetőleg az olyan személyre, akivel szemben a lakás kiürítésére végrehajtási eljárás van folyamatban.

49. §

(1) A bérlő a lakás- és helyiségbérleti szerződés felmondással történő megszűnése esetén igényt tarthat a befizetett lakásépítési hozzájárulásra, használatbavételi díjra, illetve igénybevételi díjra (a továbbiakban együtt: használatbavételi díj) kivéve, ha a bérbeadónak cserelakást (-helyiséget) kell felajánlania.

(2) A bérbeadó a használatbavételi díjat a felmondási határidőt követő nyolc napon belül köteles a bérlőnek megfizetni.

(3) A bérbeadó a használatbavételi díjat visszatarthatja, ha a bérlő a lakást, illetőleg a helyiséget a felmondásban meghatározott időpontban nem megfelelő állapotban adja vissza.

50. §

(1) A szükséglakást a szerződés megszűnése után lakásként bérbeadni nem lehet.

(2) A szükséglakásra fennálló szerződés megszűnéséig a lakásbérletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

51. §

(1) A nyugdíjasok házában, a garzonházban lévő lakásra, valamint a szobabérlők házában lévő lakrészre meglévő szerződés fennállásáig a R. szabályait kell alkalmazni.

(2) Ha a nyugdíjasok házában lévő lakásra fennálló szerződést a bérlő felmondja, a R. alapján lakásra vagy pénzbeli térítésre tarthat igényt.

52. §

(1) A szolgálati lakásra kötött szerződés megszűnik akkor is, ha a bérlőnek

- a) a lakással rendelkező szervvel fennálló munkaviszonya vagy
- b) a szolgálati lakásra jogosító munkaköre vagy tevékenysége

megszűnik, kivéve ha fegyveres testületi lakás esetén az illetékes miniszter ettől eltérően rendelkezett.

(2) A szolgálati, illetőleg vállalati bérlakásnak minősülő lakásra határozott időre vagy feltétellel kötött szerződés esetén

a) annak a bérlőnek, akinek nem neki felróható okból szűnik meg a szerződése, továbbá

b) a lakás bérlőjének halálakor a vele együttlakó – e törvény 22. §

(2) bekezdésében említett – személy részére

a lakással rendelkező szervnek megfelelő cserelakást kell felajánlania.

53. §

(1) Ha a felek másképp nem állapodnak meg, az e törvény hatálybalépése előtt létrejött lakás és helyiségbérleti szerződés esetén – ideértve a törvény hatálybalépését követő egy éven belül önkormányzati és a 3. § (5) bekezdésében megjelölt állami lakásra kötött szerződést is – a bérbeadó és a bérlő kötelezettségeire a R. 53–54. §-ait, továbbá az 56–58. §-ait kell alkalmazni.

(2) A külállam tulajdonában lévő, továbbá a diplomáciai, illetőleg más személyes mentességet élvező személyek által használt lakásokra érvényes – az e törvény hatálybalépése előtt létrejött – szerződést a törvény nem érinti. Az ilyen lakásokra az e törvény hatálybalépésekor érvényes jogszabályokat kell alkalmazni.

(3) Önkormányzati és állami lakás esetén az e törvény hatálybalépésekor a bérbeadó által már elismert munkák lakbérbe beszámítható jogszabályon alapuló költségeit a bérbeadó 1993. december 31-éig köteles a bérlő részére megfizetni.

54. §

Az e törvény hatálybalépésekor önkormányzati tulajdonú helyiségre fennálló szerződés cserehelyiség biztosítása nélkül tíz évig nem mondható fel.

55. §

(1) Ha e törvény hatálybalépése előtt a helyiség egészét vagy ötven százalékat meghaladó részét albérletbe, illetőleg használatba adták, a bérbeadó a szerződést a következő év utolsó napjára cserehelyiség biztosítása nélkül felmondhatja.

(2) Önkormányzati helyiség esetén nem érvényes a felmondás, ha a bérlő a felmondási határidő lejártáig bérleti jogát az albérlóre átruházza vagy az albérlóvel bérlőtársi jogviszony létesítésében állapodik meg.

(3) A bérbeadó a (2) bekezdés szerinti bérleti jog átruházásához köteles hozzájárulni, illetőleg a bérlő és az albérló közös kérelmére köteles bérlőtársi szerződést kötni.

(4) A (3) bekezdés alapján megkötött bérleti (bérlőtársi) szerződés,

annak megkötésétől számított tíz évig cserhelyiség biztosítása nélkül nem mondható fel.

56. §

(1) Ha a felek másként nem állapodnak meg, az önkormányzati és az állami lakást az ajánlat megtételekor hatályos rendelkezések szerint lehet elidegeníteni.

(2) Az állami és az önkormányzati lakásra e törvény hatálybalépése előtt, illetőleg az azt követő hat hónapon belül adott vételi ajánlat alapján kötött adásvételi szerződésre – az engedményre, a részletfizetési kedvezményre és a kamatra – azokat a jogszabályokat kell alkalmazni, amelyek alapján a szerződést megkötötték.

VIII. FEJEZET

Az önkormányzatokra vonatkozó sajátos rendelkezések

57. §

(1) Az önkormányzati rendelet megalkotása előtt be kell szerezni a bérlők és a bérbeadók településen működő érdekképviselői szervezetnek véleményét, amelyről a képviselő-testületet a polgármester tájékoztatja.

(2) A korlátozottan forgalomképes törzsvagyont kivéve, az önkormányzatnak nem kell rendeletben megállapítani a lakások és helyiségek bérletére, elidegenítésére vonatkozó szabályokat, ha a tulajdonában lévő lakások, helyiségek száma az illetékességi területén lévő összes lakás és helyiség számának öt százalékát nem éri el.

58. §

(1) Az önkormányzati lakások és helyiségek bérletére, elidegenítésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az önkormányzat vállalatának (egyéb jogi személy vállalata) tulajdonában lévő lakásokra és helyiségekre is.

(2) Ha az önkormányzati rendelet másként nem rendelkezik – a korlátozottan forgalomképes törzsvagyont kivéve –, nem kell az önkormányzati lakások és helyiségek bérletére, elidegenítésére vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni olyan lakások és helyiségek esetében, amelyeket az 1991. évi XXXIII. törvény 38. §-a alapján bíztak az önkormányzat vállalatára.

(3) Az önkormányzatok elővásárlási jogát az e törvényben biztosított elővásárlási jog, valamint a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által, az állampolgárok tulajdonában okozott károk kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvényben elővásárlási joggal felruházott személy elővásárlási joga megelőzi.

59. §

Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény alapján a Kincstári Vagyonkezelő Szervezet, illetőleg ennek jogutódja kezelésében lévő lakások és helyiségek bérletére az önkormányzati lakásokra és helyiségekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

60. §

(1) A menedékjogot élvező személyek részére biztosított önkormányzati tulajdonban lévő és e törvény hatálybalépésekor jogszabály szerint a Népjóléti Minisztérium vagy egyetértésével más szerv rendelkezése alatt álló lakást – bármely szervvel kötött megállapodás alapján – használó személy részére, kérelmére határozatlan időre bérbe kell adni.

(2) A szerződés megkötésével a Népjóléti Minisztérium rendelkezési joga megszűnik.

61. §

Önkormányzati lakás tulajdonjoga nem vagyoni hozzájárulásként nem bocsátható gazdasági társaság rendelkezésére.

62. §

Az önkormányzat képviselő-testülete dönt a korábban jóváhagyott lakáskiutalási névjegyzéken szereplő igények felülvizsgálatáról és a lakásigények kielégítésének módjáról. Felülvizsgálja a lakásigényléseket és rendelkezik az igénylési letétekről és kamatairól.

**A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokra
vonatkozó sajátos rendelkezések**

63. §

(1) A fővárosi közgyűlés – a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény 10. § (3) bekezdés p) pontja alapján – rendeletben határozza meg a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő lakások:

a) bérbeadása során érvényesítendő szociális, jövedelmi, vagyoni feltételeket;

b) cseréje esetén a hozzájárulás, illetőleg a megtagadás feltételeit.

(2) A kerületi önkormányzat e törvény és a fővárosi közgyűlés (1) bekezdésén alapuló rendeletének keretei között alkot önkormányzati rendeletet.

Állami szervekre vonatkozó sajátos rendelkezések**64. §**

(1) A fegyveres erők, a rendőrség, az állami tűzoltóság, a polgári védelem, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a vám- és pénzügyőrség, a büntetésvégrehajtás szervei, és a központi költségvetési szerv rendelkezése alatt álló, a 3. § (3)–(5) bekezdésében megjelölt lakásokra a tevékenység szerint illetékes miniszter (a továbbiakban: miniszter) – e törvény keretei között – rendeletben határozza meg:

- a) a bérlők körét és a bérbeadás feltételeit (3. § (3)–(5) bekezdés);
- b) a bérlőtársi jogviszony létesítésének feltételeit (4. § (2)–(4) bekezdés);
- c) a lakáshasználati díj emelésének mértékét és feltételeit (9. § (2) és (4) bekezdése);
- d) a bérlő által befogadható személyek körét és a befogadás feltételeit (10. § (1)–(3) bekezdés);
- e) a tartási szerződéshez való hozzájárulás feltételeit (11. § (1) és (3) bekezdés);
- f) a lakáscseréhez történő hozzájárulás, illetőleg az egyetértés feltételeit (19. § (1)–(2) és (4) bekezdés);
- g) a lakásban visszamaradó személy elhelyezésére történő kötelezettség-vállalás feltételeit (21. §);
- h) a bérlő halála esetén az önkormányzati lakás bérleti joga folytatására jogosultak körét és feltételeit (22. § (1) és (3) bekezdés), továbbá az állami lakás bérleti joga folytatására jogosultak körét és feltételeit;
- i) az albérletbe adáshoz való hozzájárulás feltételeit (23. § (1) és (3) bekezdés);
- j) az állami lakás bérének mértékét; illetőleg a lakbér megállapításának feltételeit;
- k) a 41. § megfelelő alkalmazásával az állami lakás (helyiség) elidegenítésének szabályait;
- l) a lakás elidegenítéséhez való hozzájárulás feltételeit (42. § (1)–(3) bekezdés).

(2) Az (1) bekezdés a), f), g) és l) pontjában foglaltakat még fennálló bérlőkiválasztási jog esetén megfelelően alkalmazni kell.

A közös tulajdonra vonatkozó szabályok**65. §**

(1) Az önkormányzatok, valamint önkormányzatok és a más személy (szerv) közös tulajdonában lévő lakás és helyiség bérletére, illetőleg elidegenítésére az önkormányzati lakásokra és helyiségekre vonatkozó szabályokat nem kell alkalmazni.

(2) Az állam és más személy (szerv) közös tulajdonában lévő lakás és

helyiség bérletére, valamint elidegenítésére a Polgári törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

Vegyes rendelkezések

66. §

(1) Ha e törvény a bérbeadó hozzájárulását írja elő, a bérbeadó a hozzájárulásáról vagy annak megtagadásáról a megkeresésétől számított harminc napon belül köteles nyilatkozni.

(2) Ha a bérbeadó harminc napon belül nem válaszol, azt a hozzájárulás megadásának kell tekinteni.

Végrehajtási eljárás

67. §

(1) E törvény hatálybalépését követően a lakás és helyiség használatával kapcsolatos határozatok végrehajtásának elrendelése és foganatosítása bírósági végrehajtásra tartozik.

(2) A lakás és helyiség használatával kapcsolatban e törvény hatálybalépése előtt – illetőleg önkormányzati és állami lakás esetében e törvény hatálybalépését követő egy éven belül – hozott jogerős határozatok végrehajtását az 1. számú mellékletben megjelölt jogszabályok alapján kell foganatosítani.

Hatálybalépés

68. §

(1) E törvény 1992. hó napján lép hatályba.

(2) E törvény rendelkezéseit a hatálybalépésekor fennálló lakás- és helyiségbérletre (albérletre) is alkalmazni kell, a 47. §, az 51. §, az 53. § (1)–(2) bekezdésében, a 69. § (2)–(3) és (6) bekezdésében, valamint a 70. § (2) bekezdésében foglalt kivételekkel.

(3) Az 1. számú mellékletben megjelölt jogszabályok e törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályukat veszítik.

(4) Az állami tulajdonban álló házingatlanok elidegenítésének szabályozásáról szóló 32/1969. (IV. 30.) Korm. rendelet és az azt módosító 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet, a 32/1971. (X. 5.) Korm. rendelet, a 29/1972. (X. 4.) Korm. rendelet, az 53/1977. (XII. 31.) MT rendelet, az 50/1980. (XII. 10.) MT rendelet, az 52/1982. (X. 7.) MT rendelet, az 51/1984. (XI. 28.) MT rendelet, a 60/1985. (XII. 27.) MT rendelet, a 75/1987. (II. 10.) MT rendelet, a 90/1988. (XII. 22.) MT rendelet, valamint a 103/1991. (VII. 31.) Korm. rendelet, továbbá a végrehajtására kiadott 16/1969. (IX. 30.) ÉVM–MÉM–PM együttes rendelet és az azt módosító 21/1972. (XII. 6.) ÉVM rendelet, az 1/1978. (I. 14.) ÉVM–MÉM–PM együttes rendelet, a 24/1982. (X. 7.) ÉVM–MÉM–PM együt-

tes rendelet, a 14/1984. (XI. 28.) ÉVM-MÉM-PM együttes rendelet, a 20/1985 (XII. 27.) ÉVM-MÉM-PM együttes rendelet, a 17/1987 (XII. 30.) ÉVM-MÉM-PM együttes rendelet, és a 14/1988. (XII. 27.) ÉVM-MÉM-PM együttes rendelet e törvény hatálybalépését követő hat hónap eltelte után hatályát veszti.

(5) Az e törvény alkalmazásához szükséges értelmező rendelkezéseket a 2. számú melléklet tartalmazza.

69. §

(1) E törvény felhatalmazása alapján a települési önkormányzatok képviselő-testülete – a törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül – alkot önkormányzati rendeletet.

(2) Az önkormányzati lakásokra és helyiségekre az 1. számú mellékletben felsorolt jogszabályok rendelkezéseit az (1) bekezdésben megjelölt határidő lejártát megelőző napig alkalmazni kell.

(3) E törvény alapján az önkormányzati és az állami lakást, valamint helyiséget a törvény hatálybalépését követő hat hónap után lehet elidegeníteni.

(4) A miniszter a 3. § (3) bekezdésében és a 64. § (1) bekezdésében megjelölt lakásokra e törvény hatálybalépését követő egy éven belül alkot rendeletet.

(5) Az elidegenítésre vonatkozó miniszteri rendeletet e törvény hatálybalépésétől számított hat hónapon belül kell megalkotni.

(6) A 3. § (3) bekezdésében és a 64. § (1) bekezdésében említett lakásokra az 1. számú mellékletben felsorolt, valamint a tevékenység szerint illetékes miniszter rendeleteit, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközeit az (1) bekezdésben megjelölt határidő lejártát megelőző napig alkalmazni kell.

70. §

(1) E törvény rendelkezéseit a hatálybalépésekor első fokon el nem bírált ügyekben alkalmazni kell. Ugyanígy a törvény hatálybalépését követő egy éven belül az önkormányzati tulajdonú, valamint a 3. § (3) bekezdésében és a 64. § (1) bekezdésében említett lakásokra, továbbá helyiségekre vonatkozó, első fokon el nem bíralt ügyekben is.

(2) E törvény hatálybalépése előtt – illetőleg önkormányzati tulajdonú, valamint a 3. § (3) bekezdésében és a 64. § (1) bekezdésében említett lakásokra, továbbá helyiségekre a törvény hatálybalépését követő egy éven belül – az első fokon hozott határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelem elbírálására az 1. számú mellékletben megjelölt jogszabályokat kell alkalmazni.

(3) E törvény hatálybalépése előtt hozott határozat hatályon kívül helyezése, megsemmisítése vagy visszavonása esetén induló új eljárásban e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Módosuló jogszabályok

71. §

(1) A Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 434. §-a helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(1) A lakásbérleti szerződést a bérbeadó és a bérlő szerződése hozza létre.

(2) A lakásbérleti jogviszony létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, továbbá a lakásbérlet megszűnésére vonatkozó szabályokat külön törvény tartalmazza.

(3) A lakásbérlet szabályait – ha jogszabály kivételt nem tesz – megfelelően alkalmazni kell a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletére is.

(4) Jogszabály – a (2) bekezdésben említett törvény keretei között – a lakásbérlet létrejöttének, megszűnésének, a lakásbérleti jog folytatásának, a lakások elidegenítésének további feltételeit is megállapíthatja.”

(2) A Ptk. 586. §-ának (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) A tartási szerződést írásban kell megkötöni.”

(3) A Ptk. 685. §-ának a) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

„a) jogszabály: a törvény, továbbá a kormányrendelet; a 19. § (1) bekezdésének c) pontja, a 29. § (3) bekezdése, a 226. § (3)–(5) bekezdése, a 231. § (3) bekezdése, a 301. § (4) bekezdése, a 434. § (3)–(4) bekezdése, az 523. § (2) bekezdése, az 528. § (3) bekezdése és az 530. § tekintetében viszont valamennyi jogszabály.”

(4) Az árak megállapításáról szóló, az 1992. évi V. törvénnyel módosított 1990. évi LXXXVII. törvény mellékletének B) Szolgáltatások című táblázatában a 714–11–01 szolgáltatásszám alatti szöveg helyébe a következő rendelkezés lép:

„A személyi tulajdonban lévő lakásra 1989. január 1-je előtt létrejött és a törvény hatálybalépésekor fennálló bérleti jogviszony keretében hasznosított lakások bére.”

(5) A volt egyházi ingatlanok tulajdonosi helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény 14. § (3) bekezdésének második mondata helyébe a következő rendelkezés lép:

„A felmondásra a lakások és a helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1992. évi ... törvény 15. §-át kell megfelelően alkalmazni.”

(6) A bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. tvr. 98. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„A lakás és helyiség kiürítésével, átadásával, használatával kapcsolatos, illetőleg a felmondás érvényességét megállapító határozat végrehajtásának elrendelése a bíróság, lefolytatása a végrehajtó hatáskörébe tartozik; a végrehajtás elrendelése végrehajtási lappal történik.”

A Magyar Közigazgatási Intézet szakértői véleménye az 5401. számú Törvényjavaslatról

Az 5401. számú törvényjavaslattal kapcsolatban kért szakértői véleményünket az alábbiak szerint küldöm meg:

A Javaslatról általában:

A Magyar Köztársaság Kormánya által előterjesztett törvényjavaslat a lakások és helyiségek bérletére valamint az elidegenítésre vonatkozó egyes szabályokról alapelvként rögzíti, hogy rendelkezéseiben a különböző tulajdonformák egyenjogúságából kiindulva, a polgári jog alapelveit szem előtt tartva szabályozza a bérlők és bérbeadók jogait, a bérletre vonatkozó rendelkezéseket.

Álláspontunk szerint az egyébként helyeselhető (tulajdonformáktól független) egységesítés nem vonul végig következetesen a javaslat egyes szabályain.

Alapvető probléma, hogy a törvényjavaslat a deklarált egységesítés ellenére eltérő jogosítványokat és kötelezettségeket kapcsol az állami és az önkormányzati tulajdonban álló bérleményekhez a magántulajdonhoz képest.

Az állami tulajdon esetén ez a rendelkezés nem kifogásolható, hisz az állam a saját tulajdonjogát mások sérelme nélkül korlátozhatja, de ugyanaz a jog az alkotmány, a polgári jog, illetőleg a helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján nem illeti meg az önkormányzati tulajdonban lévő bérlemények körében.

Az Önkormányzati törvény 80. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzatot az Önkormányzati törvényben meghatározott eltérésekkel illetik meg mindazok a jogok és kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik.

Az önkormányzatok tulajdonába az 1991. évi XXXIII. törvény rendelkezése alapján a törvény erejénél fogva kerültek az állam tulajdonából a lakások (nem lakás céljára szolgáló helyiségek) 1991. szeptember 30-ával. Ezt az időpontot követően az önkormányzati bérlakásokkal kapcsolatos tulajdonosi jogosítványok bármilyen korlátozása nehezen egyeztethető össze a már hivatkozott törvényhellyel.

A hatályos Önkormányzati törvény alapján a helyi önkormányzatokat a bérlakásokkal kapcsolatban is megilletik mindazok a jogok, és terhelik azok a kötelezettségek, amelyekkel bármely magántulajdonos rendelkezik. Az ezzel ellentétes törvényi szabályozás a tulajdonjog jogilag meg nem engedett korlátozását jelentheti.

Természetesen tudatában vagyunk annak, hogy az önkormányzatok tulajdonába került volt állami bérlakások és az azokhoz kapcsolódó bérleti jogok jogi helyzetének megfelelő rendezése elsősorban társadalompolitikai megfontolások alapján körütekintő, a tulajdonosi és a bérlői érdekeket egyaránt beszámító jogi szabályozást igényel. Más oldalról ez azt jelenti, hogy az önkormányzati bérlakásokhoz kapcsolódó jogviszonyok a magántulajdonban lévő lakások bérleti viszonyaihoz képest speciális szabályozást igényelnek. A speciális szabályozás azonban nem lehet ellentétes az Önkormányzati törvénnyel, ezért annak keretein belül indokolt a megoldást megtalálni.

Megoldási javaslatunk a következő:

Az önkormányzati tulajdonjog sérelme nélkül az Országgyűlés akkor állapíthat meg – az Önkormányzati törvény módosítása nélkül – speciális, a tulajdonjogot korlátozó rendelkezéseket az önkormányzati tulajdonban lévő lakásokra és helyiségekre, ha azokat az önkormányzati törzsvagyron körébe tartozónak nyilvánítja. Az Önkormányzati törvény 79. §-a alapján törvénnyel csak forgalomképtelen törzsvagyron hozható létre. Nyilvánvaló, hogy a piaci bérleti rendszer kialakítását is szem előtt tartó javaslat nem minősítheti az önkormányzati bérlakásokat forgalomképteleneknek, mert ez – itt nem részletezendő – olyan lakásgazdálkodási, lakáspolitikai ellentmondásokat szülne, amelyek értelmes állami és önkormányzati lakásgazdálkodás kialakítását lehetetlenné tennék.

Biztosítani kell ugyanakkor, hogy az állami szabályozás a köztulajdonban lévő önkormányzati bérlakások és helyiségek esetén – legalább egy átmeneti időszakban – a magántulajdonhoz képest eltéréseket tartalmazhasson.

A „beleszólási jog” a következőképpen biztosítható: célszerű, ha a javaslat az önkormányzati tulajdonban lévő bérlakásokra, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiségekre kimondja, hogy azok az önkormányzat rendeletében meghatározottak szerint az önkormányzati vagyon korlátozottan forgalomképes tárgyai. Amennyiben valamely önkormányzat e vagyoni kört nem minősíti a törzsvagyron körébe tartozónak, akkor a lakásbérletről szóló törvény rendelkezése alapján ezek a vagyontárgyak forgalomképtelen törzsvagyonná válnak.

A javasolt megoldást csak egy ésszerű időpontig indokolt fenntartani, mely időszak meghatározása során abból kellene kiindulni, hogy az érintett bérleményekhez kapcsolódó jogviszonyok milyen időtartam alatt fognak átalakulni az új követelményeknek megfelelően.

A „jogászi okoskodással” megfelelőnek javasolt megoldás az egyetlen mód – álláspontunk szerint – a jogszerűség fenntartására.

*

A Javaslat egyéb részeihez szakmai véleményünk nincs, hisz az azokban vitatható kérdések többsége elsősorban politikai döntést igényel és bármely döntési alternatíva elfogadása szakmai érvekkel alátámasztható.

A Magyar Nyugdíjas Egyesületek Országos Szövetségének állásfoglalása a lakáspolitikára és a lakásgazdálkodás reformjáról

A Kormány lakáspolitikai koncepciója, majd az ezen alapuló törvénytervezetek még ebben az évben az Országgyűlés elé kerülnek. A Magyar Nyugdíjasok Országos Szövetségének Elnöksége szükségesnek tartja, hogy a lakáspolitikára és a lakásgazdálkodás kérdéseiben előzetes állásfoglalást alakítson ki. Teszi ezt annak reményében, hogy megállapításai mind a koncepcióban, mind a törvénytervezetekben figyelembe vehetők, érvényesíthetők.

Az állam felelőssége

Az állami költségvetés természetes törekvése, hogy saját kiadásait csökkentse, a finanszírozási feladatokat leadja. Ez a lakáspolitikában éppen úgy nem megy, mint az egészségügyi és a közoktatási politikában. Nincs olyan közösség, olyan elkülönített pénzügyi alap, amely ezeket a feladatokat a hozzá tartozó pénz nélkül át tudná vállalni.

Az állam azzal, hogy a volt tanácsi bérlakásokat a helyi önkormányzatok tulajdonába adta, nem szabadult meg a felújítási elmaradásokban megtestesülő „államadósságtól”. Hiába kerülnek át ezek a terhek a helyi önkormányzatokhoz, ha ezeknek sincs erre pénzük. Nem lehet a település kötelezően ellátandó feladata az ottani lakosok lakásgondjainak megoldása, legfeljebb akkor, ha a polgármesteri hivatal előre tudja 10–15 évre, hogy milyen mértékű lesz a normatív állami támogatás, és nagyjából mekkora lesz a helyi bevétel.

Az államnak a lakáscellátásban szükséges felelősség- és tehervállalását nehezíti, hogy hazánkban nemcsak lakásválság van, hanem oktatási, egészségügyi, infrastrukturális, környezeti és megélhetési válság is. A nyugdíjasok egyre növekvő hányada nem éri el a létminimumhoz szükséges jövedelem-minimumot. A régi nyugdíjasok nyugdíjának halmozott értékvesztése százmilliárdos nagyságrendű. Ezért is fontos a lakáskonceptió kialakításakor az állami funkciók közötti érdekegyeztetés, sorolás, prioritás-képzés.

Az állam kötelessége védeni a lakásbérlőket a szertelen lakbéremelés-

sekkel szemben, garantálni a lakásbérlok jóhiszeműen szerzett jogait, észszerűen korlátozni a bérháztulajdonosok és bérházkezelők bérlok kiválasztási és felmondási jogát. Támogatási rendszerrel kell elérni annak az elvnek az érvényesülését, hogy a komplex lakhatási kiadások ne halad hassák meg a mindenkori nettó családi jövedelem 30 százalékát.

A lakhatási költség lakbéren kívüli összetevőinek drágítását (villany, gáz, melegvíz, tüzelőanyag stb.) csak a lakáságazatért, illetve a közjóért felelős központi főhatósággal egyeztetve lehessen végrehajtani. Jogszabályi garancia szükséges ahhoz, hogy a helyi önkormányzat a lakbérbevételt és a bérlakások eladásából származó bevételt csak a lakásellátás javítására fordíthassa.

Utólag ne legyen vitatható, hogy aki bérlakását megvette, áron alul vette-e meg vagy sem. Abból kell kiindulni, hogy a bérlo a lakását „lakottan” vette meg, és az eddigi ráfizetési üzemeltetés terhé is magára vállalta. A lakás hozam alapján számított „vagyonértéke” a vétel időpontjában negatív volt.

Jogszabályi garancia szükséges, nehogy a helyi önkormányzat a saját bérlakásukat megvett családokra illetve lakásukra különadót vethessen ki abból az indokból, illetve azon a címen, hogy a lakásvétel áron alul történt, s ebből a családnak a jelenlegi adófilozófia szerint jövedelme származott. Ilyen adó kivetése utólag egyoldalú szerződésmódosításnak minősül, tehát jogellenes.

Létminimum és lakásminimum

Elvileg és távlatban helyes követelmény, hogy a lakás nagysága és minősége a lakást szerző illetve használó család jövedelemszintjével legyen arányos. Rövid távon és a konkrét gyakorlatban azonban csak abból lehet kiindulni, hogy a lakásminimum a létminimum egyik eleme: a lakásnagyságnak függenie kell a család létszámától és összetételétől is. Olyan „igazság” nem létezik, hogy egy öt-hat tagú család egyszoba-konyhás lakásban éljen, mert csak erre van pénze.

A piaci lakásárakat illetve lakbéreket megfizetni nem tudó rétegek legalább egy évtizedig a társadalom többségét teszik ki. A lakberek „liberalizálása” a családok többségét tenné kiszolgáltatottá, „rászorulttá”. A bérlakást igénybe vevő, illetve saját lakást építő-vevő magánháztartások deficitjét sem az állam, sem a helyi önkormányzat átvállalni nem tudná. A lakhatási költségek szertelen növekedésének hatására a magasán létminimum feletti családok is létminimum alá kerülnének.

A vállalkozói- és munkajövedelmek növekedésének további differenciálódása olyan helyzet felé visz, amelyben mind több család önalapúan képes lesz megoldani lakásgondját. Ezt a helyzetet azonban nem szabad kivetíteni az egész társadalomra. A családok többségénél már ma sem az a gond, hogyan jutnak lakáshoz, hanem az, hogy a lakhatással kapcsolatos folyamatos kiadások hogyan férnek bele jövedelmükbe, kiadási szerkezetükbe.

A lakbérek jelentős emelése az érintett családok számára elviselhetetlen. A jelenlegi bérlőket – különösen a nyugdíjas és a többgyermekes családokat – meg kell védeni a túlzott lakbéremelésekkel szemben. A helyi önkormányzatok ebből származó kárát csak a központi költségvetés tudja kiegyenlíteni. Szükséges kimondani, hogy az önkormányzatok rendelkezési jogainak korlátozása, az ebből származó káruk – állami költségvetésből való – megtérítése alapvető követelmény. Még sok éven át kormányzati feladat a lakbér felső határának differenciált és évenkénti meghatározása, a lakásbérlők jóhiszeműen szerzett jogainak kormányzati szintű garantálása, a bérbeadók bérlőválasztási jogának korlátozása.

A jogi rendezés módja

Nem elfogadható az olyan megoldás, hogy a lakáspolitikában, lakásgazdálkodásban, a lakhatással kapcsolatos támogatásokban bekövetkező konkrét és operatív változásokat a kormány pusztán egy válságkezelő programban rögzítse, és rendeletekben szabályozza. Minden lényeges kérdést a lakástörvényekben kell megválaszolni. Nem elég, ha a lakástörvények csak a legáltalánosabb keretfeltételeket rögzítik, hiszen a lakosságot nem a „keretfeltételek”, hanem a konkrét mértékek érdeklik. Érdeksérelem esetén nem tudnának az érintettek törvényre hivatkozni, csupán néhány rendeletre, végrehajtási utasításra.

A rendelet köztudottan olyan szabályozás, amely éppen arra nem kötelező, aki azt hozta; módja van bármikor megváltoztatni saját hatáskörében – törvényi felhatalmazás alapján és az Országgyűlést kikerülve. Ha valahol szükség van törvényi garanciákra és jog-meghatározásokra, ez éppen a lakásszerzés, a lakástulajdon és a lakásbérlet területe.

A lakástörvényben kell rögzíteni a lakásbérleti jogviszony keletkezésének és megszűnésének feltételeit, elfogadható okait, a bérbeadó és a bérlő jogait, kötelezettségeit, a lakbér felső határának évenkénti kiszámítási és meghatározási módját. Az állami költségvetésben kell keretet biztosítani a szociálisan hátrányos helyzetű családok által lakott bérlakás-állomány működtetésére, és mindazon családok lakbértámogatására, amelyeknél a komplex lakhatási költségek a nettó jövedelem 35–40 százalékát meghaladják.

Önfinanszírozó lakásbérleti rendszer

Ha a távlati cél a lakásbérleti rendszer önfinanszírozóvá tétele, akkor meg kell határozni, hogy a folyó üzemeltetési költségeket, az amortizációt és a felújításokat fedező lakbér miként folyjon be a bérház tulajdonosához, üzemeltetőjéhez; a támogatást a bérlő, az üzemeltető vagy a háztulajdonos kapja-e.

Úgy nem tehető a lakásbérleti rendszer önfinanszírozóvá, hogy az állam

(a költségvetés) „jogutód nélkül” kivonul a bérlakás-politikából – magára hagyva a helyi önkormányzatokat és a lakásbérlőket.

A szolgáltatás-típusú bérlakás-állomány önfinanszírozóvá, jövedelemtermelővé tétele csak távlati cél lehet. Rövid távon ez azért lehetetlen, mert

- a bérlakás-állomány felújítási elmaradása jelentős;
- a lakosság széles rétegeinek – különösen a nyugdíjasoknak – folyamatosan csökken a reálértékben számított jövedelme;
- nincs mód és fedezet a lakbéremeléshez jogosan tartozó üzemeltetési-szolgáltatási színvonal növelésére.

Egy önfinanszírozó lakásbérleti rendszer három „fedezeti elv” egyidejű és egymással összehangolt érvényesülését feltételezi:

- a lakbérbevétel fedezze a költségeket, az amortizációt, a felújítási alap képzést;
- a családi folyó jövedelemnek az alapvető kiadások után fennmaradó része fedezze a lakbérkiadást;
- az önfinanszírozó lakbér fedezetét magában foglaló bérek és járulékaik mint költségek fedezve legyenek a vállalati teljesítmények, a hozzáadott érték oldaláról.

A három feltétel egyike sem teljesíthető belátható időn belül. A fő gát a nemzetgazdaság alacsony jövedelemtermelő szintje, ami eléggé objektíven meghatározza a munkajövedelmek és nyugdíjak reálszintjét. Ez utóbbi pedig objektíve meghatározza a család által elviselhető lakbértérteket. A meghatározottsági, okozati sorrendet megfordítani képtelenség. Hiszen nem lehet a béreket és a nyugdíjakat reálértékben a háromszorosukra emelni, hogy ezekbe az üzleti típusú (csekély nyereséget is tartalmazó) lakbér belefértjen. Ha pedig ezt nem lehet, akkor még hosszú ideig az érintett családok 70–80 százaléka „rászorultnak” minősítendő, tehát támogatásban részesítendő.

Olyan család nem lakoltatható ki, amelynél bizonyított, hogy a családi jövedelem alacsony volta önhibájukon kívüli (csökkent munkaképesség, öregkor, sok gyermek). A nyugdíjas családok kilakoltatását törvény tiltsa. Kilakoltatás tekintetében a fizetéseképtelen családok nem vonhatók azonos elbírálás alá.

Lakáshitelezési rendszer

Jelenleg Magyarországon a lakásra szoruló házaspárok, családok kb. 80 százaléka saját erőből és normál kamatú hitelből képtelen lakásgondját megoldani; arra sincs reménye, hogy bérlakásba költözhessen. Éppen ezért egyelőre nem, vagy csak szűk körben alkalmazható a kettős indexelésű hitelezési rendszer, amelyben a hitelek kamata az inflációhoz igazodna; a törlesztés évente emelkedne az átlagos nominálbér-indexnek megfelelően; a tőketartozás pedig a fogyasztói árindexszel nőne.

Ez a rendszer egy olyan megszorítással sem érvényesíthető, hogy a törlesztés és a kamat együttes összege nem haladhatja meg a hitelfelvevő

család jövedelmének elviselhető hányadát, pl. 25–30 százalékát. Figyelembe kell venni a család terhelésének kiszámításánál a felújítási alap képzés kötelezettségét és az ún. közös költségeket – társasház esetén.

Ha az igénybe vett hitel csak egymillió forint, és a kamatláb csak 20 százalék, akkor ez egy évre számítva 200 ezer forint, törlesztéssel együtt kb. 300 ezer forint. Ehhez jön az évi kb. 40 ezer forintnyi felújítási alapbefizetés és a kb. 30 ezer forint közös költség. A lakhatás „szűkített önköltsége” (villany, gáz, fűtés nélkül) havi 30 ezer forint körüli lenne, amelyet jelenleg tíz családból talán egy tud megfizetni.

Vagy vállalja az állam a havi kb. 20 ezer forintos támogatást, vagy megtartja a törlesztési támogatás rendszerét. De arra, hogy akár a lakásvásárlásból, akár a lakásbérletből az állam kivonuljon, egyelőre nincs lehetőség. Valószínű, hogy az üzleti alapon álló hitelezési rendszer az államnak többbe kerülne, mint a jelenlegi rendszer.

A bérház mint vagyon

A jelenlegi lakbérszint mellett egy bérház lakottan negatív vagyonértéket képvisel, mivel éves hozadéka negatív. Ez azt jelenti, hogy a bérházállomány tulajdonának átvétele a helyi önkormányzatok összvagyonát nem növeli, hanem csökkenti. Ha a társadalombiztosítás vagy a nyugdíjalap hozzájut ilyen bérházakhoz, akkor ez számára nem segítség, hanem többletterh.

Éppen a bérlakásállomány negatív hozama és tőkeértéke miatt a leghatározottabban el kell vetni azt az elképzelést, hogy a lakásfinanszírozásba az állam bevonja a nyugdíjalapok és a biztosítási alapok egy részét. A nyugdíjalap csak olyan „működő tőkét” fogadhat el – akár ingyen is –, amelynek éves hozadéka adózás után is eléri a 10–15 százalékot, és a viszonylag stabil hozadékat az állam garantálja.

Határozottan tiltakozni kell az olyan elképzelések ellen, hogy az állam az inflációs rátától messze elmaradó nyugdíjemelésekkel a nyugdíjalapban pénzt takarít meg, és ezt tőkésítve egy másik szociálpolitikai keretbe – a lakásfinanszírozásba – helyezetteti át. Az ilyen megoldás alkotmányellenes is, mert sérti a szociális biztonság nyugdíjasokra vonatkoztatott elvét; törvényellenes, mert sérti a társadalombiztosítási és nyugdíjalap önállóságát, önkormányzati jellegét.

Érdekvédelem és érdekegyeztetés

Elvi kiindulásunk az, hogy a lakásbérlet nem tekinthető olyan bérletnek, mint a helyiség- vagy földbérlet. A bérlakás – és minden más lakás is – a család egyetlen, mással nem pótolható otthona, életszínvonalának, életvitelének, jóléti szintjének alapeleme. Nincs szociális biztonság lakásbiztonság nélkül. A lakhatás joga alapvető jog. A létminimumhoz a lakásminimum hozzátartozik.

Kíméletlen és a jelenlegi helyzettel nem számoló felfogás az, hogy minden család üzleti alapon juthasson bérlakáshoz, és a bérbeadóval szabadon állapodjon meg. A családok többsége erre anyagilag nem alkalmas. Ha megszűnne a lakáskiutalás rendszere, akkor valami mást kellene állítani a helyébe azok számára, akik nem rendelkeznek sem megfelelő lakással, sem sorsuk alakításának közvetlen, önalapú eszközeivel.

Már a koncepció készítése során egyeztetni kell egymással az olyan állami-társadalmi funkciókat, felelősségeket, mint a lakáshoz való állampolgári jog, az esélyegyenlőség, a lakhatási biztonság, a finanszírozhatóság, az önkormányzati felelősség, a lakásépítő ipar jövedelmezősége, a lakásépítésbe fektetett tőke megtérülése, a bérlakásokban élők teherviselő képességének megteremtése, a komfortosság, és az infrastrukturális ellátottság követelménye.

Legalább elvileg meg kell határozni, milyen alapon és milyen arányokban fognak megoszlanı a lakhatás terhei az állami költségvetés, az önkormányzati költségvetés és a magánháztartás között. Mind a három teherviselőnél külön-külön meg kell határozni saját hozzájárulásának fedezetét, a fedezet forrását, s ehhez igazodóan a három „jövedelemtulajdonos” minimálisan szükséges bevételét. A tehermegosztás jelentősen befolyásolja egyrészt az adóztatás, másrészt az adóbevételek felosztásának rendjét.

A lakbér megállapításánál, emelésénél a bérbeadók és a bérlők közötti alku („érdekegyeztetés”) lehetetlen, mert nincs az ellenérdekű felek között mód a megállapodásra. Ennek oka, hogy az üzleti alapon álló lakbér és a bérlő által elviselhető lakbér között áthidalhatatlan a távolság.

A törvénytervezetek nem indulhatnak ki a bérbeadó és a bérlő közötti viszony mellérendeltségi jellegéből, amíg jelentős a lakáshiány. A bérlő alárendeltségét nem enyhítené, hanem fokozná, ha ezentúl a bérleti jogviszonyból fakadó jogviták elbírálása közvetlenül a bíróságokra tartozna. Hiszen így a bérlőt a lakbéremeléssel, a bérlet felmondásával szemben nem egy szerzett jog védené, hanem a bíróság. A bérbeadó egyoldalú döntési jogával szemben a bérlőnek pusztán az az erőtlén joga maradna, hogy a bírósághoz fordulhat. Ez éppen olyan képtelenség, mint ha a bérlő határozhatná meg egyoldalúan a lakbér nagyságát, a bérbeadó pedig ezzel szemben bírósághoz fordulhatna.

A bérlő teljes védtelenségét jelentené – és így elfogadhatatlan – az a javaslat, hogy az önkormányzat mint bérbeadó tulajdonos a lakásszerződést csere-elhelyezés mellett, lakásgazdálkodási okokból is felmondhatná. Az ellen is tiltakozunk, hogy ha a bérlő meghal, a lakásbérleti jogviszonyt folytató hozzátartozót magasabb bérleti díj fizetésére lehet kényszeríteni. Eddig a bérlő szerzett jogaihoz tartozott annak vélelmezése, hogy a lakást nem a családfő bérlı, hanem maga a család; ha tehát a családfő meghal, a lakásbérleti jogviszony változatlan feltételekkel folytatható volt. A továbblakhatás jogának érvényesítését veszélyezteti az önkényes lakbéremeléssel szembeni védtelenség jogának megszűnése.

Egyértelmű válaszokat!

A koncepciónak egyértelmű válaszokat kell adnia a következő kérdésekre:

- mi lesz a bérlakás-állomány felújítási elmaradásával?
- milyen család tekinthető „rászorultnak” lakáshoz jutás és lakbérlet tekintetében?
- hogyan férhet bele egy átlagos jövedelemszintű család folyó jövedelmébe a lakhatás költsége (lakbér, törlesztés, kamat, közös költség stb.)?
- emelheti-e a helyi önkormányzat a lakbért egyoldalúan?
- a helyi önkormányzat a magasabb lakbért nem fizető családot kila-koltathatja-e?
- terhelhető-e jelzáloggal az újonnan vett vagy épített lakás, amely lakottan csekély forgalmi értéket képvisel?
- mi lesz azokkal a nyugdíjas családokkal, amelyek bérlakásban élnek, vagy éppen nemrég vásárolták meg lakásukat, ha a lakhatás költségei jelentősen emelkednek?
- hogyan állítható meg a lakáshoz jutás esélyeinek csökkenése?
- hogyan állítható meg a városi lakóépületek állapotának további gyors romlása?
- hogyan tehető a lakáshelyzet és a lakásgazdálkodás áttekinthetővé és kezelhetővé?
- mi lesz a túrhetetlen lakáshelyzetű olyan családokkal, amelyek önrőből képtelenek lakáshelyzetükön javítani?
- megszüntethető-e távlatban a lakhatási költségek és a családi jövedelemszint közötti feszültségből adódó családi fedezethiány?
- miből lesznek képesek a helyi önkormányzatok rövid távon finanszírozni a bérlakás-gazdálkodás deficitjét?

Lakbérek és nyugdíjak

A lakáspolitikát most készülő átfogó reformja, a lakásgazdaság piacosítása a nyugdíjasokat másként érinti, mint a fiatal családokat. Többségüknek van rendes lakása. A fő veszély az, hogy mind a saját tulajdonú, mind a bérlakás fenntartásának, használatának költségei várhatóan jelentősen emelkednek. Magától értetődő, önvédelemből fakadó követelés az, hogy a nyugdíjak adott évi emelése ne csak a bolti árak emelkedésére nyújtson fedezetet, hanem a lakbérek, a közüzemi díjak, a társasházi közös költségek, a felújítási alap-képzés, a lakáshiteltörlesztés, a kamat, az ingatlanadó stb. emelkedésére is. Egyetlen nyugdíjasnak se kelljen önhibáján kívül alacsonyabb komfortfokozatú (esetleg szükség-)lakásba költöznie.

Ha megkezdődik a lakásgazdaság piacosítása, akkor a távlati nyugdíj-reform mellett vagy inkább azt megelőzően szükséges a mai nyugdíjasok nyugellátásának azonnali reformja, a megnövekedett megélhetési költségekhez való igazítása. Ez a reform nem szociálpolitikai jellegű, hanem a nyugdíjbiztosítás elvén alapuló. A nyugdíjas ember aktív korában megha-

tározott havi vásárlóerőre szerzett jogot, és nem meghatározott számú ezresre.

A nyugdíjas szociális biztonsága érdekében szükséges, hogy amennyiben lakbére, törlesztése emelkedik, ezt kapja meg emelés vagy kiegészítés formájában. Ha egy nyugdíjas család a lakbérrel néhány hónappal elmarad, ez csak kivételes esetben számítson szerződés-szegésnek.

Budapest, 1992. március

CAFÉ BABEL

Negyedik szám

Határ

Halmi Gábor a szőlősszabadságról

Szilágyi Ákos az orosz privacy-ról

S. Nagy Katalin az önarcképről

Karsai György a jóslásról

Léon Poliakov a varsói gettóról

F. Schleiermacher a vallásról



1992/2

Nyár

A Lakásbérlő Egyesületek, Lakóközösségi Szervezetek Országos Szövetsége állásfoglalása az 5401. számú Törvényjavaslattal kapcsolatban

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 5401. sz. törvényjavaslatot (a továbbiakban Tvj.) általában és részleteiben egyaránt *elfogadásra alkalmatlannak tartjuk* a jelenlegi formájában. Ezért az egyes szakaszokhoz nem is fűzünk részletes észrevételt.

Általános indokaink a következők:

1. A rendszerváltást követően ígéret hangzott el arra vonatkozóan, hogy 1991-ben a Parlament elé kerül a „Nemzeti Lakáskonceptió”, majd ezt követően egy erre épülő „lakástörvény”. Ez – különös tekintettel arra, hogy a sok gonddal küszködő emberek számára az otthonuk biztonsága egyre inkább az egyik legégetőbb kérdéssé vált – elfogadható menetrendnek látszott.

A sorrend azonban a valóságban merőben másként alakult. A koncepció a mai napig nem látott napvilágot; új vagy legújabb változatát az érdekvédelemmel nem vitatták meg, és csak mostanában, a Tvj. előterjesztésével párhuzamosan hallani róla ismét. Többek között ebből eredően is a jelenlegi Tvj. nem felel meg egy bármiféle koncepcióra épülő és átfogó lakástörvénynek.

2. Az élet diktálta követelmények viszont nem viselték el ezt a huzavonát, és az önkormányzatok – élve a rendezetlenségből, valamint a korábbi törvénykezés szabadon értelmezhető, sokszor ellentmondásos rendelkezéseiből adódó lehetőséggel – sorozatosan hoztak és hoznak törvényesnek látszó, ám nem egyszer törvénytörő rendelkezéseket. Ezek már eleve bizonyos diszkriminációra vezetnek – főként a bérlakások eladásával foglalkozó helyi rendeletek –, és kész helyzetet teremtenek egy későbbi rendelkezés szempontjából. Arról az egyoldalúságról nem is szólva, hogy ezekben – jellemzően és általában – egyetlen szó sem esik arról, hogy mi történik azokkal, akik – bármilyen okból – nem kívánják megvásárolni lakásukat. Valós döntési alternatívája tehát a bérlőknek nem volt.

3. A tényleges helyzet felmérését nélkülöző, vagy azt tudatosan elkerülő Tvj. – bár önmagán belül lehet logikusan felépített elképzelés – nem a mai magyar realitásokon alapszik, és következetesen nem veszi figye-

lembe, hogy jelenleg és jó néhány éven belül Magyarországon még elemi szinten sem adottak a feltételei a lakáspiacnak. Elképzelhetetlen olyan mobilitás is – ez az emberekre félelemből rákényszerített vásárlások miatt erőteljesen tovább csökkenhet –, amit (pontosan nem meghatározott időn belül) el kíván érni. Ezért csak nagyobb társadalmi ellenállással lehetne kierőszakolni a végrehajtását.

4. A többszörösen átdolgozott – s egyes változataiban önmagának is élesen ellentmondó – Tvj. a teljes lakáskérdésnek csupán egy szűk részletére vonatkozik. Számos – eddig is komoly bizonytalanságot okozó – kérdést legfeljebb csak érint. (Így pl. az elmaradt felújítások pótlásához való állami hozzájárulás mértéke és formái, a lakásgazdálkodás távlati elképzelései, a lakáshoz jutás rendszere, különös tekintettel a fiatalokra stb.). Ennek következményeként az emberekben már most is tapasztalható nyugtalanságot nem feloldja, hanem fokozza.

5. Mindezekon túlmenően azonban a Tvj. még azokban a témákban sem intézkedik, amelyekkel részletesen foglalkozik. Jószerével valamenynyí lényeges kérdésben a végleges döntést önkormányzati rendeletek sorára bízza, amelyeket egy éven belül kellene megalkotni! Még kereteket sem állapít meg pl. olyan döntő kérdésekben, mint a lakbér megállapítása. De sorolhatnánk tovább a bérleti szerződés tartalmától a felmondási okokig az eltartási szerződésen át. A törvény elfogadása esetén a jelenlegi bérlő azzal számolhatna, hogy sorsa még bizonytalanabbá válik, és majd egy további éven belül értesül arról, hogy mi vár rá, méghozzá annak függvényében, hogy hol lakik, hiszen *ad absurdum* minden önkormányzat úgy dönthet, ahogyan jónak látja. A kiszolgáltatottság érzése és tehát sajnos lehetősége is szinte állandósulna.

Ezzel – akarva-akaratlan – tovább erősödik az a nyomás, hogy a bérlő a lakása megvásárlásában lássa fenyegetett helyzetéből a kivezető utat, és így gyakran olyan „csődtömeg” megvásárlása mellett dönt, amelynek anyagi, szociális következményeit többnyire még megközelítően sem tudja felbecsülni. Az ilyen döntéskényszer – az ezzel járó gyakori megtévesztési szándék az értékesítéssel megbízott szervek részéről – már a szándékos félrevezetés határát súrolja.

Itt külön kell utalni a panelházak eladásával kapcsolatos súlyos aggodalmunkra. Egyrészt, mert a vásárlók megtévesztése itt a legjobban tettenérhető – már-már a cinizmus határát súroló –, másrészt, mert a közel azonos időben használhatatlanná váló házak és lakótelepek pótlásának módja és lehetősége még csak említést sem érdemel. Ennek várható társadalmi következményeit – úgy véljük – felesleges taglalni.

6. Vitatjuk azt is, hogy ez a Tvj. kinek és mennyiben hasznos, illetve valóban a megoldás irányában hat-e?

Az államnak pillanatnyilag és látszólag hasznos, mert a nyilvánvalóan elkerülhetetlen terhek egy részétől legalább megszabadul és azt áthárítja. Ám hosszabb távon tovább pusztul a nemzeti vagyon, és ez már nyilvánvalóan nem lehet érdeke. Arról nem is szólva, hogy a most így kikerült és meg nem oldott problémák később halmozottan kerülnek majd vissza a kormányzathoz.

Kétségkívül hasznosnak tűnik az önkormányzat számára, mert a terheket részben ő is áthárítja, pénzhez jut az eladások révén, így két irányban is kevesebb gonddal kell számolnia. Nem számol viszont a vegyes tulajdonú házak igen nagyszámú növekedésével, ami ismételten állandó viták és pereskedések forrása. Ezen túlmenően folyamatosan feléli a vagyont, tényleges mozgástere egyre szűkebb lesz, és ha kényszerből vagy tapasztalatlanságból hibás döntéseket hoz, szembe kerül a társadalom egyik meghatározó rétegével.

Hasznosnak tűnik az állampolgárok egy része számára, mert tulajdonhoz jut és megszabadul az otthontalanság valós vagy vélt veszélyétől.

De hasznosnak tűnik a bérlőként maradó embereknek is, hiszen feltételezhetik, hogy velük az önkormányzat majd többet és jobban tud foglalkozni, mint korábban, és megszabadulnak az IKV-tanácsi „diktatúrától”.

Az új tulajdonosokra azonban elviselhetetlen gazdasági terhek várnak, amelyeket nem tudnak majd kifizetni, és bekövetkezhet egy újabb „államosítás”, vagy „bankosítás”, ami még a jelenleginél is rosszabb helyzetet teremthet. Am a bérlőkre is olyan terhek várnak, amelyek nem sokban fognak különbözni az eddigi kiszolgáltatottságtól, sőt!

Lényegében tehát ez a Tvj. mind politikailag, mind szociálpolitikailag, mind pedig gazdaságilag zsákutcába vezet.

7. A Tvj. – mint azt a részletes indoklás mindennél világosabban igazolja és alátámasztja – egyértelműen bérlő-ellenes. A „tulajdonosi jogok” fokozott megerősítése értelemszerűen a bérlők „kvázi-jogainak” szinte a minimumra való csökkentésével jár együtt. A kölcsönös jogok és kötelezettségek olyan aránytalanul és annyira tendenciózusan jelennek meg, hogy ezzel még szinte vitatkozni sem lehet. Egyszerűen: el kell utasítani.

8. A Tvj. nem foglalkozik az ún. „kényszerbérbeadók – kényszerbérlők” hónapok óta húzódó vitájának megoldásával. A végleges javaslat már említést sem tesz erről. Ebben a kérdésben álláspontunkat több alkalommal kifejtettük, és az azóta sem változott. A megoldás elől nem lehet kitérni, azt nem lehet az érintett felek közötti peres eljárásra bízni, és a rendezésből a kormányzat nem vonulhat ki. Az érintettek száma közel sem olyan nagy, hogy ne lehetne és ne kellene a felek számára – jogosan igényelt – kielégítő megoldást találni.

Összefoglalva

A Tvj. ebben a formájában messzemenően nem szolgál semmiféle érdeket. Nem a józan, reális – akár kompromisszumokon alapuló – megoldás irányába visz, hanem az ellentéteket és a feszültséget fokozza. Nem jövőképet ad, hanem elkeseredést, indulatokat szül. Az ebből eredő következményekkel nem számol.

Sok vita és valóban elfogadható megoldást kereső megbeszélés után álláspontunkat változtatlanul csak abban tudjuk összegezni, hogy a Parlamentnek elsősorban döntenie kell egy hosszabb távú koncepcióról és egy

– ebbe az irányba mutató – megközelítően 6–8 évig tartó átmeneti időszak tennivalóiról. Erre kell épülnie ennek a teljesen átdolgozott és valóban Lakástörvénnyé kiegészített Tvj.-nak. Az elsietett, át nem gondolt, a következményekkel nem számoló döntés igen súlyos társadalmi és politikai konfrontáció alapja lehet.

Végezetül az érdekvédelemről.

Elismerésre méltó szándékot mutat a vélemény kikérésének kötelező előírása. Pusztán formalitássá válik azonban, ha figyelembevétele még a legminimálisabb mértékben sincs biztosítva. (Ennek már most vannak sajnálatos jelei.)

Tudomásul kell venni, hogy az érdekvédelem nem visszaélni, hanem élni kíván a jogaival. Ha erre nem kap lehetőséget, minden eszközzel ki kell harcolnia, különben értelmét veszti és pusztán hivatkozási lehetőséggé degradálódik.

Budapest, 1992. április 27.



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, Németszőlgyi út 120.
Telefon: 155-7565

INGYENES
mutatványszámot kérésre küldünk.

Hegedüs József–Tosics Iván

Szakértői vélemény az 5401. számú Törvényjavaslathoz: a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatköző egyes jogszabályokról

A Lakástörvény 1992 áprilisában a Parlament elé kerülő tervezete a lakások (és a helyiségek) bérletének már rég időszerű, és a korábbinál jóval egyszerűbb szabályozását tartalmazza. Alapfilozófiáját abban foglalhatjuk össze, hogy a korábbi merev, hatósági szabályozást a bérbeadó és a bérlő közötti polgárjogi szerződéssel kívánja felváltani, törekedvén a különböző típusú lakásbérletek egységes szabályozására és arra, hogy a bérleti szerződésekben kellően érvényesülhessenek a helyi sajátosságok. Célja a tervezetnek a bérbeadói pozíció erősítése is, az önkormányzati bérlők kvázi-tulajdonosi jogosítványainak részleges visszavonásával. Utóbbit egy átmeneti időszak közbeiktatásával kívánja megvalósítani, biztosítva a bérlőknek egy alternatív lehetőséget, a lakás megvásárlását, központilag meghatározott, kedvező törlesztési feltételek mellett.

A tervezet mindezek alapján úgy lenne minősíthető, mint törekvés a központi irányítás minimalizálására, a helyi (bérbeadói) önállóság kiterjesztésére, a bérlői jogok csökkentésére és a lakástulajdon arányának növelésére. A felsorolt célokkal, mint egy új lakáspolitikai alapelveivel, többé-kevésbé mindenki egyetért. A mai helyzetben azonban súlyos érvek szólnak a tervezet ellen, amelyek alapján jelentősebb változtatások nélkül nem is javasolható a tervezet elfogadása.

Ezen álláspontunkhoz vezető legfontosabb kritikai észrevételeink a tervezettel kapcsolatban a következők:

A törvényjavaslat megkésettisége

A bérlakás-politikával kapcsolatos törvény megkésett, és ennek súlyosan hátrányos következményei vannak. Egyrészt a bérlakás-szektor privatizációja már jelentősen előrehaladt, sok önkormányzat kialakította ezzel kapcsolatos helyi rendelkezéseit, s a bérlakás-állomány legértékesebb része (Budapesten gyakorlatilag mintegy 1/4-e) a piaci érték töredékéért

már magánkézbe került. Ez megnehezíti bármilyen önfinanszírozó bérlakás-politika kialakítását. A privatizációs folyamat lefékezésére vagy reálisabb (az önkormányzatok számára előnyösebb) kezelésére semmilyen központi erőfeszítés nem történt, és ezek hiányában a legtöbb helyi önkormányzat képtelen ellenállni a növekvő lakossági nyomásnak. Másrészt az alacsony – a költségeket sem fedező – lakbérek rendezésére az utóbbi két évben nem történt központi kísérlet. Mindezek mellett a háztartások anyagi terhelhetősége a kormányzat gazdasági pozícióit javító tételek emelésével nagyrészt kimerült, az önkormányzatoknak (amennyiben a tervezet a jelenlegi formájában kerül elfogadásra) egyedül kell szembenézniük a lakbérek rendezésének bonyolult problematikájával.

Ebből a helyzetből csak egy olyan Lakástörvény jelenthet kiutat, amely politikai és pénzügyi értelemben egyaránt a központi és a helyi szint kooperációjára épít, és ténylegesen lehetővé teszi azt, hogy a helyi önkormányzat a bérlőkkel és a település egyéb lakossági érdekcsoportjaival egyeztetve a helyileg optimálisnak tartható lakbér-, támogatási és privatizációs változatot alkalmazza. A jelenlegi tervezet több ponton nem felel meg az ilyen típusú, nyitott és kooperatív központi szabályozás kritériumainak: domináns (a privatizáció melletti, azt alanyi jogon lehetővé tevő) prekonceptióval rendelkezik, és elutasítja mindenfajta központi, legalább részben költségvetési eszközökből finanszírozott egységes támogatási rendszernek még a gondolatát is.

A mögöttes átfogó lakáspolitikai koncepció hiánya

Az elmúlt két év során a kormányzat nem dolgozott ki olyan lakáspolitikai koncepciót, amely megfelelné a piacgazdaság követelményeinek, és ugyanakkor biztosítaná az átmenetet az elmúlt rendszer lakáspolitikája és az új rendszer között. Ma még mindig csak ígérek vannak egy Lakáskonceptió kidolgozására és a Szociális törvény részeként központi lakástámogatási rendszer megalkotására. Abszurdnak nevezhető az a helyzet, hogy a bérlakásokkal kapcsolatos szabályozást anélkül tárgyalja a Parlament, hogy a mögöttes lakáspolitikai elképzelést elfogadta volna, azaz döntés lenne olyan lakáspolitikai kérdésekben, hogy mi lesz a bérlakások; ezen belül is kiemelten a közösségi tulajdonban maradó bérlakásszektor szerepe a lakáspolitikában (összefüggésben a többi lakásszektor, a lakásfinanszírozási rendszer stb. szabályozásával); ehhez mekkora bérlakás-állományra lesz szükség; milyen szerepet játszhatnak a magántulajdonú bérlakások stb.

Ugyanakkor a Tervezet az önkormányzati lakások privatizációjának semmilyen életképes alternatíváját nem fogalmazza meg. Számos jel arra mutat, hogy a tervezet elfogadása esetén tovább gyorsul a privatizáció, és szélsőséges, a lakosság anyagi helyzetéhez egyáltalán nem illeszkedő és a lakásproblémát sok vonatkozásban csak tovább súlyosbító lakásállomány-összetétel alakul ki (Európa egyik legkisebb bérlakás-arányával). A bérlői jogok tervezett – és egyébként jogos – szűkítése szinte belekergeti

a mai bérlők legnagyobb részét a lakásvásárlásba, anélkül, hogy valóban tulajdonosokká akarnának válni, és ennek terheit vállalni tudnák. A már ma is minden nemzetközi összehasonlításban alacsonynak mondható bérlakásszektor felszámolására irányuló törekvés véleményünk szerint hosszú időszakra lehetetlenné tenné korszerű lakáspolitikai kialakítását.

A helyi önkormányzatok tényleges döntési spektrumának leszűkítése

A bevezetőben említett, önmagukban többé-kevésbé helyes elvek egyetlenül, helyenként egymásnak ellentmondó módon kerülnek alkalmazásra. Végig bizonytalan például, hogy vajon a bérlők alanyi vásárlási jogosultsága hogyan fér össze az önkormányzatoknak (akár kiterjedt tilalmi listák létrehozását is megengedő) önállóságával. Abban ugyanakkor nem hagy kétségeket a tervezet, hogy egyik fő törekvése a központi költségvetés tehermentesítése, a központi állami felelősségvállalás mindenáron való elkerülése.

A tervezet egyik legtöbbször hangsúlyozott eleme a helyi önállóság növelése. A helyi önkormányzatok valóban nagyon sok jogosultságot kapnának, erősen kérdéses azonban, hogy ezek közül melyekkel tudnának élni a gyakorlatban. Egységes, részben központi finanszírozású lakástámogatási rendszer hiányában például politikailag szinte lehetetlen a lakbérek szükséges mértékű növelése. A lakástámogatási rendszer helyi hatáskörbe (és helyi finanszírozásra) utalása éppen, hogy megakadályozza a valóságos helyi önállóság kialakulását, ahelyett, hogy elősegítené azt.

A helyi döntési önállóság tényleges kibontakozásának másik akadályát a tervezetben fellelhető, általában feleslegesnek tekinthető szigorú központi előírások jelentik (példa erre a lakáseladás esetén való részletfizetés feltételeinek részletekbe menő szabályozása).

Az önállóság látszólagos megadása, de az ennek elemi feltételét jelentő egységes támogatási rendszer szándékos elhagyása végső soron olyan kényszerhelyzetbe hozza az önkormányzatokat, hogy gyakorlatilag csak rossz alternatívák között dönthetnek: a bérlakások lakbérének alacsony szinten tartása, vagy a lakások alacsony áron való kiárusítása. Valóságos, érdemi döntési alternatíva csak a központi és a helyi szint kooperációjával és közös anyagi tehervállalásával lenne lehetséges, erre azonban hiányozni látszik a politikai szándék és a pénzügyi akarat.

A privatizáció szociális ellentmondásai, és a szociális védőháló hiánya

A bérlők kvázi-tulajdonosi jogainak jelzett módon történő visszavonása sajátos egyenlőtlenség kialakulását is eredményezi a mai bérlőkön belül. A tulajdonosi jogosítványok elvesztésének egyetlen alternatívája a lakás olcsó áron való megvásárlása, amivel azonban éppen azok nem élhetnek

(az alacsonyjövedelműek, a nagyon rossz minőségű lakásokban/házakban lakók), akik számára ez a kvázi-tulajdonosi jogosultság relatíve a legnagyobb értéket jelenti. Rajtuk kívül még azok lesznek a vesztesek, akik olyan házakban laknak, melyek különböző okokból eladási tilalom alá esnek.

Az sem elfogadható, hogy a bérlakás-politika integráns részét képező támogatási rendszer egy másik (a Szociális) törvényhez lett sorolva. Az említett három problémakört (koncepció, bérlakáspolitikai, támogatási rendszer) legjobb lett volna egy törvényben szabályozni, illetve – ha már erre nincs lehetőség – a három törvényt egyszerre, egymás összefüggéseinek ismeretében tárgyalni és elfogadni.

*

A tervezettel kapcsolatban végső álláspontunk az, hogy

A) Lakástörvényt csak az új Lakáskonceptióhoz illeszkedően, annak összes lényegi elemének ismeretében szabad alkotni.

B) Az egységes lakbértámogatást központi feladattá kell tenni, amely kétféleképpen valósítható meg:

- a Lakástörvény megfogalmazza egy részben központilag, részben helyileg finanszírozott, céltámogatás jellegű lakbértámogatás bevezetését az 1993. költségvetési évtől kezdve, melynek feltételeit a helyi sajátosságokat és erőforrásokat is figyelembe vevő központi irányelvek határoznák meg; vagy pedig

- a Lakástörvény egyidejűleg kerül elfogadásra a támogatási rendszer szabályozását és finanszírozását megállapító Szociális törvénnyel, s a lakbértámogatás rendszere utóbbin belül kerül konkrét meghatározásra.

Ha a Lakástörvény elfogadásakor e két megoldás közül egyik sem kerül alkalmazásra, akkor semmi biztosíték nincs arra, hogy a központi költségvetés illetve a Pénzügyminisztérium később valóban hajlandó lesz az egységes lakástámogatási rendszer legalább részbeni megfinanszírozására.

C) A Lakástörvény tervezetének vitája során el kell érni a tervezet átdolgozását egy olyan javaslat irányába, amely érdemi döntési alternatívákat biztosít a helyi szintnek, vagyis a privatizáció mellett más életképes alternatívákat is megenged, és nem hozza egyértelműen hátrányos helyzetbe azokat a bérlőket, akik nem vásárolják meg lakásaikat. Ehhez segítséget nyújthat például a „kiegészítő lakbér-támogatás” ötlete (3.1 pont).

Elemzésünkben részletesebben is kifejtjük a törvényjavaslattal, annak egyes tartalmi elemeivel kapcsolatos észrevételeinket. Írásunk végén kísérletet teszünk egy alternatív lakáspolitikai javaslat néhány fontosabb elemének megfogalmazására is.

1. A központi és a helyi szint szerepe a bérlakás-politikában

Egy alapvetően piaci irányultságú lakáspolitikának a közösségi bérlakás-szektor vonatkozásában három, egymástól lényegesen különböző logikája

képzelhető el, attól függően, hogy hogyan alakul a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok szerepe:

- a központi felelősségvállalást minimalizáló „bérleti- vagy önkormányzati-piaci” modell;
- központi és helyi (interaktív) programokra épülő „szabályozott piaci” modell;
- központi normatív támogatásokra és erős központi szabályozásra épülő „korlátozott piaci” modell.

Az első megközelítés szerint minimalizálni kell a központi szabályozást a polgári jogi keretek meghatározására. A lakáshelyzet leginkább egyéni szerződések (ezzel a keresleti-kínálati viszonyok) és a helyi önkormányzatok szabályozásai alapján kell alakuljon, nem pedig a központi lakáspolitikai beavatkozásai nyomán. E modell egyik alvariánsa a bérletet hozza döntési pozícióba (pl. a korlátozás nélkül kimondásra kerülő lakásvásárlási jogosultság útján). A másik alvariáns az összes lényeges lakáspolitikai döntést a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalja.

A másik két modellben a központi szintű állami szabályozás az előbbinél szélesebb körű. Különbség van azonban a két modell között abban, hogy milyen módon képzelik el a központi szabályozás érvényesítését. A „korlátozott piaci” modell lényege, hogy a lakásszektor egy jelentős részére hosszabb távon is szükségesnek tartja a piaci viszonyok teljes érvényesülésének korlátozását, mégpedig közvetlen módon, a lakások árának, lakbérének központi ellenőrzésével. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez utóbbi esetben is az elképzelt központi szabályozás jellege alapvetően különbözik az eddig alkalmazott módszerektől.

A „szabályozott piaci” modellben a központi szabályozás nem szándékozik közvetlenül befolyásolni a lakások és szolgáltatások árát. Ebben a modellben a szabályozás olyan központi támogatási rendszereket jelent, amelyek egyrészt a leginkább rászorulókat támogatásával lehetővé teszik, hogy ezek a társadalmi csoportok is részt tudjanak venni a lakáspiaci folyamatokban; másrészt kedvezményekkel, többcélú támogatási rendszerekkel közvetve kívánja befolyásolni az önkormányzatokat illetve a lakásokat építőket, bérbeadókat (tehát a kínálati oldalt) bizonyos irányelvek elfogadására. Ez a modell tehát csak szűk körben kíván alkalmazni kötelező érvényű szabályozásokat, ezek helyett inkább irányelvek kibocsátásával, illetve a helyi önkormányzatoknak bizonyos feltételek betartása esetén nyújtott többcélú állami támogatásokkal szándékozik céljait elérni.

A röviden felvázolt három modell közötti különbség a központi kormányzat (és ezzel a költségvetés) szerepvállalásának mértékében is jól lemérhető. A „bérleti- vagy önkormányzati-piaci” modell éppen ezt a költségvetési szerepvállalást (amelyet egyértelműen teherként értelmez) kívánja minimalizálni, rábízva a tulajdonosi pozícióba kényszerített bérletre vagy az önkormányzatokra, hogyan oldják meg a lakáshelyzet problémáit. A másik két modell jelentős központi szerepvállalással számol, a különbség a központi támogatások felhasználásának módjában nyilvánul meg: a „szabályozott piaci”, interaktív programokra épülő modellben a helyi önkormányzatoknak nagyobb lehetőségük van arra, hogy a meg-

adott keretek között kiválasszák a helyi lakáspiaci folyamatok jellegzetességeihez legjobban illő támogatási rendszereket. A „korlátozott piaci” modell nem tartja kielégítőnek alternatív támogatási rendszerek opció-szerű felsorolását, ehelyett a legfontosabbnak tartott támogatásokat egy-ségesen kívánja megfogalmazni és érvényesíttetni.

Megítélésünk szerint a lakásprobléma természetéből következik, hogy a teljes bérlői vagy helyi önállóság nem járható, azt bizonyos vonatkozásokban a központnak korlátoznia kell; ugyanakkor ez megoldható közvetett eszközökkel, a konkrét előírások helyett az érdekeltség biztosításával. Álláspontunk tehát a szabályozott piaci modellhez esik legközelebb, és a 3. pontban ennek szellemében fogalmazunk meg alternatív javaslatokat.

A törvényjavaslat ugyanakkor a teljes bérlői és helyi önállóság kompromisszumos keverékének tekinthető. A politikai-ideológiai és pénzügyi-költségvetési megfontolások alapján kialakított szabályozás elutasítja a lakáspolitikáért való központi felelősségvállalás minimálisan elfogadható szintjét is, minden lényegesebb döntési kompetenciát a bérlők illetve az önkormányzatok szintjére delegálva. A további elemzésből kiderül, hogy sok olyan (például szociális) feladat is a helyi önkormányzatokra lenne bízva, amelyek a helyi szinten aligha oldhatók meg jól.

2. A bérlakás-politika legfontosabb kérdéseinek összefüggésrendszere

A bérlakásokkal foglalkozó szabályozás kulcskérdései a bérlői jogok kezelése, a lakbérek és a lakásfenntartás problémaköre, és állásfoglalás a privatizációt illetően. A törvénytervezet öt év gondolkodási időt biztosít a mai bérlőknek a lakás megvásárlását illetően, majd pedig azokra, akik nem vásárolják meg lakásukat (és természetesen az új bérlőkre) a korábbiánál kevesebb kvázi-tulajdonosi jogosultságot nyújtó „tisztá bérleti rendszert” léptet életbe. Ez az alapelv önmagában elfogadható kompromisszumos megoldás, amely a mai, ellentmondásos kvázi-tulajdonosi jogok szűkítését egy reális alternatíva adott időszakig történő választhatóságával vezeti be.

A bérlakás-politika újraszabályozása tehát véleményünk szerint jó irányba indul el. A javasolt kompromisszumos megoldás fő problémáját mindazonáltal abban látjuk, hogy eltérő esélyeket teremt a mai bérlők különböző csoportjai között az árendemény formájában adott állami támogatás megszerzésének lehetőségét tekintve. Kétségtelen ugyanis, hogy akik az adott időn belül megvásárolják lakásukat, a lakáspiacon értékesíthető árendeményhez jutnak. Azok viszont, akik nem vásárolhatják meg (mert pl. műemlék házban laknak, vagy mert az önkormányzat öt évig a teljes lakásállományát tilalmi listára teszi stb.), illetve azok, akik bár szeretnének, nem tudnak öt éven belül tulajdonossá válni (mert szegények és/vagy leromlott házakban laknak), semmilyen mértékben nem

részesülnek a szubvencióból, tőlük a bérleti joguk öt év elmúltával kompenzáció nélkül kerül elvonásra.

3. A bérlakás-politika egyes alapkérdései és egy új bérlakás- és támogatási politika körvonalai

3. 1 A bérlők kvázi-tulajdonosi jogosítványának szűkítése

Köztudott, hogy a mai magyar bérlakásrendszerben a bérlők kivételes (tulajdonosi jellegű) jogokat élveznek. Ennek eredete visszanyúlik a háború alatti bérlő-védelmi szabályozásra, melyet később nem oldottak fel; később megerősítést nyert az 1971-es lakástörvényben, amely a használatbavételi díjjal elismerte a bérleti jog pénzbeli értékét; végül pedig tovább erősödött 1981–83-tól, amikor bevezetődött a bérleti jogról való lemondás pénzbeli (esetenként a használatba vételi díj tízszeresét elérő összegű) elismerése. Tény tehát, hogy a 80-as évek végére a bérlők gyakorlatilag „tulajdonosként” rendelkeztek bérleti joguk felett, amit csak kivételes esetekben korlátozhatott a jogi értelemben vett tulajdonos, a tanács.

Az 1988 óta megindult „lakáskonceptió-gyártási hullámban” sorra bukkantak fel azok a nézetek, amelyek a lakbérek szintjének – legalább a költségek fedezetét biztosító – emelését és a bérlői jogok visszaszorítását javasolták. Ezek a koncepciók azonban sorra elbuktak, részben mert nem illeszkedtek bele egy hosszabb távú programba, részben pedig azért, mert a bérlők ellenállása túl erős volt ahhoz, hogy az utolsó hónapjait élő politikai vezetés megkockáztassa egy nagyon népszerűtlen intézkedés keresztülvitelét.

A tervezet szerint a bérlői jogviszony átruházásának lehetőségei szűkülnek, mivel a bérbeadónak a korábbinál több beleszólása lenne a lakás használatával kapcsolatos lényeges kérdésekre:

- bérlőtársi jogviszony létesítéséhez a tulajdonosnak hozzá kell járulnia – ez csak házastársak esetében nem tagadható meg (4. §);
- bérlő a korábbinál szűkebben meghatározott közvetlen rokoni körön (házastárs, gyerek, szülő) kívüli személyt csak a bérbeadó hozzájárulásával fogadhat be (10. §);
- a lakásbérleti jogviszony csak a szűk rokoni körben folytatható, és csak akkor, ha a rokon a bérlő halálakor állandó jelleggel a lakásban lakott (22. §);
- tartási szerződést csak a bérbeadó írásos hozzájárulásával lehet kötni (22. §);
- a lakásban csak a bérbeadó engedélyével lehet albérletet létesíteni (23. §);
- a lakást csak a szerződésben meghatározott célra lehet használni (8. §).

A bérlői jogok szempontjából kulcskérdés, hogy a bérlő „eladhatja-e” (gazdasági értelemben) bérleti jogát. Az önkormányzati lakások esetében továbbra sem kizárt a bérleti jog csere révén történő eladása:

A lakást ugyan csak a bérbeadó engedélyével lehet elcserélni, de az engedély nem tagadható meg, ha a csere egészségügyi ok, munkahelyváltoztatás, vagy a személyi körülményekben bekövetkezett lényeges változás miatt válik szükségessé (19. §).

A lakáscserére tehát továbbra is tág lehetőségek maradnak, és a javasolt új rendszer nem hasonlítható a „valódi bérlet” rendszeréhez, ahol közösségi bérlakás egyedül és kizárólag a helyi hatóságnak adható vissza, illetve azon keresztül cserélhető el másik lakásra.

Másik kulcskérdés a tulajdonos felmondási joga. Ennek szélesítése fontos feltétel ahhoz, hogy a tulajdonos valóban szabadon rendelkezessen a tulajdonával. Ebben a vonatkozásban nincs lényeges változás, mivel a szabályozásnak az az új eleme, hogy a bérleti szerződés felmondható, ha a bérbeadó másik megfelelő és beköltözhető lakást ajánl fel (amely kisebb is lehet az adott lakásnál) az önkormányzati tulajdonú lakásoknál csak a közérdekű elhelyezés esetére vonatkozik (15–16. §).

A tervezet lehetővé teszi, hogy a bérleti jog cserelakás biztosítása nélkül is felmondható legyen, ha a szerződésben a felek ezt előre kikötötték. Az önkormányzat azonban ilyen szerződést nem köthet, a szabad bérbeadás rendszerét a tervezet az önkormányzati lakásszektorban még az új szerződések esetére sem teszi lehetővé. Az önkormányzatnak tehát a határozatlan idejű szerződéseknél felmondás esetén minden esetben biztosítania kell cserelakást (15–16. §).

Véleményünk szerint a bérlői jogok szűkítése logikus lépés a piaci lakásrendszer irányába. A piaci logikának megfelelő szabályozás ugyanis annak a szemléletnek a feladását kell hogy jelentse, amely szerint a lakást kiadó tulajdonos – legyen az önkormányzat vagy magánszemély – a lakbér révén „munka nélkül szerzett jövedelemhez” jut, így az ő jogainak korlátozása végül is helyénvaló.

A tervezet valóban megteszi az első lépéseket a bérlői jogok szűkítésére (amire a Lakásbérlők Egyesülete azonnal reagált is). Ezzel kapcsolatban két megjegyzésünk van. Egyrészt világos, hogy ezek nagyon óvatos lépések, az önkormányzati szektorban a lakások még mindig (korlátozottan) elcserélhetők-átörökökíthetők maradnak. Miután a legtöbb esetben az önkormányzatokra van bízva a bérlői jogok esetleges visszavétele, aligha várható, hogy radikális bérlőellenes helyi intézkedések szülessenek. Távolról sincsen szó tehát arról, hogy az új lakásrendelet a „valódi lakásbérletre” szűkítené le a mai bérleteket.

Ezzel együtt látni kell azt is, hogy a maihoz képest szűkülnek a bérlők tulajdonosi jogosítványai. A bérlőknek egyetlen „menekülési útjuk” marad, a lakás megvásárlása; a bérlői jogok szűkítése tehát erős közvetett ösztönzést jelent a privatizáció irányába. Azok esetében azonban, akik bármilyen oknál fogva nem tudják megvásárolni lakásukat, a mai tulajdonosi jogosítványok egy része végül is elvonásra kerül (ami már csak azért is fájdalmas, mert sok bérlő fizetett is ezekért a jogokért, amennyiben tulajdoni lakásért vagy pénzért szerezte bérlakását).

A bérlők kvázi-tulajdonosi jogainak értéke köztudottan a lakbér-szubvenció függvénye. Ha az átmeneti időszakban a lakberek (egy lakbér-tá-

mogatási rendszer egyidejű bevezetésével) fokozatosan a piaci szint közelébe emelkednek, akkor a tulajdonosi jogosítványok értéke erősen lecsökken, elvonásuk nem okozhat különösebb problémát. Ha viszont a legtöbb önkormányzat képtelen a lakbérek jelentősebb emelésére, akkor politikai problémát jelent a bérleti jogok szűkítése. Ekkor a bérletnek megmaradó családok számára kompenzációt kell adni, ami egyúttal arra is jó, hogy csökkentse a bérlet egyértelmű érdekeltségét a lakás megvásárlására. A kompenzáció egyik lehetséges megvalósítási formája egy kiegészítő lakbér-támogatás bevezetése, amely a rendes lakbér-támogatáson felül járna és jövedelemtől függetlenül adna némi plusz támogatást azoknak, akiktől tulajdonosi jogosítványukat elveszik. Ez a támogatás csak az eredeti bérletnek járna és csak addig, amíg az adott lakásban lakik, s valójában a lakbéremelések egy részének megfizetése alóli mentességet jelentene.

Végül soron úgy látjuk, hogy a bérleti jogok szűkítését csak részben kellene az önkormányzatokra bízni. Az új szerződésekre központilag kell meghatározni a bérlet jogainak minimumát (az önkormányzatokra bízva, adnak-e ezeken felüli jogokat); a meglévő szerződésekre pedig szintén központilag kell kidolgozni és az önkormányzatokkal megosztva finanszírozni azt a kötelező kompenzációs mechanizmust, amely a bérletnek megmaradó családokat tulajdonosi jogaik elvételéért korlátozott mértékben és módon kárpótolja.

3. 2 A lakbérek és a lakbértámogatás

Az önkormányzati tulajdonba került lakások bérét a tervezet szerint az önkormányzatok határozzák meg (egyes vélemények szerint ezzel szemben – legalábbis kezdetben – a lakbéremelés állami szabályozása nagyobb garanciát nyújtott volna a bérletnek, mint ezt is a helyi kormányzatokra bízni). Ezzel együtt a tervezet előírja, hogy helyi szinten lakbértámogatási rendszert kell bevezetni, aminek a forrása a lakások és a nem lakás céljára szolgáló helyiségek hasznosításából származó bevételek.

A lakbérek és a lakbértámogatás kérdésével egy (a 24.) paragrafus foglalkozik, és ez döntően fogja meghatározni a bérlet-szektor jövőjét. A lakbér jelenleg átlagosan a háztartási jövedelem 6–7%-át teszi ki, ami köztudottan nem fedezi még az alacsony szintű fenntartási költségeket sem, és veszteségeket okoz az önkormányzatoknak. A lakbérek felemelése tehát elkerülhetetlen.

A Lakástörvény tervezete szerint a lakbéremelés összes politikai terhet az önkormányzatoknak kell felvállalniuk. Erősen valószínűsíthető, hogy az önkormányzatok a konfliktus minimalizálására törekednek, és inkább eladják a lakásaikat. A lakbérek és a lakbértámogatás tervezett szabályozása tehát közvetett privatizációs ösztönző az önkormányzatok irányába, melynek hatására a lakásrendszer még távolabb kerül egy korszerű piaci rendszertől.

A lakbértámogatási rendszer kötelezővé tétele önmagában fontos po-

zitiv eleme a tervezetnek. A nyugat-európai országok is a háztartás jövedelmétől függő lakbértámogatás eszközét használták a kötött lakbérrendszer leépítéséhez, a lakbéremelés kompenzálásához. Ennek költségeiből ugyanakkor mindegyik országban a központi kormányzat tetemes részt vállalt. A magyar javaslattal szemben kritikailag felvethető, hogy lényegében központi források nélkül kívánja a lakbértámogatás bevezetését (vagy legalábbis nem említi konkrétan központi forrásokat e célra). Erre pedig már csak a települések közötti egyenlőtlenségek mérséklése miatt is szükség van. Javasolható tehát, hogy az önkormányzatok állami támogatást kaphassanak a lakbértámogatási összegek egy részére, pl. felére.

A lakbértámogatás további problémája, hogy indokolatlan alkalmazását az önkormányzati bérlakás-szektorra szűkíteni. A lakbéremelés és a lakbértámogatás bevezetése egyszerre piacconform és hatékony szociálpolitikai eredményhez vezető módszer, amit – különösen figyelembe véve a közösségi bérlakás-szektor várható alacsony arányát – indokolt kiterjeszteni a magánbérlakás-szektorra is.

A lakbértámogatási rendszerrel kapcsolatban sok az előítélet, így például egyes pénzügyi szakemberek megkérdőjelezik a jövedelemtől függő támogatási rendszer bevezetésének értelmét. Ilyen támogatási rendszerek azonban már működnek egyes helyeken, és a jövedelem-adatok mérésének pontossága a rendszer bevezetése után fokozatosan javítható. Fontos leszögezni, hogy a lakbértámogatási rendszer csak országosan egységes elvek alapján működhet jól, azt helyi önkormányzatokra éppen úgy nem lehet rábízni, mint pl. a munkanélküli segélyek megállapítását. Végül meg kell állapítani, hogy a támogatási rendszer annál kevésbé önfinanszírozó, minél kisebb, szociálisabb bérlakás-szektorra kerül alkalmazásra, ami a minél gyorsabb bevezetés melletti érv.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a tervezet valóban előremutató abban az értelemben, hogy az önkormányzatok jogkörét és önállóságát növeli, hiányzik azonban a központi és a helyi szint közötti kooperáció minimuma is, akár a lakbéremelés politikai terheinek, akár a lakbértámogatási rendszer terheinek viseléséről van szó. Továbbá, a támogatási rendszer vonatkozásában nincs biztosítva a szektorsemlegesség sem.

3. 3 A lakásprivatizáció szabályozása

A Lakástörvény tervezet külön fejezetet szán a lakásprivatizáció feltételeinek szabályozására (34–44. §). A bérlakások eladására 1969 óta van lehetőség, a privatizáció felgyorsulása azonban csak a 80-as évek legvégén következett be, amikor a szabályozást egymás után többször jelentősen megváltoztatták, lehetővé tették a nagy bérházakban is a megvásárlást, és a bérlőkre nézve nagyon kedvező pénzügyi feltételeket alakítottak ki. Ennek hatására 1990–91-ben ugrásszerűen megnövekedett az eladások száma, és a további igények is jelentősek – változatlan feltételek mellett a budapesti bérlakásszektor 50–70%-a kelne el.

Nem túlzás, ha azt mondjuk, hogy közvetlenül a lakásprivatizáció újrászabályozásától függ a bérleti szektor jövője: nagysága, lakásminőség szerinti és társadalmi összetétele, szociális szerepe (közvetve természetesen más tényezők is jelentős szerepet játszanak). Nem véletlen, hogy sok nyugati országban a lakásprivatizáció szabályozása központi szinten történik, a helyi szintnek csak végrehajtói feladatai maradnak. Az egyik véglet az angol lakáspolitikája, ahol a lakásbérlőknek a központi szint által garantált vételi jogaik vannak, és a helyi önkormányzatnak nagyon szűkek a lehetőségei megtagadni bármely bérlakás megvételét. A másik véglet Svédország, Ausztria és még néhány ország, ahol a központi kormány tiltja a bérlakások eladását.

Az új önkormányzatok első másfél évében az egyik legszorítóbb és egyúttal legnehezebb döntés a lakásprivatizációval kapcsolatos állásfoglalás volt. Ennek egyes elemeit maguk állapíthatták meg (mely lakásokat nem kívánják eladni, mennyi legyen az eladásra felajánlott lakások eladási ára a forgalmi érték százalékában); ezen túlmenően azonban már adottak voltak az elidegenítés feltételei (az eladási ár 90%-ára részletfizetést kap a bérlő; ennek kamata 3%, ami az egyetlen megmaradt, alacsony szinten rögzített kamat az egész lakásfinanszírozási rendszerben; készpénzfizetés esetén további engedmény kapható; a lakás továbbértékesítésére semmiféle korlátozás nincs).

Az adott szabályozás keretei között sok önkormányzat már döntést hozott a lakásprivatizáció helyi feltételeiről, és sok helyen már el is adták az állomány nagyobb hányadát. Sok településen, kerületben azonban a bérlők nagy nyomása ellenére a helyi önkormányzat még nem jutott egyezségre az eladás feltételeit illetően. Néhány helyen kifejezetten a Lakástörvénytől várják a dilemma megoldását, egyértelmű útmutatást.

Világos lakáskonceptió nélkül (a közösségi bérlakásszektor távlati szerepére, és a támogatási rendszer alapelveire vonatkozó állásfoglalások hiányában) azonban a Lakástörvény sem ad egyértelmű keretszabályozást a lakásprivatizációra. Sőt, a privatizáció szabályozása kifejezetten zavaros és ellentmondásos. Továbbra is az önkormányzat határozná meg – elvileg tág körben –, hogy mely lakásokat nem kívánja eladni; mennyi legyen a felajánlott lakások eladási ára a forgalmi érték százalékában, és hogy ebből mekkora hányadot kell készpénzben megfizetni. Egyesek azonban úgy értelmezik a tervezetet, hogy a vételi jog megtagadása csak rehabilitáció, műemléki épületek és egyes egyéb speciális esetekben lehetséges; ha ez így van, akkor viszont egy kényszerprivatizációs rendelettel állunk szemben, ahol a központi szabályozás és a bérlő döntenek azoknak a lakásoknak a sorsáról, amelyek elvileg az önkormányzatok tulajdonában vannak. Jó lenne tudni, hogy végül is mi a törvényjavaslat készítőinek valódi szándéka ebben a kérdésben.

A tilalmi lista felállításának, az árengedmény és a részletfizetési feltételek meghatározásának valójában nagyon népszerűtlen döntései tehát továbbra is az önkormányzatéi. Ugyanakkor a törvénytervezet részletesen szabályozza a kölcsönnyújtás feltételeit (legalább 25 éves részletfizetési kedvezményt ír elő, egy összegben való befizetés esetén kedvezmény adá-

sát, az első hat évre kamatmentességet, majd utána megadja a lehetőséget az önkormányzatnak, hogy a kamatot a jegybanki alapkamat szintjére emelje (38–39. §).

Ezek a korlátozások értelmetlennek tűnnek (hiszen az önkormányzat ad abszurdum akár úgy is dönthet, hogy a lakás eladási árának 99%-át készpénzben kéri, s ekkor a részlet-fizetés feltételeinek aprólékos szabályozása teljesen elveszíti relevanciáját). Ha a törvényhozás célja a volt állami tulajdon ésszerű pénzügyi feltételek melletti értékesítése, akkor ezek a szabályok semmilyen segítséget nem nyújtanak az önkormányzat számára, hiszen a kedvezmény mértékének csökkentése és a tilalmi lista kiterjesztése a politikailag legnehezebben megváltoztatható elem. A kamatmentesség ugyanakkor egy jelképes gesztus a központi kormányzat részéről a bérlők felé, az önkormányzatok számlájára (ami ráadásul teljesen kiszámíthatatlanná teszi az eladási árat).

Új, pozitívnak tekintendő eleme a tervezetnek a spekuláció elleni lépés, az, hogy öt éven belüli elidegenítés esetén a vevő kötelezhető az árendgemény visszafizetésére (40. §). Ez a megoldás ugyanakkor sok szempontból kérdéses. Egyrészt nyilvánvalóan legalább öt évig befagyasztja a lakásmobilitást, illetve a rendelet kijátszására (pl. késleltetett szerződések, lízingelés stb.) késztet, ami az amúgy is homályos tulajdonosi jogokat csak bonyolítja. Másrészt a spekuláció – talán veszélyesebb – forrása, hogy a lakáscseréket továbbra is a vételi jog eladásának átjátszása motiválja.

A törvénytervezetnek a privatizációval kapcsolatos pontjai tehát nagyon ellentmondásosak, ami mögött központi szinten is jelentős viták sejthetők. E viták feloldása csak elfogadott egységes koncepció alapján lenne lehetséges. Ma már azonban egyre nehezebb megfelelő privatizációs szabályozást kialakítani: a teljes helyi önállóság valószínűleg a legtöbb helyen a lakásállomány olcsó áron való kiárusításához vezetne (hiszen a tilalmi lista önmagában nem elég erős eszköz az önkormányzatok kezében a privatizáció lelassítására). Ebben a helyzetben a központi szabályozásnak legalább a minimális eladási árat ki kellene kötnie, a lakás piaci forgalmi értéke százalékában, és lehetővé kellene tennie innovatív pénzügyi technikák alkalmazását (pl. indexált hitelek nyújtását a vételár-hátralékra). Szóba jöhetnek olyan új pénzügyi eszközök is, mint pl. a kedvezmény egy részének – időkorlátozás nélkül – a lakás forgalomba hozatalakor való megfizettetése; helyi „garancia-alapok” létrehozása a privatizációs bevételek egy részéből, a megvásárláshoz illetve felújításhoz felvett kölcsönök visszafizetési biztosítékeként.

3. 4 A magánbérlet-szektor kialakulásának ösztönzése

Jelenleg nagyon szűk magánbérleti szektor létezik, ahol a szabályok sok szempontból kiszámíthatatlanok, a lakás kiadása a bérbeadó számára nagyon sok kockázatot rejt magában. Ennek két következménye is van,

egyrészt sokan azok közül, akik tehetnék, nem adják bérbe lakásaikat, másrészt a bérbeadók a lakbérbe beépítik a kockázat költségét.

A tervezet nem oldotta meg a jogcím nélküli, cserelakásra nem jogosult lakók elhelyezésének kérdését, mivel pusztán a bírói út elrendelése nem jelenthet megoldást erre a problémára. Ha pedig ez nincs megoldva, akkor a magántulajdonos bérbeadó kockázata nem csökken, hiszen felmondhat ugyan indokolás nélkül (ha ez szerződésben előre ki volt kötve), de attól még a lakó benn maradhat a lakásban.

A tervezet fontos eleme, hogy nem tartalmaz semmiféle megszorítást a magánbérleti szektor lakbéreire vonatkozóan, azokat az új szerződések esetében a tulajdonos és a bérlő megállapodása határozza meg (az 1989. január 1. előtti szerződéseknel ugyanakkor az önkormányzatoknak ár-megállapítási joguk van az Ártörvény alapján). Ez jelentős előrelépés egy valódi magánbérlet-szektor kialakulása felé, különösen azokkal a nézetekkel szemben, melyek szerint szükséges lett volna a lakbér felső korlátjának meghatározására, az önkormányzati lakbérek szintjéből kiindulva. Fontos lenne azt is kimondani, hogy a magánbérlet-szektor ugyanazokat a támogatásokat élvezzi – megfelelő átmeneti időszak után – mint az önkormányzati szektor.

3. 5 A szociális típusú lakásproblémák

A tervezetből a lakbértámogatási rendszeren kívül minden egyéb szociális lakáskategória módszeresen hiányzik. Nem kerül megemlítésre a lakásigénylések rendszere, a lakástalanok, a pályakezdekők gondjai, a teljesen elslumosodott városrészek problémái, és a bérletlakások felújítási elmaradásának kérdésköre. Úgy tűnik, ezeket helyi gondokként határozták meg a tervezet készítői, holott világos, hogy általában éppen azokon a helyeken keletkezik a legkevesebb lakásszektorbeli bevétel, ahol ezek a gondok a legsúlyosabban jelentkeznek. Addig várni pedig, amíg a szabadon bérelhető, alacsony bérű magánbérletlakások rendszere ki nem alakul, aligha lehet.

A mai költségvetési helyzetben a pénzügyi kormányzat könnyen visszaver minden olyan próbálkozást, amely konkrét állami támogatási programok felállítását irányozná elő. Az azonban javasolható, hogy a szociális problémák kezelését alternatív célként be kell építeni egy támogatási rendszerbe.

3. 6 Budapest speciális problémái

A tervezet csak röviden említi Budapest esetét, és lényegében megismétli az Önkormányzati Törvény vonatkozó paragrafusát, mely szerint a Fővárosnak csak a lakáshozjutás anyagi feltételeinek és a lakáscserékhez való hozzájárulás feltételeinek kialakításában lehet szerepe, a többi vonatkozásban a kerületek maguk döntenek. Ez a mára kialakult helyzethez

való alkalmazkodást jelent, annak egyidejű figyelmen kívül hagyásával, hogy Budapest lakáspolitikája lassan működésképtelenné válik, és ez még inkább igaz lesz akkor, ha 22 területi egység egyenként megkapja a lakbérmegállapítás, saját lakbértámogatási rendszer kialakításának stb. jogát.

Véleményünk szerint Budapest esetében szükséges definiálni egy minimális keretet, melybe bele kell tartozzon az egységes lakbér- és lakbértámogatási szabályozás és a lakás-privatizációs feltételek egységes szabályozása. Ennek szükségességével ma már a kerületek nagyobb része is egyetért, de fontos lenne, hogy ezek az „alulról jövő” kooperációs törekvések a Lakástörvényben is megjelenjenek (esetenként az Önkormányzati Törvény vonatkozó részeinek módosítását is beleértve).

Budapest, 1992. április 28.

Fizessen elő az *Esélyre!*

Az *Esély* társadalom- és szociálpolitikai folyóirat.
Megjelenik egy évben hatszor.

Ára: 50 Ft.

Kapható minden nagyobb könyvesboltban és a szerkesztőségben.
Megrendelhető: 1083 Budapest, Ludovika tér 3.

Madlena Erzsébet–Zolnay János

„Lakáspolitikai” és közösségi szociális munka*

(kísérletek, dilemmák)

A politikai fordulat óta Budapesten szokás, hogy valahányszor önkényes beköltözőket vagy lakbérüket fizetni nem képes családokat rendőrök segítségével költöztetnek ki, megjelenik a helyszínen a sajtó, egy-két alternatív forgatócsoport és néhány polgárjogi szervezet képviselője is. A karhatalommal biztosított akciót megakadályozni nem tudják, de legalább megpróbálnak negatív sajtószenzációt csinálni az esetből. Az erőszakos kiköltöztetés nem kellemes látvány – még azok számára sem, akik egyébként az eljárást helyeslik –, az ilyen ügyek hírértéke mégis csekély, és nem csupán az emberek fásultsága okán. A közvélemény általában természetesen tartja, s tudomásul veszi, hogy az ilyen akciók következményeként a gyerekeket – híven az elmúlt négy évtized gyakorlatához – automatikusan állami gondozásba veszik, a pályaudvarokon, menhelyeken tengődő hajléktalanok ezreinek látványa pedig lassan megszokottá válik.

Nyilatkozik az akciót elrendelő kerületi polgármester is: a törvényességre hivatkozik, valamint arra, hogy amennyiben meg kívánja valósítani ambíciózus város-rehabilitációs elképzeléseit, akkor tisztázni és jogilag védenie kell a tulajdonviszonyokat. A szituáció politikai pikantériája, hogy a polgármester által képviselt párt azokból a mozgalmakból nőtt ki, amelyek képviselői most az ő határozatai ellen ágálnak.

A fővárosban működő családsegítő központok egynémelyike megpróbált a kérdéssel tágabb összefüggéseiben foglalkozni: felmérések, határozati javaslatok készültek, valamint kísérletek egyes lakossági csoportok – hajléktalanok, önkényes lakásfoglalók – megszervezésére. A CSSK-ban dolgozó szakemberek azonban rendre ugyanazon dilemmával találták magukat szembe: vagy sajtóbotrányt szerveznek – ami a rendszerváltás óta bekövetkezett gyors hír-inflációban egyre nehezebb –, vagy egyes esetekben megpróbálnak méltányos eljárást kijárni klienseik számára – ebben az esetben viszont az általános gyakorlatot legitimálják. A szociális mun-

* A tanulmány elhangzott az *International Federation of Settlements and Neighbourhood Centers* 1992. március 23. és 27. között Berlin-Buckowban tartott Kelet–Nyugat Konferenciáján.

kások, akik felelősséget éreznek klienseik iránt – talán jobb meggyőződésük ellenére – mégis az utóbbit kénytelenek választani.

A VII. kerület lakásbizottságának ülésin rendszeresen részt vesznek a kerület családsegítő központjának munkatársai. Sorra véve a kétségbeesésükben üres lakásokat feltörő klienseiket, gyerekekre, terhességre, betegségekre hivatkozva *kéri* a képviselőket, tekintsenek el a kilakoltatástól...

Lehetséges-e közösségi szociális munka Magyarországon?

*

Erzsébetváros – hasonlóan Budapest más belső kerületeihez – rendkívül lerobbant állapotban van. A 35 600 lakás közül mintegy 10 000 lakásban nincs se fürdőszoba, se WC. A lakosság közel 40%-a nyugdíjas, az aktív korú lakosság 10%-a munkanélküli. Becslések szerint mintegy 150 lakásban élnek önkényes lakásfoglalók. A folyamatban érdekelttek számára évek óta nyilvánvaló, hogy az itt élő, zömében szegény, piaci lakbéreket fizetni nem képes lakosság paradox módon a legsúlyosabb gátja azon törekvéseknek, amelyek a belső kerületeket a terjeszkedő Belváros szerves – alapvetően üzleti jellegű – részeként szeretnék látni a belátható jövőben.

A kerületi Ingatlankezelő Vállalat Rehabilitációs Irodájának vezetője büszkén mutatja nyugati vendégeinek az egyik, még a nyolcvanas években felújított tömböt. A felújítás 100%-os lakosságcserét eredményezett.

1992 májusában fogadta el a képviselőtestület azt a „Madách-sétány” kódjelű, régi keletű, nagyszabású tervet, amely zárványszerű üzleti negyedet kíván létrehozni a lepusztult, slumosodó belső kerületben. A tervezett sétány a Király utca és Dob utca között húzódna, áttörve a lakóháztömböket illetve belső udvarokat. 48 lakóépületet (ezen belül 25 lakóházat) bontanának le, a bontások illetve korszerűsítések következtében mintegy 850 lakás szűnne meg. A megmaradó épületrészek átépítésével és új épületek emelésével a sétányt mintegy 5-8 emeletes beépítés szegélyezné. A sétány kiépítése szinte teljes egészében hivatali, üzleti jellegűvé alakítaná át az érintett területet, amely ezáltal a Belváros szerves részévé válna. Építések, várostervezők pro és kontra érveket sorakoztatnak fel. A mi szempontunkból az a leglényegesebb, hogy a kerületi képviselők a dzsentifikációt nem a városfelújítás elkerülhetetlen negatív következményének, hanem egyik legfontosabb hozadéknak tartják. A képviselők jó része úgy véli, hogy a kerület lakosságának egy részét ki kellene cserélni. Tehát az őket megválasztó, általuk képviselt polgárokat.

Bár a két eset eltérő politikai-hatalmi körülmények lenyomata, mégis mindkettő a belső városrész-felújítás budapesti gyakorlatának jellemző példája. A döntéshozatal mindkét esetben nélkülözi, kizárja az érintett lakosság részvételének lehetőségét, ugyanakkor a kijelölt területeken teljes lakosságcserét tervez. A két eset szimptomája a lakossági kontrollt nélkülöző, háttérben meghozott lakásügyi döntéseknek. Az igazi problé-

ma azonban a házingatlanok tulajdonviszonyainak rendezetlensége, és az ezzel kapcsolatos jogbizonytalanság.

A házingatlanok tulajdonviszonyait jelenleg nem a tulajdonos-nélküliség, hanem a tulajdon-nélküliség jellemzi: nem csupán arról van szó, hogy ki kell választani a lakások lehetséges tulajdonosát az erre aspirálók köréből; a potenciális vagyontárgy is definiálatlan, mivel értéke a tulajdonos személyének s az ingatlan funkciójának függvénye. A rendszer szereplőinek konfliktusa bizonyos értelemben értelmezési konfliktus is, hiszen saját helyzetük értékelése szorosan összefügg azzal, ahogyan a másik szerepét értelmezik.

Az állami lakásvagyonnal folytatott négyévtizedes rablógazdálkodás formálisan végig az idővel teljesen anakronisztikussá vált bérbeadó-bérlő viszonyra épült. A relatív hiánygazdaság közepette a döntési központ saját ideologikus preferenciái szerint olyan „ellátási felelősséggel” ruházta fel a költségvetési és gazdálkodó szerveket, amelyek ugyan teljesíthetetlenek voltak, ám jelezték a hatalom azon nem kodifikált ígéreteit, amelyekért cserébe elvárhatta a társadalom politikai lojalitását. A hivatalos ideológia „lakáspolitikáról” és „lakásgazdálkodásról” beszélt, midőn a kerületi (községi) tanácsok lakásosztályaira testálta a lakásellátási felelősség képtelen terhét, s az ingatlankezelő vállalatokat „bízta meg” a bérlakások fenntartásának ugyancsak megoldhatatlan feladatával. Ugyanakkor az évtizedek folyamán a (kvázi) bérlakások magánforgalma a lakásokat valószínűleg bérlőik *de facto* tulajdonává tette – anélkül, hogy a rendkívül alacsony, s a hatvanas évekig még a költségvetés által is megcsapolt lakbérek tartalmazták volna a szintentartás költségeit.

Ennek következtében ma a bérlakás elviselhetetlen terhet jelent kvázi-tulajdonosa számára, s mindenáron szabadulni igyekszik tőle, míg ugyanazon bérlakás kvázi-bérlője számára hatalmas, s idővel növekvő értékű vagyontárgy. Ezt a roppant ellentmondást fejezi ki az a hatalmas értékkülönbség, ami a lakbér és a ráfizetési/lelépési összeg, a lakáseladások során megállapított vételár és a magántulajdonba került lakások szabadpiaci ára, valamint a lakáscélú és nem lakáscélú ingatlanok bérleti díja között feszül.

A rendszerváltás kikoptatta a lakáspolitikai s a lakásgazdálkodás részben ideologikus, részben nagyon is materiális tartalmát. Szeretefoszlott az egykori ideológiai erőter, s a szakigazgatási szerv ma már nyíltan elháríthatja a soha nem kodifikált hazug „ellátási felelősséget”: a fennsőbbiség ma már „őszinte”, s nem ígéri, hogy lakáshoz, hajlékhoz tudja juttatni polgárait. Az ingatlankezelő vállalatok pedig 1990 februárjában „kivonultak” a lakásokból, minden felújítási és karbantartási költséget a bérlőkre hárítva, ami tovább erősítette azok tulajdonosi tudatát – pontosabban azokét, akiknek „tudatuk” mellett elég pénzük is volt ehhez. Ezzel a lépéssel az IKV azt is jelezni kívánta, hogy nem hajlandó s nem képes osztozni a „lakáspolitikai” legsúlyosabb örökségének terhében: a tulajdonviszonyok tisztázatlansága elválaszthatatlan attól a megoldhatatlannak tetsző feladványtól, hogy ki lesz képes fedezni a horribilis, a kerü-

letben húsz milliárd forintra becsült felújítási, karbantartási elmaradások számláját.

A „Ki lesz a tulajdonos?” kérdés tehát csak látszólag jogszabályi rendezés kérdése. Minden szóhajóhető aspiráns – ha valóban tulajdonaként kívánja működtetni a szóban forgó jószágot – beleütközik mások *tényleges* birtokába.

A *kerületi önkormányzat* elemi érdeke, hogy végképp megszabaduljon a lakásellátási felelősségtől, s csökkentse költségvetési deficitjét. Erre alapvetően két lehetőség kínálkozik:

A bérlakások új tulajdonosaként összevetheti a felújítási költségeket a telek és az ingatlavyagon optimális hasznosítási módjával, s ennek alapján határozhatja meg (immár valóságos tartalmú) lakásgazdálkodási stratégiáját. Ennek feltétele azonban az, hogy (egy szűk *szociális lakásszektor* kivételével) piaci lakbéreket állapítson meg, s ami még fontosabb, véget vessen a bérlők tulajdonosi jogosítványainak. Ez azonban a valóságban irratlan mértékű lakossági vagyon kártalanítás nélküli kisajátítását jelentené: a méreteiben csak az 1945/49-es államosításokhoz hasonlítható lépés olyan horderejű társadalmi konfliktusokat eredményezne, amelyek kezelése egy parlamenti demokráciában egyszerűen elképzelhetetlen. Ehhez képest még az a nagyon is valós prognózis is elenyészőnek tűnik, hogy a piaci lakbérek megállapítása, s azok következetes behajtása önmagában is azt eredményezheti, hogy a bérlőtársadalom tekintélyes része kiszorul a bérlakásokból, s a hajléktalanok tábora százezresre duzzad. Ez még bizonyos – jelenleg teljesen hiányzó – szociális lakbértámogatási rendszer bevezetése esetén is biztosra vehető.

A másik lehetőség az, hogy a lakásokat piaci értékük töredékéért eladják jelenlegi bérlőiknek. Ebben az esetben az önkormányzat megszabadul az épületek fenntartásának és felújításának roppant terhétől, ám egyúttal lemond arról, hogy szociális lakásszektor működtessen. Ha a privatizáció teljes- vagy majdnem teljeskörű, akkor a kerületben a jövőben csak az szerezhethet lakást, aki képes azt megvásárolni, vagy annak piaci lakbérét kifizetni.

A privatizáció már a korábbi években elkezdődött, s a mostani önkormányzat hivatalba lépését követően úgy tűnt, hogy az addigi gyakorlat nehézkedési ereje dönt. 1991 tavaszán 98 privatizálásra kijelölt épület ügye került a képviselők elé. Döntés azonban nem született, júliusban pedig négyhónapos privatizációs moratóriumot hirdettek meg. Ez idő alatt megkezdték a kerület lakás- és épületállományának felmérését, illetve külső szakértők elkészítettek egy koncepciót, amely megkísérelte oldani a privatizáció legsúlyosabb dilemmáit. Az elképzelés 50%-ig elismerte *valamennyi* bérlő jelenlegi lakására vonatkozó tulajdonjogát (a lakásukat megvásárolni nem kívánók esetében lakáskötvény formájában). Így értelemszerűen a vételárat is a becsült érték 50%-ára kívánták emelni, ám a többletbevétel teljes összegét a kerület összes, magán- és önkormányzati tulajdonú házának felújítására kívánták fordítani. A tervet mintegy a lakásállomány 40%-át kitevő szociális bérlakásszektorral számolt.

Az 1991. december 3-án megvitatott tervezet súlyos támadások kereszt-tüzébe került. A lakásprivatizáció kérdése élesen megosztotta a többségben lévő SZDSZ-frakciót, illetve a képviselőtestületet.

A képviselők egy része a régi feltételek szerint lefolytatandó gyors lakásprivatizáció mellett érvel. Álláspontjuk szerint az önkormányzatnak nincs lehetősége arra, hogy fedezze a kerületben mintegy húsz milliárd forintba becsült felújítási elmaradások számláját. A Belváros csak Erzsébetváros felé terjeszkedhet, s ezt a lehetőséget ki kell használni. A minél gyorsabb privatizáció ennek előfeltétele, ám a lakások eladása egyúttal a mostani bérlők számára is a méltányos rendezés egyedüli lehetősége. A nagymérvű lakosságcserre elkerülhetetlen, ám a lakók még mindig jobban járnak, ha saját lakásukat eladva távoznak a kerületből, mivel a növekvő telekérték miatt még a szükséglakásokért is jelentős összeget kaphatnak. Az MSZP képviselője ezt azzal egészíti ki, hogy egy kívánatos társadalmi konszenzus – tekintettel arra, hogy a gazdaság jövedelemtermelő képessége rendkívül alacsony – a dolgozóknak csak tulajdont kínálhat cserébe a szociális ellátó rendszerek összeomlásáért. A lakások olcsó eladása a „szocializmus utolsó nagy ajándéka” volt, s ennek visszavétele nem lenne méltányos.

A testület másik része a lakások jelentős részét hosszú távon is az önkormányzat tulajdonában kívánja tartani. Okfejtésük szerint illúzió azt feltételezni, hogy olyan nagymérvű befektetői érdeklődés nyilvánulna meg, amely rentábilissá tehetné a lerobbant lakások megvásárlását. Arra kell törekedni, hogy a lakás- és ingatlanpiacon gazdát cserélő pénzüsszegek minél nagyobb részét sikerüljön visszaáramoltatni a lakásszektorba. Ha például az önkormányzat meg tudná szerezni az eladott ingatlanok viszontértékesítéséből illetve a nem lakáscélú helyiségek „albéletti” díjából származó hasznót, az alapja lehetne a kerület felújításának.

Az SZDSZ-frakció kisebbik része, valamint az MSZP, a Szociáldemokrata Párt és a Kiszgazdapárt egy-egy képviselője privatizáció-párti, őket támogatja a polgármester is. Az SZDSZ-frakció nagyobbik része, valamint a Fidesz és az MDF képviselői viszont az eladási feltételek megnehezítését tartalmazó rendelet-tervezetet támogatják, s álláspontjukat osztja a két alpolgármester is. Külső szemlélő kissé bizarrnak tarthatja ezt a felállást, miként azt is, hogy liberális elveket valló képviselők markáns szociális lakásállomány fenntartása mellett kardoskodnak, míg a formálisan a baloldal nevében fellépő MSZP-s és szociáldemokrata képviselők a régi feltételek mellett lefolytatott, teljeskörű privatizáció mellett érvelnek, nem titkolt dzsentrifikációs szándékkal. A rendelet-tervezet első változatának kifüggesztését követően a két „baloldali” párt röplapokkal, külön újságszámokkal szólított fel a tiltakozásra; nagyszabású aláírásgyűjtési akciójukhoz mintegy tízezer, lakását megvásárolni szándékozó bérlő csatlakozott.

A rendeletalkotáshoz szükséges minősített többsége egyik oldalnak sem lévén, állandósult a sajátos patthelyzet.

A bérlők egy része azt szeretné, ha legalizálhatná a jelenlegi *de facto* tulajdonlást, s a piaci érték töredékéért megvásárolhatná a lakásokat. Ha

ez megtörténik, akkor az új tulajdonosokra hárul a tényleges lakásgazdálkodás terhe, beleértve a házak felújítását, komfortosítását. Nyilvánvaló, hogy az új tulajdonosok tekintélyes része ezt nem fogja bírni, s előbb vagy utóbb fel kell adniuk új szerzeményüket. A fizetőképes tulajdonosok vélhetőleg mindent el fognak követni annak érdekében, hogy megszerezzék a megürülő lakásokat, s az így felszabaduló helyiségeket irodának, üzletnek, butiknak, vendéglőnek, presszónak, raktárnak, garázsnak stb. adják ki. Biztosra vehető, hogy az önkényes lakásfoglalóknak, szükségülakásban élőknek, házmestereknek is távoznuk kell a privatizált társasházból. Mindez kettészakítja a bérlőtársadalmat: a veszteseknek kíméletlenül távoznuk kell, míg a nyerteseknek a kerület egészét tekintve is érdekükben áll majd, hogy emeljék a városrész státusát.

Jelenleg különféle stratégiák képzelhetők el:

- a bérlő meg akarja venni a lakást, és a kerületben akar maradni. Ebben az esetben a lakás illetve a ház üzemeltetését hosszú távon jövedelmezőbbnek ítéli, mint vételárát és a felújítás költségeit.

- a bérlő meg akarja venni a lakást, és – kihasználva a megnövekedett csereértéket – el akarja cserélni. Ebben az esetben nem bízik a kerület jövőjében illetve lakása további értéknövekedésében.

- a bérlő meg akarja venni a lakást, mert fél attól, hogy ellenkező esetben elveszíti befektetett pénzét, a lakáshoz fűződő jogait, illetve tart a növekvő lakbéréktől. Ebben az esetben jórészt kényszerről van szó, s ha maradni szándékozik, sem feltétlenül bízik a ház s a kerület jövőjében.

- a bérlő nem akarja megvenni a lakást, de ott akar maradni. Ebben az esetben bízik abban, hogy minden marad a régiben, ugyanakkor nem kíván osztozni a felújítás költségeiben.

- a bérlő nem akarja megvenni a lakást, mert nincs pénze, mert túl ócskának tartja, vagy mert el akar költözni.

Más tulajdonosok számára elsősorban a telekérték a vonzó, s a rajta lévő vagy ráépítendő ingatlant minden más célra inkább kívánják majd hasznosítani, mint bérlakásra.

A VII. kerület sajátosságai közé tartozik, hogy a szűken vett Belváros tözsomszédságában fekszik, városszerkezetileg rendkívül értékes területen. A „lakáspolitikai” és „lakásgazdálkodási” korszakának letűntével minden bizonnyal a „várostervezés” lesz az új idők új jelszava. Számbavéve a lakásügyi küzdőtér mostani szereplőit, úgy tűnik, nincs erő, amely megakadályozhatná a súlyos társadalmi következményekkel fenyegető fejleményeket.

*

Ha arra a kérdésre keresünk választ, mi dolga a közösségi szociális munkásnak a város-rehabilitációban, a válasz csak az lehet, hogy a konszenzus felkutatásának reményében be kell avatkoznia ebbe a folyamatba.

De vajon lehetséges-e konszenzus, midőn nyilvánvaló, hogy a házingatlanok tulajdonviszonyait képtelenség a jelenleg hatályos jogszabályok alapján rendezni? Lehetséges-e közvetíteni hatalom és társadalom, illetve

eltérő érdekeltségű lakossági csoportok között, mikor úgy tűnik, hogy a hivatal kiszolgáltatásának csak – *ad absurdum* – az engedetlenségi mozgalom szervezése lehet az alternatívája? Lehetséges-e elfogadtatni az építésszel, várostervezővel azt az elvet, hogy mindenkinek joga van ott, abban a lakásban lakni, ahol jelenleg is él, akárhogy, akármilyen jogcímen költözött is oda, s minden olyan „várostervezés”, amely emberek életét, lakóhelyét, életmódját, városrészek társadalmát, funkcióját anélkül változtatja meg, hogy ehhez előzetesen megszerezné az érintettek hozzájárulását, megengedhetetlen?

A VII. kerületben becslések szerint mintegy 150 lakásban élnek önkényes lakásfoglalók. Ez a szám pontatlan, mivel mindenki, aki ebben az ügyben adatot szolgáltat, érdekeinek megfelelően torzít. Az Erzsébetvárosban működő ELTE „ESÉLY” Családsegítő és Közösségfejlesztő Szolgálat munkatársai 1991 tavaszán globális problémakezeléssel próbálkoztak. Egyenkénti megkereséssel mintegy harminc önkényes lakásfoglalót hívtak meg teázni, azzal a céllal, hogy tárgyalási pozícióba hozzanak olyan embereket, akik illegálisan, bujkálva éltek már hosszabb-rövidebb ideje, amióta kétségbeesésükben üresen álló lakásokat törtek fel, és beköltöztek.

A lakásfeltörés okainak illetve a jogsértéshez vezető „lakásutaknak” közös elemzése, majd a lehetséges kiutak latolgatása során kiderült, hogy az „önkéntesek” zöme pontosan fizeti az illegálisan használt lakás „legálisan” kiírt lakbérét, rezsijét. Sokan közülük lakhatóvá tették, rendezték a több éve üresen álló lakásokat. Figyelemre méltó, hogy a házban élők az esetek többségében szolidárisak (vagy legalábbis toleránsak) az önkényesekkel. Ez azért is figyelemre méltó, mert a kerületi lakásosztályok kilakoltató határozataik indoklásaként szívesen hivatkoznak arra, hogy a botrányosan viselkedő „önkéntesekkel” szemben védeniük kell a szomszédok jogos érdekeit.

A szolgálat munkatársai – fenntartásokkal élve a kívülről jövő népboldogítás iránt – nem egyszerűen „szervezésre” vállalkoztak. Úgy vélték, hogy az önkényes lakásfoglalás olyan egyéni stratégia, amely sikerétől függetlenül nagymérvű elszántságot és leleményességet takar. Feltételezték, hogy a lakásfoglalók jól kiépített információs hálózattal és konspirációs technikával rendelkeznek. Amit a szolgálat kínált, az a formális szerveződés és érdekérvényesítés lehetősége – elengedhetetlen feltételként a tárgyalási helyzetnek. (Ugyanakkor a csoport szerveződését megkönnyítette a kerület vezetőinek készsége a párbeszédre.)

Feltételezéseik nem voltak alaptalanok, néhány fontos tényezőt azonban kihagytak a számításból:

– Az „önkéntesek” jól működő társadalmi csoportot alkotnak, az informalitás azonban lényegi szerveződési elvük. A lakásfoglalás (hasonlóan más életben maradási stratégiákhoz) szükségképpen csak a formális, legális szervezetek és normák *negligálásán* alapul, és nem aktív *szembehelyezkedésen*. Magatartásuk legalizálása következtében spontán szerveződésük legfontosabb erőforrása enyészik el.

– A csoportszerveződés legfontosabb motivációja a kiköltöztetés jelen-

tette fenyegetettség volt, ezt azonban a döntés elhalasztása és a tárgyalások lehetősége csökkentette. Így, mire a feltételek létrejöttek, a csoport – mintegy három hónapnyi rendszeres munkát követően – széthullott. Potenciális érdekképviselői közösséggé szerveződésük eljutott a *szervezetté alakulás* formái részéig. A „*Tetőt a fejünk fölé*” egyesület megfogalmazta alapszabályát, többre azonban nem futotta.

Egy ideig úgy látszott, hogy a kísérlet nem volt teljesen hiábavaló. Az önkormányzat lakásügyi bizottsága változatlanul egyénileg bírálta el az egyes eseteket, ám bizonyos méltányossági szempontokat többé-kevésbé következetesen kezdett érvényesíteni. A gyermekes családokat, a súlyos betegeket és fogyatékosokat, a volt állami gondozottakat és a menekült családokat nem az utcára tették ki (minden elhelyezési igény nélkül), hanem igyekeztek számukra más szükséglakást biztosítani. Elvileg azt is belátták, hogy a probléma „kezelése” csak átfogó lakáskonceptió keretében képzelhető el.

A szolgálat 1991. november végén – a privatizációs moratórium lejártá előtt – lakossági fórumot szervezett a bérlakások privatizációjáról illetve a leendő lakásügyi koncepcióról, ahol megjelentek a kerület vezetői is. A fórum előzményeként szociális munkás és szociálpolitikus hallgatók részvételével interjúk készültek néhány privatizációra kijelölt házban: arra voltak kíváncsiak, vajon a kerületben élők látnak-e perspektívát önmaguk és a kerület számára Erzsébetváros revitalizációjában, s milyen fő stratégiák vannak.

A fórum várakozáson felüli érdeklődést keltett. Mivel az interjúk és az önkormányzat által készítettett háttér tanulmányok tanúsága szerint a bérlők szándékai és elvárásai rendkívül eltérőek, a szervezők feltételezték, hogy a lakásügyi döntések okozta legfontosabb konfliktus színhelye maga a privatizált ház lesz. Az összejöveteltől elsősorban azt várták, hogy rejtett konfliktusokat hoz a felszínre, s kezdete lehet egy érdekegyeztető folyamatnak. Nem így történt. Az Almássy-téri Szabadidőközpontban az a lakossági csoport képviseltette magát, amely lakásának változatlan feltételek melletti megvásárlásában érdekelt.

1992 februárjára nyilvánvalóvá vált az önkormányzat döntésképtelensége, ami egyben azt is jelenti, hogy a lakások privatizációja – ha lassú ütemben is – a korábbi gyakorlat szerint folytatódik. Májusban zöld utat kapott a „Madách-sétány”, a lakásügy problémáinak „kezelésében” változatlanul a régi reflexek érvényesülnek. A lakásügyi bizottság úgy döntött, hogy csak az 1991. szeptember 1. előtt beköltözött „önkényesek” esetében alkalmazza méltányossági szempontjait, a lakásukat ezt követően elfoglalókat minden teketória nélkül kiköltözteti.

Hámor Szilvia

„Életutak '91/'92” – avagy az esélytelenek éve

Hatalmas plakát a metróban: markáns arcélú, drága Boss öltönyt viselő férfi támaszkodik valamilyen csodakocsinak. „Váltson sorsot!” – hívogat a jelszó. Nem átképzést ajánl, nem is állást vagy vállalkozási lehetőséget, hanem – sorsjegyet. A plakát tövében felismerhetetlen hajszínű és korú nő kuporog egy csapzott kiskutyával. Rossz időben itt szoktam találkozni vele. Amikor süt a nap, a kettes villamos megállójában élvezi a koratavaszi langymeleget. Nem koldul, csak nézelődik. Lehet, hogy néha, engedve a csábításnak, vesz egy sorsjegyet, és reménykedve kapargatja. Vajon az elkövetkező években hányaknak lesz egyetlen „esélye” a sorsváltásra az, hogy a csodára várjanak?

Lehet-e egyáltalán sorsot váltani? Mint tudjuk, ruhát azt lehet, rendszert, az már vitatott, sorsot lecserélni, mint egy megúnt göncöt, attól félek, szinte reménytelen. Pontosabban munkahelyet, lakóhelyet lehet váltani. Életstílust, viselkedési formát, mentalitást azonban csak változtatni lehet, hosszú, konfliktusokkal terhes tanulási folyamat eredményeként. Az elmúlt évtizedek feltételes reflexeként ugyanis nem az újítás, a megújulás és a kezdeményezőkézség épült be zsigereinkbe. Bár ezt cáfolni látszik a kisvállalkozások gyors szaporodása, amiből kormányunk tagjai – jobb esetben kincstári optimizmustól sarkallva – hajlamosak azt a következtetést levonni, hogy megtörtént az országban a termelés- és vállalat-szerkezet átstrukturálódása, a piacváltás. Derűlátásukat alig látszik lohasztani az, hogy a csődtörvény életbelépésének másnapján, csak a fővárosban majd 700 cég kért maga ellen csődeljárást; hogy a bíróság elnöke szerint az eljárások többsége felszámolásba torkollik majd; hogy a költségvetés hiánya az első negyedévben – ha leszámítjuk az utolsó pillanatok rémült kozmetikázását – megközelítette az év végére előrejelzettet, s mindennek következtében a tavasszal már félmillió embert kitevő munkanélküli sereg jó, ha decemberben nem lépi túl a 700 ezret.

Ez igazán nem apokaliptikusnak szánt kép. Mindössze a realitás, ami újra és újra felveti azt a mind ez idáig megválaszolatlan kérdést: mégis milyen eshetőségek és lehetőségek adóttak azoknak a millióknak, akiknek nincs sem tőkéjük, sem indíttatásuk, sem bátorságuk ahhoz, hogy

aktív részesei legyenek az eredeti tőkefelhalmozás korának. Mert számukra ezek az évek bizonyos szempontból mégiscsak a váltás időszaka: a szerény, de biztos mindennapokból a teljes bizonytalanság állapotába. Jóllehet a korszerű szaktudás ugyanezen időszak alatt felértékelődött, ám az elavult technológiát és piaci kapcsolatot tükröző ismeretek elvesztették értéküket. Aki csupán fizikai erejét tudja áruba bocsátani, az jósszerivel teljesen kiszolgáltatott helyzetbe jutott. Előtérbe került az egyéni érdekérvényesítés. Mindenkinek magáért kell helytállnia, megszerveznie a maga védelmét, és megszereznie azt a tudásanyagot, amivel bennmaradhat a munka világában, vagy visszatérhet oda.

A munkahelyek nyújtotta védőháló a többség számára gyakorlatilag megszűnt. Hiszen az állami nagyvállalatoknál, ha sokszor ellentmondásosan is, de azért létezett valamiféle humánpolitika. Az alkalmazottak tudásuk vagy képességeik (esetenként összeköttetések) révén bekerültek a „kádertervekbe”. Iskoláztatták, képezték őket, hogy aztán, évek múlva, valamilyen vezető pozícióba jussanak. Emellett a szakmunkásképzésnek is bázisát alkották ezek a – mára zörgő csontvázzá aszalódott – cégek. Széthullásukkal, a termelés és az értékesítés meredek csökkenésével, nemcsak pénz nincs a jövő szakembereinek képzésére, de világos elképzelés sem arra, hogy milyen szaktudás lesz évek múlva kelendő.

A most induló, vagy pár éve működő vállalkozásoknak pedig kész szakemberek kellene. Sem pénzük, sem idejük arra, hogy kezdőkkel bajlódjanak. Jó részüknél a hosszú távú elképzelés is hiányzik. Hajtja őket a jellegzetesen kelet-közép-európai gondolkodás, a „jobb ma egy veréb, mint holnap egy túzok” elve. Hiszen itt minden egyfolytában forr, soha nem lehet tudni a politikai széljárás milyen változásokat hoz, milyen akadályokat görgöt a vállalkozások elé. És ez nem az a talaj, amelyben a hosszú távú gondolkodás gyökeret ereszt.

Az átlagember előtt, aki nem különösebben gazdag vagy nem kiemelkedően okos, két út áll. Vagy képes alkalmazkodni, vagy a perifériára sodródik. Az első utat is járhatja mindenki a maga módján, a maga erkölcsi normái szerint. A tisztas út az, hogy nekiáll megkeresni, mi az a tudás, ami várhatóan kamatozik majd az elkövetkező években. Amit persze mondani könnyebb, mint megtenni egy olyan időszakban, amikor a gazdaság és ipar felkent irányítói is a „majd csak lesz valahogy” alapján hagyják szabadjárá a folyamatokat – egyéb elképzelésük nem lévén. Így nincs mit csodálkozni azon, hogy ennek az útnak sokkalta kevesebben vágnak neki, mint ahányan képesek lennének rá. Az emberek egyszerűen hozzászoktak ahhoz, hogy kijelölik számukra az ösvényt, amelyen haladhatnak, s úgy érzik, addig vannak biztonságban, amíg erről le nem térnek.

Elismerem, nagyon nehéz a gondolati váltás. Az egyik nagyvállalatnál, ahonnan a közelmúltban kétezer embert bocsátottak el, és további másfélezren kapják meg rövidesen a munkakönyvüket, ötven (!) jelentek meg azon a tanácsadáson, amelyen az önkormányzat képviselői és szakértők adtak választ arra, hogyan kezdhet bele valaki saját vállalkozásba. Amikor kiderült, nem arra kapnak eligazítást, hogy mire vállalkozzanak, hanem az indulás módjára tanácsot, a megjelentek egyike kétségbeesetten meg-

jegyezte: „értsék meg, nekem húsz évig mindig megmondták, mit kell csinálnom, hát hogy tudnám most hirtelenjében magam kitalálni? Mondják meg, mit tegyek, és higgyék el, hogy meg tudom csinálni!”

A szervezett segítség hiányzik ahhoz, hogy a meglévő képességeket, adottságokat tudatosítsák. A munkaügyi hálózat mindössze regisztrál, nyilvántartásba veszi a járadékért jelentkezőket, és örül, ha az ügyfél kívül kerül az ajtón. Lehet persze hivatkozni túlterheltségre is, ám az alapvető ok, hogy a munkanélküliekkel hivatalból foglalkozókban is jó adag előítélet munkál. Emberöltőnyi időn keresztül az volt a jelszó, hogy aki nem dolgozik, az ne is egyék, aki pedig dolgozni akar, az talál magának munkát. Ennek következményeként (is) a munkaerő-közvetítőkből ideg-beteg emberek ülnek egymással szemben. Az ügyintéző retteg a munkanélkülitől, hogy az mikor vetemedik tettelegességre, és ugyanakkor le is nézi. A munkanélküli pedig, aki nem érti, hogy miként fordulhatott elő ez a szörnyűség éppen vele, nemegyszer tényleg az ügyintézőn töltene ki a haragját, akiben az ingerült és részvétlen, segíteni nem is akaró bürokratát látja.

Holott rejtett erőforrások, elfelejtett kapaszkodók azért vannak. Hiszen ez a század már mindent produkált, és mindent túl kellett valahogy élni. „Tessék már mondani, hányszor kell újrakezdeni?” – kérdezte tőlem nemrég egy Nógrád megyei parasztnéni. Apja a világgazdasági válság idején lett „földbirtokos”, ezzel egy életre eladósodva. Mire kifizették a részleteket, már kulákká „léptek elő”, és jött a kolhozosítás. A gyerekeket taníttatták, abban a hiszemben, hogy a tudás az, amit nem lehet elvenni senkitől. Most két gyerek a négyből munkanélküli, a téeszt pedig, ami eddig legalább valamelyes megélhetést adott, eresztékeire verték. Szóval ezek most megint nem a béke évei. Ugyanakkor a „harcnak” jó néhány esetben ott vannak az eszközei az egyénnél is – és egyelőre még mindig csak az egyéni túlélés lehetőségeiről van szó –, de nincs, aki ezt tudatosítaná és megtanítaná élni az embereket ezekkel. Ugyanebben a faluban látott vendégül az a munkanélküli kőműves, aki az évek során pár négyszögöles udvarán komplett kis gazdaságot épített fel. Disznót hízlal, tehenet tart, birkákat nevel, nyulakat tenyészt. „Mi soha nem fogunk az önkormányzathoz segélyért járni” – hajtogatta elszántan. (Ugyanakkor pénze már nemcsak takarmányvásárlásra nincs, de arra sem, hogy befizesse a biztosítást, hiába várja kényszervágott tehene után a beígért tízezer forintot, és bárányait sem vették át, mondván, túlsúlyosak, míg a felvásárló haverjainak állatai furcsa mód mind megfelelték a normának.) A lakótelepünkön a könnyűipari üzemmérnök műkörömkészítővé képezte át magát, a lakatos a garázsban diszkont boltot nyitott – mindkettőjük úgy százezer forintnyi tőkével kezdte. Az újult nekirugaszkodás képessége még sokakban benne rejtőzhet, csak éppen szervezett vagy önszerveződésen alapuló segítség nélkül örökre elvesznek. Ezek a formák pedig jószerivel nem léteznek, vagy igencsak torz módon. Mert az már fölért egy abszurd színjátékkal, hogy egy súlyos konjunkturális válságban szenvedő országban a munkanélküliség pártpolitikai színezetet kap, így is megosztva a pártvonalon kívülre szorultak táborát, annak függvényében

ígérve segítséget, hogy egy adott párthoz tartozik-e valaki. (Hogy ne rébuszokban beszéljek, a Pest megyei MDF-es munkaközvetítőről van szó.)

Az önerőből talpraállni képtelen részére marad a perifériára csúszás, és ez várhatóan százazezrekkel történik meg az elkövetkező években. Akinek eladható fizikai erejére senki nem tart igényt, az jó esetben segélyből fog tengődni, rosszabb esetben abból sem. Mindez történik olyan társadalmi környezetben és közhangulatban, ahol sem a másságot, sem az el esettséget nem nézik el, s érdekes módon azok ítélik meg a legkeményebben, akiket hajszál választ el ugyanettől a sorstól. A már idézett munkanélküli kőműves parányi megértést sem tanúsított a szomszédságában élő, ugyancsak munkanélküli cigány családdal szemben: „ezeknek a segélye vitte el a pénzt, amiből utat lehetett volna építeni, üzemet lehetett volna telepíteni”.

Vannak persze a szerencsések (még mindig vagy négymillióan), akik reggel bemehetnek a munkahelyükre, és kézhez kapják a havi fixet. Magárahagyottságuk azonban nem kisebb, és jövőbeli esélyeik sem lényegesen jobbak a már utcára kerültekénél. Tanúsíthatják ezt akár a körzeti orvosok, akiknek egyre gyakrabban azért könyörögnek a páciensek, hogy ne vegyék őket betegállományba. Azzal, hogy a betegség első tíz napját ez évtől a munkaadónak kell állnia, a jelenség várhatóan tömegessé válik. Többen a munkavállalók helyzetének javulását, alkupozíciójának erősödését olyan megoldásoktól remélik, amelyeket a fejlett piacgazdaságokban kezdtek el alkalmazni az elmúlt években. Ezek egyike a dolgozók tulajdonossá válásának elősegítése, aminek magyar változata „munkavállalói részvénytprogram” (MRP) néven került be a köztudatba.

Lehet, hogy ez a harmadik út, bár Nyugaton előfordulási igencsak esetleges. Igaz, megtörténik, hogy csődbe jutott cégek dolgozói ilyen módon próbálják meg menteni az állásukat. Ám sokkalta gyakoribb az, hogy a tőkés, ködös utópiáktól vezérelve, örökösök híján, nevének ily módon való túlélését remélve hagyományozza munkásaira a gyárat. Ugyanakkor, óvatos duhajként, az alapító okiratban mindig kikötik, hogy a részvénytöbbség maradjon a vállalaton belül létrehozott alapítvány kezében, így akadályozva meg azt, hogy a dolgozók kívülállóknak adhassák el a részvényeket. Ott, ahol ilyen kikötés nem volt – Angliában egy csődbe ment busztársaságnál találkoztam ezzel –, a cég talpraállása után, az állam által nyújtott igencsak kedvezményes hitelek megfizetését követően, amikor az emberek teljes jogú tulajdonosai lettek a részvényeiknek, a tőzsdén igencsak hamar „megszabadultak” tulajdonuktól, s lettek újra alkalmazottakká.

A példák mindössze azt kívánják alátámasztani, hogy túlzott reményeket fűzni az MRP-hez (az ingyenes vagyonsztoogatásról nem is beszélve) veszélyes illúzió lehet. Részben azért, mert a tulajdonosi lét önmagában nem garantálja a munkahelyet. Részben, mert valóban résztulajdonossá feltehetően azokban a cégekben lesz az alkalmazott, amelyek termelése kevésbé gépesíthető, és a technológiának szerves része a magasan kvalifikált kézi munka. Nem véletlen, ahol a dolgozók maguk is szorgalmazták az MRP-t – a Herendi Porcelángyárban vagy a Parádi Üvegyárban –,

ott a minőségi kézimunka a meghatározó. Másutt viszont, ahol felvilágosult abszolutista módjára maga a külföldi tulajdonos ösztönözte volna a kedvezményes részvényvásárlást, mint a Chinoi Gyógyszergyárban, ott a dolgozók nem láttak ebben fantáziát. Nemrég azonban megtörtént az első „igazi” dolgozói kivásárlás egy több, mint 3500 dolgozót foglalkoztató, főként építési-szerelési munkákat végző nagy cégnél, a Gyár- és Gépszerelő Vállalatnál. Ez egy jól prosperáló cég, amit az is mutat, hogy a dolgozók gyakorlatilag „pénz nélkül”, az év végi nyereségrészesedésükből vették meg a céget. „Így legalább biztos a munkahelyünk” – hallhattam lépten-nyomon a dolgozóktól, s a menedzsereket is valószínűleg ez vezethette, amikor magukévá tették a legnagyobb kormányzó párt szakértői által felvetett ötletet, és végigvitték azt. Hogy miként fogják feloldani a verseny követelte hatékonyság-növelést (hiszen most a dolgozók harmadának külföldön végzett tevékenysége hozza az árbevétel felét) és a munkahelyek megtartását – amit három évre vállaltak a vállalat megvásárlására kiírt tender alapján – még a jövő titka. Reméljük, hogy sikerül nekik.

A vázolt életutak és sorsok mellett van még egy harmadik lehetőség – az összefogáson alapuló érdekérvényesítés. Ennek beteljesülésére azonban még, félő, évekig meglehetősen kicsi az esély. Ellene hat az elmúlt negyven év, amikor az embereket leszoktatták arról, hogy a velük azonos sorsúakkal együtt keressék érdekeik érvényesítésének módját. A minimális biztonságot mindenki – aki a minimumot hajlandó volt teljesíteni – megkapta. Aki pedig nem felülről várta sorsának jobbra fordítását, azt hamar lekaszált a „fünyírógép”. A kollektív érdekek érvényesítését a politikai rendszer nem tűrte, inkább paternalista módon juttatott kiváltságokat egyeseknek.

Az összefogáson alapuló érdekképviselést akadályozza az is, hogy a politikai erők többsége, a tulajdon szentségét védve, ellene van a tőke és a tőkés bárminemű korlátozásának, így remélve az új tulajdonosi struktúra mielőbbi kialakulását (és jó néhányan ebben a maguk kiváltságos pozíciójának véleglegessé tételét). S végül a közös érdekérvényesítés ellen hat az, hogy akik egymás természetes szövetségesei lennének, azok is gyakran ellenséget látnak a másokban. Akiknek ma még megvan az egzisztenciájuk, biztosak abban, ha összehúzzák magukat és terepszerűvé válnak, akkor átvészselhetik a recesszió időszakát.

Tavaly kialakultak tehát a „vadkeleti” kapitalizmus jellegzetességei a munkaerőpiacon is. A meghatározó elv valahogy így összegezhető: mindenki a maga szerencséjének kovácsa, csak önmagára számíthat, kollektív segítségre nem. Csakhogy az emberek különbözőek, és az elmúlt évtizedek patriarchális viszonyai után – amelyek a középszer felé húzó biztonságukkal alaposan elkényelmesítettek – valószínűtlen, hogy mint Zeusz fejéből Athéné, úgy fognak most hirtelenjében előugrani az autonóm, sorsukat öntudatosan alakítani képes emberek tömegei. Ez a fajta kapitalizmus nagyon pazarlóan és kegyetlenül bánik majd az emberi erőforrással. S ennek következtében, mielőtt kialakulnának az érdekérvényesítés kulturált, összefogáson alapuló és tárgyalásos formái, tovább atomizálódik a társadalom, és zuhannak mélybe a legkiszolgáltatottabbak.

Pomogyi László

A polgári kori szegényügyi igazgatás alapintézménye: a községi illetőség (I.)*

Az intézmény szabályozása

A községi illetőség jogintézménye nem magyar találmány. Előzményei fellelhetők az egyetemes európai jogfejlődésben, még ha a fogalom ottani és hazai tartalma nem mindenben esett is egybe. A kategória kidolgozása a modern jogdogmatika műve: mai ismereteink szerint az intézmény Angliában fogant a XVI–XVII. század fordulóján, onnan terjedt át az európai földrészre, s lett része a kontinentális jogrendszernek. Hazánkba – mint annyi más is a jogtudomány területén – német közvetítéssel került.

Az első központi jogi norma, mely az intézményt szabályozta, a községi ügyek mikénti kezeléséről rendelkező 1851. augusztus 18-i császári pátenst volt. Az utasítás a községi illetőséget mint „községhez tartozás”-t említi, amelyet születéssel, a kötelékbe való felvétellel, illetve „különös személyi viszonyok által” lehetett megszerezni. A községhez tartozás jogot adott a község vagyonának használatára, a választójog gyakorlására, valamint elszegényedés esetében a községi vagyonból való gyámolításra. (Közli Récsi, 1855. II. 38–59. o.)

Ugyancsak császári pátenst oktrojálta Magyarországra az 1859-es keltezésű új községi törvényt, amely részint községi rendtartások szerkesztésére utasított, részint pedig deklarálta, hogy az egyes személyeknek a községhez való viszonya a községi kötelékbe tartozáson, vagyis a községi illetőségen alapul. Ez utóbbi volt irányadó az állampolgári – akkori szóhasználattal: honossági – jogok, illetőleg a szegényellátás tekintetében is. (*Reichsgesetzblatt*, 1859/58. Ismerteti Csizmadia, 1977. 56. o.)

Mindezek a jogszabályok Magyarország területén nem léptek hatályba, mégis úgy tűnik, hogy a magyar közigazgatási gyakorlat több rendelkezést hallgatólag elfogadott belőlük. Ez magyarázhatja, hogy amikor báró Wenckheim Béla, az Andrássy-kormány első belügyminisztere 1867. július 9-én rendeletet bocsátott valamennyi törvényhatósághoz a cigányok kóborlásának megakadályozása tárgyában, abban megparancsolta, hogy „a törvényhatóság területén útlevel nélkül találandó cigányok azonnal

* A tanulmány második részét következő számunkban közöljük.

felfogadtassanak, és illetőségük helyére eltolonczoztassanak”. (1442. R./1867. BM. körrendelet. Közli: Magyarországi Rendeletek Tára [MRT], 1968. 182. o.) Hasonlóan fogalmazott néhány héttel később a koldulás és toloncolás rendezését célzó 4682/1867. BM. sz. körrendeletében is, amelyben szintén a kóborlók „illetőségi községükbe tolonczozását” sürgeti, valamint arra szólítja fel a községeket, hogy a „kebelükbeli munkaképtelen szegényeket maguk tartsák el”.

Ami most már a községi illetőség polgári kori szabályozását illeti, annak kiindulási pontjául az első községi törvény, az 1871:XVIII. törvénycikk említhető. (Magyar Törvénytár [M.T.] 1869–1871., 280–294. o.) A törvénynek ez a része úgyszólván kizárólag a közellátásban részesülő szegények ügyeinek rendezését célozta. Az egyes községek feladatává téve a gondozást-segélyezést, felállította a községi illetőség jogintézményét, mint amely ezentúl a szegényügyi igazgatás alapvető kategóriája lesz. Részletekbe menően szabályozta az illetőség körét és az annak megállapításához kapcsolódó eljárást, hogy minél gyorsabban legyen megállapítható az, melyik községet terheli az ellátási költség.

A törvény szerint „minden honpolgárnak valamely község kötelékébe kell tartoznia” (6. §), s mivel új kategóriáról van szó, rögtön deklarálja, hogy „minden honpolgár azon község kötelékébe tartozik, melynek illetősége alatt e törvény kihirdetésekor áll” (7. §). (A szakirodalom ezt nevezte „eredeti” illetőségnek.) A jogszabály ismeri az öröklött (8–10. §), a felvétel által (11. §) és a kifejezett felvétel nélkül, tehát hallgatólagosan szerzett illetőséget (12–15. §).

Alig négy év múlva a törvényhozás módosította az első községi törvényt, így a községi illetőségre vonatkozó regulák egy része is megváltozott (1876:V. tc.). A reformált jogszabályban már határozott formában nyert kifejezést az az elv, hogy az állampolgár egy időben csak egy község kötelékébe tartozhat (1. §). Részletesebb intézkedéseket tartalmazott az örökbe fogadott gyermekek, az özvegyek és az elvált nők illetősége tekintetében (2–3. §). Ugyanakkor lényegesen megváltoztatta azt a módot, illetve azokat a feltételeket, amelyek alapján a honpolgár illetőséget szerezhett (4–9. §).

Egy évtized múltán azonban már ezek a változtatások sem elégtették ki a gyakorlat követelményeit. Mindent átfogó, új szabályozást kellett tehát kiépíteni, amit az is szükségessé tett, hogy időközben – 1879:L. tc. szám alatt – a parlament megalkotta a honossági törvényt, s a két területet összhangba kellett hozni. Az intézmény újraszabályozását – logikusan – az 1886:XXII. tc., a második községi törvény alkalmából végezte el az országgyűlés. Ez már hosszabb életűnek bizonyult, mint elődei: egyetlen jelentősebb módosítással gyakorlatilag a községi illetőség megszűntetéséig, az 1948:LXI. tc. megalkotásáig maradt hatályban. Éppen ezért célszerű magát az intézményt részletesen ehelyütt ismertetni.

Az 1886:XXII. tc. tárgyunk szempontjából lényeges második fejezete elrettentő példája annak, miként lehet egy jogintézményt a lehető legbonyolultabban és leginkább ellentmondásosan szabályozni. A törvény 5. §-a mindenekelőtt ismételten deklarálja azokat az általános elveket, amelye-

ket az 1876-os módosítás kapcsán már megismerhettünk: „Minden honpolgárnak valamely község kötelékébe kell tartoznia. Mindenki csak egy község kötelékébe tartozhatik. A községi kötelék és az abból folyó illetőség megszűntnek csak azon esetben tekintetik, ha az illető egyén más község kötelékébe lépett.” Ezek után – különbséget téve származékos, önjogú és kisegítő mód között – az illetőség megszerzésének eseteit-lehetőségeit tárgyalja.

Származékos vagy járulékos módon a gyermekek és a férjezett nők juthattak illetőséghez. Egyik csoportra nézve sincs azonban általános szabály, mert általában az illető személyállapoti státusa határozta meg, hogy illetősége kiéhez igazodik. A gyermekek esetében mindez azt jelentette, hogy a törvényes vagy törvényesített gyermekek apjuk, az örökbe fogadott kiskorúak pedig örökbefogadójuk illetőségét követték, míg a törvénytelen ágyból származott gyermekek annak a községnek a kötelékébe kerültek, melybe születésük idején anyjuk tartozott (6. §).

Hasonló volt a helyzet a nők illetőségének tekintetében is. A házasságban élő nő mindig férje illetőségét követte, s azt özvegyként is megtartotta mindaddig, míg önjogúlag más településen nem szerzett polgárjogot. Ha azonban bírósági ítélet kimondta a házasság felbontását vagy a házasság felbontását, a nő „azon község kötelékébe lépett vissza, melyhez férjhezmenetelig tartozott”. Ez alól csak a Magyarországra házasodott, eredetileg külföldi állampolgár nők voltak kivételek, akik – mivelhogy nem volt hova visszalépniük – megtartották a házasságkötéssel szerzett illetőségüket (7. §).

Önjogú vagy szerzett illetőségről akkor beszéltek, ha a honosított vagy eredetileg is magyar, de mindig nagykorú állampolgár saját jogcselekményeivel, saját személyére nézve jutott községi illetőséghez. Formái a település által, illetve a település nélkül való illetőségszerzés voltak (8. §). Településen a törvény egy másik községbe való, az ottani közigazgatási szerveknek bejelentett költözködést értett. (A költözködés szabadságát egyébként rögtön ezután a 9. § deklarálta, igaz, ez – a polgári szabadságjogokhoz tartozván – a korszak jogelveiből egyébként is magától értetődően következett.) A két forma közül a településsel történő illetőségszerzés volt az egyszerűbb, jogilag tisztább, viszont a másik megoldás volt a sokkal gyakoribb, nyugodtan mondhatni: általános.

A költözködő tehát, anélkül, hogy ezzel addigi illetőségét elveszítette volna, bejelentette letelepedési szándékát az újnak választott község előljáróságán. Az otthonvándorlást a község csak taxatív meg határozott esetekben tagadhatta meg, mégpedig:

„a) ha a települő ellen bebizonyítatik, hogy büntett vagy nyereségvágyból elkövetett vétség miatt van jogerős határozattal vád alá helyezve, vagy büntett avagy ugyanilyen vétség miatt hozott ítélet hatálya alatt áll;

b) ha a község terhelése nélkül magát fenntartani nem képes;

c) ha legutóbbi állandó tartózkodása helyétől kielégítő erkölcsi bizonyítványt fel nem mutathat” [9. § a)–c) pont].

Ha a települő később a községi kötelékbe is fel akarta magát vétetni, ezt – a letelepedésétől számított négy éven belül – akár szóban, akár

írásban kérhette. A község az illetőséget azonnal megadhatta, megtagadnia azonban nem volt szabad, ha a települt a községben két év óta állandóan lakott, ha e két év alatt ugyanott községi adót fizetett, vagy ennek nemlétében egyéb közterheket folytonosan viselt, illetve ha időközben a 9. § előbb említett pontjai alatt érintett kivételek alá nem esett (11. §).

Látszólag hasonlóan tiszta a jogi képlet a település nélkül történő illetőségszerzés esetében is: „Aki azon községből, melynek kötelékében volt, más községbe költözik át, ezáltal a régi községi kötelékből még nem lép ki: ha azonban az új községben négy évig folytonosan lakik, ennek községi terheihez járul, és ezen község ellene a 9. § a), b), c) pontjaiban megállapított kifogásokat ezen idő alatt nem érvényesíti, ezen község kötelékébe tartozónak s az előbbi községből kilépettnek tekintetik még akkor is, ha települési szándékát be nem jelentette...” (10. §). A törvény tehát teljesen egyértelműen fogalmaz: aki ezeket a feltételeket teljesíti, illetve akire nézve a megtagadási okok nem állnak fenn, az új lakóhelyén a jogszabálynál fogva községi illetőséget szerez.

A jogalkotó sejthette, hogy a most bemutatott két illetőségszerzési forma nem minden esetben lesz alkalmas a vitás illetőségi ügyek tisztázására, ezért a törvény 16. §-ában rendelkezett az ún. kiegészítő illetőségről is. E „szükségparagrafus” szerint azokban az esetekben, melyekben az illetőség a fentebbi paragrafusok alapján nem deríthető ki, az állampolgár az alábbi sorrendben abban a községben szerezhetsz illetőséget, a) melyben adót fizet; b) melyben született; c) melyben az utolsó öt év alatt a leg-hosszabb ideig tartózkodott; d) ha lelenc, abban a községben, melyben találták; végül e) ahonnan a hadseregbe bevonult.

Az illetőségszerzés módozatait-formáit szabályozó passzusok után fontos tételt deklarál a törvény. A 13. § azt mondja ugyanis, hogy „aki a községi kötelékbe felvétetett, rendes községi taggá válik, a községi tagoknak a jelen törvény által biztosított jogaiban részesül, s a községi kötelékből eredő kötelezettségeket teljesíteni tartozik”. Mindez azt jelenti, hogy az európai szabályozásokkal ellentétben a magyar jogalkotó – legalábbis a törvény szövegében – összemosta a községi illetőség és a községi tagság (vagy községi polgárjog) intézményét: a magyar törvényhozók ugyanis az illetőséghez közjogi jogosítványokat kapcsoltak.

Első olvasásra is szembeűő hiányosságokat, ellentmondásokat lehet felfedezni a törvényi szabályozásban. Ami például a származékos szerzősmódot illeti, semmiképpen sem tűnik szerencsésnek, hogy a törvény rendkívül merev kapcsolatot létesített az apa és gyermekének illetősége között. Ez ugyanis a gyakorlatban azt jelentette, hogy kiskorúsága idején, tehát 24. életévének betöltéséig a gyermek önnön jogán nem léphetett másik község kötelékébe. Mintha a jogalkotó nem számolt volna a társadalmi mobilitás folyamataival, amelyek éppen ezekben az években példának okáért a székesfővárosban nagyon is érzékelhetőek voltak. Bizonyára gyakran előfordult, hogy a nagykorúságától még esetleg több évre lévő gyermek munkát keresve elhagyta a szülői házat, családát alapított, esetleg egzisztenciát teremtett, s mindeközben továbbra is szülőfalujának

kötelékéhez tartozott. Így az új lakóhelye még nem, a régi már nem segítette, illetve ez utóbbival – mely alkalmasint az ország másik végében is lehetett – volt kénytelen intézni ügyes-bajos dolgainak jelentős részét.

Vagy egy másik, bizonyára nem ritkább eset: „Tegyük fel például, hogy valaki hosszú ideig, talán évtizedeken át állandóan ugyanazon községben lakik, anélkül, hogy annak terheihez hozzájárulna. Ekkor rövid időre eltávozik, s másutt oly helyzethez jut, hogy eltolonczoltatását vonja maga után. A hatóság a tolonczolás foganatosíthatása czéljából kikutatja ezen egyénnek községi illetőségét... s ilyenül, mivel saját jogán illetőséget nem szerzett, szülője jogán talán éppen az ország ellenkező sarkában fekvő valamely község állapíttatik meg, melynek az illető – úgy lehet – soha életében mégcsak táján sem járt.” (Viczián, 1909. 68–69. o.)

Hasonlóan merev és a mindennapi élet szempontjából hasonlóan értelmetlen a jogszabály 7. §-ában olvasható passzus, miszerint „a nő, ha bíróilag elválasztott, vagy ha a házassági kapocs bíróilag felbontottnak mondatott ki, azon község kötelékébe lép vissza, melyhez férjhezmenetelig tartozott”. Részint ugyanis az ágytól és asztaltól való elválasztás még nem feltétlenül jelentette a házasság végleges megszűnését: az egykor volt házaspár utóbb felújíthatták az életközösséget, s ezzel a feleség ismét a férj illetőségébe lépett. Jóllehet ez automatikusan történt, a kényszerű váltás mégis bizonyára sok bosszúságot, a közigazgatási szerveknek pedig rengeteg munkát szerzett.

Ennél is érthetlenebb, hogy a jogalkotó az elvált asszonyt automatikusan visszautalta a férjhezmenetele előtti – legtöbbször tehát valószínűleg a szülői ház szerinti – község kebelébe. Nota bene az ötvenéves asszonyt is, aki aligha költözött vissza régi-új községébe: részint, mert nem akart, hiszen társadalmi kapcsolatait több évtizedes házasságának színhelyén alakította ki, esetleg ide kötötték gyermekei is, részint pedig, mert nem volt miért visszaköltöznie, hiszen időközben szülei meghalhattak, testvérei, rokonai elköltözhettek, a birtokot – ha volt – eladhatták stb. (Példáim – kétségtelen – csupán feltételezések, s az olvasó számára esetleg erőltetettnek is tűnhetnek. Pedig korántsem azok. A levéltári iratok, de akár a belügyminiszterhez vagy a közigazgatási bíróság elé került tényállások emezeknél sokkal bonyolultabb variációs lehetőségeket is tartalmaztak, olykor-olykor egyenesen elképesztőeket. Egyikről-másikról a végrehajtási gyakorlat ismertetésekor szó esik majd.)

Hasonlóan anakronisztikus a törvénynek az önjogi illetőségszerzésről szóló része is. Mint korábban már említettem, a jogszabály 10. §-a akként rendelkezik, hogy bizonyos feltételek teljesítése (négy évi folyamatos helybenlakás, a község terheihez való hozzájárulás), illetve a 9. §-ból ismert kifogási okok hiánya esetén a községbe költöző személy ott illetőséget szerez. Ehhez képest a 12. §-ban az olvasható, hogy „ha a községi kötelékbe való felvétel település nélkül kéretik, e felett, további fellebbezés kizárásával, a község határoz.” Csakhogy a községnek nem volt miről határoznia. A négy évi helybenlakás, illetve a közterhekhez való hozzájárulás ugyanis ténykérdés, azokon nincs mit mérlegelni. A kifogások megtételére adott idő pedig jogvesztő határidő, ha tehát ezt a község

képviselőtestülete elmulasztotta, utóbb már nem hivatkozhatott fenntartásaira.

Ugyanakkor lehet úgy is értelmezni ezt a szakaszt, hogy a község kizárólag csak pozitív tartalmú határozatot hozhat: a feltételek megléte esetében tehát a községbe újonnan költöző a törvény erejénél fogva szerzi meg az illetőséget, s a község ezt csupán megállapítja, konstituálja, ami annyit is jelent, hogy ebben a kérdésben nincs döntési jogköre.

A törvényalkotó minden bizonnyal így értelmezte, máskülönben nehezen volna védhető a fellebbezés lehetőségének kizárása. Ugyanakkor teljesen egyértelmű, hogy a községi képviselőtestületek döntési jogkört véltek felfedezni az ominózus 12. §-ban. A következmény, mint majd látni fogjuk, katasztrofális volt.

Eppen úgy, amiként katasztrofális volt az önjogú illetőségszerzés feltételeként megkövetelni, hogy a községbe költöző személy „a község terhelése nélkül magát fenntartani képes” legyen (9–10. §). Hadd emlékeztessenek rá, hogy a törvény miniszteri indokolása szerint az intézmény felállításának éppen a szegénység kezelése, a szegényügyi igazgatás hatékonyra tétele volt a célja. Mi több, az 1886:XXII. tc. 145. §-a félreérthetetlenül az illetőségi községekre terhes feladatát: „A mennyiben a jótékony intézetek segélye és egyesek könyöradománya a község szegényeinek ellátására elegendő nem volna: a község, a helyi viszonyokhoz képest, gondoskodni tartozik a községben illetékes mindazon szegények ellátásáról, kik magukat közsegély nélkül fenntartani egyáltalában nem képesek.” Az eredmény, nem nehéz elképzelni, egy teljesen működésképtelen szegénységélyezés, szegényügyi igazgatás lett. Igaz, mint azt a későbbiek majd illusztrálják, erről nem csupán az illetőségi községek tehettek.

Az illetőségszerzés kisegítő formájának már pusztá léte is elgondolkoztató, s a gyakorlat később messzemenőig igazolta a baljós előérzeteket. A jogalkotó által nyilvánvalóan szükségmegoldásnak szánt módszert ugyanis a végrehajtó szervek nagyon is sűrűn voltak kénytelenek alkalmazni. Leginkább azért, mert a két „rendes” mód számtalan esetben nem volt elegendő az illetőség kipuhatolására. Különösen a társadalom periferiális rétegeire nézve volt ez igaz: a szegényházi és kórházi ápoltakra, a toloncok, lelencek csoportjára, nem is beszélve a kóbor cigányok több tízezres tömegéről. (Talán éppen ez utóbbi réteg miatt került a 16. § utolsó bekezdésébe, hogy egész családok hovatartozását a családfő illetősége döntötte el.)

Az illetőségszerzés módozatainak számbavétele után néhány szóban szükséges utalni az eljárási szabályokra. Az első, ami szembetűnő – s ami a későbbiek szempontjából felettébb nagy hiba volt –, hogy a jogalkotó nem határozta meg pontosan az illetőségi ügyekben döntésre jogosult egyedi vagy testületi szerveket. Ennélfogva ezt csak a későbbi jogszabályok (pl. az 1929:XXX. tc.), illetve a gyakorlat alakították ki. Addigra azonban ez a törvényhozói felületesség rengeteg zavart, kellemetlenséget és értelmetlen munkát okozott.

A vitás illetőségi ügyeket tekintve, ha a helyi (községi, városi) hatóság az illetőség megadását problematikusnak találta, köteles volt az ügyet a felsőbb hatósághoz felterjeszteni. A vitás illetőség eldöntésére hivatott hatóságok a főszolgabíró, az alispán, a közigazgatási bizottság, illetve a belügyminiszter voltak (18. §), s ehhez jött még 1897. január 1-től a Közigazgatási Bíróság fóruma. Amint látható, a vitás illetőségi ügyek eljárási rendszere olyan bonyolult volt, hogy szakavatott jogász sem tudott egykönnyen kiigazodni rajta. Ugyanezt elvárni a községi képviselőtestület iparos vagy parasztember tagjaitól, legjobb esetben a jegyzőtől, nem vall nagy gyakorlati érzékre. A felsőbb hatóságokhoz került akták mennyiségében megmutatkozó eredmény már emiatt is döbbenetes volt. S ehhez még tegyük hozzá, hogy a községek gyakran ki is használták a jogszabályi zavart: a jogorvoslati fórumok törvényes igénybevétele mellett nem is kellett különösebb rosszindulat ahhoz, hogy egy-egy illetőségi ügyet évekig elhúzzanak.

Jogértelmezés és jogegységesítés

A bonyolult és ellentmondásos törvényi szabályozás miatt a jogintézmény tárgyában szükségszerűen túlburjánzó jogértelmezési és -egységesítési tevékenység alakult ki: a mennyiségét tekintve ugyancsak soványka szakirodalmi termés is száznál jóval több idevágó irányadó bírósági eseti döntést és elvi jelentőségű közigazgatási határozatot sorol fel. Különösen az önjogú illetőségszerzésre vonatkozó szabályok értelmezésénél mutattak nagy aktivitást az állami szervek.

A kérdéskörre vonatkozó szabályozás ismeretében mindez nem meglepő. Egyrészt azért nem, mert az illetőségszerzés leginkább tipikusnak tekinthető esete az önjogú, azon belül is a település nélküli szerzőmód volt, ami értelemszerűen a vitás ügyek mennyiségében is kifejezésre jutott. Másrészt – és talán ez a lényegesebb ok – ez a terület a településeknek sokkal több beavatkozási lehetőséget kínált, mint a származékos szerzőmódok kategóriája. Egy köznapi példával illusztrálva: az, hogy valaki a községben született-e s ezáltal ott az illetőségre jogot formálhat vagy sem, ténykérdés, amit az anyakönyvek vagy alátámasztanak vagy megcáfolnak. A képviselőtestület tehát hiába ódzkodott, hiába ráncigálta elő mondvacsínált kifogásait, előbb-utóbb el kellett ismerje a kapcsolat létezését. Ezzel szemben az, hogy valaki el tudja-e magát és családját a község terhelése nélkül tartani, hogy erkölcsös életet él-e, hogy hozzájárul-e a községi közterhek viseléséhez akkor, amikor gazdája vagy más munkaadója fizeti utána az adópengőket, mind-mind vastagon megítélés kérdése. S a községek – hacsak teheték – igyekeztek minél megfontoltabb és lehetőleg negatív tartalmú döntéseket hozva „menekülési ösztönüknek” megfelelni, hiszen a szegénységélyezés, a gyermekvédelem, a toloncolás nálunk honos rendszere mellett ez létérdekük volt.

Míg az önjogú és származékos illetőségszerzés területén a központi szervek a lehetséges községi kifogások számát próbálták redukálni, addig

az eljárásjogi szabályok értelmezésével és egységesítésével az időhúzó taktikának akarták elejét venni. Hogy szükség volt erre is, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy az illetőségi ügyek nem csekély százaléka évekig is elhúzódott. Jóformán bármelyik publikációt, bármelyik levéltári iratot megidézhetném ennek az állításnak az alátámasztására. Megint más kérdés, hogy az „évekig” kifejezés a konkrét ügyben mekkora időtartamot jelentett. M. J. kiskorú gyermekeinek esetében pl. több, mint tíz évet, hiszen 1919-ben már alispáni határozat volt ügyükben, de a Közigazgatási Bíróság csak 1929. január 28-án döntötte el véglegesen illetőségük kérdését. (2101/1928. K. B. sz. hat., Peregriny-Jacobi, 276. o.) Nem állítom természetesen, hogy a tízéves átfutás lett volna a tipikus, de hát egy közsegélyre szoruló, magatehetetlen öregembert ennél sokkal rövidebb idő alatt is lehetetlen helyzetbe hozhatott a bürokrácia.

A képlet tehát egyszerű: az állam nem akar pénzt költeni – vagy legalábbis nem sokat – a szegényügyre, a gyermekvédelemre, az egészségügyre (ha nem is pontos a kifejezés, de talán mondhatnánk: a szociálpolitikára), és rátestálja ezt a feladatot a községekre. Ámde a büdzsájuk egyensúlyát féltő települések sem kapkodnak ezért a munkáért, s menekülséi ösztönüktől vezérelve igyekeznek minden illetőségi kérést megtagadni. A két érdekmező ütközésekor azonban a központi állami szervek voltak döntési – tehát jobb – pozícióban: szinte valamennyi eljűk került ügyben kiterjesztőleg értelmezték a jogszabályokat, részint az illetőség elismerésére kényszerítve ezzel az adott községet, részint pedig az állam számára kedvező irányba terelve a majdani jogi praxist.

A kiterjesztő értelmezésre egészen kiváló példa az a gyakorlat, melyet a központi szervek a községi terhekhez való hozzájárulás megítélésében alakítottak ki. A kiindulópont egy 1887-es elvi jelentőségű belügyminiszeri határozat, amely a törvény meglehetősen pontatlan megfogalmazását (illetőséget az szerezhet, aki „...az új községben négy évig folytonosan lakik, ennek községi terheihez járul...”) még akként értelmezte, hogy „az 1886:XXII. tc. 10. §-a értelmében az illetőség megszerzésére a négy évi folytonos lakáson kívül a négy évi községi közteherviselés, illetőleg azzal való megrovatás is kívántatik” (55469/1887. B. M. sz. hat., Petrók, 1909., 74. o.). Nem kellett azonban hozzá egy évtized, s a belügyi kormányzat módosított álláspontján: az addigi négy helyett már csak egy évi adózást követelt meg az illetőség elnyerésének feltételeként. (106583/1894. B. M. sz. hat., Petrók, 1909., 57. o.) Ám a tisztviselők éppen csak megszokták az új regulát, napvilágot látott a Közigazgatási Bíróság 19/1897. K. B. sz. ítélete (Petrók, 1909., 62. o.), benne az új szabály: az illetőség elnyeréséhez „...nem kívántatik az, hogy az illető a községi terhekhez négy éven át folytonosan járuljon, hanem elégséges, ha négy évi folytonos lakás mellett általában a község terheihez járul”. Ez is eléggé pontatlan fogalmazás, de néhány év múlva a testület egyértelművé tette a helyzetet: 2508/1901. és 1089/1902. sz. határozataiban (Czebe, 1938. 76–77. o.) „a bíróság egyöntetű gyakorlatára” hivatkozva a négy év alatti egyszeri teherviselést határozta meg feltételül. De mert így még mindig sokan voltak, akik – nem fizetvén adót – nem juthattak illetőséghez, a Közigazga-

tási Bíróság előbb 1907-ben, majd 1915-ben oda nyilatkozott, hogy „a község terheinek viseléséhez való hozzájárulásra nézve a törvény nem kívánja, hogy pénzbeli legyen, azaz személyes szolgálat útján is történhetik a hozzájárulás”. (2085/1907, ill. 5879/1915. K. B. sz. hat., Peregriny-Jacobi, 278. és 284. o.) A gyakorlat illetően fordulása révén kaphatott illetőséget – pusztán munkája elvégzésével – a községi kanász, az önkéntes tűzoltó, a néptanító és még sok más községi alkalmazott is.

Kézenfekvő a kérdés: mi lehetett az oka annak, hogy a központi állami szervek ennyire következetesen és ennyire erőteljesen a kiterjesztő értelmezés mellett törték lándzsát. A magam részéről nem hiszem, hogy kizárólag az akkortájt sokat reklámozott jogállamiság eszméje vezérelte volna csak őket. Alighanem befolyásolta határozataik tartalmát az is, hogy a községek rákényszerítése az illetőségi kapcsolatok elismerésére végső soron a központi költségvetést kímélte. És bizonyára jól jött ez az akkori kormányoknak, még akkor is, ha a századforduló környékétől ők is egyre többet voltak kénytelenek áldozni a szegényügyre és a szociálpolitikára.

Hivatkozások

- Czebe Jenő: *A magyar községi illetőségi jog és a magyar állampolgársági jog szabályai* (Tekintettel a kifejlődött joggyakorlatra, s kiegészítve az elszakított területeken érvényben levő állampolgársági rendelkezésekkel és jogesetekkel), Bp., 1938.
- Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*, Bp., 1977.
- Magyarországi Rendeletek Tára* (MRT), 1986.
- Magyar Törvénytár* (MT).
- Peregriny Géza–Jacobi Roland: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet*, Bp., é. n.
- Petrók Gyula: *Illetőség, elhagyottá nyilvánítás, közsegélyezés*, Kaposvár, 1909.
- Récsi Emil: *A közigazgatási törvénytudomány kézikönyve*, 1855.
- Viczian István: *A községi szervezet néhány főbb kérdése* (Párhuzam a magyar és a külállamok községi törvényei között), Bp., 1909.

Bill Jordan

Bölcs tanácsadás*

A huszadik század elején, és főleg az első világháború alatt és után, a szociális munka identitáskriszisért élte, mivel alapfeltevéseit a politika és a pszichológia változásai megkérdőjelezték. Ha az előrelátás hiányát és az antiszociális viselkedést nem pusztán valamiféle ismerethiány, hanem mélyebb pszichológiai folyamatok okozzák – melyeknek még a középosztály is ki van téve –, akkor az erkölcsi eligazítás, bármennyire őszinte is, nem elegendő vagy nem helyénvaló. Ha az osztályérdekek nem kerülhetnek a gazdasági fejlődésen keresztül egymással összhangba, ha a fejlődés valójában élezi az osztályellentéteket, akkor az önkéntes jótékonyság nem megfelelő válasz a szegénységre és a nyomorúságra.

Ezek a kétségek kétszeres kihívást jelentettek, mivel egyszerre támadták a szociális munkások személyes elkötelezettségének alapjait, és az új szakma politikai előfeltevéseit. Tehát alapjaiban kérdőjelezték meg a szociális munkát, ráadásul abban az időszakban, amikor az állam óvatosan kezdte beavatkozási körét kiterjeszteni a munkanélkülieknek szóló szolgáltatások, a lakásépítés és az egészségügy területén. A munkásosztályt az kovácsolta egybe, és új szószólovját, a Munkáspártot az tette erős politikai tényezővé a két világháború között, a magas munkanélküliség és a nagy tömegekre kiterjedő nyomor korszakában, hogy állampolgári jogon ígérte a társadalom minden egyes tagjának az életminőség tisztességes minimumának kollektív biztosítását. Sok idealista fiatalember, aki az első világháború előtt szociális munkás volt – például Attlee vagy Dalton –, vált munkáspárti politikussá ebben az időszakban.

Az első világháború előtt a vezető szociális munkások nagy közmegebecsülésnek örvendtek, és beleszólásuk volt a fontos szociálpolitikai döntésekbe. Ott ültek a Szegénnytörvények Királyi Bizottságában, és aláírói voltak a *Többségi Beszámolónak*, mely arról szólt, hogy a szegénység kezelésének ezt a fontos eszközt hogyan kellene modernizálni és átdolgozni. A szociális munka láthatóan afelé tartott, hogy a megváltozó vi-

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

lágban egyike legyen az új siker-szakmáknak, és magához vonzza az idealista hevíletű emberek legjobbjait. Az első világháború után e biztató kilátásoknak vége szakadt. Ehelyett a politikai fejlődés, az osztályviszonyok, sőt még a személyes problémák jellemző felfogása is megváltozott. A szociális munkások viszont ottmaradtak bezárva a gondolkodás, cselekvés és létezés régi módszereinek sémáiba.

De csak a morális klíma változott, maga a világ nem mutatott gyors vagy drámai átalakulást. Ehelyett megfeneklett és kényelmetlenül vergődött, ahogy a régi értékek kimentek a divatból, de új értékek nem léptek a helyükbe. A szociális munkát az emberi problémák ósdi, divatjamúlt és egyre inkább elvetendő megközelítései közé sorolták – legalábbis önkéntességen és jótékonykodáson alapuló formáiban. Bizonyára igen fájdalmas szakasz volt ez a szolgálatok munkásai számára, akik kétségtelenül ráébredtek eszméik és módszereik elavultságára, de nem sokan voltak képesek közülük új válaszokat találni az új helyzetek új kérdéseire.

Hogy egy kis ízelítőt adjak, milyen is lehetett ez a korszak, Paul Scott-nak az indiai brit uralom utolsó éveiről szóló regényeinek egyikéből idézek. Bár talán nem tűnik egyértelműnek, hogy párhuzamot lehet vonni az indiai angol uralom morális összeomlása és a szociális munkát aláátmasztó értékek eróziója között, én úgy érzem, ezek a művek megvilágító erejük. Scott regényei azokat a dilemmákat mutatják be, melyekkel az előjogokon és osztálykülönbségeken alapuló jótékonykodás minden formája szembekerül, amikor az alávetett osztály vagy faj immáron követelni kezdi személyes és politikai egyenjogúságát. Ahogy e művek sugallják, az erkölcsi rend eróziója a legszemélyesebb problémákban épp úgy felszínre bukkan, mint a politikai villongásokban, és legfájdalmasabban azok élik meg, akik megpróbálják áthidalni az osztály- és faji konfliktusok által teremtetett szakadékot. Ebben az értelemben ezek a példák fontosak a mai dél-afrikai, de nem lehetetlen, hogy a brixtoni szociális munkások számára is. Scott „Birodalmi kvartett”-jének első részében két szereplő testesíti meg különösen ezt a problémát.

Crane kisasszony, egy középkorú vénlány, aki nevelőnőként jött Indiába, majd képesítés nélküli tanítónő lett, képtelen áttörni fiatal indiai kollégájának, Chaudhuri úrnak tüskés tartózkodását: „valami együttérzést nélkülöző csend ... zuhant le közéjük minden esetben, amikor egyedül maradtak”. A felkelés kitörése miatt egy isten háta mögötti faluban ragadnak, és megpróbálnak együtt visszajutni a városba. Crane kisasszony úgy érzi, hogy „... közel volt ahhoz, hogy túljusson azon az akadályon, amelyen valójában harmincöt évnyi erőfeszítés és akarás sem segítette át; az akadály, mindegy, hogy mennyire volt magas vagy alacsony, vagy hogy mennyire kitartóan próbált az ember túljutni rajta, mindig útját állta a gondolatok azon áramlásának, melyeket egy olyan emberhez intéztél volna, akinek a bőre más színű, mint a tiéd. Ha csak akkorka volt is, mint egy kavics, az akadály mindig ott volt, és szétrombolta ennek az áramlásnak a tisztaságát, a gondolatok tisztaságát”.

Az úton felkelőkbe ütköznek, Chaudhuri urat agyonverik, és Crane kisasszony – aki kisebb sérülésekkel, de épen kerül ki az ügymből – sírva

ül mellette, és a kezét fogja mindaddig, míg megérkezik a rendőrség. Később, nagyon kimerülten és zavarodottan ezt gondolja:

„Évekig, majdnem egy évszázadig, az indiaiak azokat a könyveket olvasták, melyeket az angol radikálisok, az angol liberálisok írtak. Látnod, ezek magok voltak. Magok, melyek az indiaiak képzeletének és az angolok képzeletének termőföldjébe hullottak. És ezekből valami nagyon egészséges, valami nagyon komoly dolog volt hivatva kikelni, tele méltósággal, tele gondolatokkal és kedvességgel és békével és bölcsességgel... Hosszú-hosszú éveken át ígértünk, és mindig megtaláltuk a módját, hogy elhalasszuk az ígéret teljesítését. És tettük ezt mindaddig, míg az ígéret már nem ígéretnek látszott, hanem félrevezető hazugságnak tűnt, még számomra is, nemhogy az indiaiak számára, akik ugyanúgy gondolkodnak, éreznek, mint én, és ugyanazt tudják. És a tragédia az, hogy közénk áll egy csekélység, a bőrünk színének különbsége, és megakadályozza, hogy keresztüllássunk egymás gyengeségein, és betekintsünk egymás szívébe. Mert ha keresztüllátunk rajtuk, és beléjük látunk, akkor értenünk kell őket. És amit meg kell értenünk, az az, hogy az ígéret, ígéret; azt teljesíteni kell.”

A huszonéves Daphne Manners, a tartományi kormányzó unokahúga nemigen érez együtt a brit társadalmi berendezkedés etoszával. Barát-ságba keveredik Hari Kumarral, egy megkeseredett, régebben előkelő magániskolába járt indiaival, aki apja öngyilkossága után egy fillér nélkül maradt. Kapcsolatuk egy bizonyos pontján ráébred, hogy a szexuális tabu önnön emberi hitelességének próbája:

„Ez akkor volt, amikor már tudtam, hogy valóban szeretem Harit, és szeretném, ha mindig a közelemben lenne, és ugyanakkor kezdtem félni tőle... Úgy éreztem, mintha mindenki olyannak látná kapcsolatomat Harival, mint logikus, bár rémisztő következményét kísérleteinknek, melyek mindegyike arra szolgált, hogy kitörjünk elkülönült kis csoportjainkból, és megtanuljuk, miképpen tudunk együtt élni; rémisztőnek, mivel szembesülésünk a mindenki számára kötelező legalapvetőbb törvény megszegésével – hogy ugyanis fehér férfinak lehet viszonya bennszülött leánnyal, de a bennszülött férfi és fehér nő kapcsolata még mindig tabu – nem lehetett érzelmektől mentes.”

Daphne tudatában Harival való kapcsolatának kérdése kibogozhatatlanul összekeveredik azzal, amit a fehérek felsőbbrendűségének hitén nyugvó indiai brit uralom erkölcsi megalapozottságáról gondol.

„Úgy gondoltam, hogy az egész rohadt indiai kalandunk forrpontjához érkezett. Így kellett lennie, mivel a dolog az erőszakon alapult. Egykor talán működésben voltak morális erők is, épp úgy, mint fizikai erők. De a morál megsavanyodott. Mára már megsavanyodott. És ez a savanyúság tükröződik az arcunkon. Az asszonyok rosszabbul néznek ki, mint a férfiak, mivel számunkra a fizikai felsőbbrendűség tudata nem természetes. A fehér férfi érezheti magát fizikailag felsőbbrendűnek Indiában anélkül, hogy neméről le kellene mondania. De mi történik egy nővel, aki kénytelen azt mondania magának, hogy a körülötte látható férfiak kilencvenkilenc százaléka egyáltalában nem férfi, csak egy alacsonyabbrendű faj

egyede, melynek legjellemzőbb megkülönböztető jegye a színe. Mi történik, ha nem nélkülivé teszel egy egész nemzetet, mert úgy bánsz velük, mintha eunuchok lennének? Mert ugye ezt csináltuk?”

Ezek a példák két dolgot mutatnak, egyrészt, hogy összeomlott az az erkölcsi rend, melyen a jótékonyság kiváltságos helyzete nyugodott; másrészt, hogy lényegében elveszett a „felsőbbrendű” osztálynak vagy fajnak a társadalmi rendben elfoglalt saját helyébe vetett hite. Igen hasonló helyzettel kellett a két világháború között az angol szociális munkának szembenéznie. A viktoriánus szociális munkát irányító erkölcsi elveket univerzális morális értékeknek tekintették, melyek mindenfajta szociális tevékenységre érvényesek. Ezt az előfeltevést megkérdőjelezte a társadalomtudományok új ismeretanyaga, az új irodalmi köztudat és a munkásosztály alakuló politikai öntudata. Egyfelől kiderült, hogy a viselkedési minták nem egyetemesek és minden korban egyaránt érvényesek. A fiatalok valamennyi társadalmi osztályban követelték a felszabadulást a társadalmi és szexuális szerepek korlátai alól. A szocialisták felhívták a figyelmet a munkásosztály értékeire, a szolidaritásra, közösségiségre, nagylelkűsége, életörömrre, együttműködésre; s rámutattak, hogy ezek mások – és alighanem jobbak –, mint a középosztály értékei, az önmegtartóztatás, takarékoság, szorgalom, individualizmus és verseny. Másfelől a társadalmi rend forradalmi felforgatásától való félelem a középosztályt (melyből a szociális munkások származtak) egyre védekezőbbé, öntudatosabbá és konzervatívabbá tette. Nagy hangsúlyt fektettek a társadalmi fegyelem és köteleességteljesítés szükségességére. Hangsúlyozták, hogy veszélyes túl nagy hatalmat és cselekvési szabadságot adni az alsóbb rétegeknek, mivel ezek képesek az öngyilkos könnyelműsége.

A viktoriánusok számára a kliens önmeghatározáshoz való joga alapvető elv volt. Az embereknek szabadoknak kell lenniük, hogy megválaszthassák sorsukat. Saját maguknak kell dönteniük, hogy mit tesznek az életükkel. A huszas évekre ez az alapelv nagy mértékben módosult. Nincs már szó arról, hogy az ember mindig szabadon cselekednék. Viselkedését – mostanra felismerve – jelentősen befolyásolják láthatatlan pszichológiai és társadalmi erők. Emiatt nem tételezhető fel róla, hogy rendelkeznie a racionális és bölcs választás szabadságával. Az önmeghatározás képessége inkább *pszichológiai cél*, semmint általános alapelv. A szociális munka éppen azt szolgálja, hogy segítse az embereket felszabadulni az irracionális pszichológiai erők vagy a kulturális szemellenzők hatása alól, amelyek korlátozzák képességüket a valódi választásra. Az emberek nem lehetnek megbízhatóan felelősek és józanul gondolkodók mindaddig, míg át nem esnek az útmutatás és megváltozás folyamatán. Eközben bizonyos mértékig meg kell őket védeni döntéseik következményeitől, és bizonyos mértékig figyelmeztetni vagy kényszeríteni kell őket arra, hogy ellássák mások és a társadalom iránti kötelezettségeiket. A kliens önmeghatározáshoz való joga azt jelentette tehát, hogy hagyni kell választani, de csak mihelyt képesnek látszik „értelmes” döntést hozni, vagyis olyan döntést, mely értelmesnek tűnik a szociális munkás (alapvetően középosztálybeli konzervatív) mintái szempontjából.

Ekkortájt egyfajta gondolati szakadás következett be a szociális munka elméletében. Egyrészt új megközelítések alakultak ki, melyek pszichológiai elméleteket és technikákat foglaltak magukba. A terápiás ülés teljes mértékben művi környezetében – a szociális vákuumban – az etikai semlegesség és a bátorító megengedés radikális formáját képviselték. A tanácsadási óra alatt mindent szabad volt; a kliens kiönthette minden rosszérzését, gyűlöletét, minden romboló indulatát, antiszociális impulzusát anélkül, hogy ellenállástól vagy szembeszegüléstől kellett volna félnie. Tehette ezt mindaddig, amíg a fantázia világán belül maradt.

Másrészről a szociális munka bizonyos ágai erőteljesebben azonosultak a törvényvégrehajtás és a társadalmi konformitás őrzésének feladatával. Úgy tűnt, hogy a kliensek bizonyos csoportjainak hosszabb távú védelemre vagy képzésre van szükségük. A szociális munka ezen csoportjaival szemben (különösen bentlakásos intézményekben) megengedetté vált a pszichológiai manipuláció és a tekintélyelvű irányítás felhasználása. Mindenekfelett pedig, az állami ügynökségeknél foglalkoztatott, törvényes hatalommal és kötelességekkel felruházott szociális munkások száma növekedni kezdett, míg az önkéntes szervezetekben dolgozó, ilyen hatalommal nem rendelkezőké csökkent.

Az első világháborúval kezdődő átmeneti korszakban a szociális munka etikájának új határai semmiképpen sem nevezhetők világosnak. A professzió szakmai zavarainak esett áldozatául az az amerikai oktatási szakember, Homer Lane, akinek deviáns tevékenysége nem keveset tett e határok körvonalazásában. Lane éppen az első világháború előtt jött Angliába, és a belügyminisztérium anyagi támogatásával problémás serdülők számára nyitott intézetet, amely demokratikus köztársaság módjára működött. Eredetileg erkölcsi és politikai elvek vezérelték, melyeknek értelmében a gyermekeket mind egyénileg, mind pedig közösségükben felelőssé kell tenni cselekedeteikért, s akkor megbizonyosodik, hogy az efféle „kihívás” pozitív reakciókat vált ki belőlük. Lane a háború alatt nagymértékben a freudi tanok befolyása alá került, emiatt aztán politikai elveit pszichológiai technikákkal váltotta fel. Amikor néhány leánynövendék szexuális zaklatással vádolta, állításait érzelmi indulatátvitellel és a figyelemfelhívás igényével magyarázta. A Belügyminisztériumot ez nem győzte meg, így az intézetet bezárták. Ezt követően Lane egyéni pszichoterápiás magánpraxisba kezdett, de nem sokkal ezután műhibák elkövetésével és szexuális visszaélésekkel vádolták meg. Védekezésül ismét betegei fantáziavilágára hivatkozott, valamint a fantáziájának a terápiás folyamatban betöltött fontosságára; de amikor gyanús gazdasági ügyletei napfényre kerültek, kiutasították az országból, és nem sokkal ezután meghalt. Lane pályafutása kettős értelemben is figyelmeztetőül szolgált azoknak a szociális munkásoknak, akik a szakma legújabb stílusát tették magukévá. Megmutatta, milyen veszélyekkel jár, ha vegyítik a pszichoterápiát a tradicionális intézeti gondozással és oktatással, illetve ha új technikákat ajánlanak a lelki- vagy elmezavarban szenvedő személyeknek.

A pszichológiai megközelítés

A két világháború között a pszichológiai megközelítések sokkal gyorsabban fejlődtek az Egyesült Államokban, mint Angliában. Ennek oka főleg az volt, hogy a tanácsadási és pszichoterápiás magánrendelés ott elterjedtebbé vált, a középosztály tagjai ugyanis hajlandóak voltak fizetni érzelmi problémáik „ventillálásáért”. Ahogy a tanácsadói kiképzés fejlődött, az önkéntes ügynökségek egyre több, a pszichológiai technikákat ismerő szociális munkást alkalmaztak. Csak a népjóléti ügynökségeknek a helyi hatóságok alkalmazásában álló szociális munkásait nem érintette ez az új elméleti fejlődés. Így az Egyesült Államokban tapasztalható szakadás a pszichológiai és tekintélyelvű megközelítés között nagyrészt az állami-illetve magánkezelésben álló ügynökségeket elválasztó vonal mentén történt, és a klientúra különböző társadalmi háttérével függött össze.

Ahogy a pszichoterapeuták egyre kifinomultabb módszerekre tettek szert, s egyre magabiztosabbá váltak, úgy testesítették meg egyre inkább – szakmai irodalmukon és népszerű publikációikon keresztül – a „tökéletes barát” új típusát. Tanácsadó szobáik és klinikáik falai között lehetőséget ajánlottak a törekeny vagy szétesett személyiségeknek arra, hogy legbensőbb félelmeik, fantáziáik és érzelmeik kinyilvánítása segítségével megerősödjenek és újjáépüljenek. Bizonyos értelemben tanítók is voltak, azonban nem előírásokkal vagy tanácsokkal szolgáltak klienseiknek, hanem inkább érzelmi katarzisokon és az elfojtott vágyak felszabadításán keresztül önismerethez segítették őket. Barátságuk formája nem hasonlított a normál hétköznapi környezetben átélt barátságokra; az empátia, biztonság és bizalom speciális fajtájának létrehozásán alapult, melyen belül minden megengedett, még a leginkább antiszociális érzelmeket is ki lehet fejezni.

Az ilyenfajta kapcsolat jó példája található Virginia Axline „Dibs keresi önmagát” című könyvében,^{*} mely az 1960-as években jelent meg először, de egy olyan munkástilust tükröz, mely az 1940-es években fejlődött ki.

Dibs gazdag szülők öt éves gyermeke volt, akit intellektuális, munkamániás apja elhanyagolt, defenzív és kényes anyja pedig elutasított, s akit gyakran napokra szobájába zártak. A szerző klinikájára utalták be, szülei visszamaradottnak ítélték, s úgy gondolták, autisztikus. A vele foglalkozó óvónő szerint viszont ennél sokkal jobbak voltak a képességei. Amikor Axline először látta Dibset az óvoda udvarán: „Egy elhagyatott sarokba ment, felkapott egy pici botot, leguggolt, majd csíkokat kezdett húzni oda-vissza a porba. Oda-vissza. Oda-vissza. Kis barázdákat húzott a porba. Nem nézett senkire... Egyedül végzett tevékenysége fölé görnyedt. Némán. Visszahúzódva. Magányosan.”

^{*} A könyv részletei ill. összefoglalása Kónya Olga fordításában megtalálható magyarul a következő könyvben: *A segítő beszélgetés*. Szerk.: dr. Tomcsányi Teodóra. Pszichoterápiás és Mentálhigiénés Szemléletformáló Füzetek III. Bp. 1987. Művelődési Minisztérium Vezetőképző és Továbbképző Intézetének valamint a Magyar Pszichiátriai Társaság és a Magyar Pszichológiai Társaság Pszichohigiénés Munkacsoportjának közös kiadványa. (A ford.)

Dibs kezelésének módszere rendkívül egyszerű volt. A terapeuta húsz héten át, heti egyórás ülésen figyelte meg a gyermek játékát a játszószo-
bában. A gyerek megfigyeléseit és értelmezéseit mint egy tükör, megerő-
sítve, ismételve, mindig semlegesén tükrözte vissza. Eszközei játékok, egy
babaház, néhány baba és apró figura, építőkockák, homok, festékek vol-
tak.

Eredetileg Dibs beszéde primitív és töredezett volt; ritkán beszélt ön-
magáról egyes szám első személyben, ritkán fejezett ki érzelmeket vagy
ismert fel viszonyokat. De festményeiben és játékában szenvedélyes ér-
zelmek törtek felszínre – rettegés, düh, diadal –, és fokozatosan használni
kezdte azokat a szavakat is, melyek ezekkel voltak kapcsolatban. Játéká-
ban hamarosan családtagjaival kapcsolatos is érzelmei megjelentek:

”Lecsüccsent a földre, és elrendezte a katonákat. ... Alaposan megnéz-
te őket. Egyet felém nyújtott.

– Ez a papa – mondta.

– Ó, szóval ez a papa? – jegyeztem meg könnyedén.

– Igen – válaszolta, maga elé állította a padlóra a figurát, összeszorí-
totta az öklét, leütötte, felállította, leütötte az öklével, majd ismét felál-
lította. Ezt többször megismételte. Aztán rám nézett.

– Még négy perc? – kérdezte.

– Igen – mondtam az órára pillantva – még négy perc van hátra.”

Dibs játékainak nagy része agresszivitást fejezett ki, és a hozzájuk fű-
zött kommentárjai is tele voltak gyűlölettel. Különösen apjára haragu-
dott, aki megalázta és szobájába zárta.

Ahogy azonban Dibs a játékban felfedezte önmagát, viselkedése az
iskolában és otthon fokozatosan megváltozott, és végül új válaszokat csalt
ki még fagyos szüleiből is. A könyv végén, a szerzővel való véletlen ta-
lálkozás kapcsán, újra felbukkan mint életerős, idealista kamasz, aki meg-
védte egy igazságtalanságot elszenvedett iskolatársa jogait.

Sok paradoxon jellemzi ezt az emlékezetes és nagyhatású könyvet. Az
egyik ilyen, hogy Virginia Axline módszere, bár hatásában varázslatosan
felszabadító, meglehetősen prózai, sőt mechanikus. A „reflektív” techni-
ka, melyhez az eset során végig szolgáian ragaszkodott, banálisnak tűnik.
Például amikor Dibs anyjával találkozik:

„– Nem tudom hol kezdjem – mondta.

– Tudom. Néha nagyon nehéz elkezdni – válaszoltam.

Mosolygott, de ez a mosoly nélkülözött minden vidámságot.

– Oly sok minden van, amit el lehet mondani, és oly sok mindent nem
lehet!

– Gyakran ez a helyzet – mondtam.

– Vannak dolgok, amiket jobb nem kimondani – mondta a szemembe
nézve.

– Néha úgy tűnik – válaszoltam.

– De a sok kimondatlan dolog nagy teherre válhat – mondta.

– Igen, ez megtörténhet – jegyeztem meg.”

Így Virginia Axline egyszerre látszott megtestesíteni a tudományos tár-
gyilagosság technikáját, és azt a hatalmat, mely képessé tesz szenvedélyek

kifejezésére, a személyiség formálására. Ez az igen hatékony kombináció rabul ejtette generációjának fantáziáját.

Angliában hasonló alapelvek hozták magukkal a speciális iskolák virágkorát. Ezeket olyan gyermekeknek létesítették, akik nem illettek bele a megszokott oktatási rendszerbe. A. S. Neill is a megengedő módszerre alapozva irányította a maga Summerhilljét. Egy sajátos világot hoztak létre itt, melynek normái legalább annyira különböztek a reális világ normáitól, mint amennyire Virginia Axline játszósobájáé. Neill a következőket írja erről:

„Elhatároztuk, hogy csinálunk egy iskolát, melyben megadjuk a gyermekeknek a szabadságot, hogy önmaguk lehessenek. Ennek érdekében lemondunk minden fajta fegyelmezésről, utasításról, minden fajta tanácsról, erkölcsi nevelésről, minden fajta vallási irányításról. ... Ez mindössze annyit igényelt, hogy szilárdan higgyünk abban, hogy a gyermek eredendően jó és nem gonosz. ... Álláspontom szerint a gyermek születésénél fogva bölcs és realista. Ha magára hagyjuk minden fajta felnőtt tanács nélkül, amennyire képes, fejlődni fog.”

Ez a filozófia jóval optimistább, mint Freudé; nagyobb hatással is volt a segítő foglalkozások háború utáni új nemzedékére, mint Freud bonyolultabb és ellentmondásosabb elméletei. Neill (aki Homer Lane tanítványa volt) a következő egyszerű belátásra jut: „Az egyedüli dolog, amit meg kell gyógyítani, a boldogtalanság. A problémás gyermek az a gyermek, aki boldogtalan. ... Minden bűncselekmény, minden gyűlölködés, minden háború visszavezethető a boldogtalanságra.”

Kétségek és kritika

Az 1950-es évekre a pszichológiai elmélet (gyakran a fenti, optimistán leegyszerűsített formájában) Angliában a legtöbb szociális munkás képzés meghatározó elemévé vált. Mindazonáltal valószínűleg nagyobb hatással volt a szociális munkások önmagukról alkotott képére, mint tényleges tevékenységükre. A „tökéletes barát” figurája, mely e jórészt amerikai elméletekből kibontakozóban volt, a különleges képességgel vesébe látó tanácsadóban ölt testet, aki érti a tünet mögött meghúzódó tudattalan motívumokat; tudja, hogyan tudatosítsa az indulátvitelt és viszont-indulátvitelt, megállja, hogy maga a kellenél jobban ne gabalyodjék bele semmibe, és képes elkerülni a személyes elfogultságot. Ennek a „személy-képletnek” amerikai környezetben nagyon is volt értelme, ahol a kiképzett szociális munkások többsége magánkézben lévő ügynökségeken dolgozott, ahol a többségükben középosztálybeli páciensek, akik javarészt pénzen vették a szolgáltatást, erősen törekedtek arra, hogy mélyebb (és értőbb) bepillantást nyerjenek személyes kríziseikbe és konfliktusaikba. Angliában még talán a pszichiátriai szociális munka, és különösen a nevelési tanácsadó szolgálatok tevékenységében volt ennek a megközelítésnek valamiféle értelme, ugyanis ezeken a helyeken a szociá-

lis munkások orvosokkal dolgoztak együtt, akik hasonló eszmék és elvek befolyása alatt álltak.

Más angol szociális munka ügynökségek gyakorlatának nem sok köze volt ehhez a kifinomult tevékenységhez. A kliensek nem azért jöttek a szociális munkáshoz, hogy lelküket lemeztelenítsék, megszabaduljanak sötét félemeiktől és fantáziáiktól, vagy túljussanak belső tiltásaikon. Általában panaszkodni jöttek szüleikre, férjükre vagy gyermekeikre, rossz lakáskörülményeikre, adósságaikra vagy katasztrófaikra; más esetben az orvos, a tanár, a rendőr küldte őket, aki problematikusnak találta kezelésüket, tanításukat, kordában tartásukat. A valódi szociális munka érdekeltégi területét a való világ szociális, gazdasági és politikai viszonyainak problémái jelentették. Egy ilyen helyzetben nemigen volt lehetséges olyan elmélet alapján dolgozni, mely a pszichoterápiás tanácsadószoza mesterséges világából származott.

A szociális munkás fantáziavilága volt az, és nem klienseié, melyet a pszichoterápiás ideál befolyásolt. A népszerű elképzelés szerint a szociális munkás teljesítményét azon mérték, mennyire volt képes megközelíteni azt a sajátos belső látást és empátiát, mely a Hollywoodban megálmodott pszichoterapeutában testesült meg. Az 50-es és a korai 60-as évek filmjei formálták meg a heroikus pszichiáter figuráját, azét az érzékeny és erős férfiét, aki megfejtja a fiatal és gyönyörű – mit tesz Isten, neurotikus – nő torzult álmait. A konferenciák és szemináriumok ülészakain a szociális munkások hajlamosak voltak arra, hogy a fenti kép által sugallt mesteri szakértelemre törekedjenek, még akkor is, ha munkájuk valósága megtagadta tőlük ennek lehetőségét.

A pszichológiai megközelítés az új segítő szakmákban dolgozó, viszonylag kiváltságos helyzetben lévő emberek és a nagyon alacsony sorban, nagyon szerencsétlen körülmények között lévő kliensek közötti „tökéletes barátság” megújított modelljét is nyújtotta. A legtöbb ember, aki a szociális munkás szakmát választja, még mindig vallásos vagy humanitárius okokból teszi ezt. Segíteni akar másokon, akik nálánál kevésbé szerencsések, esetleg megpróbál valamit visszafizetni abból a tartozásból, melyet boldog gyermekkorra vagy kiváltságos oktatása jelent számára. Mivel altruizmusuk nélkülözte a korábbi korszakok szociális és erkölcsi világképe nyújtotta támaszokat, a pszichológiai megközelítésben leltek magyarázó indoklást egy kapcsolatra, mely a maga finom módján képességlejlesztő, tilalomfákat nem állító kapcsolat, azzal a nyilvánvalóan izgalmas lehetőséggel, hogy felszabadíthatnak rejtőzködő vagy tönkretett emberi lehetőségeket. Ez a megközelítés készséges összhangban volt az 1950-es évek szociális szempontból konzervatív lelkületével is.

Ironikusnak tekinthető, hogy ez volt az a korszak, melyben a szociális munkások egyre inkább beépültek a szociális szolgálatok állami hálózataiba. Azt jelentette ez, hogy beépültek a bürokráciába, mely szétosztotta a szolgáltatásokat, adagolta a forrásokat, döntéseket hozott az intézetekbe, szállókra és kórházakba történő felvételről. Törvényes hatalommal is rendelkeztek, hogy védelmet nyújtsanak a gyámságra szorulóknak, felügyeljék a deviánsokat, és, ha szükséges, erőszakot alkalmazzanak a meg-

rögzött gonosztevőkkel szemben. Így, miközben a szociális munka ideológiaként magáévá tette a megengedés és az erkölcsi semlegesség értékét, valójában egyre aktívabb részese lett az állampolgárok életébe való törvényes – esetleg kényszerítő – beavatkozásnak.

Ezek az ellentmondások könyörtelenül napfényre kerültek az 1960-as évek közepének változó gazdasági feltételei közepette, és a rákövetkező évtized társadalmi felfordulásai folyamán. Ahogy kezdett felmorzsolódní a háború utáni politikai konszenzus, úgy lepleződött le a szociális munka elégtelen értékalapja. A szociális munkások mindig meglehetősen válogatva használták a kiképzésben és az elméletalkotásban a társadalomtudományok eredményeit. Ahogy pszichológiai elméleteik válogatottan optimisták, úgy szociológiai alapelveik válogatottan funkcionalisták voltak, a társadalmi harmóniát és a *status quo* állandóságát hangsúlyozták. A szociális munkások saját tevékenységüket mindig úgy tekintették, hogy azzal ők nem az osztályharc kérdéseiben foglalnak állást, ők szociális problémákkal és a társadalom patológiás jelenségeivel foglalkoznak. Ebben a korszakban viszont már egyre hangosabb kritikák kereszttüzébe kerültek azon tudományágak részéről, melyeket igyekeztek céljaik érdekében felhasználni.

A feministák támadták őket, mert nem vették figyelembe a nők elnyomását, sőt, megerősítették azt a családi életbe történő beavatkozásukkal. A feketék támadták őket a faji kérdésekkel kapcsolatos önelégültségük miatt. A radikális szocialisták támadták őket, mert vakok voltak a konfliktusokkal szemben, és túlfent optimista feltételezéseket hangoztattak a „jóléti” beavatkozások előnyeiről. Ráadásul magán a szociális munkán belül is kifejlődött egy marxista kritika, mely a figyelmet a társadalmi ellenőrzés és hatalomgyakorlás a szociális munkában fellelhető elemekre, valamint emennek a nyomort elleplező funkcióira vonta. Ez a szociális munka pszichoterápiás nagyozolását a maga értékére szállította le, és támadta önelégült és kritikátlan feltételezéseit. Kifigurázta a tanácsadás „tükrözéses” módszerét, amely pszichológiai okokat keresett az anyagi nehézségek mögött. Egy radikális lapban egyszer megjelent egy karikatúra egy ügybuzgó szociális munkásról, aki egy megdöbbenő nyomorban élő családot kérdez éppen, és a következőt mondja: „Igen, igen Jonesné asszony, de milyen *érzései* vannak a patkányaival kapcsolatban?”

A korszak szépirodalma hitelesen ábrázolta az egyenlőtlenségekkel és a „segítő szakmák” képmutatásával kapcsolatos új kétségeket. Míg a pszichiáterek Hollywood aranykorának hősei voltak, az 1960-as évek regényeiben, színdarabjaiban és filmjeiben szerepük sokkal ellentmondásosabb. Ken Kesey például „Száll a kakukk fészkére” című regényében az elmeegógyintézetet a modern kapitalizmus szétmorzsoló hatalmának szimbólumaként ábrázolja. Serteperte Nagyfőnök, Bromden, a néma indián szemében az elmeosztályt az Üzem, egy hatalmi elit irányítja, mely ragaszkodik az abszolút engedelmességhez. Pszichoterápiás technikákat alkalmazva, és felhasználva a betegek saját féltékenységét és álnokságát, a kórház személyzete felmorzsolja a bentlakók már megtört lelkének minden ellenállását és egyéniségét.

A regényben egy piti bűnöző, McMurphy, lázadást szít ez ellen az uralom ellen, mígnem a hatalom könyörtelenül eltiporja. Bár McMurphy mint forradalmár elbukik, a szerző ironikusan mutatja meg, hogy – mintegy véletlenül – ragyogó terapeuta, mivel deviáns vezetésének hatása alatt a betegek felfedezik saját életerejüket és humanitásukat. Így a harag és az elkötelezettség életadónak és felszabadítónak tűnik, míg az elmesztály szakembereinek mechanikus technikája gyilkos és romboló.

Peter Shaffert az „Equus”-ban ugyanez a téma foglalkoztatja. A pszichiáternek, Martin Dysartnak, miközben egy zavart serdülőt gyógyít, aki megvakított hat lovat, kétségei támadnak, hogy joga van-e a fiút kigyógyítani rögeszméiből.

„Dysart: Nézd... keresztül menni az életen, és a saját életednek – a te életednek – nevezni azt, csak annyit jelent, hogy meg kell kapnod a saját fájdalmadat. Azt a fájdalmat, ami csakis a tiéd. Nem teheted meg, hogy csak belepillantasz a közös ládába, és azt mondod »Ez elég!« (...) Ó ezt megtette. Rendben van, beteg. Tele van nyomorúságokkal és félelemmel. Veszélyes volt, és később is az lehet, bár én ezt kétlem. De ez a fiú megismert egy szenvedélyt, mely vadabb, mint amit én valaha is éreztem. És hadd mondjak valamit, én irigylem ezért.”

A pszichiáter önútlatatot érez a saját félenk konformizmusa miatt, miközben csodálja betege neurotikus élményvilágának intenzitását, és sajnálja, amikor végül helyreállítja érzéketlen normalitását. Brian Clark „Mégis, kinek az élete?” című színdarabjában a fiatal szobrász, Ken Harrison nyaktól lefelé megbénult egy autóbaleset következtében. Amikor amellet érvel, hogy hagyják meghalni, egy szociális munkást (Mrs Boyle-t) küldik meggyőzni őt arról, hogy nyomorékként is érdemes élnie.

„Mrs Boyle: Próbálja nem firtatni. Majd meglátom, mit tehetek azért, hogy elinduljon valamiféle rehabilitációs terápia. Talán elkezdhetnénk az olvasógéppel.

Ken: Sok könyve van ehhez a géphez?

Mrs Boyle: Van egy pár.

Ken: Lehet egy kérésem az elsővel kapcsolatban?

Mrs Boyle: Ha akarja.

Ken: Hogyan legyünk szobrászok kéz nélkül?

Mrs Boyle: Holnap hozom a gépet.

Ken: Ez csodálatos.

Mrs Boyle: Már mi?

Ken: Maguk mind ugyanavval a technikával működnek. Amikor mondok valami tényleg szörnyűt, úgy tesznek, mintha semmit sem mondtam volna. Maguk mind rohadatul egyformák... Jó, itt van egy újabb dühkitörés. Most a falfestés színét kellene kommentálnia.

Mrs Boyle: Nagyon sajnálom, ha kiborítottam.

Ken: Persze, hogy kiborított. Maga és a doktorok a szörnyű úgynevezett professzionalizmusukkal, ami nem több, mint egy sor verbális trükk annak megakadályozására, hogy úgy kezeljék a pácienseiket, mintha eleven emberi lények volnának.

Mrs Boyle: Meg kell értenie; bizonyos mértékig tárgyilagosnak kell maradnunk, hogy segíthessünk.

Ken: Rendben van. Legyen tárgyilagos. Szakítsa ketté magát annak a vonalnak a mentén, mely elkülöníti a nőt a szociális munkástól, és adja elő magát egy másik páciensnek.

Mrs Boyle: Maga nagyon ki van borulva...

Ken: Magasságos Úristen, már megint ezt csinálja! Vegye már észre magát! Valami sértőt mondok, és maga előveszi a szakmai arcát. Ha emberi lenne, és engem is úgy kezelne, mint egy emberi lényt, akkor elküldene a francba. Nem látja, hogy ezért döntöttem úgy, hogy nincs értelme tovább élnem? Nem vagyok emberi lény, és a maga látogatása még inkább meggyőzött erről, mint bármi azelőtt. Na, mit szól ehhez? A maga úgynevezett professzionalizmusának egyszerű gyakorlása teszi, hogy meg akarok halni."

Ezek a terápia és a szociális munka etikája ellen intézett irodalmi támadások elevenbe találtak. Azokat a kétségeket tükrözték, melyek amúgy is igen elterjedtek voltak a szociális munkások körében. Van-e jogunk megváltoztatni az embereket, ha azok nem akarnak megváltozni? Ad-e jogot nekünk erre az a tény, hogy ezek az emberek maguknak vagy másoknak kárt okoznak? Elvárhatjuk-e emberektől, hogy „elfogadjanak” óriási hátrányokat és szenvedést, veszteségeket és gyászt? Kísérletünk, hogy „segítsünk” nekik ebben, nem körmönfont erőszak vagy sértés-e? Hogyan mondhatjuk magunkról, hogy segítünk az embereknek személyes identitásuk megtalálásában, miközben ragaszkodunk ahhoz (gyakran erőszakot alkalmazva), hogy ellássák társadalmi kötelezettségeiket szülőként, gyermekként vagy mint állampolgárok?

A legnyilvánvalóbb kérdések ott merülnek fel, ahol a szociális munkásnak törvényes hatalma van kényszeríteni az embereket, hogy azt tegyék, amit nem akarnak tenni: menjenek be az elmegyógyintézetbe kezeltetni magukat, adják át gyermekeiket intézeti nevelésre, vagy vonuljanak előzetes letartóztatásba, esetleg börtönbe. Meglehetősen nehéznek találjuk kibékíteni ezt a hatalmat a saját magunkról alkotott képpel, mely szerint elsősorban segítők vagyunk, és legfőbb feladatunk a klienst az élet nehézségeivel való megbírkózásra képessé tenni. Helyzetekben, melyek ilyen kérdésekről hozott döntéseket tartalmaznak, zavarba jövünk, merevvé és büntudatosává válunk. Lehetetlennek látszik összeegyeztetni a személyes hitelességet a hivatali hatalommal.

A szociális munkások egyre inkább felismerik, hogy a megszokott „megoldások” ezeken a területeken nem alkalmazhatók. Az emberek haragját, sértett dühét, fájdalmát nem lehet a társadalomtudományok technikai szókincsével semmivé magyarázni. A pszichológia és a szociológia esetleg segíthet minket bizonyos fajta kirívó és irracionális viselkedések megértésében, de nem szüntetheti meg a klienseinkért és a velük való kapcsolatunkért viselt felelősségünket. Ez azért van, mert ezek determinista elméletek – magyarázati modelleket ajánlanak, melyek kevés helyet adnak az olyan eszméknek, mint szabad akarat és választás, és még kevesebbet az olyan fogalmaknak, mint jó és rossz, igaz és hamis, tisztess-

séges és tisztességtelen. Ezek az eszmék azonban makacsul tapadnak mindennapi munkánkhoz. Klienseink egy részét hibáztatjuk, míg másik részét sajnáljuk. Igazságosnak érezzük cselekedeteink egy részét, míg mások miatt büntudatunk támad. Épp úgy szükségünk van vonatkoztatási keretre munkánk értékeléséhez, mint megértéséhez.

Mindenekfölött pedig szükségünk van egy olyan nyelvre, melyen klienseinkkel beszélhetünk arról, amit teszünk, és amit ők tesznek. Ennek a nyelvnek egyszerűnek és érthetőnek kell lennie, nem lekezelőnek, nem lehet tele technikai zsargonnal. Lehetővé kell tennie, hogy megmagyarázzuk, mit miért teszünk, mit szeretnénk elérni, és miért gondoljuk, hogy ez szükséges. Lehetővé kell tennie azt is, hogy klienseink megkérdőjelezzék azt, amit csinálunk, megmutatva, hogy ők másként látják a dolgokat, és módosítsák nézőpontunkat. Nem használhatunk olyan nyelvet, mely a kívülről jöttek számára érthetetlenül technikai és szakmai, másképp ez a párbeszéd nem történhet meg. Ennek a párbeszédnek lehetővé kell tennie azt is, hogy kliensünk értékeljen minket, épp úgy, ahogy mi is értékeljük őt; meg kell engednie, hogy kifejezze, mit gondol jónak és tisztességesnek.

Továbbá, ennek a nyelvnek megfelelőnek kell lennie a belső élményekhez és a kapcsolatokhoz kötődő mély érzelmek kifejezésére épp úgy, mint azoknak a nem kevésbé intenzív érzelmeknek a kifejezésére, melyek a társadalom szélesebb erőivel és a társadalmi-gazdasági rendben elfoglalt helyükkel kapcsolatosak. Ha a szociális munkások kizárólag az érzelmek személyes és privát világáról szóló elképzeléseik alapján hajlandók dolgozni, joggal fogják őket finnyassággal, finomkodással vádolni. Ha viszont alapvetően klienseik körülményeinek tágabb politikai jellemzőire koncentrálnak csak, akkor üldözni fogja őket az állandó kívánság, hogy törődjenek már az emberi jól-léttel is, mely csak abból eredhet, ha az embert egyéniségként elismerik és megértik.

Végül a szociális munkások (mind morális, mind pedig politikai) idealizmusa megnyilvánulási alkalmat követel, és ha körülményeik megtagadják tőlük ezt a lehetőséget, ez a szükséglet más csatornákat fog keresni a kielégüléshez.

A „tökéletes barátság” eszméje még mindig egyike ezeknek a (rejtett) csatornáknak. Továbbra is keressük azokat a kapcsolatokat, melyek nyitottak, eredetiek, spontánok, melegék és nem kívánnak háritani. Amikor meghíusul a szociális munkások törekvése, hogy szeressék és segítsék klienseiket, gyakran fordulnak – más „segítő szakmák” csalódott fiatal szakembereihez hasonlóan – a pszichoterápia új formáira alapult ezoterikus mozgalmakhoz. Ezek sokasága ismert a „növekedési mozgalmak” összefoglaló név alatt. Ez a mozgalom az Egyesült Államok nyugati partjáról indult, és hulláma innen jutott át Európába. Az olyan újszerű módszereket, mint a pszichodráma, a gestalt-terápia, a bioenergetika és az encounter-csoportok, egészében igen kevésbé alkalmazták kliensekkel; viszont e mozgalom talaján meglehetősen sok olyan csoport jött létre, melyben szociális munkások próbálták – néha katasztrofális eredménnyel – szeretni és segíteni egymást.

Ennek a szökni akarásnak az elszántságát talán érthetővé teszik azok az ellentmondások, melyekkel ez a fejezet foglalkozott. A szociális munkások gyakran olyan emberekkel foglalkoznak, akik a kétségbeesés legmélyebb bugyrába kerültek, vagy múltbeli kétségbeesésük okán dermedt rezignáltságba sülyedtek. Bár klienseik úgy látják őket, mint akiknek kezében hatalom van, és valóban számottevő ellenőrző, kényszerítő és büntető hatalom urai; arra gyakran nincs elég erejük, hogy azt adják klienseiknek, amire azoknak szükségük van, illetve amit azok akarnak. Óriási bonyolult szervezetek legalsó szintjein helyezkednek el, és csak igen kevésbé tudnak a korlátozott forrásokhoz hozzájutni. Amit adhatnak, az gyakran csekély és nem megfelelő. Még az idejük is szigorúan behatárolt, és emiatt nem képesek megfelelő mennyiségű figyelmet szentelni kliensük bajainak. Ráadásul, az őket foglalkoztató ügynökségek puffogó címkékkel látják el az általuk nyújtott szolgáltatást: „gondozás”-ról, „jólét”-ről, „segítség”-ről, „előnyök”-ről beszélnek; szakmai szervezeteik pedig magasztos értékeket hirdetnek, mint amilyen a személyiség tisztelete, a nem-ítélkező attitűd, az emberi képességek maximálása. A következmény pedig: állandó szakadék a törekvések és a valóság, a terv és a teljesítés között, aminek áldozatul esik a szociális munkás erkölcsi tartása, és kiégéshez vezet.

Talán a magyar Konrád György „A látogató” című regénye fejezi ki a legjobban a megghiúsult remények mindennapi élményének ízét. Az elbeszélő állami hivatalnok, aki mindennapi munkája közben tragédiák sorával találkozik, és mindegyikben a segítség bürokratikus megfontolásainak megfelelően hoz döntéseket. Egy fogyatékos gyermek otthonába hívják, akinek elszigetelődött, öreg, kivetett értelmiségi szülei röviddel azelőtt öngyilkosságot követtek el elhanyagolt lakásukban. A gyermek négy éve meztelenül járt, csak nyers ételt evett, és teljes mértékben szocializálatlan, állati módon fejlődött. A szociális munkás látja, hogy a gyermek nem alkalmas az intézeti nevelésre, mint ahogy az intézet sem alkalmas arra, hogy nevelje őt. Nincs megoldás. Elhatározza, hogy a lakásban marad a gyermekkel, és folytatja azt az értelmetlen életet, amit a már halott szülők folytattak éveken át. Elképzei, hogyan reagálnának kollégái, hogyan próbálnák jobb belátásra bírni, és hogyan juttatnák végül az elmeegógyintézetbe. Végül úgy dönt, hogy átmegy egy szomszédban lakó prostituálthoz, és meggyőzi, viseljen gondot a gyermekekre egy ideig. Ez nem megoldás, de legalább hazamehet.

Míg hazafelé tart, élete és munkája hiábavalóságán töpreng, de a mélyes szomorúságot árasztó könyv utolsó szavai mégis optimizmust és hitet sugároznak:

Jöjjön el mindenki, aki akar, egyikünk beszél, másikunk hallgat, legalább együtt vagyunk.”

Lévai Katalin–Székely György

Esély-est a túlélésről

1992. április 15-én rendhagyó *Esély*-estet tartottunk a túlélés témakörében. Az est meghívott előadói voltak: Bogár László közgazdász, Csalog Zsolt fró-szociográfus, Diósi Ágnes szociológus és Mészáros Judit pszichológus. A beszélgetés a késő estébe nyúlt (részben a gondolatébresztő vitaindítóknak s a téma sokféle megközelítésének köszönhetően). Itt, a következőkben, csak a vita különböző vonulatainak rövid bemutatására, a leglényegesebb gondolatok felvázolására vállalkozhatunk.

Lévai Katalin azzal nyitotta meg a beszélgetést, hogy ennek az estnek az lenne a fő célkitűzése (s ennyiben rendhagyó is, a korábbi *Esély*-estekhez képest), hogy megpróbáljon egy fogalmat minél több, egymástól viszonylag távoleső szakma oldaláról megközelíteni. A *túlélés* ez idő tájt komoly kihívás a magyar társadalom egyes rétegei, csoportjai számára; a *túlélés fogalmi megragadása* pedig a tudomány számára. Ezért hívtuk meg a szociológia (mint a társadalmi szintű folyamatokkal foglalkozó tudomány), a pszichológia (mint a személyes, belső történések tudománya), a közgazdaságtan (mely a makro-szintű gazdasági folyamatokhoz közelít) és a szociálpolitika képviselőit, amely beavatkozik és kezelni próbálja a felgyülemlett társadalmi feszültségeket.

Bogár László bevezetőül azt mondta el, hogy a jelen megértéséhez és a jövő előrejelzéséhez minden közgazdász *múltbeli* statisztikai tendenciákat elemez. A megfelelő magyar statisztikai adatsorok elemzése azt mutatja, hogy a mai magyar társadalom mély válságban van. Ennek illusztrálására megemlítette, hogy az egy keresőre eső reálbér ma az 1967-es színvonalnak felel meg, a jövő évben várható 10-12%-os romlás pedig 1993 végére a harminc évvel korábbi színvonalat rekonstruálja! A társadalom legalacsonyabb jövedelmű harmadában az egy főre eső reálbér negyven évvel ezelőtti, azaz 1952-es állapotokat tükrözi!

A statisztikai idősorokat azonban, megítélése szerint, az ország tényleges állapota nem teljesen igazolja vissza. Úgy véli, hogy a mikroméretű közösségekben, az egyének-nél, családoknál – túlnyomórészt a történelmi folyamatok kényszerítő hatására – olyan rendkívül találekony túlélési stratégiák jelennek meg, amelyek komoly esélyt adnak arra, hogy az emberek átvészeljék a válságot, elhárítsák annak következményeit.

A közgazdászok között is vita folyik arról, hogy a kapitalizálódással javul-e vagy romlik a helyzet. A gazdasági felemelkedés esélyének vizsgálatakor legalább 40-50, de még inkább 60 éves tendenciákat kellene tanulmányozni. Csakhogy az utóbbi hatvan évben Magyarországon mindössze egy huszonöt éves szakasz volt (1950 és 1975 között), amelyben, ha minimális mértékben is, de nőtt a társadalmi tőke hatékonysága. Azonban ennek a negyedszázados relatív sikerszakasznak is roppant nagy ára volt, mert az ún. puha szféra (oktatás, egészségügy, szociálpolitika stb.) szétzilálásához vezetett. A tőke hatékonysága 1993/94-re várhatóan a 60 évvel ezelőttinek, azaz a nagy gazdasági világválság utolsó éveinek felel majd meg. Ehhez a folyamathoz járul a tőkefelhalmozás feltételezhetően csökkenő tendenciája. Romló hatékonyságú tőkefelhasználás és lassuló ütemű tőkefelhalmozás *együtt* semmiképpen nem vezethet dinamikus gazdasági növekedéshez ebben az évtizedben.

Ha a magyar gazdaságot nem zárt rendszerként fogjuk fel, akkor hozzátehetjük, hogy a fejlett nyugati gazdaságok legfeljebb azt garantálják, hogy a magyar gazdaság nem lesz nettó tőke kibocsátó. Így tehát komolyabb külső forrásra sem számíthat. A magyar gazdaságnak a 20 évvel ezelőtti szintű belső forrásokból kellene végrehajtania egy évtized alatt azt, amit szerencsésebb társadalmak 150-200 év alatt, nagy társadalmi konfliktusok árán vittek végbe. Mindez azt jelenti, hogy a kapitalizálódás csak rendkívül nagy belső jövedelem- és vagyondifferenciálódás útján valósulhat meg.

Ennek két forratókönyve képzelhető el. Az egyik a latin-amerikai út – amely szerint

a tökefelhalmozás „teherviselője” a legalsó jövedelmi decilisbe tartozó (tehát legszegényebb) réteg. A legújabb szociológiai vizsgálatok arra utalnak, hogy Magyarország várhatóan nem ezt az utat járja majd: nem a legalsó jövedelmi tízedbe tartozók, hanem a felettük lévő rétegek viselik majd a legnagyobb terheket, így a gazdasági fejlődés várhatóan társadalmi robbanás nélkül valósulhat meg.

Csalog Zsolt azt a gondolatot fejtette ki, miszerint a modern európai társadalmakban az embereknek életstratégiáik vannak, elképzeléseket szőnek arról, hogyan élnek majd életüket, több-kevesebb realitással perspektívákat alakítanak ki arról, hogy életüknek mely fázisában hová jutnak. A társadalomnak egy kisebb hányada az csupán, amelynek jövőképe szűkreszabottabb, amelynek csak túlélési elképzelések kimunkálására futja. Végül van egy olyan perifériára szorult, létszámában szinte elenyésző réteg, amely még túlélési stratégiákat sem képes kidolgozni, napról napra él.

A mai kelet-európai országokban egészen más arányokat találunk. Csökken a „normális” életvitelű emberek aránya, kiszélesedik az a réteg, amely csak túlélési stratégiákra építhet, és vérszen nagy a reménytelenül leszakadók száma.

Nem önmagában az arányokkal van baj, hanem a tendencia romló jellegével – hangsúlyozta *Csalog Zsolt*. Hiszen a társadalom közérzetét jórészt nem az határozza meg, hogy milyen állapotok uralkodnak, hanem az, hogy ennek milyen tudati vetülete él az emberek fejében. Nem az az elsődleges, hogy progresszióban élnek-e vagy sem, hanem az, hogy kultúrájukban éle a progresszió tradíciója. Ha él, a progresszió hiánya pánikreakciókat vált ki, amiket egy közgazdász sosem tudna számokkal kifejezni.

Mészáros Judit arról beszélt, hogy a pszichológia mit gondol a túlélési stratégiákról. A lélektani folyamatok lassan alakulnak ki, és nehezen befolyásolhatók. A társadalmi változásokhoz igazodó lélektani alkalmazkodás nehézkes, és kétséges eredményekkel jár.

A túlélés kifejezés a Holocaust kapcsán került be a pszichológiai irodalomba. A „túlélési stratégia” a végletes helyzetekből való szabadulás módjait tartalmazó forráskönyv. Extrém helyzetekben az emberek „felgyúsznak” érzelmeiket; energiáikat a túlélésre mozgósítják. Ha valaki krízishelyzetben pánikba esnek, azaz: nem függesztené

fel érzelmeit, csökkennének túlélési esélyei. Így az érzelmek az eseményről leválik, lehasítódik, és tovább él. A túlélés szolgáltatában ennek így kell történnie, azonban a lehasított érzelmek önálló életre kel, esetleg elfojtódik, ami veszélyes lehet. A tudattalanban az elfojtott érzelmek térből és időből kiszakadva vannak jelen, összekapcsolódhatnak más eseményekkel, és bármikor, a legkisebb, oda nem tartozó inger hatására fel törhetnek. Ezért a krízishelyzetben átéltes veszteségeket, bármily fájdalmasak legyenek is, érzelmileg fel kell dolgozni. Ezt a folyamatot hívja a pszichológia *gyász munkának*. A gyász munka elmaradása a személyiség kisebb-nagyobb torzulásait eredményezheti. A feldolgozási folyamatot társadalmi szinten is el kell végezni, annak ellenére, hogy a társadalom is védekezik a kínos munkával szemben.

Egy megdöbbentő jelenségre hívta fel a figyelmet. Az „új vállalkozók” közül sokan belebuktak a vállalkozásba. Az ő körükben jelentősen megugrott az öngyilkosságok aránya. Az áldozatok elsősorban fiatal, 35-40 éves emberek, akik vállalkozásukhoz minden lehetséges erőforrásukat bevetették, s annak összeomlásakor már nem láttak lehetőséget új erőforrások mozgósítására.

Diósi Ágnes szerint a túlélés olyan erőket képes megmozgatni az emberekben, amelyek „józan ésszel” felmérhetetlenek. Utalt a Holocaustot átvészelő zsidóság különböző életstratégiáira. Az egyik markáns stratégia alapja az volt, hogy az asszimiláció csődöt mondott, ezért el kell menni és saját államot alapítani. A másik stratégia újfajta asszimilációval próbálkozott, amelyben a zsidóság a korábbi asszimiláció során kialakított értékeit és készségeit is felhasználta.

Másfajta túlélési stratégiákat dolgozott ki, ezzel szemben, a cigányság. Míg a zsidók Kelet-Európában a Holocaust óta „túlélésítették” az asszimilációs elvárásokat, addig a cigányok a történelem során a befogadó társadalmak minden asszimilációs kényszerének ellenálltak. Az állítólagos szocializációban a cigányság, kénytelen-kelletlen, látszólag meghajolt a politika nyomása előtt, és elfogadta a pária-létet. Így került a cigányság egy része a legrosszabbul fizetett, szakképzettséget nem igénylő, nyomorúságos munkakörökbe. Azok voltak szerencsések, akik ki tudták kerülni az asszimilációt, élni tudtak saját tradícióikkal, mesterségük hagyományával, saját foglalkozásaikkal

szerzett készségeikkel; akik kívül maradtak a szervezett munkaalkalmakon. Mára, ez az óriási tömeg, amelyet bekényszerítettek a nagyiparba, munkanélkülivé vált. Azok tudnak talpon maradni, akiknél eleve megmaradtak a saját foglalkozási hagyományok. Véleménye szerint a cigányok sok tekintetben alkalmasabbak arra, hogy túléljék a mostani krízist.

A vita hozzászólói közül *Székegy György* úgy vélte, az eddig elhangzottak egy olyan gondolati ívet vázolnak fel, amely a túlélés két szinten történő szerveződését mutatja be: az egyén illetve a társadalom (népcsoport) szintjén. Ami hiányzik, az a kisközösségi, szomszédsági önszervező stratégiák gondolata, azaz az egymással közvetlen kapcsolatban élők kollektív túlélése. A pszichológus gondolataira reflektálva úgy fogalmazott, hogy számára a krízishelyzet valamely cselekvési modell időleges felfüggesztését jelenti, egy másik modell választását valamilyen esemény vagy állapot bekövetkeztéig. El akarunk jutni valahová, tehát van „kezdő” és „végpont”. Ezt modellezhetik a halál- illetve hadifogoly-táborokban adódó helyzetek, de ez irreleváns az egész társadalom esetében.

Ambrus János azzal lendítette tovább a beszélgetést, hogy felvetette: a különböző szakterületek létrehoztak egy specifikációt, amelyben az ismeretanyagok szükségképpen szétváltak. Kérdés azonban, melyek azok az intézmények s terek, ahol ezek a különböző tudások integrálódhatnak, s vajon kisajátítja-e ezeket az Állam, avagy átengedi őket a Társadalomnak.

Széman Zsuzsa Bogár Lászlóval vitázva arra hívta fel a figyelmet, hogy miközben 1989–91 között az aktív korú népesség reáljövedelme 40%-kal csökkent, addig az inaktívaké 70%-kal. Ez arra utal, hogy az átalakulás gazdasági tehervállalói igenis a legrosszabb jövedelmi helyzetben élők rétege. Ezen túlmenően, felhívta a figyelmet, hogy minden korban működik egy jogrendszer s egy azt kiegészítő szokásjog, amelyekre, ha jól működnek, életstratégiákat lehet építeni. Jelenleg azonban egyik sem működik úgy, hogy akár egyének, akár intézmények építhessenek erre. Ide tartozik a joghézagok problémája. Ezek révén egyes intézmények olyan védekezési mechanizmusokat építenek ki, amelyek saját intézményeik érdekeit védik az intézmény által el látandó egyének, csoportok hátrányára.

Ferge Zsuzsa azzal kezdte: tragikus tény,

hogy ez az ország ebben a században a harmadik „eredeti tőkefelhalmozást” fogja most megélni. Ezek mindkét előző esetben (a századfordulón és az ötvenes években egyaránt) óriási polarizálódást eredményeztek. Nem tudjuk pontosan, milyen típusú szegénység jött létre egyik illetve másik esetben, s még kevésbé azt, vajon milyen szegénységet hoz létre a harmadik tőkefelhalmozás. Azt az optimizmust, mely szerint ma nem áll elő olyan gazdasági nyomor, mint a századfordulón, és olyan politikai elnyomorodás, mint az ötvenes években, egyfajta tudatosság táplálja, amely szociális hálót épít. Ferge kétségekkel nézi ezt az alakuló biztonsági hálót, attól tart, hogy a források állandósága mellett tudatosan fokozni akarják a társadalmi polarizálódást. Ekkor, véleménye szerint, még az életben maradás biztosításához is kevésnek bizonyul majd a háló.

Felvetette azt a gondolatot is, hogy a szocializmusban kialakult egy hallgatólagos egyezmény, mely szerint, ha a társadalom nem szól bele a politikába, viszonylag jól élhet. A rendszerváltás adta politikai szabadság mellett a hatalom felmondta ezt a hallgatólagos megállapodást. Időnként szemet húnny ugyan az alegalis jövedelemszerzés fellett, de általában az a jellemző, hogy a jogállam felszámolja a korábban jól kidolgozott megélhetési stratégiákat. Továbbgondolásra javasolta az engedékenységet és a jogállamiság egyensúlyának kérdését. Párhuzamba állította ezt a jelenséget azzal, hogy a nemzetközi gazdasági életben is hiányzik az a „morál”, amely meggátolná az elszegényedő országok végleges leszakadását.

Tóth András véleménye szerint egyáltalán nem élünk jobban, mint ahogyan azt a számok mutatják, sőt! Empirikus tapasztalatok tanúsága szerint még a kifelé mutatott relatív jólét mögött is gyakran húzódik meg bizonytalan gazdálkodású, szűkösödő családok. Jelenlegi vizsgálatairól arról győzték meg, hogy a falusi középosztály életstratégiái komoly veszélybe kerültek. Azt a hagyományos életmódot, amelyben az ipari munkavállalást a mezőgazdasági másodlagos gazdaság jövedelme egészíti ki, alapvetően megrendítette a munkaerőpiac összeomlása. A gazdasági váltás igazi nyertese az a menedzser-rétege a régi szocialista mezőgazdaságnak, amely a volt állami vagyon többszörös átjátszásával hosszú távra meg tudja teremteni saját jólétét; amelynek nemcsak túlélési, de életstratégiái is vannak.

Szabó Judit tíz év család gondozói tapasztalatai alapján azt mondotta el, hogy a szegények szegénységük mellett információ-hiányuk miatt is kiszolgáltatottak. A család-gondozók napi munkájuk során rendszeresen ütköznek krízishelyzetekbe, amelyek megoldására nem készültek fel kellőképpen. E helyzeteket hajlamosak „állapotnak” tekinteni, és racionális stratégiák kidolgozásával igyekeznek segíteni az ügyfeleknek. Mészáros Judit gondolatai arra hívják most fel a figyelmét, hogy a kliensek érzelmeinek fontossága egyenrangú kognitív problémáikéval, és ezért nem szabad őket kizárólag racionális stratégiákra szorítani.

Mészáros Judit szerint a beszélgetés során felmerült helyzetek egy része számára traumaként értelmezhető, azaz olyan hatásként, amelyhez a személyiség nem tud a megszokott módon alkalmazkodni. Felvette azt a kérdést, hogy az újonnan megindult szociális munkás képzésben a hallgatók kapnak-e ilyen helyzetek kezelésére felkészítést.

Lévai Katalin erzsébetvárosi kutatására hivatkozva arról beszélt, hogy az utóbbi években a kerületben zajló gyors elszegényedési folyamat miatt rohamosan megnőtt azok száma, akik egyre inkább az intézmények segítségére szorulnak. Az ügyfelek jelentette kényszerű nyomás miatt az a helyzet állt elő, hogy még a szociálisan érzékeny szakemberek is egyre inkább elvesztik toleranciájukat azokkal az ügyfelekkel szemben, akiknek – sajátos kultúrájukból fakadóan – még működnek hatékony túlélési stratégiáik. Ez pedig azzal a veszéllyel járhat, hogy még a szakmájuknak leginkább elkötelezett szociális munkások is gátolhatják a klienseket sikeres túlélési stratégiáik alkalmazásában.

Aczél Anna ehhez a gondolathoz kapcsolódott. A munkanélküliekkel szemben kifejlődő társadalmi előítéletek tömeges megjelenéséről beszélt. Arról, hogy egész hivatások épülnek arra az elvre, hogy bizalmatlanul szemléljék és ellenőrizzék a munkanélkülieket. Ezért azoknak a munkanélküliség nehéz terhe mellett át kell élniük azt a megalázó helyzetet is, hogy környezetük gyanúval szemléli őket. Márpedig a túlélés nem minden, az is számít, hogy a „túlélő” meg

tudja-e „örizni az arcát”. Gyanakodó szemléletével a hivatal stigmatizálja a munkanélkülit, s megnehezíti a krízishelyzetből való kikerülést.

Ifj. Marosán György két lehetséges társadalomképet vázolt fel. Az egyikben a javak nem bővíthetők, s maga a társadalmi lét olyan „zérus összegű játszma”, ahol a cselekvések szükségképpen az egymással való rivalizálásra épülnek. Ez a társadalomkép egyéni menekülési utakat sugall a válságból, hiszen aki most nyer, örök időre nyer. A másik társadalomkép „európaibb” szellemű, arra épít, hogy érdemes együttműködni, keresd a társaidat, nyilvánítsd ki szolidaritásodat, s akkor a másiktól is azt kapod. Nem szabad a másikat kijátszani, mert legközelebb a partnered lehet, együttműködésre kényszerülhetsz vele. Az együttműködés alapja pedig a bizalom. A dilemma tehát: mit tanítsunk a vállalkozónak? A legokosabb, ha becsapod a partnered, hisz mindenki ezt teszi, avagy: vigyázz, aki ma nálad vásárolt, az lesz holnap is a vevőd, ő fog téged életben tartani. Komoly kérdés, tanítható-e ez a második fajta, bizalomra és együttműködésre épülő magatartás.

Hámori Szilvia elmesélte, tanúja volt, hogyan készített fel egy amerikai kampánymenedzser egy feminista klubot az abortusz szigorítása elleni tiltakozó mozgalomra. Meglepőde tapasztalta, hogy a menedzser a legnagyobb hangsúlyt annak a készségnek az elsajátíttatására fektette, hogyan legyünk képesek megérteni a másikat, megtalálni azt a keskeny sávot, amelyen belül közösen tudunk dolgozni, amelyen belül közősek lehetnek az érdekeink. Úgy vélte, ez a magatartás már az általános iskolában is tanítható, de még felnőtt korban sincs elkésve.

Az est záró gondolataként Ambrus János – Hegelt idézve – arról beszélt: az igazi kultúra azt jelenti, hogy a másik embert saját szabályaiból, saját logikájából és öntörvényéből próbáljuk megérteni. A hegeli filozófia hagyományához visszanyúlva azt a gondolatot fejtette ki, hogy egy sor gazdasági és személyes konfliktus háttérében végül is a kultúra-fogalom rejlik, és ahhoz, hogy érdemben cselekedni tudjunk, a másikat saját magából kell megértenünk.

CONTENTS

Mirosław Ksiezopolski:

Prospects of Social Policy in the Coming Years in Poland

Georg Vobruba:

Capitalism and Democracy.

Social Preconditions of the Change of Regime
in Eastern Europe

Danny Pieters:

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

Social Legislation in Hungary – The Draft about Housing

József Hegedüs–Iván Tosics:

Expert's Report on Legal Measures of Housing

Erzsébet Madlena–János Zsolnay:

Housing Policy and Community Work

Szilvia Hámor:

The Year of Those without Chances

László Pomogyi:

Basic Institutions of Poor Relief

Bill Jordan:

Good Advice

Katalin Lévai–György Székely:

Esély-Workshop about Survival

English Summaries

With the aim of informing our readers about the current process of social law, we have introduced a section under the title 'Hungarian Social Welfare Law'. This time *Esély* presents the Draft concerning one of the most important issues, the privatisation of flats and premises. Most prominent experts of housing give their detailed analyses about the Draft.

**Erzsébet Madlena-János Zolnay:
Housing Policy and Community Work**

In their challenging article the authors, who work for the Esély Family Help and Community Care Center, raise the question if it is possible to develop successful community work in Hungary in

the present situation. They analyse the housing policy of the local government in the seventh district of Budapest, which happens to be one of the poorest ones, and especially neglected in respect of housing. The number of homeless, those living literally in the streets or in railway stations, that of squatters is very high here in comparison with other Budapest districts. The local government, other social institutions and the neighbourhood as well, seems to be completely helpless when empty flats are broken open, which is often the case.

The study gives profound analyses about the challenges and possible solutions which the social sector has to face.

A T-TWINS KIADÓ
1992 szeptemberében megjelenteti
a ROSTER-SOROZAT
következő kötetét:

A hazai periodikumok adattára – 1992

c. kiadványt.

Az igazgatási, kereskedelmi tevékenységgel,
reklámmal, marketinggel foglalkozó szakemberek,
a szerkesztőségek, a sajtó, a sajtóval kapcsolatban
álló intézmények munkatársai nem rendelkeznek
olyan kiadvánnyal, amely szakmai szempontokat
is figyelembe véve átfogó képet nyújtana

*a napi- és hetilapok, folyóiratok
és egyéb periodikumok adatairól.*

E lapok legelemibb adatait máig
alkalomszerűen, különböző kiadványokból,
telefon- és telefax-könyvekből kénytelenek
az arra rászorulóknak összegyűjteni.

*Kézikönyvünk ezt a hiányt kívánja pótolni,
amikor mintegy 2000 hazai kiadványról közöl áttekinthető és aktuális
információkat.*



A KÖZÖLT ADATOK:

A LAP (KIADVÁNY) NEVE / A SZERKESZTŐSÉG CÍME
TELEFON-, TELEFAX-SZÁM
FŐ-, FELELŐS SZERKESZTŐ / TÉMAKÖR
AZ ALAPÍTÓ MEGNEVEZÉSE / AZ INDULÁS ÉVE
FORMÁTUM / TERJEDELEM
MEGJELENÉSI GYAKORISÁG
PÉLDÁNYSZÁM / KIADÓ



**EGY KÖNYV, AMELYRE ÖNNEK NAPI MUNKÁJA
SORÁN SZÜKSÉGE VAN**



A hazai periodikumok adattára – 1992

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a *Roster-sorozatban* megjelenő,
A hazai periodikumok adattára – 1992
c. kiadványt (cca. 300 old.) 1500 Ft-os áron,
..... példányban.

A kötetet kérem utánvétellel az alábbi címre postázni:

Név:

.....

Postacím:

.....

Dátum:

.....

Cégszerű aláírás:

.....

Megrendelésüket címünkre szíveskedjenek eljuttatni:

T-Twins Kiadói és Tipográfiai Kft.
1088 Budapest, Gutenberg tér 3. III/4.
Telefon: 134-4540, 113-8784

E SZÁMUNK SZERZŐI

Hámor Szilvia – újságíró

Népszabadság

Hegedüs József – szociológus

MTA Szociológiai Kutató Intézet

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

Mirosław Ksiezopolski – szociológus

Varsói Egyetem

Lévai Katalin – szociológus

Hilscher Rezső Alapítvány

Madlena Erzsébet – jogász

Esély Családsegítő és Közösségfejlesztő Szolgálat

Danny Pieters – jogász, egyetemi tanár

Katholieke Universiteit Leuven

Pomogyi László – jogász

ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék

Székel György – szociológus

Konfliktus Kezelő Központ

Tosics Iván – szociológus

MTA Szociológiai Kutató Intézet

Georg Vobruba – szociológus

Hamburger Institut für Sozialforschung

Zolnay János – szociológus

Esély Családsegítő és Közösségfejlesztő Intézet
