

esély

92.5

társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TANULMÁNYOK

- 3 **Robert Holzmann:** A kiegészítő nyugdíjrendszerek: célok, formák, kényszerek
 18 **Nyilas Mihály:** A svéd nyugdíjrendszer példája

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI KÖRKÉP

Az Európai Közösség országainak társadalombiztosítási rendszeréről

- 34 **Danny Pieters:** Bevezetés az EK országainak társadalombiztosítási törvényhozásába: Nagy-Britannia

MAGYAR VALÓSÁG

- 45 **Laki László:** Munkanélküliség és bűnözés (egy esettanulmány tanulságai)

A SZOCIÁLIS SZAKKÉPZÉS PROBLÉMÁI

- 63 **S. Faragó Magdolna:** A szociális képzésekről – oktatáspolitikai megközelítésben
 71 **B. Aczél Anna–Darvas Ágnes–Mányai Judit:** Szociális munkás képzés a Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskolán
 76 **Ohly Éva:** Vezérfonal az ELTE szociális munkás képzés 1992 őszi terepgyakorlatához
 95 **Hardi Emília:** Mit tanuljon a szociális munkás? (Egy tizedik éve az önképzés útvesztőjében tévelygő gyakorlati ember szerint)
 98 **Kerecsi Klára:** Szociális munkás-e a pártfogó felügyelő?

INTERJÚ

- 111 **Ferge Zsuzsa:** „Nem reziduális jóléti államra van szükség...” (Beszélgetés Nicholas Barr-ral, a Világbank tanácsadójával)

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETÉBŐL

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

HÍREK INFORMÁCIÓK

- 129 **A Habilitas Szolgálat Alapítvány**

Robert Holzmann

A kiegészítő nyugdíjrendszerek: célok, formák, kényszerek***

*Móttó: Volt egyszer, hol nem volt egy király, aki egy trubi-
badúrt akart udvarába fölvenni. Az első jelentkező olyan
rosszul szerepelt, hogy a másodikat meghallgatás nélkül
alkalmazta.*

Problémák és célok

Minden piaci orientációjú, iparosodott társadalomban léteznek kiegészítő nyugdíjbiztosítások. Egyes országokban a kötelező (állami) programokon belül nyújtják ezeket, a biztosítottak önkéntes kiegészítő járulékfizetése ellenében. Valamennyi fejlett országban működnek kötelező vagy önkéntes vállalati (szakmai) vagy egyéni kiegészítő programok, amelyeket olykor magán-nyugdíjrendszereknek neveznek. A kiegészítő nyugdíjrendszerek jelentősége országonként roppant eltérő, mind a programokban részt vevők részarányával, mind az így nyújtott ellátások össznyugdíjhoz mért súlyával mérve. A résztvevők aránya Ausztriában és Olaszországban 10% körüli, Németországban egyharmad, az USA-ban jóval 50% fölötti, Franciaországban pedig, ahol a kiegészítő rendszer kötelező, közel 100%-os. Ami az így nyújtott ellátások nagyságát illeti, egyes országokban alig érintik az átlagnyugdíjas jövedelmét, másutt 20%-kal, vagy ennél is nagyobb mértékben növelik azt (OECD, 1988; Achdut és Tamir, 1990). A kiegészítő programok országonként különböző szerepét olyan tényezők magyarázzák, mint az állami nyugdíjrendszerek eltérő fontossága, a tőkepiac változó szerkezete, valamint a kiegészítő rendszerekkel kapcsolatos álla-

* R. Holzmann tanulmányát vitacikként adjuk közre. A kérdés annyira aktuális, hogy szeretnénk, ha olvasóink bekapcsolódnának továbbgondolásába, hazai vonatkozásainak vizsgálatába. Szívesen közölnénk hazai tapasztalatokról szóló ismertetéseket is. (A Szerk.)

** E cikk háttérjelentésnek készült az 1991. április 9-10-én, a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság Munkaügyi és Szociális Minisztériuma, valamint az ISSA közös szervezésében Prágában tartott konferencia számára. A konferencia a kormány, a munkáltatói valamint munkavállalói szervezetek illetékeseit kívánta megismertetni a kiegészítő nyugdíjrendszerek problémáival. A tanulmányt, mely az *International Social Security Review* 1991/1-2. számában jelent meg, némi rövidítéssel közöljük.

mi felelősségvállalás váltakozó mértéke. A magyarázó tényezőkben sok évtizedre visszanyúló politikai választások fejeződnek ki. Az utóbbi években azonban – az állami rendszerek finanszírozási problémái, illetve az ipari társadalmakban mindenütt létező öregedés miatt – jelentősen nőtt a kiegészítő nyugellátások iránti érdeklődés.

A Cseh és Szlovák Köztársaság most tér át a központi tervezésről a piacgazdaságra. Ennek részeként a jelenlegi kötelező nyugdíjrendszert úgy reformálják meg, hogy teret hagyjanak – valószínűleg várományfedezeti rendszerű – kiegészítő programoknak. Pillanatnyilag az időskorúak jövedelmei szinte kizárólag az állami nyugdíjrendszer transfereiből, valamint a munkaerőpiacon való folytatólagos részvételükből adódnak. A foglalkozási, vállalati vagy egyéni kiegészítő rendszerek gyakorlatilag nem léteznek.

E háttérjelentés a további döntéseket segítő alapinformációkat kíván nyújtani a kiegészítő ellátásokról és az ezekkel kapcsolatos főbb politikai problémákról. Az ország sajátos átmeneti helyzetére való tekintettel néhány, inkább kísérleti jellegű javaslatot is tesz. Fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy a téma bonyolultsága, továbbá a terjedelmi korlátok miatt a tanulmány nem tárgyal minden problémát, és nem mutat be minden sajátosságot (ezekhez lásd OECD, 1988; Turner és Dailey, 1991; Lagadec, 1989), hanem csak négy főbb területtel foglalkozik.

- A kiegészítő ellátások célja és szerepe egyetlen reformvitából sem maradhat ki. Jelentős a veszélye annak, hogy az érdekelt felek (kormány, vállalatok, egyének és képviselőik) közötti széleskörű konszenzus nélkül a kitűzött célok nem érhetők el.

- Meg kell érteni a kiegészítő ellátások piacgazdaságokban játszott szerepét. A tanulmánynak ez a – lényegében leíró – része megismerteti az olvasót a főbb választási lehetőségekkel.

- Vannak alapvető fontosságú politikai kérdések, amelyeket ugyancsak ismerni kell. Ezek egyike az, hogy a kiegészítő rendszerek esetében milyen szabályozási keretekre van szükség, másika pedig az, hogy melyek a valószínűsíthető társadalmi és gazdasági hatások.

- Végezetül a jelentés néhány óvatos következtetést fogalmaz meg az átmeneti helyzetben lévő köztársaság számára.*

A nem-állami kiegészítő nyugdíjrendszerek célja és elvi alapja

Minden, a kiegészítő nyugdíjrendszerekről folyó vitának először a nem-állami ellátások céljait kell világosan definiálnia, és alaposan szemügyre kell vennie egy ilyen választás gazdasági és társadalmi indokait. Az elfoglaltságok elkerülése érdekében világossá kell tenni az állami ellátások funkcióit és korlátait is. Ezért e tanulmány is előbb az állami rendszer indokoltságát vizsgálja, s csak azután tér rá a kiegészítő ellátások kérdéseire.

* A következtetések egy része a magyartól eltérő, speciális cseh-szlovák privatizálási stb. megoldásokhoz kapcsolódik. Ezeket a megfontolásokat a magyar fordításból kihagytuk. (A Szerk.)

Az állami (kötelező) nyugdíjak szerepe

Mi a kötelező nyugellátás gazdasági indoka, s miért nem lehet az egyénekre bízni, hogy idős korukról gondoskodjanak? Általában három fő érvet szokás említeni:

– Az érvek első csoportja azt hangsúlyozza, hogy a magánellátások a *piaci kudarcok* miatt hiányozhatnak, vagy nem kellően hatékonyak. A kevésbé kifinomult pénzügyi rendszerekkel működő országokban általánosan előforduló „piaci kudarcot” az olyan megtakarítási módozatok hiánya jelenti, amelyek pozitív reálmegtérülést biztosítanak. Egy másik megfontolás szerint az állami ellátások központi eleme nem annyira a megtakarítás önmagában, mint a jövőbeni járandóságok révén biztosított évjáradék, amely az egyéneket az élettartam bizonytalanságával szemben biztosítja. Ha a magánbiztosítók nem tudnak differenciálni a különböző kockázati csoportok között, a biztosító és biztosított közötti aszimmetrikus információ miatt nem jön létre (vagy nem lesz hatékony) az évjáradék-piac. További igazolást jelent az az érv, hogy a magánellátások nem tudják kezelni a nyugdíjas időszak során bekövetkező, előre nem látott inflációt.

– A második érvcsoporthoz *paternalista* beállítottságú. Eszerint, még ha a magán biztosítási piacok biztosítás-matematikailag korrekt és indexelt évjáradékot nyújtanának is, az emberek túl rövidlátóak lennének ahhoz, hogy öregkorukra eleget tegyenek félre. Az életciklussal nem összhangban lévő megtakarítási szokásoknak többféle oka lehet, mint például a kizárólagosan rövid távú gondolkodás, a túl magas egyéni diszkont-arány, vagy a morális kockázat (moral hazard) egyes elemei. Ez utóbbi esetben az emberek azt várják az államtól, hogy idős korukban, ha rászorulnak, valamilyen minimális jövedelmet biztosítson részükre. Amennyiben alacsony a munkajövedelmük, ez a stratégia növelheti a teljes élettartamukra számított hasznosságot. Ebből következik, hogy egy jogilag rögzített (minimális) nyugdíjprogram biztosítékot nyújt a kormánynak a „potyautasokkal” szemben.

– A harmadik érv szerint egy állami (kötelező) nyugdíjprogram még piaci kudarcok és rövidlátó magatartás nélkül is a *személyek közötti és generációk közötti újraelosztás* jólétet növelő eszköze lehet. A beszedett és elosztott jövedelem egyének, régiók vagy generációk között jelentős horizontális és vertikális újraelosztást tesz lehetővé, s így ez a program a kormányzat elosztási tevékenységében fontos eszközzé válhat.

Az olvasóban felmerülhet a kérdés, vajon tényleg fontosak-e a fenti megjegyzések a magánellátások kérdéseinek megvitatásához. A válasz igenlő, mert a fenti (és még további) érvek politikai és gyakorlati mérlegelése fogja meghatározni a kötelező nyugellátások körét és szintjét, illetve azt, hogy milyen mértékben kell kötelezővé tenni és jogilag szabályozni a kiegészítő ellátásokat. A nem-állami kiegészítő rendszereknek egyébként saját céljaik és motívumaik is vannak.

A kiegészítő nyugellátások különböző céljai

Azt az esetet kivéve, amikor a kiegészítő nyugdíjprogramok jogilag kötelezőek és teljesen szabályozottak, azaz csupán az államon kívülre helyezik a járadékok beszedését és a járandóságok kifizetését, valamennyi érdekelt félnek (kormánynak, munkáltatóknak, vállalatoknak, munkavállalóknak és érdekképviselőiknek) saját külön, egymással nem feltétlenül összhangban lévő céljai vannak.

Ami az elvileg az általános közérdeket képviselő *kormányt* illeti, négy fő célját érdemes megemlíteni:

- *Az állami szektor visszaszorítása.* Valamennyi iparosodott (és jónéhány fejlődő) országban a kötelező nyugdíjak jelentik a legnagyobb civil kiadást. Így a kiegészítő nyugellátások terjedése csökkentheti az állami kiadásokat.

- *A tőkeképződés és a hatékony tőkeallokálás elősegítése.* Jelenleg gyakorlatilag minden kötelező nyugdíjprogram felosztó-kirovó rendszerben működik, azaz az adott időpont munkavállalói után fizetett járulékot azonnal felhasználják a nyugdíjas generáció ellátásainak finanszírozására. Gyakori állítás, hogy ez a finanszírozási mód csökkenti az egyéni és nemzeti megtakarításokat, s ennek következtében fékezi a beruházásokat és a gazdasági növekedést. Elméleti megfontolások, valamint véglegesnek nem tekinthető empirikus bizonyítékok szerint feltételezhető, hogy a várományfedezeti rendszerben működő magánnyugdíjaknak a fentivel ellenkező hatásuk lehet.

- *A népesség előregedésének kezelésére szolgáló eszköz.* Valamennyi iparosodott országnak szembe kell néznie a következő évtizedekben felgyorsuló előregedési problémával. A speciális makro-ökonómiai politikai megfontolások és nyugdíjszabályozások figyelembevételével kidolgozott magánellátások segíthetnek e probléma könnyítésében.

- *Végezetül a munkaerőpiac torzulásainak csökkentése.* Az állami nyugdíjrendszerek, főként a járulékfizetés és az ellátások közötti nagyon hiányos kapcsolat miatt, torzíthatják a munkaerőkínálatot, valamint a nyugdíjbavonulási döntéseket. A kiegészítő rendszerekben általában semlegesebb a kapcsolat befizetések és jövedelmek között.

Ami a *vállalatok* céljait illeti, a piacgazdaságokban a kiegészítő biztosítások az „emberi erőforrás”-politika olyan eszközei, amelyek arra ösztönzik a cégeket, hogy önkéntes alapon bőkezű nyugellátást biztosítsanak. Az emberi erőforrás menedzselés három vonatkozása érdemel figyelmet:

- *Szakképzett dolgozók megtartása.* E cél megvalósításához olyan szabály beépítése szükséges, amelynek értelmében a programból saját elhatározásából kilépő munkavállaló jövedelemvesztéssel szembesül.

- *Idősebb munkavállalók nyugdíjba vonulásra ösztönzése.* Egy megfelelően felépített kiegészítő nyugdíjprogram ösztönzést jelenthet a korai nyugdíjbavonulásra, hogy a vállalat az idősebb dolgozót fiatalabb, termelékenyebb és olcsóbb munkaerővel helyettesíthesse.

- *Végezetül, a hatékonyság-orientált bérmegállapítás eszköze.* A munkaerőpiacok nem követik azt a neo-klasszikus piaci modellt, amelyben a

bér-ár rugalmasság megtisztítja a piacot, és allokációs hatékonyságot biztosít. Ha azonban ágazatonkénti bértarifarendszert alkalmaznak, akkor a kiegészítő nyugdíj, mint a visszatartott bér egy formája, a vállalat hatékonyságnövelő eszköze lehet. Egyes országokban arra is van empirikus bizonyíték, hogy erősen szervezett vállalatokban a szakszervezet olyan eszközként használja fel a kiegészítő programokat, és ezek kiegészítő finanszírozását, amely érdekeltté teheti a szervezett dolgozókat a cég tartós fennmaradásában (Ippolito, 1986).

Az egyének esetében ugyancsak három fő cél fogalmazható meg:

– *Progresszív személyi jövedelemadó esetén a kiegészítő nyugdíjprogram a jövedelemkiegyenlítés fontos eszköze lehet.* Az egyének így elkerülhetik, hogy aktív életük során magas adókulcsot fizessenek a befizetett nyugdíjjárulék után. Ehelyett nyugdíjas korukban, amikor a nyugellátást megkapják, ez után jóval alacsonyabb adókulcsot fizetnek. E jövedelemkiegyenlítő hatás még felerősödik, ha a kiegészítő nyugdíjjövedelem adómentes.

– *A kiegészítő program nagyobb rugalmasságot és magasabb megtérülési rátát kínálhat az egyénnek meghatározott célt szolgáló nyugdíjjövedelme esetében.* Az állami nyugdíjrendszer is nyújthat magas nyugellátást, amire azonban az egyén nem vehet föl kölcsönt, illetve az állami program nem biztosítja a nyugdíjjövedelem egy részének egyösszegű kifizetését. Ezen túlmenően, a kiegészítő programok megtérülési rátája gyakran magasabb, mint amit az egyén személyes megtakarításai révén elérhet.

– *Nem utolsósorban, egy állami alapellátás a kiegészítő programokkal és egyéni megtakarításokkal (a megtérülési rátákat és kockázatokat tekintve) kedvezőbb nyugdíjaskori portfóliót biztosíthat, mint az állami rendszer egyedül (Winckler 1988).*

Nemcsak a munkavállalóknak, hanem képviselőiknek (a munkástanácsoknak vagy a szakszervezeteknek) is lehetnek a kiegészítő programokhoz kapcsolódó speciális érdekeik és céljaik. Motiválhatja őket a munkavállalók iránti igazi szociális érzékenység; befolyásolni akarhatják ezen a módon a vállalati döntéseket; részt akarhatnak venni a kiegészítő programok működtetésében vagy a felhalmozott alapok beruházására vonatkozó döntésekben.

A kiegészítő rendszerek alapformái és jellegzetességei

A kiegészítő rendszer számára kijelölt célok és szerepek megvalósításához többféle forma közül lehet kiválasztani a megfelelőt. Az OECD országok kiegészítő programjainak struktúrája egyébként azt sugallja, hogy többféle forma létezhet egymás mellett, hogy egymást „kiegészítsék” (Schmähl, 1990). A következő alfejezet a főbb választási lehetőségekről, ezek jellegzetességeiről, valamint korlátaikról és kényszerítő feltételeikről ad képet.

A kötelező és kiegészítő nyugdíjak közötti kapocs

A kiegészítő program megválasztásánál a legfőbb korlátozó feltételt a kötelező nyugdíjrendszer jelenti: a megcélzott nyugellátás biztosításához nem kombinálható tetszőlegesen a kétféle program. Így például egy egységes összeget nyújtó kötelező biztosítás megfejezése olyan kiegészítő biztosítással, amely a nyugdíjba vonuláskor egyszeri alkalommal egy nagyobb összeget nyújt, kevésbé jó kombináció, mint ugyanezen kiegészítő biztosításnak egy keresetarányos nyugdíjat biztosító kötelező rendszerhez való csatlakoztatása. De e második választást is befolyásolhatja a kötelező rendszer indexelésének módszere. Így például ha olyan kételemes kötelező nyugdíjrendszer működik, amely egy egységes összegű és egy keresetarányos részből áll, amely összeget a bérszínvonalhoz és a várható reálbérnövekedéshez indexelik, akkor a kiegészítő nyugdíj indexelésének kérdése kevésbé fontos, mintha egységes összegű kötelező nyugdíj van, amelyet az árakhoz indexelnek.

A „kiszereződés” lehetősége

Egy következő korlátozó feltétel a „kiszereződés” lehetősége (azaz hogy lehet-e kilépni a kötelező programból). Ilyen lehetőség esetén a vállalat vagy akár az egyén kiléphet a kötelező rendszer valamelyik eleméből. Ez a helyzet például az Egyesült Királyságban és Japánban, ahol a vállalat kiszereződhet a kötelező rendszer keresetarányos lépcsőjéből, ha egy legalább ennyire előnyös vállalati programot garantál (OECD, 1988; Japan Foundation, 1986). Ráadásul az Egyesült Királyság 1986. évi nyugdíjreformja az egyénekre is kiterjesztette és anyagilag is támogatta a kiszereződés lehetőségét, ha az egyén személyes megtakarítási formát választott a vállalati program helyett. Ez utóbbi esetben azonban nem kötelező keresetarányos ellátásra szerződni. Így jelenleg a legtöbb személyes megtakarítási program egyszerű takarékbetét, amit nyugdíjba vonuláskor évjáradékokra váltanak át. Az, hogy a kiegészítő nyugdíj ezen formája összhangban van-e a nyugellátásra vonatkozó általános célokkal, politikai választás kérdése.

Vállalati és egyéni nyugellátások

A kiegészítő rendszereken belül két fő típus található: a vállalati és az egyéni nyugellátási program. Az egyéni program olyan kiegészítő rendszer, amelyben az egyén határozza meg nemcsak járulékának és nyugellátásának szintjét (amihez egyébként a munkáltató is hozzájárulhat), hanem személyesen dönt arról is, hogy nyugdíjas korára félretett megtakarításait milyen pénzügyi közvetítő szervezetek (s esetleg milyen pénzügyi formák) révén kívánja biztosítani. A széles értelemben vett vállalati programoknál ezzel szemben a vállalat jelentős szerepet játszik a járulékok

és a nyugellátási szintek, a pénzügyi közvetítők, és olykor a beruházási politika meghatározásában is. Amint azonban később látni fogjuk, a kiegészítő rendszereken belüli ezen megkülönböztetés nem teljesen merev, s léteznek a két forma között átfedések.

A vállalati nyugdíjprogramok főbb formái és jellegzetességei

A vállalati programok alábbi osztályai és jellegzetességei nem kölcsönösen kizáróak, noha bizonyos kombinációk illogikusak vagy előnytelenek, s így a valóságban nem fordulnak elő.

Az ellátást vagy a járulékot meghatározó programok. A vállalati programok egyik fő típusa ellátás-meghatározó program (EMP), másika pedig járulék-meghatározó program (JMP). Az EMP-k lényegileg a keresetarányos kötelező programokhoz hasonlítanak, a JMP-k pedig egyéni takarékbetétekhez.

EMP esetén a vállalat olyan évjáradék fizetését ígéri, amelynek összegét többnyire az utolsó bér színvonala, valamint az alkalmazott vállalatnál befutott pályája határozzák meg. Ebben az esetben az évjáradék a nyugdíjba vonulásig a bérhez indexelt, ezt követően azonban nem indexelődik feltétlenül (sem az árakhoz, sem a bérekhez). Az alkalmazottak hozzájárulhatnak a vállalati programhoz, de rendszerint egységes arányú járulékot fizetnek. Következésképpen a vállalati járulék az endogén változó, azaz a vállalat viseli az előre nem látott társadalmi-gazdasági események kockázatát.

A szokásos JMP-k esetén mind a vállalat, mind az alkalmazott időszakonként járulékot fizetnek az alkalmazott nyugdíjba vonulásáig. A fizetendő ellátást a befizetett járulékok összege valamint az határozza meg, hogy milyen azoknak a pénzügyi eszközöknek a megtérülési rátája, amelyekbe az alapokat beruházták. A járandóságot az érdekelt a nyugdíjazáskor egy összegben kapja meg, és ekkor egy életbiztosító társaságnál életjáradékká alakíthatja át. Ennél a programnál az alkalmazotté a nyugdíjazáskori jövedelemért viselt kockázat, hiszen az egyösszegű járandóság összege is függ a megtérülési rátát érintő előre nem látott fejleményektől.

A vállalati programoknál, ezen belül inkább csak az EMP-knél, még két további csoportosítás említhető meg. Nevezetesen az integrált és az önálló programok, illetve az évjáradékot és az egyösszegű járandóságot nyújtó programok között érdemes különbséget tenni.

Önálló program esetén az évjáradék összege független a kötelező rendszerben kifizetett ellátástól. Integrált program esetén a kötelező és a kiegészítő rendszert úgy kombinálják, hogy együttesen egy világosan meghatározott nyugellátási szintet biztosítsanak az alkalmazott számára (például az utolsó kereset 70%-át). Egy ilyen program igen nagy kockázatot jelent a vállalat számára, hiszen ha bármennyivel is csökken a köz bökésége, ezt a vállalatnak kell kompenzálnia. Minthogy OECD-szerte arra törekszenek a kormányok, hogy csökkentsek az állami programokat, s

következésképpen a vállalatok a jövőben mind többet kockáztatnának, a magánvállalatok zöme felhagyott az ilyen programokkal.

Az EMP-k esetében nem szükségképpen ölt évjáradék formát a teljes ellátás. Elég gyakori, hogy az alkalmazottnak választási lehetősége van a tekintetben, hogy a teljes ellátás egy részét egy (biztosítás-matematikailag egyenértékű) összegben kapja-e meg. Nagyon hézagos nemzetközi tapasztalatok szerint, az egyén azon döntése, hogy a járandóság legalább egy részét egy összegben kérje, különböző feltételektől függ, mint például hogy van-e végkielégítés a nyugdíjba lépéskor, hogy milyenek az adózás szabályai, hogy van-e más megtakarítási lehetőség, például tartós javak révén, vagy hogy milyenek az örökhagyási lehetőségek (Holzmann, 1987).

Járulékfizetéshez kötött és nem kötött programok. Ez a megkülönböztetés attól függ, hogy az alkalmazott is fizet-e (a munkáltatóéval azonos, vagy attól eltérő) járulékot, avagy a munkáltató egyedül finanszírozza a programot. Gazdaságilag a teher munkáltató és munkavállaló közötti megosztásának valószínűleg csekély a jelentősége: a közgazdászok széles körben egyetértenek abban, hogy egy kompetitív gazdaságban a gazdasági hatások (azaz hogy ki viseli a gazdasági következményeket) függetlenek attól, hogy a piac melyik oldalára hárulnak a terhek. A nyugdíj-szabályokat – bevallási kötelezettséget, a jogosultság „hordozhatóságát” (ez azt jelenti, hogy átvihető-e a nyugdíjjogosultság más vállalathoz, intézményhez), a program igazgatását – tekintve azonban a megosztás kérdése fontossá válhat. Így például egyes országokban csak a munkavállaló által befizetett járulékrész hordozható korlátlanul, vagy a munkavállalóknak (illetve képviselőiknek) a program igazgatásában való részvétele a befizetésekkel arányos (pl. Svájc, lásd Bois, 1990).

Adókedvezményben részesülő és nem-részesülő programok. Gyakorlatilag minden országban mód van olyan nyugdíjprogram kialakítására, amely a munkáltató és (néhány vagy valamennyi) munkavállaló szabad szerződésén alapul. Ahhoz azonban, hogy e programok adókedvezményt élvezzenek (például, hogy a járulékok vagy a program jövedelmei adómentesek legyenek), a legtöbb országban megkövetelik bizonyos korlátozó szabályok betartását. Minthogy az adókedvezményeknek rendkívül nagy szerepük van abban, hogy hogyan alakul a programok megtérülési rátája, az adózási szabályok fontos eszközt nyújtanak a kormánynak ahhoz, hogy a járandóságok és a pénzpiac általa fontosnak tartott szabályait betartassa.

Tőkefedezettel és anélkül működő programok. Ez a megkülönböztetés nem a makro-ökonómiai, hanem a vállalati szintre vonatkozik. A különbség alapja az, hogy a régi és már nyugdíjas alkalmazottak jelenbeni ellátásait a folyó jövedelmekből fizetik-e (tőkefedezet nélküli programok), vagy léteznek-e – a jelenbeni és régi alkalmazottak járandóságainak fizetési kötelezettségeivel azonos nagyságú (vállalaton belüli vagy azon kívüli) elkülönített alapok. A JMP-k definíciószerűen teljes tőkefedezettel működnek. Az EMP-k esetében két kérdést kell megválaszolni: (1) van-e indokoltsága a tőkefedezetnek? – és ha igen, akkor (2) milyen a helyes fedezeti arány?

Két érvet szokás felhozni a vállalati programok tőkefedezete mellett.

Egyrészt azt, hogy így nagyobb az egyének nyugellátásának biztonsága, másrészt pedig, hogy – épp ennek következtében – kisebb annak kockázata, hogy a kormánynak kell – végveszélyben – beavatkoznia. Tőkefedezet nélkül az egyén várható kiegészítő nyugdíjjövedelme teljes egészében a cég fennmaradásától függ. Ahhoz, hogy az átlagos alkalmazottnak meglegyen ez a biztonsága, a vállalatnak legalább 40 évig kell folyamatosan működnie. (Egy cégnél átlagosan 25 év folyamatos munkaviszonyt, 15 évi nyugdíjfolyósítást és azt feltételezve, hogy a program vállalatok között nem hordozható.) A vállalatok várható élettartama ennél minden fejlett piacgazdaságban alacsonyabb – és az átmenet idejét élő gazdaságokban valószínűleg még sokkal alacsonyabb. A fedezet nélküli programokra feltehetően nem található magán viszont-biztosító piac. Így igen nagy annak kockázata, hogy a kormánynak kell kezességet vállalnia a vállalatért, vagy hogy legalább valamennyi kötelezettséget át kell vennie a (megszűnt) vállalatától.

Ennek ellenére Franciaországban egészen széles körben léteznek a tőkefedezet nélküli, kollektív megegyezéseken alapuló kötelező vállalati nyugdíjprogramok. A cégek járulékukat a kölcsönös biztosítás elemeit jelentő számos alap egyikébe fizetik be. Ezt a struktúrát voltaképpen nehéz megkülönböztetni a kötelező alaprendszerektől, és egy idő óta ténylegesen kapnak költségvetési támogatást.

Ami a helyes fedezeti arányt illeti, könyvtárnyi irodalom foglalkozik e kérdéssel. Röviden arról van szó, hogy a jövőbeni ár- és bérviszonyok bizonytalansága, az alkalmazandó diszkont-kulcs, vagy a törvényes és a tényleges gazdasági nyugdíjkötelezettség közötti eltérés miatt akkor is jelentős lehet a gazdasági alulfinanszírozás, ha minden törvényes követelménynek eleget tesz a vállalat.

Országosan kötelező, kollektív megállapodáson nyugvó, vagy önkéntes programok. Az utolsónak említendő, de igen fontos kérdés az, hogy milyen a vállalati programok szintje, és mennyire kötelezőek. Lehetnek országosan kötelező programok; épülhetnek – állami kötelezettség nélkül is – kollektív megállapodásra; és lehetnek teljesen önkéntesek, azaz a vállalat döntésétől függőek. Az OECD országokban mindezen formák gyakran egyidejűleg léteznek. Az OECD tapasztalatokból nagyjából a következő szabályos összefüggések bonthatók ki:

Azon országokban találkozunk országos vagy kollektív kényszerrel, ahol létezik egy- vagy kétszintű alap-nyugdíjrendszer (mint Svájcban, Hollandiában, vagy a skandináv országokban). Az állítás ellenkezője azonban már nem igaz. Ausztráliában például, ahol csak egy jövedelemigazoláshoz kötött, egységes összegű állami program létezik, a vállalati nyugdíjprogram csak egyes kollektív szerződésekben szerepel. Másrészt viszont (Franciaország kivételével) a keresetarányos állami nyugdíjrendszer mellett csak önkéntes kiegészítő programok vannak.

Ez a helyzet nagyjából összhangban van társadalmi és gazdasági indokokkal. Amennyiben az állami program főként az alsóbb jövedelmecsoportokra irányul, akkor van társadalmi indokoltsága annak (és valószínűleg erre irányuló politikai nyomás is van), hogy a közepes és ma-

gasabb jövedelmű csoportok számára is garantáljanak megfelelő nyugellátást a kiegészítő programok révén, még ha ehhez országos (vagy valamilyen közösségi) szinten némi kényszer is szükségeltetik.

A személyes megtakarítási programok főbb formái és jellemzői

A nyugdíjas életszakaszra való egyéni felkészülés többféle megtakarítási formát ölthet. Lehet szó pénzbeli és nem-pénzbeli megtakarításról (például egy ház vagy más tartós cikk vásárlásáról, amelynek révén folyamatos jövedelemre lehet szert tenni). Két olyan fő forma van, amelyek az országok többségében állami támogatást élveznek (adókedvezmények és szabályozás révén): a nyugdíjas megtakarítási számla, valamint az életbiztosítási szerződések.

Az egyéni nyugdíjas megtakarítási számla. Ez a forma az Egyesült Államokban kezdett terjedni, s később egyes OECD országok (így Franciaország) bizonyos mértékig követték a mintát. Az USA-ban eredetileg csak azok vehették igénybe ezt a nyugdíjas megtakarítási formát, akik nem tartoztak vállalati nyugdíjprogramhoz. Később ez a korlátozás megszűnt.

– Egyszerűen szólva, az egyéni megtakarítási számla nem más, mint egy egyénileg meghatározott JMP. Minden munkavállaló (bizonyos határig, amely esetleg a családi állapotától és más jellemzőktől függően változhat) befizethet egy meghatározott évi összegű járulékot, amit adóalapjából levonhat, és amely utáni jövedelmei adómentesek. Meghatározott életkorban (pl. 60 éves korban vagy annál később) a felhalmozott összeg kivehető (és kedvezményes kulccsal adózik), vagy évjáradékká konvertálható (amikor is vagy az általános szabályok szerint vagy kedvezményesen adózik). A rögzített életkornál korábbi pénzkivételt többletadó sújtja. Ugyanakkor a felhalmozott összeget hitelfelvételnél (elsősorban házvételnél) biztosítékként lehet használni.

Az egyéni megtakarítási számlának nagy a vonzereje, mert egyszerűen adminisztrálható, bizonyos rugalmassággal kezelhető (például időleges pénzzavar esetén nem kell a járulékot befizetni), és az adókedvezmény következtében nem más, mint adómentes jövedelem-megtakarítás. Három problémát azonban meg kell említeni:

– Egyes amerikai bírálók szerint e számlák nem növelték az egyéni megtakarításokat, csak az összetételüket változtatták meg. Ha ez igaz, akkor legfőbb hatásuk az, hogy veszteséget okoznak az adóbevételekben.

– Ha magasak e számláknál a plafonok, akkor (a többi adókedvezményben részesülő kiegészítő programmal együtt) egy átfogó jövedelemadó rendszert fogyasztási adó-típusú rendszerré változtatnak. Ez a hatás allokációs szempontból kedvező lehet (minthogy a fogyasztási adók nem gátolják a megtakarítást, s így a beruházást és gazdasági növekedést sem), de egyes közgazdászok méltányossági szempontból tartják bírálán-

dónak (ha a folyó jövedelmet az adófizető képesség jobb mutatójának tekintik).

– Végül nyitott az a kérdés, hogy milyen mértékig és milyen áron konvertálható az egyösszegű kifizetés a még hátralévő egész (bizonytalan) élettartamot lefedő évjáradékká.

Életbiztosítási szerződések. Bizonyos életbiztosítási szerződések valamennyi OECD országban életjáradékot garantálnak. E szerződések megköthetők egyénileg vagy csoportosan (vállalati programok részeként), és a legtöbb országban részesülnek valamilyen adókedvezményben. Emlékeztetnek az egyénileg meghatározott EMP-kre, bár bizonyos eltérések vannak. Míg a vállalati EMP-k esetében az évjáradék többnyire bérindexelt (hiszen az utolsó bérhez kapcsolódik), az egyéni biztosítási szerződésekben az évjáradék összege általában nominálisan meghatározott. Ennek következtében előre nem látott bér- vagy árinfláció esetén az előzetesen megcélzott jövedelmi szint alatt fog maradni. Másrészt viszont az egyéni szerződéseket nem érinti a munkáltató-változtatás (azaz teljesen hordozhatóak), ami nem mindig igaz a vállalati EMP-kre. Mindkét fenti ellátásnál fennáll a nyugdíjas korban történő indexelés problémája, amire a továbbiakban még visszatérünk.

A kiegészítő nyugdíjprogramok központi politikai kérdései

A kiegészítő – főleg a vállalati kiegészítő – programokkal kapcsolatosan két fontos kérdéscsoporttal kell foglalkoznunk. Az egyik az, hogy milyen fajta szabályozások szükségesek a kitűzött társadalmi és gazdasági célok eléréséhez. A másik az, hogy melyek a programok valószínű társadalmi és gazdasági hatásai. Nézzük sorjában ezeket.

A nyugdíjszabályozás formája, hatóköre, sajátosságai

Amint ezt az OECD országok vállalati nyugdíjrendszereire vonatkozó törvények tanúsítják, a kiegészítő programokat számos módon szabályozzák. A jogszabályok fő mozgatója a jelek szerint az, hogy szociális célok is figyelembe vétessenek; hogy csökkentsék a forrásokallokálásának negatív vonzatait; és hogy védjék az egyéni jogosultságokat. Amint ez a továbbiakból kitűnik, a szabályozók néha a kívánttal ellentétesen hatnak. Hely hiányában ezúttal is csak a legfontosabb problémák kerülnek említésre.

A biztosítottak köre és a részvétel. A szabályozók kiterjedhetnek arra, hogy a program a munkáltató önkéntes elhatározásán múljék-e, vagy legyen a kollektív megállapodásokban kötelezővé teendő; arra, hogy kiterjedjen-e minden alkalmazottra vagy csak a teljes időben dolgozókra, s ez utóbbi esetben közülük is csak a magasabb jövedelműekre; hogy kiterjedjen-e az özvegyekre vagy sem; s hogy egyáltalán tehet-e megkülönböztetést a munkáltató alkalmazottai között (azaz, ha egy vállalatnak

egyáltalán van nyugdíjprogramja, akkor elvben minden alkalmazottja jogosult ebben részt venni).

Jogszerző idő és hordozhatóság. Jogszabályok írják elő, hogy hány évi szolgálati idő teremt jogosultságot, azaz hogy mennyi a jogszerző idő (Schatte, 1988); hogy mi történik az alkalmaztatás megszakítása esetén; s hogy az alkalmazottak részben vagy egészben magukkal vihetik-e szerzett jogaikat munkáltató változtatás esetén (hordozhatóság). Minden, a munkavállaló érdekét szolgáló szabályozás egyidejűleg csökkenti a vállalat ösztönzőttségét arra, hogy önkéntesen nyújtson ilyen ellátást, hiszen korlátozza a program eszközjellegét, vagyis azt, hogy az emberi erőforrások menedzselésében felhasználható legyen.

Indexelés nyugdíjazás előtt és után. Az indexelést előíró szabályok a munkavállaló számára fontosak lehetnek, hiszen ezekről függ nyugdíjvédelmének reálértéke, ám a munkáltató számára költségesek. Az ellátásra jogosultság indexelése akkor is nehézséget okoz, ha a dolgozó nyugdíjazás előtt hagyja el munkahelyét, de a jogosultságot nem viheti magával. A tőkefedezeti rendszerben nyújtott nyugdíjak indexelése jelenleg csak Németországban kötelező, de valamennyi országban napirenden van.

A program megszüntetésének szabályai azt határozzák meg, hogy joga van-e a vállalatnak egyoldalúan megszüntetni egy nyugdíjprogramot, vagy azt egy másik programmal (például egy EMP-t egy JMP-vel) helyettesíteni, vagy pedig *ad infinitum* tartania kell magát eredeti kötelezettségvállalásához, még tulajdonváltás vagy más céggel való összeolvadás esetén is. Itt is igaz, hogy a munkáltató szabadságának minden korlátozása csökkenti ilyen programok létesítése iránti hajlandóságát, vagy csökkentheti a cég piaci értékét.

A jogosultságok védelmére vonatkozó szabályokra a cég csődje esetén van szükség. Ilyen esetekben az állam közvetlenül átvállalhatja a felelősséget, vagy megkövetelheti a magánpiaci viszont-biztosítást. Úgy tűnik azonban, hogy tisztán magánjellegű biztosító intézmények nem képesek mindenfajta kockázat viszont-biztosítására. Egyes országok ezért speciális intézményeket hoztak létre, mint a „Pension Benefit Guaranty Corporation” az USA-ban (Ippolito, 1986), vagy a „Pension-Sicherungs-Verein” Németországban (Engzell, 1985).

Szervezet és finanszírozási formák. Jogszabályban kell meghatározni, hogy a kiegészítő programot a vállalaton belül vagy kívül hozzák létre. Németországban a vállalati mérlegben szereplő könyv szerinti tartalékok révén történő belső finanszírozás az uralkodó forma, s ez volt a helyzet a legújabb Nyugdíjalap Törvény elfogadásáig Ausztriában is. Ezek a tartalékok az önfinanszírozás fontos eszközei lehetnek a vállalat számára. Külső finanszírozás esetén számos választási lehetőség van. Az egyik egy nyugdíjalap létesítése. Ez kooperálhat közvetlenül az anyavállalattal, vagy egy letéti társaságot lehet megbízni a nyugdíjalap kezelésével. Nyugdíjalapot létesíthet egy vállalat egyedül, több vállalat együtt, vagy egy egész szektor. Léteznek segélyalapok is, és főként, a vállalat élhet azzal a lehetőséggel, hogy alkalmazottainak életbiztosítási kötvényt vásárol

(Schmähl, 1990). A választott megoldás a nyugdíjprogram típusától, valamint a pénzpiacok struktúrájától fog függni.

Befektetési szabályok, átláthatóság és adatszolgáltatási kötelezettség, igazgatás, valamint a szociális partnerek (esetleges) részvétele. Az ilyen szabályozások minden vállalati kiegészítő program szerves tartozékai. A befektetési szabályozás meghatározhatja, hogy milyen legyen a felhalmozott alapok befektetésénél a pénzbeni és természetbeni vagyon alsó és felső határa. A precízen kijelölt határok mögöttes gazdasági racionalitása nem mindig kézenfekvő: elvileg óvatossági rendszabályokról van szó, amelyek azonban valójában a költségvetési deficit olcsó megfinanszírozását szolgálhatják. Ez utóbbi esetben azonban a kiegészítő programok makro-gazdasági célja, nevezetesen a nemzeti megtakarítások összegének növelése, veszélybe kerülhet. Az átláthatóságra és adatszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó szabályozás alapján információ nyújtandó a finanszírozóknak és egyéneknek, összehasonlítások eszközrendszere a megtérülési rátákról, és általában javítandó az alapok allokálásának hatékonysága (például azáltal, hogy a részvényeseket tájékoztatják a nyugdíj-kötelezettségek nagyságáról). Végül politikai szinten kell kezelni azt a kérdést, hogy hogyan vegyenek részt a munkavállalók szervezetei (munkástanácsok, szakszervezetek) a program igazgatásában, sőt, esetleg a befektetési politika kidolgozásában is.

Fontosabb gazdasági és szociálpolitikai kérdések

A fentebbi, talán kissé hosszadalmas leírás a kiegészítő programok sokféle, gyakran ellentmondásos céljáról, az ellátások különböző formáinak együttes előfordulásáról, valamint a számtalan szabályozási kényszerről, világossá kellett, hogy tegye, hogy a kiegészítő programoknak jelentős gazdasági és társadalmi hatásuk van. Az alábbiakban néhány ilyen jellegű problémát mutatunk be.

A biztosítottak köre. Hacsak a kiegészítő programok nem követik szolgáiban az állami alapellátásokat, kötelezővé téve minden alkalmazott biztosítását, és részletesen előírva az ellátási szabályokat, akkor bizonyos, hogy egyes alkalmazottak (vagy eltartottaik) kimaradnak a kiegészítő módon biztosítottak köréből. Az OECD országok tapasztalatai szerint általában ez a helyzet állhat elő a nők, a részfoglalkoztatásúak, és a gyakran munkahelyet változtatók esetében (a jogszerezési időre, valamint a munkaviszony folyamatosságának megszakítására vonatkozó szabályok következtében). Ezen túlmenően a hátramaradottak (nem-dolgozó házastársak és gyermekek) ellátásai gyakran igen alacsonyok. E következményeket szigorú szabályozással, vagy az állami alaprendszer megfelelő kialakításával lehet ellensúlyozni.

Az ellátások reálértékének megőrzése, kivált a nyugdíjazást követően. Jelenleg a tőkefedezettel működő kiegészítő nyugdíjprogramok szerződéses alapon sehol nem biztosítanak teljes árindexelést. Ezt lehet kötelezővé tenni, mint Németországban – azzal a több ízben jelzett negatív

hatással, hogy gyöngül a munkáltatók motiváltsága ilyen ellátórendszer bevezetésére. Ha nincs indexelés, akkor még mérsékelt inflációs ráta mellett is jelentősen csökken – csupán néhány év alatt is – a nyugellátás reálértéke. Így például évi 5%-os infláció mellett a nyugdíj reálértéke 7 év alatt az eredeti érték 70%-ára csökken. Az OECD országokban a legtöbb fedezettel működő program *ad hoc* módon nyújt valamennyi kompenzálást, aminek értéke azonban mindig jelentősen elmarad a teljes indexeléstől. Az, hogy a pénzügyi közvetítő szervek képtelenek inflációálló évjáradék biztosítására, az előre nem látott árváltozásokkal függ össze, amire nincs biztosítás-matematikai megoldás (Barr, 1990a).

Jelentős burkolt költségvetési kiadás, nevezetesen az adókedvezmények nyomán keletkező „adókiadások” (tax expenditure) miatt. A nemzetközi bizonyítékok arra utalnak, hogy hacsak nem teszik kötelezővé a kiegészítő rendszereket, akkor széleskörű elterjedésük csak jelentős adókedvezményekkel érhető el. Ráadásul, még ha jelenértékben az adókiadások nagyságrendje elfogadható is, az egymást követő jövedelemvesztések (a járulékok és megtérülések adómentessége a jelenben, az ellátások sokkal későbbi adóztatása mellett) elfogadhatatlan pénzügyi helyzetet teremthet egy-egy országban.

A munkaerő mobilitására gyakorolt hatás. Még ha vannak is hordozhatósági szabályok, az OECD országok tapasztalatai arra mutatnak, hogy a kiegészítő programok jelentős, olykor igen súlyos hatással vannak a munkaerő-mobilitásra (Burkhauser és Quinn, 1989). A hatás különösen erős az EMP-k esetében, de a JMP-knél is létezik. Az ellátást meghatározó programok esetében nagyon korlátozott a teljes hordozhatóság biztosításának lehetősége, és így nehezen csökkenthető a munkaerőpiacra gyakorolt kedvezőtlen hatás.

A kötelező nyugdíjrendszerek reformja. Minthogy a kötelező és kiegészítő programok együtt határozzák meg az egyén nyugdíjazás utáni jövedelempozícióját, és együtt befolyásolják az egyén élete során hozott döntéseit, az egyik program esetében tervezett változások csak akkor lesznek hatásosak, ha a másik programnál is vannak vonzataik. Konkrét példa erre a nyugdíjkorhatár jövőbeni emelése, amelyre minden iparosodott országban szükség van. A gyakorlati tapasztalatok azt sejtetik, hogy a kiegészítő programok nagyban befolyásolják az emberek nyugdíjba vonulási döntéseit, s gyakran már a hivatalos nyugdíjkorhatár előtt (vagy legalábbis annál nem később) a munkaerőpiac elhagyására késztetnek (Lumsdaine és Wise, 1990). Így a kötelező rendszerekben bevezetett korhatáremelésnek csak akkor lesz meg a várt hatása, ha a kiegészítő programokat is ennek megfelelően módosítják (Holzmann, 1991a).

Előzetes következtetések az átmeneti helyzetben lévő országok számára

Tekintettel a probléma bonyolultságára, arra, hogy a fejlett piacgazdaságokban milyen óriási változatosságot mutatnak a kiegészítő rendszerek,

továbbá arra, hogy az átmeneti helyzetben lévő országokban mennyire sajátosak a körülmények, a következtetések és javaslatok csak kísérleti jellegűek lehetnek, és nagy óvatossággal kezelendők. Mégis, álljon itt néhány bizonytalan tanulság, már csak a vita ösztönzése érdekében is.

Mit lehet tanulni a fejlett piacgazdaságok tapasztalataiból?

A fejlett piacgazdaságok kiegészítő rendszereinek tapasztalataiból három fő következtetés rajzolódik ki:

– Az állami (kötelező) és a kiegészítő nyugdíjprogramokat integrált rendszernek kell tekinteni, ha a kívánt biztosítási körre és nyugdíjszintre vonatkozó célt el akarjuk érni. E társadalmi célok biztosítása azt követeli, hogy a kiegészítő programokat szigorúan szabályozzák. A legtöbb szabályozás ugyanakkor csökkenti a munkáltató hajlandóságát kiegészítő program létrehozására. Ráadásul a kiegészítő programoknak számos nemkívánatos gazdasági hatása van. Ezek egyike-másika megfelelő szabályozással csökkenthető, ám ez a lépés tovább gyöngíti a munkáltató motiváltságát. Az alternatíva a kiegészítő biztosítások kötelezővé tétele és átfogó szabályozása, ami a kötelező állami programokhoz teszi őket hasonlóvá (kivéve talán a finanszírozást). Ezért az állam, a vállalatok és az egyének céljainak gondos mérlegelésére van szükség, ami azután egy kiegyensúlyozott keretszabályozásban ölt testet.

– Noha néhány országban jelentős a kiegészítő nyugdíjprogramok szerepe, a legtöbb fejlett piacgazdaságban igencsak korlátozott hatást gyakorolnak az idősök jövedelmi helyzetére. Ahol a nyugdíjjövedelmek számottevő részét adják, ott ez igen hosszú fejlődés eredménye (amiben a tőkésítés hatása tükröződik).

– Úgy tűnik, hogy összefüggés van a pénzpiacok struktúrája és a tőkésített kiegészítő rendszerek elterjedtsége között. Ott jelentős a kiegészítő programok szerepe, ahol a pénzügyi tranzakciók jelentős része részvénypiacok és kötvények révén történik (mint az USA-ban, az Egyesült Királyságban és Ausztráliában). Azon országokban, amelyekben a bankrendszer a fő pénzügyi közvetítő, (Ausztria, Németország, Japán, de Franciaország és Olaszország is), a kiegészítő rendszerek korlátozott fontosságúak.

Melyek az átmeneti helyzetben lévő országok speciális körülményei?

A fejlett piacgazdaságokban szerzett tapasztalatok alapján találhatók-e olyan speciális körülmények az átmeneti helyzetben lévő országokban, amelyek kedveznek a tőkefedezettel működő kiegészítő rendszerek gyors bevezetésének, vagy inkább ez ellen szóló körülmények vannak? Négy megfontolást ismertetnék, kettő inkább a bevezetés mellett, kettő talán inkább ellene szól.

Fontos kedvező feltétel az állami nyugdíjrendszer reformjának szükségessége, minthogy ebben számos, piaci feltételekhez rosszul alkalmazkodó elem van (Holzmann, 1991b). Ezért az illetékesek előtt nyitva a lehetőség olyan állami (kötelező) alapszisztéma kidolgozására, amely összehangolható a tőkésített kiegészítő rendszerekkel a fent leírt, integrált megoldás közelítése érdekében.

A privatizációs folyamat jelenti a másik kedvező feltételt. Normális körülmények között évtizedekbe telik a tőkefedezettel működő kiegészítő rendszerek életrehozása, hiszen minden ellátás esetében az első kifizetés előtt föl kell halmozni a teljes jelenértéket. Az átmeneti helyzetben lévő országokban a korábban szocializált üzemek vagyona potenciálisan kiválthatja ezt a kezdő felhalmozási periódust, úgy, hogy azonnal mód nyílik fedezett nyugdíjak fizetésére (Schaffer, 1990, idézi Barr, 1990b). Annak érdekében, hogy az egyéneket generációkon át hasonlóan kezeljék, az egyik lehetséges megoldás az lehet, hogy minden munkavállalónak és minden nyugdíjasnak jóváírják annyi jogosultságot, amennyi arányos az általa ledolgozott évek számával.

Ez a javaslat, bármily csábítónak lássék is első pillantásra, egy sor, itt nem megválaszolható kérdést vet föl. Ám ha mégis megvalósítható, akkor egyik fontos hátulütője az, hogy eleve erősen korlátozza a kiegészítő programok formáját, szervezetét, és igazgatási módját.

Egy másik ellenérv azzal kapcsolatos, hogy a jelenlegi pénzpiacok nem alkalmasak nagyon bonyolult tőkésített nyugdíjprogramok bevezetésére. Lehet, hogy a tőkésített ellátások maguk vezetnének a pénzpiacok fejlődéséhez, de a világban nincsenek ilyen helyzetről tapasztalatok. Ugyanakkor a tőkefedezettel működő kiegészítő programok kudarcából adódó társadalmi és politikai kockázat túl nagy.

Hivatkozások

- Achdut, L. és Tamir, Y.: Retirement and Well-being among the Elderly. In: Smeeding, T.M. et al. (szerk.): *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective – The Luxembourg Income Study*. Brighton, Harvester-Wheatsheaf, 1990.
- Barr, N.: Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Reinterpretation. *Discussion Paper WSP/54*, London School of Economics, 1990 (a).
- Barr, N.: Public and Private Pensions in the Polish Context. Washington D.C., World Bank, draft, mimeo, 1990 (b).
- Bodie, Z. – Shoven, J. – Wise, D.: *Issues in Pension Economics*. Chicago and London, University of Chicago Press/ National Bureau of Economic Research, 1987.
- Bois, P.: Comparative Analysis of Supplementary Schemes in Social Protection Systems of Council of Europe Member States and Future Prospects (specific report concerning Switzerland). *Seminar paper*. Council of Europe, Lisbon. 1990.
- Burkhauser, R.V. és Quinn, J.F.: American Pattern of Work and Retirement. In: Schmähl, W. (szerk.): *On the Future Development of Retirement in Europe, Especially of Supplementary Pension Schemes*, Bremen, 1990.
- Engzell, G.: Die Insolvenzversicherung der betrieblichen Altersversorgung aus internationaler Sicht. In: Pension-Sicherung-Verein, ed. *Zehn Jahre Insolvenzversicherung der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland*. Köln, 1985.

- Holzmann, R.: Redistribution of the Responsibilities for Old-age Income Support: What are the Issues? OECD Meeting, Paris, 1986.
- Holzmann, R.: Integration von Abfertigungszielsetzungen in das soziale Sicherungssystem. In: Genser, B. (szerk.): *Abfertigungsregelungen im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik*. Wien, Manz, 1987.
- Holzmann, R. (szerk.): *Ökonomische Analyse der Sozialversicherung: Ergebnisse für Österreich*. Wien, Manz, 1988.
- Holzmann, R.: Economic Aspects of Pension Reform in OECD Countries. *Seminar paper*, Tokyo. 1991 (a).
- Holzmann, R.: CSFR: Cash Benefits During Economic Transition. Background report. Világbank, zártkörű jelentés, 1991 (b).
- Ippolito, R.A.: *Pensions, Economics, and Public Policy*. Homewood, Ill., Dow Jones-Irwin, 1986.
- Japan Foundation for Research and Development of Pension Schemes: *National System of Old-age, Disability and Survivors' Benefits in Japan*. 2. kiadás. Tokyo, 1986.
- Lagadec, P.-Y.: „La Protection sociale complémentaire”. *Questions de Sécurité Sociale*, 1989/12.
- Lumsdaine, R. és Wise, A.: *Aging and Labor Force Participation: A Review of Trends and Explanations*. Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 1990.
- OECD: *Reforming public pensions*. Paris, 1988.
- Schatte, G.: „Grenzen der Verfallbarkeit betrieblicher Versorgungsansprüche: ein Vergleich der gesetzlichen Rahmenbedingungen in den Ländern Bundesrepublik Deutschland, USA, Kanada und der Schweiz”. *Zeitschrift für ausländischen und internationale Arbeitsrecht*, 1988/2.
- Schmähl, W. (szerk.): *On the Future Development of Retirement in Europe, Especially of Supplementary Pension Schemes*. Bremen, 1990.
- Turner, J. és Bell, D. (szerk.): *Trends in Pensions*. Washington D.C., U.S. Department of Labor, 1989.
- Turner, J. és Dailey, L. (szerk.): *Pension Policy: An International Perspective*. Washington D.C., U.S. Department of Labor, 1989.
- Winckler, G.: Sozialversicherung und Portfolio-entscheidung. In: Holzmann, id. mű.

Fizessen elő az Esélyre!

Az Esély társadalom- és szociálpolitikai folyóirat.
Megjelenik évente hatszor.

Ára: 50 Ft.

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

Nyilas Mihály

A svéd nyugdíjrendszer példája

A 20-dik században az állami nyugdíjrendszerek a haszonélvezők körét és a kiadásokat tekintve is gyorsan fejlődtek a fejlett országokban, de ma jelentős különbségek vannak a jogosultsági feltételekben, a programok terjedelmében, a juttatások szerkezetében és színvonalában is. A nyugdíj szociális jogként való értelmezéséből kiindulva *Palme* négy eltérő állami nyugdíjmodellt különít el.¹

Munkaérdemre épülő modell

Ez a rendszer általában megfelelő kompenzációt ad a nyugdíjasoknak a kiesett munkabér pótlására. Egyes országokban a különböző foglalkozási kategóriák külön rendszereket működtetnek, ennek eredményeként a nyugdíjaknak státuszmegőrző funkciójuk van. Az átlagos juttatás a nettó átlagbért legalább a fele, a maximális nyugdíj legalább akkora, mint az átlagbér, és nincs állampolgári jogon járó minimális nyugdíj. (Ebbe a csoportba tartozik például Ausztria, Németország, Belgium, Olaszország és Japán.)

Állampolgári alapú modell

Minden állampolgárnak törvényben garantált nyugdíjjogosultsága van. A modell fejlődésének korai szakaszában a „megfelelő” jövedelemmel rendelkezőket kizárták a kedvezményezettek közül, később a legtöbb helyen megszüntették, hogy a jogosultság feltétele a rászorultság legyen. Ez a modell elvben háttérbe szorítja a családot és a piacot az idősök megélhetésének biztosításában. Érvényesülése a gyakorlatban azonban nagyban függ a tényleges juttatási szinttől.

A jogosultság tehát 100%-os, alapja pedig az állampolgárság. A minimális nyugdíj az átlagbér kb. 1/3-a, és a kiegészítő, munkaérdemre alapozott rendszer maximum 10%-kal növeli a helyettesítési rátát. (Ide sorolható Dánia, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland.)

Intézményes modell

Ezt a típust az állampolgárságon alapuló univerzalitás és a magas juttatások együttesen jellemzik. A létbiztonság és a jövedelembiztonság iránti igényt is kielégíti, ezáltal nagymértékben leszűkíti a piaci megoldások terét a nyugdíjasok szociális biztonságának elérésében.

A jogosultsági arány ez esetben is 100%-os, alapja itt is az állampolgárság. A minimális nyugdíj magasabb az átlagbér harmadánál, az átlag-

bérrel nyugdíjba vonulók nyugdíja pedig legalább korábbi nettó bérüknek a fele. (Svédországon, Norvégián és Finnországon kívül ide tartozik Hollandia.)

Reziduális modell

Az állami nyugdíjak sem alapvető biztonságot, sem jövedelembiztonságot nem adnak, azaz a rendszer nem terjed ki a nyugdíjasok egészére, a juttatások pedig alacsonyok.

Az átlagkeresetű munkás nyugdíja kevesebb, mint nettó bérének fele, a maximális nyugdíj alacsonyabb az átlagbérnél, és az alacsony összegű minimális nyugdíjat nem állampolgári jogon nyújtják. (A modell példái: USA, Nagy-Britannia, Svájc, Franciaország.)

Történetileg minden ország a reziduális modellel kezdte, az utak később ágaztak el. Több esetben képlékenyek a határok. Az Egyesült Államok például közel áll a munkaérdem-modellhez, Nagy-Britannia és Svájc pedig a munkaérdem- és az állampolgári alapú modellhez is.

Az intézményes modell prototípusa Svédország, ahol nemzetközi összehasonlításban kiemelkedő a garantált minimális nyugdíj és – a jövedelemarányos rendszert is figyelembe véve – a legmagasabb az állami nyugdíjak átlagos jövedelemkompenzációs rátája. A két mutató az 1980-as évek végén kb. 50% illetve több mint 70% volt. Az országban 1913-ban először egy elvben állampolgári alapú nyugdíjrendszert hoztak létre, de ez nagyon alacsony juttatásokat adott, és így az idők nagyobb hányadának a rászorultság szerinti „nyugdíjkiegészítés” jelentette a nyugdíj nagyobbik részét. Az 1930-as évek végén a nyugdíjkorhatáron túliak 80%-a kapott népn nyugdíjat. 1946-ban eltörölték a vagyoni helyzet felmérését mint jogosultsági kritériumot, és jelentősen megemelték a juttatási szintet. A népn nyugdíj ily módon a gyakorlatban is állampolgári jogon járó szociális joggá vált. 1960-ban lépett érvénybe a kötelező, foglalkozási alapú, jövedelemarányos nyugdíjrendszer létrehozásáról alkotott törvény. Így Svédországban jelenleg, a kétszintű rendszernek megfelelően, a nyugdíjjogosultságnak két alapfeltétele van: az állampolgárság és a munkaérdem.

A svéd nyugdíjrendszer szerkezete

Svédországban a nyugdíjak, a többi jövedelemkompenzációs rendszer juttatásaihoz hasonlóan, három részre oszthatók:

1. Állampolgárságon, tartós letelepedésen vagy munkavállaláson alapuló, törvényben biztosított, kötelezően járó, a társadalombiztosításon keresztül folyósított nyugdíjak;

2. Munkavállaláson alapuló, a kollektív szerződésekben biztosított munkaerőpiaci nyugdíjak;

3. Egyéni vagy kollektív, önkéntes magánbiztosításból származó nyugdíjak.

Az egyes alrendszereket vizsgálva nem mindig éles az állami- és a magán-jelleg között húzódó határ. Az elhatároláskor különböző jellemzőket szoktak figyelembe venni: törvényben biztosított – szerződéses; univer-

zális – exkluzív; állami igazgatású – magán kezelésű; adófinanszírozású – járulékokból fedezett stb. A magánnyugdíjak sem alkotnak homogén csoportot, a „magán-jelleg” foka változó az egyes rendszerekben. Fontos, hogy a nyugdíjak melyik aspektusa felől közelítjük meg a rendszert. Sok esetben a magán- vagy állami jelleget inkább fokozat kérdésének és nem dichotómiának kell felfogni. Például a svéd munkaerőpiaci nyugdíjak nem tekinthetők államinak, de kollektívak és univerzálisak, mivel összességükben az egész munkaerőre kiterjednek; ugyanakkor különböző a törvényes státuszuk, az igazgatásuk és a finanszírozásuk.

Az „államibbtól” az „inkább magán-jellegű” felé haladva a svéd nyugdíjrendszer a következő alrendszereket tartalmazza:

- Alapnyugdíj-rendszer (*Folkpension* – FP);
 - Kötelező, jövedelemarányos kiegészítő nyugdíjrendszer (*Allmän tilläggspension* – ATP);
 - Munkaerőpiaci, kollektív szerződéses rendszerek
- a/ Az állami és az önkormányzati alkalmazottaknak (*SPV és KPA*);
- b/ A magánszektor kékgalléros és fehérgalléros dolgozóinak (*STP és ITP*).

Egyéni nyugdíjbiztosítás

A továbbiakban csak az állami irányítású – „intézményesítettnek” tekinthető – első két esettel, azaz a társadalombiztosítási rendszerekkel foglalkozunk.

A társadalombiztosításon keresztül folyósított nyugdíjakat törvény szabályozza, és az állam igazgatja. Az alap- és a kiegészítő nyugdíjrendszer az 1962-es Társadalombiztosítási Törvény hatálya alá esik. Mindkét rendszerben megtalálható alapjuttatás az öregségi nyugdíj, a rokkantnyugdíj és a túlélő családtag nyugdíja. Az alapnyugdíj-rendszer többi juttatását külön rendelkezések szabályozzák. A fokozatos nyugdíjba vonulást lehetővé tévő részleges nyugdíj-rendszer működését szintén külön törvény szabályozza.

Az alapnyugdíj-rendszer a társadalmi szolidaritás elvén nyugszik. A rendszeren belüli öregségi és rokkantsági nyugdíj minden nyugdíjas számára azonos összegű, függetlenül a korábbi jövedelemtől, járulékfizetéstől vagy biztosítási időtől. Ezzel ellentétben az ATP-rendszer alapelve a jövedelemkompenzáció, így az innen kapott nyugdíjak mértékét a biztosított munkaviszonyának hossza és átlagkeresetük határozza meg.

Az ATP-nyugdíjak összegét a 16-64 éves kor között szereshető nyugdíjpontok alapján számítják. A kiegészítő nyugdíjra való jogosultsághoz a biztosítottnak legalább 3 éven át nyugdíjra jogosító jövedelemmel kell rendelkeznie (azaz nyugdíjpontot kell szereznie). Az ATP-n belül ilyen jövedelemnek számít az adott évben az ún. alapösszeg fölött kapott kereset, de csak az alapösszeg 7,5-szereséig (az ún. ATP-plafonig). Más szóval, az ATP az alapösszeg 1-7,5-szerese közé eső éves jövedelemhányadra alapozódó juttatásokat folyósít. A teljes ATP-nyugdíj a biztosított 15 legjobb fizetésű éve alapján számolt átlagjövedelmének az ATP-re jogosító része utáni 60%. Teljes ATP-nyugdíjhoz legalább 30 éves munkaviszony szükséges; ha a nyugdíjjogosultságot adó évek száma

ennél alacsonyabb, a nyugdíj összege ennek arányában – évente 1/30-dal – csökken.²

A kiegészítő nyugdíjrendszer szempontjából nyugdíjjogosult jövedelmet elsősorban a kereső foglalkozás ad. Ilyen jövedelem szerzhető alkalmazotti munkaviszonyból – beleértve az idénymunkát is – vagy más kereső foglalkozásból, például egyéni vállalkozásból, önálló gazdálkodásból. A különböző jövedelemhelyettesítő társadalombiztosítási és egyéb szociális juttatások – táppénz, gyermeknevelési segély, képzési és oktatási támogatás, munkahelyi balesetbiztosításból kapott kárpótlás, részleges nyugdíj stb – nyugdíjjogosult jövedelmek, de nem járulékkötelesek.

A legtöbb társadalombiztosítási juttatás az ún. alapösszeghez kötött, amelynek többek között a nyugdíjak kiszámításában és reálértékük megőrzésében van szerepe. Az alapnyugdíj-rendszer legtöbb juttatását az alapösszeg százalékában adják meg. A kiegészítő nyugdíjrendszerben mind az aktuálisan kifizetett nyugdíjak mértékét, mind pedig a megszerzett nyugdíjpontokat az alapösszeg változásához igazítják. Az alapösszeget évente újraszámítják, mértékét az előző évi fogyasztói árindex-változás arányában növelve. Röviden tehát: a szisztéma a nyugdíjak indexelésére, a megszerzett nyugdíj jog reálértékének megőrzésére szolgál. Az alapösszeg 1960-ban, az ATP induló évében 4200 korona volt, ez 1990-re 29.700 koronára nőtt. Ennek megfelelően az utóbbi évben az éves jövedelem 29.700-222.700 korona közé eső része után lehetett nyugdíjpontokat szerezni az ATP-rendszerben.

A nyugdíjasoknak nyújtott adókedvezmények hatására az alapnyugdíj-rendszerből származó, formálisan adóköteles juttatások gyakorlatilag adómentesek, vagy más jövedelmeknél kevésbé adóztatottak. Az öregségi alapnyugdíjban és az ehhez társuló nyugdíjkiegészítésben részesülő nyugdíjas lényegében adómentességet élvez, ha nincs egyéb jövedelemforrása. Pótlólagos nyugdíjjövedelem – például ATP – esetén az adókedvezmény mértéke fokozatosan csökken.

A nyugdíjkorhatár mindkét nemre vonatkozóan 65 év, így öregségi nyugdíj ettől a kortól fizethető. A nyugdíj azonban a 60-dik és a 70-dik életév között a mozgó nyugdíjkorhatár keretében előrehozható, illetve elhalasztható. Ekkor a nyugdíjas a tényleges nyugdíjba vonulási kor és a nyugdíjkorhatár közötti különbség arányában élete végéig csökkentett vagy emelt juttatást kap.

A 16-65 év közöttiek, ha munkaképességük betegség vagy egyéb fizikai és mentális károsodás következtében legalább 50%-kal csökken, rokkantsági nyugdíjat kaphatnak, amely a rokkantság fokától függően 100%-os, kétharmados és 50%-os arányban fizethető. A teljes FP rokkantnyugdíj megegyezik a 65 éves korban nyugdíjazott számára folyósított öregségi nyugdíjjal. A kiegészítő nyugdíjrendszerből kapott juttatás kiszámításához a rokkanttá nyilvánítástól kezdve a 64-dik életév eléréséig minden évre feltételezett nyugdíjpontokat állapítanak meg, annak alapján, amennyit a biztosított valószínűleg keresett volna, ha nem vált volna munkaképtelenné.

Az alapnyugdíj-rendszerből származó öregségi nyugdíj egyedül élő

nyugdíjas esetén az alapösszeg 96%-a; ha házastársa is nyugdíjas, akkor mindkettőn 78,5%-ot kapnak. Az öregségi nyugdíjban részesülők automatikusan jogosultak az alapösszeg 50%-áig terjedő nyugdíjkiegészítésre, ha ATP nyugdíjat nem, vagy csak alacsony összegben kapnak. A rokkantnyugdíjasok számára a nyugdíjkiegészítés felső határa ennek kétszerese. A túlnyomórészt a helyi önkormányzatok költségvetéséből finanszírozott lakásfenntartási támogatás nagyságát az önkormányzatok (bizonyos központi szabályokat figyelembe véve) saját hatáskörükben állapítják meg.

A 60-dik és a 64-dik év között igénybe vehető részleges nyugdíj célja, hogy a biztosítottak saját elképzelésüknek megfelelően, fokozatosan álljanak át a nyugdíjas életformára. A jogosultsághoz a 45-dik év betöltése után legalább 10 évben nyugdíjpontokat kell szerezni. A részleges nyugdíj megszerzéséhez a heti munkaidőt minimum 5 és legfeljebb 23 órával kell illetve lehet csökkenteni (17-35 óra közötti heti munkaidő). A részleges nyugdíj a munkaidő-csökkentés következtében kiesett jövedelem 65%-át pótolja, a nyugdíjplafonig terjedő tartományban.

Az ATP-nyugdíjak nem sokkal haladják meg az FP-nyugdíjakat. Ennek az az oka, hogy az ATP még nem egészen „érett” rendszer, a 30 éves szabály következtében először 1990-ben folyósítottak belőle teljes nyugdíjat. Az elkövetkező években, ahogy egyre többen szereznek teljes ATP-jogosultságot, a kiegészítő nyugdíjak aránya fokozatosan emelkedni fog az összes nyugdíjkifizetésen belül.

Finanszírozási alapelvét tekintve az FP és az ATP is felosztó-kirovó jellegű, azaz az adott évben folyósított nyugdíjakat az ugyanabban az évben a bértömeg alapján fizetett járulékokból (az FP esetében emellett részben az éves állami költségvetésből) finanszírozzák. A gyakorlatban azonban az ATP módosított felosztó-kirovó szerkezetű, mivel a rendszer bevezetése utáni első két évtizedben a megállapított nyugdíjjárulék mértéke magasabb volt, mint amennyi a nyugdíjak fedezéséhez szükséges lett volna. Ebből következően az ATP működése a tökefedezeti elv irányába tolódott el. A keletkező bevétel-többletet az Országos Nyugdíjalapban (AP-alap) halmozták fel. A nyugdíjalap a bevételek és a kiadások közötti pufferként funkcionálva a jövőben egyre fontosabb szerepet játszik majd a kiegészítő nyugdíjak finanszírozásában, kivédve a nyugdíjjárulékok éves mértékében mutatkozó időszakos fluktuációk hatását. Ily módon az ATP-rendszer költségei hosszabb időtávra egyenlőbben oszthatók el, és a kiadások fedezéséhez szükséges nyugdíjjárulék mértéke alacsonyabb lesz, mint ha nem hozták volna létre az alapot. Az AP-alap létesítésének másik oka a megtakarításokban történő csökkenés ellensúlyozása volt. A várakozások szerint ugyanis (mely várakozások a későbbiekben igazolódtak is) a rendszer kiépítésének hatására a gazdaságon belül csökkennek a magánmegtakarítások, amit az állami kezelésű pénzalapok létrehozásával kell ellensúlyozni. A nyugdíjalap irányításának birtokában a kormány nagyon fontos eszközhoz jutott a tőkepiaci mozgások és általában a gazdasági folyamatok befolyásolására. (Nem véletlen, hogy az ATP törvénybe iktatása előtt a politikai pártok és más érdekszervezetek között a legkiélezettebb viták a nyugdíjalap ellenőrzéséről folytak.)

Az ATP-hez hasonló módon működő részleges nyugdíj-rendszer kiadásait külön alaptól biztosítják.

Az alapnyugdíj-rendszer juttatásait formálisan az állami költségvetés biztosítja, de a kiadások nagyobbik részének a fedezetét a nyugdíjjárulékok jelentik. Jelenleg az FP-járulék a bértömeg 7,45%-a, amelyet a munkáltató fizet. Ehhez jön a biztosítottaknak a nem munkából származó jövedelem után befizetett hasonló arányú járuléka. 1990-ben a járulékok a kiadások 73%-át fedezték, így lényegében csak a maradék 27% tisztán adófinanszírozású. Az ATP nyugdíjakat teljes egészében a jelenleg 13%-os munkáltatói járulékokból és az AP-alap bevételeiből finanszírozzák. A részleges nyugdíjak pénzügyi bázisa a 0,5%-os munkáltatói járulék.

A társadalombiztosítás nyugdíjrendszerein kívül az elmúlt évtizedekben a munkáltatói és a munkavállalói szervezetek kollektív szerződésein alapuló különböző munkaerőpiaci nyugdíjrendszerek jöttek létre. 1960 után az ATP bizonyos mértékben átvette ezeknek a szerepét, de mivel a kiegészítő nyugdíjrendszerben beépített felső korlát van, a kollektív szerződéses nyugdíjak jelentősége megmaradt, sőt a jövőben valószínűleg nőni is fog. A munkaerőpiaci rendszerek ugyanis általában az alapösszeg 7,5-szeresét meghaladó jövedelemrész után is nyugdíjjogosultságot biztosítanak, és jelenleg a nyugdíjazás előtti legmagasabb éves jövedelem 10-15%-ának megfelelő összeggel egészítik ki a társadalombiztosítási nyugdíjakat. Ezenkívül nyugdíjat adnak néhány olyan esetben, mikor valaki nem jogosult juttatásra a társadalombiztosításon keresztül (például a nyugdíjkorhatár elérése előtt). Lényegében az összes foglalkoztatott biztosítva van valamelyik munkaerőpiaci rendszerben. Ma négy ilyen nagy kollektív biztosítási rendszer létezik, a foglalkozási kategóriák szerint elkülönülve: 1) állami alkalmazottak; 2) önkormányzati alkalmazottak; 3) a magánszektor fehérgalléros alkalmazottai; 4) a magánszektor órabérből dolgozó (kékgalléros) munkásai. A juttatásokat az első esetben az állami költségvetésből, a többiben a munkáltatói járulékokból finanszírozzák.

A fent röviden ismertetett nyugdíjrendszereken kívül sokféle önkéntes piaci – egyéni és kollektív – nyugdíjbiztosítási formát vehet igénybe a lakosság. A magán nyugdíjbiztosítás kiadásai jelenleg még viszonylag szerények, de a dinamikát tekintve ezek súlya is növekedni fog az elkövetkező időszakban.

Az egyes formáknak az összes kifizetett nyugdíjhoz viszonyított jelentőségét vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy meghatározó a társadalombiztosítás szerepe, amely az összes nyugdíj kb. 85%-át folyósította az elmúlt években. A munkaerőpiaci rendszerek részesedése kb. 13%, az ezen kívüli magán nyugdíjbiztosításé pedig kb. 2%.

Az ATP-rendszer dilemmái

A nyugdíjrendszer egészén belül az 1990-es években a legfontosabb kérdéseket az ATP-rendszer esetleges megváltoztatása veti fel. A gazdasági

realitások nyomán fokozódó nyomás nehezedik a társadalombiztosításra a kiadások növekedési ütemének mérséklésére. Ugyanakkor a középrétegek körében (és a lakosság egyre nagyobb részében) a jóléti állam támogatására való hajlandóságot alapvetően befolyásolja a nyugdíjrendszeren belül a jövedelemkompenzáció elvének minél teljesebb körű érvényesítése. Ez viszont gyorsan emelkedő költségeket jelent a demográfiai változások nélkül is.

A jövedelemhelyettesítés mértékét meghatározza az ATP-rendszer egyik fontos szerkezeti eleme, a nyugdíjplafon-szabály révén beépített korlátozás. A rendszer működésének első évtizedeiben nagyon kevés biztosított keresete haladta meg ezt a szintet, ennél fogva a jövedelemkompenzáció lényegében teljesen érvényesült. Mivel azonban az ATP-nyugdíjak az alapösszeg közvetítésével az inflációt és nem a reálbér-növekedést követik, egyre több foglalkoztatott jövedelme haladja meg a nyugdíjjogosultságot adó összeget. Jelenleg a nők 2%-a és a férfiak 14%-a keres többet az alapösszeg 7,5-szeresénél, ami azt jelenti, hogy számukra csökken az ATP kompenzációs rátája. A teljes jövedelemkompenzációhoz emelni kellene, vagy el kellene törölni a nyugdíjplafont, ami viszont jelentős többletkiadásokhoz vezetne – az automatikus indexelésen fölül. Ha figyelembe vesszük még azt a többletköltséget is, amit a rendszer „érési” folyamata okoz, könnyen beláthatjuk, hogy ez a megoldás gazdasági, finanszírozási okokból nem megvalósítható. Ebben az esetben viszont számolni kell a meglévő társadalombiztosítási rendszer legitimitásának az erodálódásával.

A nyugdíjrendszer eddigi működése jól mutatja a rendszer gazdaságtól való függését. A nyugdíjak hosszú távú biztosítása szempontjából kritikus jelentősége van a gazdasági növekedés ütemének és a megtakarítások szintjének. Az állami igazgatású nyugdíjrendszer a társadalmi termék növekvő hányadát újraosztja az aktív és a passzív népesség között. A redistribúció mértékét a nyugdíjrendszer szabályai határozzák meg, nem pedig a nyugdíjak kifizetésekor létező társadalmi fogyasztási potenciál („gazdasági helyzet”). A nyugdíjaknak az aktív népességre háruló terhe emellett nagy mértékben függ a nemzeti jövedelem alakulásától. A megtakarítások és a fogyasztás közötti arány befolyásolja a jövőbeni fogyasztási lehetőségeket, ezen belül a nyugdíjak alakulását.

Az állami redistribúció nem kis részben a társadalombiztosításon keresztül történik. 1990-ben a társadalombiztosítási transzferek nettó értéke a GNP 20,6%-át, illetve az összes magánfogyasztás 26,5%-át tette ki. A társadalombiztosítás költségeinek nagyobbik része – 146 milliárd korona = 56% – nyugdíjkiadás.

Az ATP-nyugdíjak finanszírozására 1982-ben új szabállyal egészítették ki a nyugdíjtörvényt. Eddig a nyugdíjra jogosító és a járulékköteles jövedelem azonos volt: az alapösszeg 1-7,5-szerese közé eső kereset. 1983-tól a finanszírozási források bővítésének céljával a járulékokat a teljes jövedelem után kalkulálják.³

Az ATP bevezetésének évében 1,9% volt a járulékfizetési ráta. 1960-1982 között a járulékokból származó bevételek magasabbak voltak a

nyugdíjkifizetéseknél, és többszáz milliárd koronás tőke gyűlt össze a nyugdíjalapban. 1983 után megfordult a trend, a kiadások meghaladták a járulékok összegét, ezért a nyugdíjak folyósításához a nyugdíjalap tőkéjét is használni kellett. A folyamatot jelzi a nyugdíjalap „erősségének” (értve ezen a benne lévő tőke és az éves nyugdíjkifizetések közötti arányt) változása. 1989-ben már az összes kiadás 17%-ára rúgott a hiány. Ennek ellensúlyozására a járulékot 11-ről 13%-ra módosították, így a járulékokból szerzett bevételek és a kiadások egyensúlyba kerültek. Ez az egyensúly azonban ideiglenes, más okok mellett a növekvő számú nyugdíjjogosult miatt.

A gazdasági növekedés hosszabb távon reálbér-növekedéshez és – ha egyéb tényezők hatását figyelmen kívül hagyjuk – relatíve kisebb járulékfizetési rátához vezet. A gazdasági növekedés nemcsak a nyugdíjak finanszírozása szempontjából lényeges, hanem a megszerzett ATP-nyugdíjjogosultság hatását tekintve is, mivel a biztosítottak nyugdíjának mértékét meghatározó egyik tényező az illetők aktív foglalkoztatási periódusában végbemenő gazdasági fejlődési ütem. Éppen ezért a nyugdíjrendszer jövőbeni szerkezetére vonatkozó döntéseket nagy mértékben a várható gazdaságnövekedési rátára kell alapozni. Az Országos Társadalombiztosítási Igazgatóság számításai szerint a drámai járulékemelések elkerüléséhez évi 2% körüli átlagos növekedési ütem szükséges. Más változók hatását most figyelmen kívül hagyva, ebben az esetben 2025-ben 21%, nulla növekedés esetén pedig 38% lenne az ATP-járulék. Fontos a növekedés egyenletes üteme is, mert az ATP szerkezete (a fogyasztói áremelkedés követése + jövedelemarányos juttatások) nagyon érzékennyé teszi a rendszert a reálbér-változásokra. Például egy hosszabb periódusú folyamatos reálbér-növekedés utáni stagnálás vagy csökkenés fokozott terheket ró az aktív népességre.

Ahogy egyre többen válnak (és egyre teljesebb mértékben) jogosulttá a kiegészítő nyugdíjra, az alapnyugdíj-rendszerbe beépített nyugdíjkiegészítés iránti igény fokozatosan megszűnik, némiképp csökkentve a társadalombiztosítási nyugdíjjárulék szintjét.

Az ATP-rendszer jövőbeni alakulását a felosztó-kirovó jelleg miatt a gazdasági fejlődésen kívül az aktív és a passzív (nyugdíjas) lakosság egymáshoz viszonyított aránya is befolyásolja. A nyugdíjasok száma 1960 óta gyorsan nőtt, főleg az ATP fokozatos „megérése”, a hosszabb életkor, a rokkantnyugdíjazás nagyvonalú szabályozása, a nyugdíjkorhatár 67-ről 65 évre való leszállítása és a korkedvezményes nyugdíjazás lehetőségének törvényesítése következtében. Mindezeket figyelembe véve 1990-ben a tényleges átlagos nyugdíjba vonulási kor 62 év volt. Jelenleg a 20-65 év közötti korosztályok és a 65 éven felüliek aránya 3,24. A demográfiai előrejelzések alapján a munkaképes korban levők és a nyugdíjkorhatáron túliak száma közötti viszonyt kifejező mutató 2025-ig 2,64-ra csökken. Ha a ténylegesen foglalkoztatottak illetve nyugdíjazottak számát vesszük figyelembe, ma minden nyugdíjasra 2,38 dolgozó jut, míg 2025-ben egy nyugdíjast átlagosan 1,78 foglalkoztatottnak kell majd eltartania. Az eredmény tehát az, hogy az elkövetkező évtizedekben egyre kevesebb aktív

dolgozó jövedelme utáni járulékokból kell biztosítani egyre több nyugdíjas megélhetését.

Az aktív-passzív arány változása önmagában is jelentős problémákat okozhat a nyugdíjrendszer működtetésében, de talán még komolyabb kérdéseket vet fel az ATP-rendszer szerkezete. Az ATP-jogosultság szabályai, a felosztó-kirovó elv, az indexelés mind vezető témát jelentenek a nyugdíjrendszer jövőjéről jelenleg is folyó vitákban. Bármilyen változtatásnak a nyugdíjrendszer egészen túlmutató hatása lesz, befolyásolni fogja a svéd jóléti modell jövőjét is.

A kiegészítő nyugdíjrendszer egyes meghatározó szerkezeti elemei a következő problémákat és megválaszolandó kérdéseket vetik fel:

Az ATP-nyugdíjak indexelése

Az ATP garantálja a fogyasztói árváltozások hatásának kivédését, azaz a megszerzett nyugdíj jog reálértékének a megőrzését – de a mindenkori aktív népesség életszínvonal-emelkedésének követését nem. A reálbérek növekedése vagy csökkenése ebből következően a dolgozó vagy a nyugdíjas lakosságot hozza relatíve kedvezőbb helyzetbe. A két csoport jövedelme közötti bármely irányú jelentősebb változás feszültséghez vezet viszonyukban, és előbb-utóbb követelni fogják a kompenzációt, vagy a szabályok megváltoztatását.

Megoldási lehetőségként felmerült, hogy a nyugdíjakat ne az inflációhoz, hanem a reálbérek változásához kössék, mert így a rendszer rugalmasabban alkalmazkodna a gazdasági növekedéshez. Ha a nyugdíj a mindenkori dolgozó korosztályok átlagbérének egy meghatározott százaléka lenne, a szükséges járulékok mértékét csak az aktív-passzív arány eltolódása befolyásolja. A jelenlegi helyzetben a nyugdíjasok arányának emelkedéséből eredő járuléknövekedést mérsékelheti a reálbér-növekedés – reálbér-csökkenés esetében viszont pótlólagos járulékemelés szükséges.

Reálbér-növekedést feltételezve tehát a bérindexelésre való áttérés több kiadást jelent. Az esetleges változtatásnak azonban nem ez az egyetlen akadálya. Az aktív-passzív arány folyamatos változása miatt vagy a nyugdíjakat, vagy a járulékokat, esetleg mindkettőt állandóan módosítani kellene. Az elosztási probléma és potenciális konfliktus tehát újratermelődik. A nyugdíjak bérindexelése éppúgy nem ad minden korosztály számára hosszabb távon elfogadható megoldást, mint az indexelés érvényes szabályai. A súrlódási forrás a rendszerben maradna, a jelenlegi viták is néhány év múlva reprodukálódna.

Az ATP-nyugdíjplafon

Évi 2% reálbér-növekedési ütemet feltételezve 2025-ben a férfiak 74%-ának és a nők felének keresete több lesz a nyugdíjra jogosító összegnél. Ha a nyugdíjkorlát nem emelkedik legalább a reálbér-növekedés ütemében, a kiegészítő nyugdíjrendszer egyre kevésbé biztosítja a jövedeleमारányos nyugdíjat – ami létrehozásának legfontosabb célja volt. A jövedeleमारányos juttatási elv halványodásával párhuzamosan az ATP egy, a jelenleginél magasabb színvonalú második alapnyugdíj-rendszerre ("népnyugdíj") alakul át, mind többeket készítve a piaci megoldások keresésére. Már ma is az a helyzet, hogy a jövedelemlétrán felfelé ha-

ladva csökken a társadalombiztosítási nyugdíjak relatív fontossága, és növekszik a munkaerőpiaci és más magán nyugdíjbiztosítás jelentősége.

A mostani szabályozás perspektívikusan leginkább a magánszektor fizikai munkásait hozza hátrányos helyzetbe, mivel az ő kollektív szerződéses rendszerük – ellentétben a másik három munkaerőpiaci nyugdíjbiztosítási szisztémával – nem ad nyugdíjjogosultságot az ATP-plafon fölötti jövedelemhányadra.

Megoldásként elméletileg felmerülhet a nyugdíjplafon emelése vagy eltörlése, de ez ellen súlyos érvek hozhatók fel. Redisztribúciós szempontból az alacsonyabb keresetűek számára hátrányos lenne, és nem utolsósorban elviselhetetlen pótlólagos terheket róna a társadalombiztosításra. A jövedelemarányos rendszer fenntartása érdekében történő nyugdíjkorlát-eltörlés tehát kivitelezhetetlen.

Az ATP-plafon megszüntetésének alternatívájaként szóba került, hogy hagyják gyengülni az ATP jövedelemkompenzációs jellegét, és helyette növekvő arányban a munkaerőpiaci rendszerek vállalják át a jövedelemhelyettesítést a nyugdíjak vonatkozásában. Ehhez a munkaerőpiaci nyugdíjbiztosítási rendszerek közül csak az STP (magánszektor kékgallérosai) szabályozását kellene kiegészíteni, úgy, hogy az ő rendszerük is adjon nyugdíjjogot az ATP-plafon fölötti részre. Ezzel egyúttal egyenjósítanák őket a többi foglalkozási csoporttal.

Ennek a megoldásnak a társadalombiztosítás tehermentesítésén kívül egyéb pozitívuma is van. Minden nyugdíjrendszer egyik lényegi jellemzője, hogy miként és milyen mértékben befolyásolja a megtakarításokat, és ebből következően a tőkekínálatot és a gazdasági növekedést. A svéd gazdaságban általános vélemény szerint a szükségesnél alacsonyabbak a megtakarítások, aminek egyik oka az ATP felosztó-kirovó jellege. A tőkekínálat növekedését a várományfedezeti vagy tőkefedezeti rendszerek biztosítják. A magánszektor mindkét nagy kollektív nyugdíjrendszere az utóbbi elvre épül.

Az ATP biztosítási jellege

Az ATP-nyugdíjplafon, a 15- és a 30 éves szabály együttes hatásaként növekszik az ATP-nyugdíjjárulékok tisztán adójellegű hányada és gyengül a rendszeren belüli biztosítási elv. A korábbi időszakban erősebb korreláció volt a járulékok és juttatások között, és a mai állapothoz képest az ATP-járulék inkább tűnt egy később igénybe vehető munkahelyi jóléti juttatásnak. A jelenlegi helyzet szerint nemcsak az alapösszeg 1-7,5-szeresén kívüli jövedelem után fizetett járulék adójellegű. Ugyanebbe a kategóriába sorolható a 30 év munkaviszonyon túli évek keresetére kirótt társadalombiztosítási hozzájárulás, mivel a teljes ATP-nyugdíjhoz elég 30 év kereső foglalkozás. Ugyancsak ide tartozik a 15 évre vonatkozó rendelkezés hatása: a nyugdíjat csak 15 év alapján kalkulálják, ha a biztosított a másik 15 évben nyugdíjpontot szerez (a jövedelme eléri az alapösszeget), a nyugdíja szempontjából teljesen mindegy, hogy mennyi időt dolgozik és mennyi pénzt keres.

Mivel a nyugdíjakat és a nyugdíjjárulékokat nem azonos bázison kalkulálják, a 15 éven felüli csökkentett munkaidő és kevesebb fizetés nem

feltétlenül jelent kisebb nyugdíjat. A rendszer a több szabadidőt választókat preferálja, a 15 éves szabály egyik célja a rendszer létrehozásakor a nők előnyben részesítése volt (akik a gyereknevelés és a részmunkaidős foglalkoztatottság miatt kevesebb munkaviszonnyal rendelkeztek).⁴ A kevesebb összmunkaidő viszont kevesebb járulékköteles bértömeget jelent, és növeli a szükséges ATP-járulékok szintjét. A rövidebb munkaidő, a hosszabb szabadság és az alacsonyabb nyugdíjkorhatár ezért nyugdíjjárulékelő hatású.

Az ATP-plafon, a 15- és a 30 éves rendelkezés mind a nyugdíjra jogosító és a járulékköteles jövedelem közötti különbségtétel irányába hatnak, ami sem a gazdasági teljesítmény, sem a jövedelemredistribúció szempontjából nem kívánatos.⁵ Ha túlzottan elhalványul a rendszer biztosítási jellege, az a veszély is fenyeget, hogy elveszíti az aktív népesség nem kis részének támogatását, ami pedig szükséges a nyugdíjrendszer hosszú távú stabilitásához. Az esetleges módosítás – a nyugdíjak és a nyugdíjjárulékok közötti szorosabb megfelelés – vesztesei a részmunkaidősök és a viszonylag kevés munkaévvvel rendelkezők lennének, azaz elsősorban a nők. Megválaszolatlan kérdés, hogy ebben az esetben van-e mód az ő valamilyen formában történő kompenzálásukra.

Új nyugdíjpolitika?

A nyugdíjrendszer helyzetének vizsgálatára felkért parlamenti bizottság 1990-es jelentése szerint a rendszer kielégítő szintű juttatásokat nyújt az idős népességnek. Sem ok, sem lehetőség nincs a társadalombiztosítási nyugdíjnak az aktív lakosság jövedelméhez viszonyított további javítására. A pótlólagos erőforrásokat a jövőben inkább az öregek helyzetét indirekt módon javító területekre (egészségügy, szociális szolgáltatások stb) kell fordítani. Mivel a munkaképes korúak túlnyomó többsége dolgozik és jogosultságot szerez a jövedelemarányos kiegészítő nyugdíjra és munkaerőpiaci nyugdíjra, az alapnyugdíj-rendszer jelentősége a jövőben csökken. Ezzel együtt változik a nyugdíjrendszer egészen belül a létbiztonság és a jövedelembiztonság közötti egyensúly, az utóbbi javára. A kérdés az, hogy az ez iránti igényt milyen szerkezetben elégítsék ki.

A nyugdíjvitában kikristályosodó domináns vélemény szerint az ATP problémáira a legjobb megoldás – paradox módon – a rendszer jelenlegi konstrukciójának változatlanul hagyása. Ekkor, mint az előzőekből kitűnt, a rendszer fokozatosan a foglalkoztatottak új garantált alapnyugdíj-rendszerévé alakul át. A társadalombiztosítás szerepe ennél fogva egyre inkább egy emelt szintű létbiztonság garantálására szűkül, a jövedelembiztonság iránt vállalt felelősség fokozatosan kikerül hatásköréből. A javaslat szerint ezt – illetve ennek terheit – a magánszektorra kell áthárítani. Így a jövedelemarányos nyugdíjak kérdése a szakszervezetek és a munkáltatók kollektív alkujának terepére kerül át, a nyugdíjkiadások növekvő hányadával együtt. Az ATP jövedelemhelyettesítési rátájának csökkenését a munkaerőpiaci nyugdíjak relatív súlyának növelésével kell ki-

egyenlíteni. Ezt az utat választva a svéd nyugdíjrendszer ahhoz a megoldáshoz közelítene, amelyet az 1950-es évek nagy ATP-vitájában a Svéd Munkáltatók Szövetsége és a Konzervatív Párt javasolt.

Ha sem a gazdasági, sem a politikai feltételek nincsenek meg ahhoz, hogy az állam illetve a társadalombiztosítás kielégítse a szociális biztonság iránti igényeket, akkor ezt növekvő mértékben a magánszektorban kell megpróbálni. Persze, mint korábban jeleztük, nem biztos, hogy ez redukálja a szociálpolitika összköltségét, és nem szándékolt következményei is lehetnek. A különböző piaci jövedelmek egyenlőtlenebbül oszlanak meg a lakosságon belül, mint az állami szociális transzferek. Minél nagyobb a nyugdíjrendszer egészén belül a magán sémák szerepe, annál nagyobb a szóródás a nyugdíjasok juttatásaiban. Ezt Svédországban részben tompíthatja a kollektív szerződéses nyugdíjprogramok nagy terjedelme (együttes univerzalitása), valamint az, hogy az egyes munkaerőpiaci rendszerek juttatásai között nincsenek nagy különbségek. További nem szándékolt hatás lehet a társadalmi szolidaritás csökkenése, vagy a hatalmi erőforrások birtoklásában történő változás (például a magánszféra kezelésében lévő nyugdíjalapok relatív súlyának növekedésével).

A szociálpolitika hatása szempontjából lényeges, hogy milyen a szociális biztonság intézményrendszerének és a társadalmi rétegződésnek a kapcsolata. Az ATP-rendszer keresztülmetszi a réteghatárokat, és erősíti a szolidaritást. Az ATP-reform három évtizeddel ezelőtt a szociáldemokrata kormányok társadalmi bázisának szélesítéséhez vezetett, hozzájárulva a jóléti állam expanziójához és az intézményesített szociális biztonság jóléti modelljének kialakulásához. A réteghatárokat követő munkaerőpiaci nyugdíjrendszerek jelentőségének növekedése (az egyéni magán nyugdíjbiztosítás terjedésével együtt) egy új szociálpolitikai modell kiindulópontja lehet. A jövő kérdése, hogy a magán jóléti gondoskodás szerepének várható erősödése mennyiben kezdi ki az „intézményes típusú” svéd jóléti modell jelenlegi szerkezetét.

Irodalom

- Baldwin, P.: „The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State”. *Comparative Studies in Society and History*. 1989/1. 3-24. old.
- Elmér, Á.: *Svensk socialpolitik*. Almquist and Wiksell, Uddevalla, 1989.
- Erikson, R. és Åberg, R.: *Welfare in Transition*. Clarendon Press, Oxford, 1987.
- Esping-Andersen, G.: *Politics Against Markets*. Princeton University Press, Princeton, 1985.
- Esping-Andersen, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press, 1990.
- Esping-Andersen, G. és Korpi, W.: From Poor Relief towards Institutional Welfare States. In: Robert Erikson (szerk.): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*. M. E. Sharpe, London-New York, 1987.
- Fakta. *Socialförsäkringsstatistik*. Riksförsäkringsverket, Stockholm, 1991.
- Flora, P.: On the History and Current Problems of the Welfare State. In: S. N. Eisenstadt és O. Ahmeir (szerk.): *The Welfare State and its Aftermath*. Croom Helm, London, 1985.

- Gothenby, S. és Lindberg, M.: *The ATP Projection Model*. Riksförsäkringsverket, Stockholm, 1991.
- Hagen, K.: The Interaction of Welfare States and Labour Markets: the Institutional Level. In: J. E. Kolberg (szerk.): *The Study of Welfare State Regimes*. M. E. Sharpe, London, 1990.
- Kangas, O. és Palme, J.: *Public and Private Pensions: The Scandinavian Countries in a Comparative Perspective*. Institutet för Social Forskning, Stockholm, 1989.
- Kangas, O. és Palme, J.: Statism Eroded? Labour Market Benefits and the Challenges to the Scandinavian Welfare States. In: E. J. Hansen (szerk.): *Welfare Trends*. M. E. Sharpe, New York, 1991.
- Korpi, W.: *The Development of the Swedish Welfare State in a Comparative Perspective*. The Swedish Institute, Stockholm, 1990.
- Marklund, S.: *Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975-1985*. Arkiv, Lund, 1988 (a)
- Marklund, S.: „Welfare State Policies in the Tripolar Class Model of Scandinavia”. *Politics and Society*, 1988/4. (b) 469-485. old.
- Marshall, T. H.: *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press, Cambridge, 1950.
- Myles, J.: *Old Age in the Welfare State. The Political Economy of Public Pensions*. Boston-Toronto, Little, Brown and Company, 1988.
- Myrdal, G.: *Beyond the Welfare State*. Routledge, London, 1961.
- Palme, J.: Models of Old-age Pensions. In: A. Ware és R. E. Goodin (szerk.): *Needs and Welfare*. Sage, London, 1990.
- Ringen, S.: *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*. Clarendon Press, Oxford, 1987.
- Ståhlberg, A-C.: Lifecycle Income Redistribution of the Public Sector: Inter- and Intra-generational Effects. In: I. Persson (szerk.): *Generating Equility in the Welfare State: The Swedish Experience*. Norwegian University Press, Oslo, 1990.
- Ståhlberg, A-C.: Lessons from the Swedish Pension System. In: T. Wilson és D. Wilson (szerk.): *The State and Social Welfare: The Objectives of Policy*. Longman, London-New York, 1991.
- Svallfors, S.: *Vem älskar välfärdsstaten?* Arkiv, Lund, 1989.
- The Pension Commission: *The Swedish National Pension System. Principal Report of the Pension Commission*. The Swedish Ministry of Health and Social Affairs, Stockholm, 1990.
- Titmuss, R.: *Social policy*. Allen and Unwin, London, 1974.
- Uusitalo, H.: The Scandinavian Model of Social Policy. Paper presented at the Seminar Course on Social Policy, Madrid 1990. 02. 23.

Jegyzetek

1. A tipizálás kiindulópontjai hasonlóak Esping-Andersenéhez:
 - osztály- illetve politikai különbségek
 - mi a relatív fontossága a juttatásokat befolyásoló alapelveknek
 - milyen mértékben biztosítják a juttatások a piactól való függetlenséget (a dekommodifikáció foka)
 - milyen a nyugdíjrendszer szerkezete (állami és magán nyugdíjak aránya; szegénység és egyenlőtlenség a nyugdíjasok között; a megtakarításokra és a munkaerőkínálatra gyakorolt hatás stb.)
2. Az ATP öregségi nyugdíj kiszámítása az alábbi séma szerint történik

$$0,6 \times \text{AP} \times (\text{E:N}) \times \text{AÖ}$$
 ahol
 AP = a 15 legjobb év alapján számított átlagos nyugdíjpont-érték

$\bar{E}$ = a nyugdíjpontot szerző évek száma

$N = 30$

$A\bar{O}$ = a kifizetés évében érvényes alapösszeg.

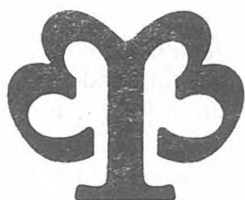
3. A nyugdíjalap bevételeit az alap tőkéjének hozadéka is gyarapítja. Az AP-alap 10 külön kezelésű pénzalapból áll. A tőke 91%-a az 1960-ban létesített első három AP-alapban van, amelyekből a nyugdíjakat fizetik. A később létrehozott alapok tőkeereje viszonylag gyenge. 1989-ig az első három alap tőkéjét állami kötvényekbe fektették be, a kihelezett pénzből túlnyomórészt a lakásépítési programokat finanszírozták. 1990-től az első három alap tőkéje 5%-ig lehetőséget kapott ingatlanvásárlásra. Az 1974-1988 között létesített többi alap kezdettől fogva részvényvásárlási joggal rendelkezik. Az AP-alap beruházásainak megoszlása 1990 végén az alábbiak szerint alakult.

kötvény	76%
közvetlen kölcsön	10%
részvény	8%
egyéb pénzüpiaci beruházás	4%
ingatlan	2%

4. A nőket nemcsak munkaidejük miatt (jelenleg a női foglalkoztatottak fele részmunkaidős), hanem magasabb életkoruk miatt is kedvezményezi az ATP-rendszer. A nők az aktív periódusbeli jövedelmükhöz viszonyítva magasabb nyugdíjat kapnak, mint a férfiak.

A 15- és 30 éves szabályokat az ATP a munkaerőpiaci kollektív nyugdíjrendszerekből örökölte. A 30 éves rendelkezés célja, hogy a kisgyerekek sokáig otthon maradók és a hosszabb ideig tanulók is teljes nyugdíjjogosultságot szerezhessenek. A 15 éves szabály a részfoglalkoztatásuk érdekeinek figyelembe vétele mellett a fizikai munkások helyzetére van tekintettel, akik általában nem a nyugdíjazás előtti években érik el legmagasabb kereseteiket.

5. A nyugdíjjogosult és a járulékköteles jövedelem közötti erősebb korreláció esetén nem lenne jövedelem-redistribúció a magasabb jövedelműektől az alacsonyabb keresetűek felé, de a fordított irányba sem. Ma ugyanis ez a helyzet; például az alacsonyabb fizetésűek nagy része hosszabb ideig dolgozik és fizeti a nyugdíjjárulékot.



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

Danny Pieters

Bevezetés az EK országainak társadalombiztosítási törvényhozásába*: Nagy-Britannia

A társadalmi biztonsági törvénykezés fogalma és forrásai

A társadalmi biztonsági törvénykezés fogalmán a Társadalmi Biztonsági Minisztérium hatáskörébe tartozó pénzbeni juttatásokat nyújtó rendszereket értjük.

A társadalmi biztonsági juttatásokat négy osztályba sorolhatjuk:

1. járulékfizetési juttatások (*contributory benefits*). Ezek a juttatások a következő kockázatok ellen biztosítanak: munkanélküliség, betegség, terhesség, rokkantság, munkahelyi balesetek, öregség és halál;

2. nem-járulékfizetési juttatások (*non-contributory benefits*). Ezeket a juttatásokat általános adókból finanszírozzák. A juttatások a rokkantság, öregség és halál kockázata ellen biztosítják az egyének bizonyos csoportjait, akikre nem terjed ki a biztosítási rendszer;

3. jövedelemigazolásához kötött juttatások (*means tested benefits*). Ezek a juttatások jövedelemigazolásához kötöttek, de általános adókból finanszírozzák őket. A jövedelemkiegészítés (*income support*) mellett családi hitelt (*family credit*) is megkülönböztetünk;

4. családi pótlék (*child benefit*). Ez a juttatás általában a rendszeren belül található.

A társadalmi biztonság fogalma nem terjed ki az Országos Egészségügyi Szolgálat (*National Health Service*) által nyújtott orvosi ellátásra. (Ennek ellenére – könyvünk általános gondolatmenetének megfelelően – ennek a szolgáltatásnak is szentelünk némi figyelmet.) A munkaadó által fizetett, törvényes jogon járó juttatások (*statutory benefits*) sem tartoznak a társadalmi biztonság hatáskörébe.

A törvények alkotják a társadalmi biztonsági törvénykezés legfontosabb forrását. A törvények azonban csak általános keretet biztosítanak.

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

A lényeges szabályozás zömét törvényerejű rendeletek tartalmazzák. A rendeleteket – törvény által ráruházott jogával élve – az államtitkár hozza.

A társadalmi biztonsági törvénykezés harmadik forrása az esetjog. Az esetjog szerepe többek között az, hogy bizonytalan jogi fogalmakat tisztázzon, és megállapítsa a „jogátruházási” törvénykezés érvényességét.

A társadalmi biztonsági törvénykezés rendelkezései Nagy-Britanniát egyetlen földrajzi egységnek tekintik. Ennek megfelelően az általános törvénykezés csak Angliában, Wales-ben és Skóciában érvényes. A Brit Nemzetközösség egyéb részei – így a Csatorna-szigetek, Man szigete és Észak-Írország – kívül esnek a brit társadalmi biztonsági törvénykezés hatáskörén. Az észak-írországi törvénykezés mégis nagyjából azonos a nagy-britanniaival.

Kockázati tényezők és juttatások

Mielőtt a különféle kockázati tényezők illetőleg juttatások tárgyalásába bocsátkoznánk, szólnunk kell az összes biztosítási rendszerre vonatkozó két általános pontról: a járulékfizetési feltételekről és a juttatási szerkezetről.

Csak azok a személyek jogosultak járulékfizetési juttatásokra, akik a járulékfizetési feltételeknek eleget tesznek (ez nem vonatkozik a munkahelyi balesetek és a foglalkozási ártalmak esetén fizetett juttatásokra). Más-más feltételek érvényesek a különböző segélyek esetében.

Azok a biztosított személyek kaphatnak munkanélküli járadékot (*unemployment benefit*) és betegségi juttatást (*sickness benefit*), akik:

- járulékot fizettek az igénylés benyújtását megelőző egy évben (a betegségi juttatás esetében) vagy az azt megelőző két évből legalább az egyikben (a munkanélküli járadék esetében) az azévi alsó járulékhatár huszonötszörösének megfelelő vagy annál nagyobb jövedelem után;
- az igénylés benyújtását megelőző két évben járulékot fizettek vagy azt meghiteleztek nekik az azévi alsó járulékhatár ötvenszörösének megfelelő vagy annál nagyobb jövedelem után.

Alacsonyabb juttatás jár azoknak, akik az utóbbi feltételeknek csak egy részét teljesítik.

Az anyasági pótlékot (*maternity allowance*) igénylő személynek egyetlen járulékfizetési feltételt kell kielégítenie: minimum 26 heti járulékot kell fizetnie a terhesség utolsó 14 hetét megelőző 52 hét alatt.

Az özvegyi segélyre (*widow's payment*) való jogosultságnak szintén csak egy feltétele van: az özvegy elhunyt férjének egy évig kellett járulékot fizetnie az alsó járulékfizetési határ huszonötszörösének megfelelő vagy annál nagyobb jövedelem után.

Az özvegyi anyasági pótlékot (*widowed mother's allowance*), özvegyi nyugdíjat (*widow's pension*) és öregségi nyugdíjat (*retirement pension*) igénylő személyeknek kettős feltételt kell kielégíteniük. Az a biztosított jogosult a fenti nyugdíjakra:

– aki egy évig fizetett járulékot az évi alsó járulékfizetési határ ötvenkétszeresének megfelelő vagy annál nagyobb jövedelem után;

– aki az alsó járulékfizetési határ ötvenkétszeresének megfelelő vagy annál nagyobb jövedelem után, munkaevéinek legalább 90%-ában fizetett járulékot, vagy akinek ezt meghítelezték.

Mindazok, akik az utóbbi feltételnek csak egy részét elégítik ki, alacsonyabb juttatást kapnak (minimális járulékfizetési feltételek ebben az esetben is vannak).

Egyes biztosított személyeknek, akik minden kétséget kizáróan beléptek a járulékfizetési rendszerbe (ezt bizonyos számú járulék befizetése igazolja), de akik még nem fizettek elég járulékot ahhoz, hogy juttatásra jogosultak legyenek, meghítelezik a járulékot. Ezek közé tartoznak többek között a munkanélküliek és a munkaképtelenek, azok, akik teljes időben rokkantat ápolnak, valamint azok, akik csak nemrég csatlakoztak a járulékfizetési rendszerhez.

Minden olyan személy, aki kielégíti a járulékfizetési feltételeket, alapjuttatásra jogosult. A biztosított személy további feltételek mellett kiegészítést igényelhet eltartott felnőtt (általában házastárs) és/vagy saját gyermekei után.

A gyermekek után járó kiegészítés elvileg csak hosszútávú juttatások esetén igényelhető; rövidtávú juttatás esetén csak a nyugdíjkorhatárt elért személyek igényelhetik a kiegészítést. Csak az a személy kaphat kiegészítést, aki eleget tesz a következő feltételeknek:

- családi pótlékot kap gyermeke után;
- közös háztartásban él a gyermekkel vagy eltartja őt;
- a házasságban vagy élettársal élő személy társának jövedelme nem emelkedik egy bizonyos szint fölé.

Az eltartott felnőtt után járó kiegészítés elsősorban az alapjuttatásra jogosult személy házastársának jár. Kiegészítés csak annak jár, aki együtt él házastársával vagy eltartja őt, és akinek a jövedelme nem emelkedik egy bizonyos szint fölé.

A juttatásra jogosult felnőtt (gondviselő) gyermekeiről gondoskodó személy szintén igényelhet eltartott felnőtt után járó kiegészítést. Az igénylő csak akkor kaphat kiegészítést,

- ha közös háztartásban él az eltartott személlyel vagy eltartja őt;
- ha az eltartott személy jövedelme nem emelkedik egy bizonyos szint fölé.

Mind a járulékfizetési alapjuttatás, mind az eltartottak után járó kiegészítés egységes összegű. Azok a személyek, akik rokkantsági, özvegyi vagy öregségi nyugdíjat kapnak, bizonyos esetekben keresetfüggő kiegészítést igényelhetnek az ún. Állami Keresetfüggő Nyugdíjrendszer (*State Earnings Related Pension Scheme – SERPS*) keretében. A kiegészítés összegét az alsó kereseti határ ötvenkétszeresét elérő jövedelem után fizetett járulékok alapján állapítják meg. Húsz év alatt olyan nyugdíjjogosultság szerezhető, amelynek összege a minimáljövedelem felső határának legfeljebb 25%-a.

A járulékfizetési kötelezettség az alsó kereseti határt meghaladó heti

kereset egy bizonyos százalékát teszi ki. Húsz év során a biztosított olyan nyugdíjjogosultságot szerez, amelynek összege a minimálkereseten felüli jövedelmének legfeljebb 25%-a. Annak a biztosítottnak a nyugdíja, aki húsz évnél rövidebb ideig fizetett járulékot, minden egyes hiányzó év után 1%-kal csökken. Mivel a rendszert 1978-ban vezették be, századunk végéig senki sem fog teljes kiegészítést kapni. A nemrég elfogadott jogi módosítások értelmében a *SERPS* révén kapott maximális összeg nem haladhatja meg az igénylő a küszöböt meghaladó mellékkeresetének 20%-át. E módosítás azonban csak 2010-től lép érvénybe minden részletében.

Az államtitkár törvényben rögzített kötelessége, hogy a társadalmi biztonsági juttatásokat évente felülvizsgálja. Nem köteles azonban a juttatások emelését indítványozni, ha úgy ítéli meg, hogy az emelés összege jelentéktelen lenne. A juttatások emelését az előző évi árváltozások alapján kell kiszámolni.

Más a helyzet a családi pótlék és a mozgáskorlátozottak pótléka (*mobility allowance*) esetében, ahol az államtitkár a nemzetgazdasági helyzet figyelembevételével dönt arról, hogy szükséges-e a juttatások emelése. A keresetfüggő kiegészítések szintén függnak az árváltozástól, névértékük növekedése azonban nem haladhatja meg az évi 3%-ot.

A családi hitelt és a jövedelemkiegészítést nem vizsgálják felül.

Öregség

Azok a nyugdíjkorhatárt (nőknél 60, férfiaknál 65 év) elért személyek, akik kielégítették a járulékfizetési feltételeket, járulékfizetési öregségi nyugdíjra (*contributory retirement pension*) jogosultak.

Az igénylőnek elvileg fel kell hagynia a rendszeres kereső tevékenységgel, bár ha van jövedelme, de ez nem halad meg egy bizonyos szintet, ettől még jogosult nyugdíjra. Ha azonban jövedelme ezt meghaladja, a nyugdíj összege csökken. A biztosítottnak lehetősége van arra, hogy nyugdíjaztatását maximum 5 évvel (azaz nőknél 65 éves korig, férfiaknál 70 éves korig) kitolja, és tovább dolgozzon. Minden egyes plusz év után (maximum 5 évig) 7,5%-kal emelkedik a nyugdíj. Az esetleges további évek már nem befolyásolják a nyugdíj nagyságát.

Azok a személyek, akik a nyugdíjkorhatár elérése előtt rokkantsági pótlékot (*invalidity allowance*) kaptak, nyugdíjuk mellett rokkantsági kiegészítés (*invalidity addition*) igényelhetnek. A kiegészítés megegyezik a pótlék összegével. A *SERPS*-től kapott jövedelmet levonják a fenti összegből.

Az egyéni vagy kollektív alapon kötött alkalmazotti nyugdíjrendszerek az aktív kereső lakosság körülbelül 50%-ának nyújtanak kiegészítő védelmet. A *SERPS*-ből való kilépést általában azoknak javasolják, akiknek alkalmazotti nyugdíjuk kielégítő védelmet nyújt.

Nem-járlékfizetési öregségi nyugdíj (*non-contributory retirement pension*) csak két speciális kategóriába eső személyeknek jár. A járulékfizet-

tési feltételeket ez esetben a tartózkodási hellyel kapcsolatos feltételek helyettesítik. Ezek a juttatások jóval alacsonyabbak mint a járulékfizetéses öregségi nyugdíj.

A 80 év feletti nyugdíjasok nyugdíjuk mellett kisösszegű heti *corpótlé*-ket kapnak.

Halálozás

Ha az elhunyt eleget tett a járulékfizetési feltételeknek, özvegye számos juttatásra jogosult. Semmiféle járulékfizetési kötelezettség hatálya nem vonatkozik azokra az özvegyekre, akiknek házastársa munkahelyi baleset vagy foglalkozási ártalom következtében hűnyt el.

A házastárs halála esetén az özvegy elsősorban *özvegyi segélyt* kap. Ez a segély egységes összegű juttatás, amelyet egyösszegű végkielégítésként fizetnek ki. A segély mellett két rendszeres juttatás létezik: az *özvegyi anyasági pótlék* és az *özvegyi nyugdíj*. Az előbbi azoknak az özvegyeknek jár, akik elhunyt házastársuktól gyermeket várnak, illetőleg már van gyermekük, aki után családi pótlékra jogosultak. Ha a házastárs halálakor illetőleg az özvegyi anyasági pótlék megszűnésekor az özvegy 45 évesnél idősebb, *özvegyi nyugdíjat* igényelhet. Ha a fent említett időpontokban az özvegy 55 évesnél idősebb, akkor maximális nyugdíjat kap. Az 55 évesnél fiatalabb özvegyek esetében minden egyes hiányzó év 7%-kal csökkent a nyugdíjat. A csökkentés a juttatás meghosszabítása után is érvényben marad. Ha az özvegy újra férjhez megy, juttatásra való jogosultsága megszűnik. Élettársi viszony esetén a juttatást az együttélés időtartamára felfüggesztik.

Az árvával közös háztartásban élő (vagy öt eltartó) személynek gyám-sági pótlék (*guardian allowance*) jár, ha a gyermek révén családi pótlékra jogosult, de csak abban az esetben, ha eleget tesz a lakóhellyel kapcsolatos feltételeknek.

Munkaképtelenség

Azok a fizikailag vagy szellemileg munkaképtelen személyek, akik a járulékfizetési feltételeknek megfelelnek, járulékfizetéses *betegségi járadékra* jogosultak. A munkaképtelenség első három napját várakozási időnek tekintik; a juttatás maximum 28 hétig jár. Azok, akik önhibájukból váltak munkaképtelenné, valamint azok, akik indokolatlanul megtagadják, hogy orvosi vagy egyéb kezelésnek vessék magukat alá, (maximum) 6 hétig nem kapnak juttatást.

A betegségi járadék gyakorlati jelentősége csekély az alkalmazottak számára. Az alkalmazottak munkaképtelenségük első 28 hetében törvényben rögzített táppénzt (*statutory sick pay*) kapnak munkaadójuktól. A táppénz feltételei nagyjából megegyeznek a betegségi járadék feltételeivel. A különbség csak annyi, hogy a járadék összegének kiszámításakor

kevésbé veszik figyelembe a háztartás összetételét. Kétféle – egyenként egységes összegű – juttatás létezik; magasabb juttatás jár azoknak az alkalmazottnak, akiknek jövedelme egy bizonyos szintet meghalad. Az egyéni vagy kollektív szerződések sok alkalmazottnak nyújtanak kiegészítő védelmet.

Járulékfizetési anyasági pótlék (*contributory maternity allowance*) jár minden olyan személynek, aki eleget tesz a vonatkozó járulékfizetési feltételeknek. A pótlék legfeljebb 18 hétig jár, és a szülés előtti 11-dik és 6-dik hét között lehet kezdeni igénylését. Azoknak a kismamáknak, aki nem mennek el orvosi vizsgálatra vagy akik dolgoznak, nem jár pótlék. A törvény szerint járó anyasági segély (*statutory maternity pay*) mellett (ezt a munkaadó fizeti) a járulékfizetési anyasági pótlék jelentősége elenyésző. Minden olyan női alkalmazott, aki legalább 26 hétig dolgozott ugyanannál a munkaadónál, és akinek átlagkeresete az alsó kereseti határ fölött van, részt vehet a törvényes rendszerben. A segély ugyanannyi ideig jár, mint a járulékfizetési anyasági pótlék. Az első hat hétben a pótlék összege az eredeti heti jövedelem 90%-ának felel meg, feltéve, hogy az igénylő legalább 2 évig, heti 16 órában (illetőleg 5 évig, heti 8 órában) megszokás nélkül ugyanannál a munkaadónál állt alkalmazásban. Annak az igénylőnek, aki nem elégíti ki a szükséges feltételeket, az első 6 hét leteltével csak egy egységes összegű juttatás jár.

Többféle juttatás létezik hosszútávú munkaképtelenség esetén. Az alábbiakban különbséget teszünk a járulékfizetési rokkantsági juttatások, mint például a munkahelyi baleset vagy foglalkozási betegség esetén járó juttatások, valamint a katonai szolgálat következtében rokkanttá vált személyek juttatásai, és a bizonyos fogyatékos csoportoknak járó nem-járulékfizetési juttatások között.

Azok a személyek, akiknek munkaképtelensége a betegségi járadék vagy a törvény szerint járó betegsegély maximális időtartamán túlnyúlik, rokkantsági nyugdíjat (*invalidity pension*) kapnak. Az a személy tekintethető munkaképtelennek, aki sem saját korábbi munkáját, sem más megfelelő munkát nem tud elvégezni. A nyugdíjat kis összegű rokkantsági pótlék (*invalidity allowance*) egészíti ki. A pótlék összege az igénylő életkorától függ; a fiatal munkaképtelen személyek magasabb pótléket kapnak, mint az idősebbek. Mivel a rokkantak csak kis mértékben, vagy egyáltalán nem tudnak gondoskodni nyugdíjukról, ezzel a pótlékkal igyekeznek kártalanítani őket. A SERPS-től kapott nyugdíjat levonják a pótlékból. A rokkantsági nyugdíj és a rokkantsági pótlék elvileg csak addig jár, amíg az igénylő el nem éri a nyugdíjkorhatárt.

Ha a biztosított személy fizikai vagy szellemi képességeinek csökkenését munkahelyi baleset vagy foglalkozási ártalom okozta, rokkantsági járadékra (*disablement benefit*) jogosul, még akkor is, ha keresőképessége nem csökkent. Semmiféle járulékfizetési feltétel nem vonatkozik ezekre az esetekre. A rokkantsági járadék a baleset utáni 15-dik héttől jár, s akár az érintett élete végéig is igényelhető. A juttatás összege a rokkantság súlyosságától függ; ezt úgy állapítják meg, hogy a rokkantat összehasonlítják egy azonos nemű és korú, fizikailag és szellemileg ép személlyel.

A rokkantsági járadékot többféle speciális pótlék egészíti ki. Ún. csökkent keresetűek pótléka (*reduced earnings allowance*) jár minden olyan személynek, aki csak részlegesen rokkant, de aki nem tudja elvégezni korábbi munkáját vagy bármilyen ahhoz hasonlót. A pótlék összege a baleset előtti és utáni kereset különbségén alapul. Egyes pótlékok a súlyosan rokkantak fizikai és szellemi állapotából fakadó költségeket hivatottak fedezni. Ilyen pótlék például az állandó ápolásra szorulóknak pótléka (*constant attendance allowance*), és a különlegesen súlyos rokkantaknak járó pótlék (*exceptionally severe disablement allowance*).

A háborús rokkantak nyugdíjrendszere (*war disablement pension*) sokban hasonlít a munkahelyi baleset vagy foglalkozási betegség következtében rokkanttá váltak rendszeréhez. Nyugdíj jár minden olyan személynek, aki a brit hadseregben teljesített szolgálat közben vált rokkanttá. A nyugdíj összegét itt is a rokkantság mértékének megfelelően állapítják meg. Az alapnyugdíjhoz különféle kiegészítések és pótlékok járnak.

A rokkantak az alábbi nem-járadékfizetési juttatásokra jogosultak:

- súlyosan rokkantaknak járó pótlék (*severe disablement allowance*): a pótlék olyan súlyosan rokkant személyeknek jár, akik nem kapnak juttatást sem a háborús, sem a járadékfizetési nyugdíjrendszer keretében;
- ápolási pótlék (*attendance allowance*): a pótlék állandó ápolásra vagy felügyeletre szoruló, súlyosan rokkant személyeknek jár;
- rokkantgondozási pótlékot (*invalid care allowance*) olyan személyek igényelhetik, akik ápolási pótlékra jogosult személyt gondoznak, és akik emiatt sem munkát vállalni, sem teljesidejű oktatásban részt venni nem tudnak;
- speciális pótlék (*mobility allowance*) jár a mozgásképtelen személyeknek.

Munkanélküliség

Mindazok a munkanélküliek, akik a járadékfizetési feltételeknek eleget tesznek, járadékfizetési munkanélküli járadékra (*contributory unemployment benefit*) jogosultak, amely a munkanélküliség első három napját követően jár. Egyazon munkanélküli időszak alatt csak egy évig igényelhető munkanélküli járadék. Azok a munkanélküli időszakok, amelyeket 8 hétnél rövidebb aktív időszak választ el egymástól, egyetlen időszakként számítanak. A munkanélküli csak akkor kaphat újra munkanélküli járadékot a jogosultság megszűnése után, ha legalább 13 hétig végzett heti minimum 16 órás munkát.

A munkanélküli személynek vállalnia kell bármilyen megfelelő munka elvégzését: ez azt jelenti, hogy az illető képes és hajlandó elfogadni egy megfelelő állást. Csak az tekinthető munkanélkülinek, aki önhibáján kívül veszítette el állását. Azok a személyek, akik saját mulasztásuk következtében veszítették el állásukat, és azok, akik önszántukból és indokolatlanul hagyták ott munkahelyüket, 26 hétig nem kaphatnak munkanélküli járadékot. Ugyanez vonatkozik azokra a munkanélküliekre, akik

nem jelentkeznek megfelelő munkára vagy nem hajlandók elfogadni azt. Azok a munkanélküliek sem kaphatnak járadékot, akik szakszervezeti vita vagy munkabeszüntetés következtében veszítették el állásukat. Ez nem vonatkozik azokra az alkalmazottakra, akiket nem érint közvetlenül a szakszervezeti vita, illetőleg akik nem hagyják abba a munkát.

A munkanélkülinek nem kell regisztráltatnia, hogy munkát keres, de köteles legalább kéthetente feliratkozni a munkanélküli járadékokat elosztó irodában.

Speciális szabályok vonatkoznak a munkanélküliek bizonyos csoportjaira. Ide tartoznak a diákok, a halászok, az időnymunkások, a részdíós dolgozók valamint azok, akiknek munkahiány miatt időlegesen függesztették fel a szerződését.

Orvosi ellátás

Az Országos Egészségügyi Szolgálat (*National Health Service – NHS*) minden brit lakos rendelkezésére áll. A Szolgálat többek közt körzeti orvosi ellátást biztosít; a körzeti orvosok a helyi *NHS* kirendeltséggel kötnek szerződést. Az *NHS* kórházaiban bárki részesülhet ápolásban. Egyik szolgáltatásért sem kell térítést fizetniük a pácienseknek. Kivételt képez a fogászati ellátás: az ellátásban részesülő személynek a költségek egy bizonyos szintje alatt azok 75%-át állnia kell. Egyes kategóriák azonban még ekkor is mentesülnek a személyes térítési költségek alól. Így például a kismamák és azok az anyák, akik nemrég szültek; a 16, 18 illetőleg 19 év alatti fiatalok (vö. a családi pótlékra való jogosultság szempontjait); valamint az alacsony jövedelmű személyek. Egységes összegű térítést kell elvileg fizetni minden egyes felírt gyógyszer után. Bizonyos kategóriák ez alól is mentesülnek (16 év alatti gyermekek, nyugdíjkorhatár feletti személyek, valamint az alacsony jövedelműek).

Család

A fentiekben láthattuk, hogy a biztosított a gyermekei után járó társadalmi biztonsági juttatások mellett az eltartott személy után járó kiegészítést is kap. A családi pótlék rendszer célja, hogy segítse a szülőket a gyermeknevelés költségeinek fedezésében. *Családi pótlék* igényelhető minden gyermek után 16 éves koráig, 18 éves koráig (álláskeresőként regisztrált gyermekek esetében bizonyos további feltételek mellett) avagy 19 éves koráig (felsőfokú oktatásban részesülők esetében). Csak annak jár családi pótlék, aki a gyermekkel közös háztartásban lakik illetőleg eltartja. Mind az igénylőnek, mind a gyermeknek eleget kell tennie a tartózkodási helyre vonatkozó feltételeknek.

Emelt összegű családi pótlék (*increased child benefit*) jár azoknak a személyeknek, akik egyedül tartanak el egy vagy több gyermeket. Az egyedülálló szülőnek járó juttatás (*one parent benefit*) csak egy gyermek

után igényelhető, s nem jár azoknak, akik egyéb juttatásokra való jogosultságuk révén (például özvegyi juttatás vagy öregségi nyugdíj) eleve magasabb összeget kapnak.

A családi hitel rendszer (*family credit scheme*) célja a kisjövedelmű gyermekes családok segítése. A hitel csak azoknak jár, akik (vagy akiknek partnere) alkalmazottként vagy magánvállalkozóként minimum heti 24 órás fizetett munkát végeznek. Csak olyan család kaphat hitelt, ahol legalább egy 16 év alatti (teljes idejű oktatásban résztvevő gyermekek esetén 16-19 év közötti) gyermek van.

E hitel maximumát azok a családok igényelhetik, ahol a jövedelem a jogilag rögzített küszöb alatt marad. Ha a család jövedelme e felett van, a hitel a küszöb feletti jövedelem egy bizonyos százalékaival csökken.

A hitel maximuma az alábbi részekből áll: *felölt-hitel* és – a minden egyes gyermek után járó – *gyermek-hitel*. A felnőtt-hitel összege ugyanakkora az egyedülálló, mint a házas- vagy élettársukkal élő szülők esetében. A gyermekek életkorától függően négyféle gyermek-hitelt különböztetünk meg.

A juttatás jellegzetessége, hogy az alatt a 26 hét alatt, amíg folyósítják, nem veszik figyelembe a körülmények esetleges megváltozását.

Segélyek

A jövedelemkiegészítés (*income support*) egy, a társadalmi biztonsági rendszer alatt kifizetett biztonsági háló szerepét játssza. Csak olyan személyeknek jár, akiknek anyagi helyzete egy jogilag rögzített megfelelő szint alatt marad. Ezt a feltételt számos további megkötés egészíti ki. Elvileg csak az kaphat ilyen juttatást, aki betöltötte 18-dik életévét (bizonyos kategóriákba tartozó személyek a 16-dik életévüket), állandó lakhelye van Nagy-Britannia területén, nem áll teljesidejű alkalmazásban (azaz heti 24 óránál nem dolgozik többet), és bármikor készen áll arra, hogy munkát vállaljon. Ez utóbbi feltétel nem vonatkozik mindenkire. Kivételt képeznek például azok, akik egy bizonyos kort betöltöttek, a munkaképtelenek valamint azok, akik gyermekekről vagy beteg családtagokról gondoskodnak.

A jövedelemkiegészítés kiszámításához az ún. „megfelelő összeg” nyújtja a kiindulópontot. Ez az összeg három különálló részből áll: személyi pótlék (*personal allowance*), prémium (*premiums*) és lakásrezszi (*housing costs*). A jövedelemkiegészítés alapját a *személyi pótlék* képezi. A különböző kategóriáknak (házaspárok, egyedülálló szülők, egyedülálló személyek, gyermekek) kiutalható pótlékot szabványosították. A kategóriákon belüli pontos összeg az igénylő életkorától függ.

Az alapösszeget „*prémium*” egészíti ki, amely az igénylő családi felelősségvállalásától, életkorától és egészségi állapotától függ. A prémium is szabványosítva van. Kivételes költségek fedezésére nem igényelhető jövedelemkiegészítés.

A jövedelemkiegészítés harmadik összetevője a *lakásrezszi*. Ez főként

azok költségeit téríti meg, akik saját ingatlannal rendelkeznek. A házat vagy lakást bérlőket a lakhatási juttatás (*housing benefit*) rendszere segíti. Különleges szabályok vonatkoznak egyes kategóriákra, így például azokra, akik öregek otthonában laknak vagy kórházi ápolásban részesülnek.

Miután megállapították, hogy mekkora „megfelelő összeg” jár az igénylőnek, felméri anyagi helyzetét. A jövedelemkiegészítés összege a kettő közti különbségnek felel meg. A családok nem egyéni, hanem családi alapon – azaz mind az igénylő, mind élet- vagy házastársa, mind pedig gyermekei után – kapnak jövedelemkiegészítést. A házastárs és az élettárs között nem tesznek különbséget.

A jövedelemkiegészítési rendszer mellett a szociális alapnak (*social fund*) is kell némi figyelmet szentelnünk. Az alap juttatásai speciális szükségletek kielégítésére szolgálnak. A juttatások egy részét diszkrecionális alapon utalják ki.

Az anyasági költségtérítést (*maternity expenses payment*) és a temetési költségtérítést (*funeral expenses payment*) nem diszkrecionális alapon folyósítják. Az előbbi egységes összegű juttatás a szülési költségek egy részének fedezésére, az utóbbi a temetés költségeinek egy részét fedezi. Mindkét juttatás jövedelemigazoláshoz kötött.

Diszkrecionális alapon utalják ki a szociális alapból az alábbi három juttatást: költségvetési kölcsönök (*budgeting loans*), válságkölcsönök (*crisis loans*) és beilleszkedési segélyek (*community care grants*). Mindhárom juttatás jövedelemigazoláshoz kötött. Az első kettőt kölcsön formájában folyósítják; a juttatásoknak felső határa van. A *költségvetési kölcsön* olyan hirtelen felmerülő költségeket fedez, amelyekre az illetőnek nincs tartaléka. (Persze nem minden fajta kiadás jogosít fel a kölcsön igénybevétele.) A *válságkölcsön* olyan kényszerhelyzetben levő személyeknek jár, akik nem rendelkeznek kielégítő anyagi eszközökkel bizonyos elkerülhetetlen költségek fedezésére. Bizonyos személyek nem jogosultak rá, s itt is vannak olyan költségek, amelyekre nem lehet válságkölcsönt kérni. Irányelvekben rögzítik, hogy milyen költségek fedezésére igényelhető válságkölcsön.

A *beilleszkedési segélyek* többek között egyének közösségbe való visszatérését vagy a közösségből való kiszakadásuk elkerülését segítik. Itt is irányelvekben rögzítik, hogy milyen esetekben ítéltető meg a segély.

A diszkrecionális segélyek odaítélésénél figyelembe kell venni azt, hogy csak korlátozott költségvetés áll rendelkezésre. A juttatások kiutalásával kapcsolatos döntések ellen nem lehet fellebbezni, legfeljebb első felülvizsgálati eljárást lehet kérni.

Létminimum most

Az Újpesti Családsegítő Központ ismét nyilvánosságra hozza a SOROS Alapítvány támogatásával készült létminimum-számításának eredményeit 1992. október 1-jei árakon számolva.

Családtípus	Családtagok létminimuma (Ft)	Összesen (Ft)	Egy főre (Ft)
Egyedülálló nő	17 281		17 281
Nyugdíjas nő	13 825		13 825
Egyedülálló férfi	17 119		17 119
Nyugdíjas férfi	13 695		13 695
Anya + 1 gyerek	13 505 + 11 110	24 615	12 307
Házaspár	13 343 + 13 505	26 848	13 424
Nyugdíjas házaspár	10 674 + 10 804	21 478	10 739
Házaspár + 1 gyerek	12 243 + 12 405 + 10 010	34 658	11 553
Anya + 2 gyerek	12 405 + 2x10 010	32 425	10 808
Házaspár + 2 gyerek	11 812 + 11 974 + 2x9 579	42 944	10 736
Házaspár + 3 gyerek	11 528 + 11 690 + 3x9 295	51 103	10 220

Az elmúlt hónapban a minimális megélhetés költségei további 3,7 százalékkal növekedtek, ami egy négytagú család havi 1500 forintos nettó többletbevételét igényelné az előző hónaphoz képest, hogy a 42 944 Ft-os családi létminimum fedezéséhez szükséges összeg rendelkezésre álljon. Az 1500 Ft-os nettó többletbevétel elmaradása adott esetben 3,5 napi éhezést eredményezhet ennél a családnál, hiszen a létminimum szintjén egy négytagú család napi minimális élelmiszer-szükségletét 420 Ft-ból tudja fedezni.

Ehhez képest a kétkulcsos ÁFA bevezetése 2340 Ft-tal sújtja a létminimum szintjén élő család költségvetését, ez 5,7 százalékos növekedés, vagyis öt és fél nap további éhezés.

Az elmúlt hetekben napvilágot látott a pénzügyi kormányzat szociális költségeket megnyirbáló igen fantáziadús ötleteinek bizony nem igazán örülhetünk, különösen, ha együtt olvassuk a szociális törvénytervezet lapos lufivá aszalódott szövegével. Meg kell jegyeznünk, hogy a szociális költségek megnyirbálásának egyetlen számunkra elfogadható, már-már szegénypártinak nevezhető ötletét tudjuk csupán pártolni: a családi pótlék megadóztatását. Szociális értékeinkkel összezsengőnek érezzük, hogy az állam a szegény családok gyermekeinek neveltetéséhez nagyobb mértékben járuljon hozzá, mint a gazdag gyermekek felnevelkedéséhez.

Más kérdés, mennyire szolgálja majd a társadalmi igazságosságot az eredeti célkitűzés egy olyan társadalomban, ahol kollektív sport az adócsalás.

Mint örömmel olvastuk az elmúlt hónapban, a Központi Statisztikai Hivatal ismét szükségét érezte kinyilvánítani, hogy az ÚJCSAKÖ létminimum-számítása nem azonos az övével. Mindenesetre valóban magyarázatra szorul, hogy míg a két különböző módszerrel történő számítás eredményei 1991 februárjában még nem egészen 4 százalékos különbséget mutattak, addig 1992 augusztusában ez a különbség már közel 14 százalékra ugrott. Az ÚJCSAKÖ létminimum-számítása valóban újpesti árakra támaszkodik, ám Újpestet nem tartjuk az ország igen jelesen drága helyének. Viszont a számítások valódi különbségének kell tartanunk, hogy az úgynevezett egyéb költségeket (háztartásokban használt iparcikkek, szolgáltatások költségeit) a KSH nem figyeli, hanem egy függvényvel számítja ki az élelmiszer-cikkek – átlagos árnövekedéstől elmaradó – árváltozása alapján. Ugyanakkor a mi árfigyeléseink azt mutatják, hogy az olcsó keleti iparcikket helyettesítő silány nyugati cikkek lényegesen drágábbak, s a szolgáltatások árnövekedése is jóval meghaladja az infláció átlagos mértékét. Ezúton szeretnénk leszögezni, hogy a KSH létminimum-számítását mi sem valljuk a magunkénak.

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

Budapest, 1992. szeptember 7.

Újpesti Családsegítő Központ

Laki László

Munkanélküliség és bűnözés

(Egy esettanulmány tanulságai*)

A nyílt és tömeges munkanélküliség hazánkban új társadalmi jelenség. E jelenség soktényezős társadalmi térben jelenik meg, melynek legismertebb elemei pillanatnyilag a *munkanélküliek*, az *állam* és az elbocsátó *munkaszervezetek*. Az „ismertség” nem azt jelenti, hogy róluk már mindent tudunk a munkanélküliséggel összefüggésben, hanem csak azt, hogy ezekről esik a legtöbb szó a tömegkommunikációban és a politikában.

E tényezők azonban a „jéghegy csúcsát” jelentik csupán, s a többi szereplőről azért esik még kevesebb szó, mert ezek állapotáról és tevékenységéről még ennél is kevesebb megalapozott ismerettel rendelkezünk. Bár megítélésünk szerint magukról a munkanélküliekről sincs differenciált képünk, még kevesebbet tudunk *családi* háttérükről, az érintett család-háztartások eltartóképeségéről, vagy „parkoltató” lehetőségeiről. Az *önkormányzatok* is fontos szereplői ennek a társadalmi térnek, hiszen a munkanélküliek (és családjaik) a legkülönbözőbb minőségben jelennek meg e szerveződési-közigazgatási formák nyilvántartásaiban és előterjesztéseiben – főként azonban mint segélyekre igényt tartó, azokat lekötő, illetve mint „problémás” esetek. A *politikai pártok* és más érdekmegjelelítő, *érdekvédelmi* szervezetek is szereplői e társadalmi térnek, akárcsak az *oktatási-képzési* vagy a *bűnözés megelőzésével, felderítésével és az igazságszolgáltatással* foglalkozó intézményrendszer.

Első vizsgálódásunk – amely az ismeretek hiányából következően elsősorban problémafeltáró – e soktényezős társadalmi tér feltérképezésére irányult. Azt kívántuk felderíteni, hogy a probléma által közvetlenül vagy közvetve érintett sokféle társadalmi szereplő közül melyik *mennyit érzékel és mit tud a munkanélküliségről*. Miután – mint jeleztük – új társadalmi tömegjelenségről van szó, olyanról, amelyhez sem az érintett állampolgárok, sem a többi társadalmi ágens nem „szoktak” hozzá, és így nincsenek sem viselkedésmintáik, sem rutinjuk annak kezelésében, fel kellett tennünk azt a kérdést is, vajon az érdekeltek miként élik át, illetve milyen beállítódásokkal közelítenek és viszonyulnak hozzá. A problémá-

* A tanulmány egy kutatássorozat részeként fródott. Az ennek keretében folytatott vizsgálatok a *Nemzeti Gyermek- és Ifjúsági Alapítvány* anyagi támogatásával készültek. A kutatásra 1991 nyarán-őszén került sor.

val való közvetlen szembesülés élménye vagy ennek hiánya, az ismeretek és érintettség szintje, a felelősség felismertségének foka stb. nemcsak a szereplők hozzáállását, értékítéleteit és viszonyulását befolyásolja, hanem felkészültségüket és tenniakarásukat is. Kérdés volt, hogy az említett társadalmi ágensek mennyire készültek fel, milyen lépéseket tettek a munkanélküliség jelensége megismerésére és kezelésére, ők maguk mit kívánnak és tudnak tenni ebben az ügyben, illetve hogy másoktól mit várnak el. Mindezek a készülék-készültség viszonylag magas fokát tételezik, hiszen már az egyes ágensek közti felelősség-, illetékesség-, feladat- és erőforrás-megosztásra, pontosabban az e területen történt egyezkedésben való előrehaladásra is rávilágítanak. Másként fogalmazva: kérdés volt, hogy a munkanélküliség által érintett társadalmi tér egyes szereplői mennyire vannak felkészítve-felkészülve, egészében pedig mennyire van megszerveződve-megszervezve a probléma „fogadására” és kezelésére.

Vizsgálódásaink terepül egy kisebb körzetet választottunk. A választásnál szempont volt a szervezhetőség és a kezelhetőség, a történeti és földrajzi körülhatárolhatóság és áttekinthetőség, a társadalmi tér szereplőinek azonosíthatósága és nevesíthetősége, továbbá az, hogy a munkanélküliség problémája elérje a „tanulmányozhatóság” fokát. Több, számba jöhető mikrokörzet közül végül is Nyírbátorra és térségére esett a választásunk, ahol már a vizsgálat megkezdése idején is a hazai átlagot messze meghaladó mértékű – 15 százalék körüli – volt a munkanélküliség.

A továbbiakban az esettanulmánynak csak a *bűnözéssel* foglalkozó részt adjuk közre. Mint jeleztük, legfőbb feladatunknak azon problémák megismerését és feltárását tartottuk, amelyek a munkanélküliség által érintett társadalmi teret, annak szereplőit, szerveződését és hatékony működését leginkább megterhelik. Következésképpen a zavarok, az ellentmondások, a konfliktusok érdekeltek bennünket, azok a jelenségek, amelyek a növekvő tömeges munkanélküliség körülményei között az országban bárhol és bármikor előfordulhatnak, és amelyek esetenként súlyos társadalmi zavarokhoz vezethetnek, ha idejekorán nem kísérlük meg kezelni őket.

Előre kell bocsátanunk, hogy többről van szó, mint csupán a munkanélküliség és a bűnözés közötti nagyon is kézenfekvő *ok-okozati kapcsolat* bemutatásáról. A témát már csak azért sem szűkíthetjük le kizárólag erre a kérdésre, mert a megközelítés során itt is ugyanúgy különféle eredetű és súlyú szempontok és megfontolások hasonlóan zavaros, ellentmondásos és konfúz keverékével találkozhattunk, mint a *munkanélküliség megítélésének* vizsgálatakor. Miután az e probléma kapcsán szerzett információk bővebb betekintést engednek annak a társadalmi térnek a szerveződésébe, amelyben a munkanélküliséget értelmezni kívánjuk – és persze az ezen a bázison kialakult-kialakított vélemények és magyarázatok mögötteseibe –, minden érv a leszűkítés ellen szólt. Nézzük az indokokat.

Először is azért kell többről és másról beszélnünk, mint a munkanélküliség és a bűnözés közti ok-okozati összefüggés, mert a munkanélkü-

liségnek a bűnözés nem az egyetlen, az emberi viselkedést deviáns irányba befolyásoló következménye. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ennek a társadalmi jelenségnek olyan más deviáns viselkedésformák is jellegzetes kísérői, mint az alkoholizmus, az öngyilkosság vagy a mentális betegségek növekedése. Tekintettel arra, hogy a deviancia különféle megnyilvánulási formái az esetek egy részében keveredhetnek egymással (például az alkoholizálás és bűnözés), meglehetősen nehéz és sokszor nem is lehetséges ezeket vegytisztán elkülöníteni. Látnunk kell, hogy nem minden munkanélküli válik automatikusan bűnelkövetővé, és azt is, hogy az ezen az úton indultak többsége számos stáción eshet át, amíg idáig eljut. A munkahelyről való elbocsátás és a betörés közé beékelődhetnek olyan stációk, mint a tehetetlenség érzése, amely abból fakad, hogy valaki nem tud családjá helyzetén változtatni; a megnövekedett agresszivitás, amely a tettelegességig menő családi konfliktusokban ölthet testet; az alkohol felé való fordulás mint kiútkeresés; netán néhány krumplibokor kihúzása az állami gazdaság földjén, amit nem feltétlenül tart lopásnak – és így *bűnnek* – a helyi közvélemény sem. De még az alkalmi lopásokig eljutó munkanélküliek esetében sem beszélhetünk bűnözővé válásról, hiszen ezek az emberek nem a szó *professzionális* értelmében vett *bűnözők*, akik kimondottan ebből tartják el önmagukat és családjukat. A munkanélküliséget követő bűnözés emelkedése tehát nem feltétlenül jelenti a bűnözők számának ilyen arányú növekedését is, és *társadalmi tragédia lenne, ha az állam, a kormány és a jog nem így fogná fel ezt a jelenséget.*

Annál is inkább – és ez újabb érv a probléma átfogóbb és differenciáltabb bemutatása mellett –, mert a vizsgált körzetben hagyományosan „szegény emberek” élnek. E szegénységen az elmúlt évtizedek állam-szocialista berendezkedése és ipartelepítési politikája sem tudott gyökeresen változtatni, ez tehát évszázadok terméke, és nem az előző, több mint negyven évé – s jellegzetes kísérőjelenségei napjainkig nyomon kísérhetők. Így a lakó-népesség alacsony foglalkoztatási és iskolázottsági szintje, az ingázók magas aránya, vagy a relatív „szegénységből” adódó bűnözés szintén magas aránya. Ez azt jelenti, hogy e körzetben a vizsgált probléma a tömeges manifeszt munkanélküliség megjelenése előtt sem volt ismeretlen, és annak a társadalmi jelenségekörnek a folyamánya volt, amelyhez a munkanélküliség maga is tartozik; nevezetesen a *szegénység*. A manifeszt munkanélküliség új jelensége itt egybeolvad a még nem túlhaladott szegénységgel, következésképpen a kettőt szinte lehetetlen elválasztani egymástól.

További megfontolásra ajánljuk azt a tényt (és ez az előbbiekből logikusan következik), hogy a történetileg örökölt szegénység sajátos formában, szokásokban és erkölcsiségben nyilvánul meg, és követhető nyomon. Az itteni népességnek az a része, amely nem hagyta el lakóhelyét (vagy legfeljebb csak a család egyes tagjai tették ezt), jobb híján „elfogadta” az országosnál alacsonyabb – sokszor jóval alacsonyabb – béreket, rosszabb életkörülményeket és életszínvonalat. Tudomásul vette a családok szétszakítását jelentő ingázást, az ehhez kapcsolódó „kétlaki” meg-

élhetést, a második gazdaságra való állandó ráutaltságot, és az ezzel együtt járó önkizsákmányoló életmódot.

A régió „szegénységének” további megjelenési formája a cigányság magas aránya, és az az életvitel és életmód, amelyet ez a népesség képvisel. Sajátos szubkultúráról van szó, amely nem csupán nyelvében és iskolázottságában tér el a lakónépesség nem cigány részétől, hanem társadalmi és gazdasági integráltságában, munkakultúrájában, munkához való viszonyában, aspirációiban, és persze szokásaiban és erkölcsében. Ez utóbbiakat azért is hangsúlyoznánk, mivel a nem cigány lakónépesség szokásai és erkölcsi normái eltérnek az ország más – főként fejlettebb – régióinak szokásaitól és erkölcsi normáitól, különböznek az ott lakó cigány lakosság normáitól is, ugyanakkor a hatályos jog normáival sem esik mindig egybe az egyes falvak lakóinak jog- és igazságérzete. A többféle szokás- és normarendszer egyidejű létezése némi magyarázatul szolgál a munkanélküliség és kísérőjelenségei meglehetősen ellentmondásos és diffúz megítéléséhez, ezen túl felveti azt a kérdést is, hogy mi mihez képest deviáns.

A helyzetet még zavarosabbá teszi a rendszerváltás folyamata, amely érdekek, értékek, szokások és erkölcsi normák gyökeres megváltoztatásával jár együtt. Ez a folyamat szintén ellentmondásosan megy végbe, hiszen a népesség szokásaiban és erkölcsében nincsenek „rendszerváltások”. Így közel sem biztos, hogy az emberek a piacgazdaságot vagy a vállalkozót olyannak képzelik, mint amilyenek a politikai pártok vagy a tömegkommunikáció hirdeti, az pedig még kevésbé, hogy olyannak is tapasztalják.

Nos, ha a vázoltakat végiggondoljuk, kevésbé csodálkozhatunk azon, hogy az egyébként sem egyértelmű, feszültségekkel és ellentmondásokkal terhes társadalmi jelenségek és folyamatok megítélése mögött miért nem találunk viszonylag koherens érték-, norma- és szokásrendszereket, és általánosan elfogadott orientációs pontokat. Ez azt is jelenti, hogy nincs konszenzus annak megítélésében sem, hogy adott társadalmi jelenség – ez esetben a munkanélküliség és bűnözés – összefüggésében mi tekinthető normálisnak, és mi deviánsnak. Továbbá felvetődnek olyan általánosabb kérdések is, mint hogy a társadalomban ki a bűnöző és ki nem, mik ennek a gyökerei, vagyis mi az ok és mi az okozat.

Nézzük a problémát egy hosszabb idézet keretében:

„Megromlott erkölcsi helyzet van ma Magyarországon. Nem az a példa, aki tisztességes, becsületes, lassan jut egyről a kettőre, dolgozik keményen, hanem az, aki csal, lop, hazudik, de nem kapják rajta. Mert az ügyes ember a példa. Mindent lehet, csak ne fogjanak rajta, mert az eredményesség a lényeg. (...) A Csövi azt mondja, hogy annyi pénzért nem megy el dolgozni. Csövi elvárja – mert hajléktalan –, hogy lakása legyen, meg ennivalója, meg valami ruha legyen. De ezt adják neki mások, akik annyi pénzért hajlandók elmenni dolgozni, s akiktől az állambácsi adó címén összegyűjti ezt a pénzt, és újraelosztja Csövinek, hogy legyen éppen valami a feje alatt (...) minden nagyobb ipari üzem tönkre megy. Mi váltja fel? A vállalkozás, a kisüzem. Dehát abba viszont olyan típusú emberek kellenek. Mert a vállalkozók megítélése is rendkívül összetett. Ha a vállalkozókat kérdezzük, azok kikérik maguknak

a gyanúsítgatást. A társadalom nagyobb része viszont azt mondja, hogy nem az a vállalkozó, aki tisztességes, becsületes, normálisan akar dolgozni és meggazdagodni, hanem a konjunktúralovag, aki kihasználja a lehetőségeket. És ez most olyan dolog, hogy a vállalkozókat is, egyiket-másikat mihez mérjem? Tehát Magyarországon ez a maszek vállalkozási irány most van kialakulóban, ennek nincs mércéje, sem etikai, sem anyagi, sem semmi. Tehát, amilyen a társadalom, olyan a vállalkozás is benne (...) a társadalom mércéje az, hogy gyorsan minél többet, nem érdekel a másik, csak én, tehát egoista. Akkor miért várunk mást a vállalkozóktól? Illetve lehet, de akkor ez megint egy kényszerhelyzet (...) Mindaddig, amíg csálni tudok, addig csálni fogok, mert ez a vállalkozás filozófiája. Nem tud mást csinálni, másképp oda kell az államnak adni ezeket a nagy pénzeket. Tehát a kapzsi állami begyűjtés. Ugyanakkor felmerül a másik oldalon, hogy vajon mit csinál az állam ezzel a sok pénzzel. Ma sem lehet tudni még, hogy mit csinál vele. Mondják, hogy a költségvetésnek most is 80 milliárd a deficitje, meg ennyi, meg össze-vissza mennek a számok, de ez nem meggyőző. Ők azt látják, hogy visszaosztják annak, aki nemhogy nem vállalkozik, hanem az égvilágon semmit sem csinál. Mert szociálisan vissza kell osztani, mert éhen nem halhat. Azért dolgozzon valaki keményen, ötletesen, okosan, kreatívan, tisztességesen, hogy több legyen a visszaosztani való a semmittevőnek?... Ez egy rettenetesen nehéz ügy (...) No, azzal a gerjesztéssel, hogy csálnom kell, azzal emberileg már tönkretettem az egészséget, mert akkor a családok társadalmát építem. Az ügyeskedőket, a családokét. Szabályosan nem lehet. Annyiban igaza van Csövinek, hogy ennyiért nem érdemes, meg nem lehet. Csövi nem is csinálja, ő nyíltan bevallja magának, ő azért Csövi, (...) mert a kapott normatív támogatás nem elég; semmire sem elég. És a feladat, amire adták volna, nem lehet lefedezni. És ezért állandóan kérni lehet, csak nem mindig adnak. Ezért az önkormányzatnak úgy kell berendezkednie, hogy saját magát is kezelje, segítse. Mi például még helyi adót 91-ben nem vezettünk be, de, 92-re úgy tűnik, hogy elkerülhetetlen. Politikai öngyilkosság, politikai harakiri helyi adót bevezetni úgy, hogy a szegény állampolgárt – a rengeteg gond, a szociális gond mellett – most még az önkormányzat is lefeji. És ő az önkormányzatra fog haragudni, az általa választott képviselőre. Ez a képviselőtestület normális emberi számítás szerint abban a pillanatban saját sírját ássa, amikor bevezeti a helyi adót. (...) Lehet ez egy iparüzési adó, telekadó vagy akármi. Éppen lehet építményi adó, és akkor a kis lakást, amit most az OTP kiemelt kamattal terhel, még az önkormányzat is megadóztatja. Ez alól csak az új lakás a kivétel, ezek nem esnek bele. Meg egyáltalán, ha sok új lakásban gondolkodom, minek ezt az adót kivetni? Azt a néhány régi lakást adóztassam? Akkor itt szembe állítom a társadalmat.” (Jegyző.)

Ebben a nagyívű, ámbár csapongó társadalomképben – amelyet a kért színté lélegztetvével nélkül mondott el – megjelenik a társadalom valamennyi fontos szereplője és folyamata, a maga ziláltságában és elmentmondásosságában. A szereplők: az állam, a vállalkozó, a munkanélküli, az önkormányzat és a kölcsönkapcsolataikat közvetítő viszonyok és folyamatok; az adózás, a redisztribúció, a vállalkozás, a segélyek, a vagyontárgyak, az érdekek és az azokat megjelenítő megfontolások és viselkedések.

Témánk szempontjából hangsúlyozandónak tartjuk azt, hogy a kérdézt megítélése szerint még a munkanélküliek legszélsőségebb típusát megjelenítő „Csövi”-nek – akit az általa legvisszatartóbbnak tartott erkölcsi jellemzőkkel ruház fel – is lehet igaza a „csalók” társadalmában, amelyben a példa az „ügyeskedő” ember, a cél a gyors meggazdagodás. Ebben a társadalmi térben nemcsak az „ingyenélő”, a „semmittevő”, az állami gondozást váró *munkanélküli*, „Csövi” esik erkölcsi elmarasztalás alá, hanem a „kapzsi” *állam* is. Az intézmény, amelyik olyan magas adókat vet ki, hogy a vállalkozók kénytelenek eltitkolni a jövedelmeiket, továbbá visszatartani teljesítményeiket; amelyikről nem lehet tudni, hogy mit csinál az adókkal; amelyik a „keményen” dolgozó vállalkozók adóit részben a „semmittevőknek” osztja vissza; amelyik a lakáshitelek kamatait visszamenőleg felemelte; vagy amelyik olyan állampolgárokat hagyományozott az önkormányzatoknak, hogy azokra már további adót nem lehet kivetni.

Ebben a társadalmi térben a lakosság a *vállalkozót* sem egy „új típusú” embernek látja, aki „tisztességes”, „becsületes”, „kemény” munkával, „normálisan” akar meggazdagodni, hanem „konjunktúralovagnak”, aki „lop, csal, hazudik”. Nem utolsó sorban azért, mert a „kapzsi állam” erre rákényszeríti. A helyi *önkormányzat* pedig „politikai öngyilkosságra” kényszerül a helyi adók kivetésével, csak azt nem tudja, hogy milyen címen és kit tudna még a „szegény állampolgárok” közül „lefejni”.

Nos, a „csalók” és „ügyeskedők” társadalmában, ahol „mindent lehet, csak ne fogjanak rajta”, és ahol az összes szereplő – az államot sem kivéve – „sáros”, nehezen lehet megállapítani, hogy mi a normális viselkedés, és mi a deviáns; kinek a viselkedése minősíthető bűnözőnek, és kié nem; továbbá a deviancia társadalmi gyökereit, ok-okozati viszonyait is nehezen lehet megfejtetni. A „kényszerszülte szükség” társadalmában ugyanis a deviáns viselkedés válik sikeressé, hiszen a korrekt, a hosszú távon is érvényes szabályozást, a méltányosságot, a konszenzust, a bizalmat, a kiszámíthatóságot a rögtönzés, az agresszivitás, a rövidtávú érdekek, a hatalmi érdekérvényesítő helyzet helyettesítik. Ez azonnal olyan tömeges viselkedésmódokat hív elő, amelyek normális körülmények között elérik vagy meghaladják azt a szintet, amit deviánsnak lehet minősíteni. Mint láthattuk, olyan társadalmi teret vázolt fel a kérdézt, amelyben mindegyik, témánk szempontjából fontos társadalmi szereplő működésében és a többi szereplőhöz való viszonyában kimutathatók olyan jellemzők, amelyeket mások a jogi, az erkölcsi vagy a szokások diktálta normákhoz képest jogtalanoknak, erkölcstelennek vagy igazságtalanoknak tekintenek. A munkanélkülit a vállalkozó, a segélyeket elosztó állam és önkormányzat marasztalja el (pl. ingyenélő, semmittevő); a vállalkozót az állam, az önkormányzat, a munkanélküli (pl. adócsaló, konjunktúralovag); az államot pedig a vállalkozó, az önkormányzat, a munkanélküli (pl. hitelkamatok megemlése, az állampolgárok túladóztatása, a vállalatok felszámolása miatti elbocsájtások). Megjegyezzük, hogy a társadalmi viszonyrendszer jelzett állapota már elérte azt a szintet, amely alkalmas bármelyik szereplő lejáratására, elítélésére, megbélyegzésére, és így a társadalom szem-

beállítására. Csaknem ízlés dolga, hogy az ügyeskedők társadalmában ki lesz a bűnbak; a „semmittevő” munkanélküli, a „csaló” vállalkozó, a „kapzsi” állam, a „helyi adókat” kivető önkormányzat, a „szónokló” politikus...

Igen, a politikus és a politika, akikre, és amelyre nagy felelősség hárul a rendszerváltás jogszerű és túlkapásoktól mentes lebonyolításában, hiszen szónoklataikkal maguk is kiválthatnak olyan viselkedést, amely a hatályos jogszabályok szerint bűncselekménynek minősül.

„Hát a földosztással kapcsolatban tényleg megfigyelhető az a jelenség, hogy sokan felültek a pártok ígéretének. Főleg az idősök közül. És az ügyészség nagy gondban volt, meg a rendőrség is, meg mindenki az ilyen ígéretekkel szemben, mert a termelőszövetkezeteknél előfordul, hogy van ahol kiadják a földet, és van ahol nem. De mielőtt még kiadják a földet az igénylőknek – mert megállapodott a termelőszövetkezettel az egykori tulajdonos –, azelőtt levágják róla a fát, és ezért a tulajdonost nem kártalanítják. Nagyon sok helyen előfordul, hogy a volt tulajdonos – az igényét vagy beadta, vagy nem adta be – azt látja, hogy másnak a földjéről, hát idézőjelben, hogy a földjéről – mert a termelőszövetkezetnek van ahol tulajdonában, van ahol használatban van (a föld) – levágja a tsz a fát. És ők most azt csinálják nagyon sokan, hogy azt a földet, amit ők magukénak érznek, arról levágják a fát, de az még jog szerint a termelőszövetkezet kezelésében vagy tulajdonában van. És akkor a termelőszövetkezet feljelenti őket. És elég súlyos bűncselekmény ez, mert a fának az értéke százezer, kétszázezer forint, amit levágtak. És ez súlyos bűncselekmény. És itt egyfajta... jogértelmezési, meg jogdinamikai szempontból is eléggé elgondolkodtató a helyzet, mert a szegény bácsi csak felült annak, amit a képviselők üvöltenek meg szónokolnak... Ő egyszerűen fölült ennek. Mi például ezeket az ügyeket megszüntettük, társadalmi veszélyesség hiányában, hogy tévedett a bácsi, mert semmi kedvünk nincs egy nyolcvankét éves bácsit a bíróság elé citálni. Mert igaz, hogy súlyos bűncselekmény, de tudom, hogy ő csak felült ennek a beszédnek.” (Ügyészség munkatársa)

Jóllehet ez az eset nem tartozik szorosan vett témánkhoz, azonban jól jellemzi társadalmunk jelenlegi állapotát a politika és a jog, a szokások és a jog, az erkölcs és a jog, a normakövetés, a jogalkalmazás vagy az önbíráskodás viszonyait illetően.

Persze nem kell feltétlenül jogszerűtlenül eljárniok a különféle állami vagy államosított intézményeknek ahhoz, hogy az állampolgár mégis úgy érezze, erkölcsi normáival és igazságérzetével összeegyeztethetetlennek tartja a végeredményt.

„Érdekes dolog például, hogy amikor központilag meghatározták a minimálbért 7.000,- forintban, akkor itt a településen belül is – de a környéken más mezőgazdasági termelőszövetkezetekben is – ezt úgy oldották meg, hogy a munkaidőt csökkentették arányosan, hogy ne kelljen a 7.000,- forintos minimálbért megadni. Tehát amit eddig 8 órában végeztek, azt most 6 órában kell elvégezni. Béremelést nem tudtak adni, illetve nem változtatták meg, így eleget tettek a törvénynek, de ugyanakkor a munkahely is átalakult”. (Polgármester)

Ebben az esetben minden jogszerű és törvényes – szemben a korábbiakkal, ahol szinte mindenki megsértett valamilyen normát – az állampolgárok mégis úgy ítélik meg, hogy az ő kárukra végrehajtott rendezés igazságtalan. Igazságtalan, mert – többek között – az itt élők tudatában vannak annak, hogy az országnak ebben a régiójában a legalacsonyabbak a bérek és fizetések, és méltánytalannak tartják, hogy a munkáltatók a törvénynek nem a bérek minimális szintre emelésével tesznek eleget – ami itt olykor komoly béremelésnek számítana –, hanem a munkaidő csökkentésével. De nemcsak méltánytalannak, hanem jellegzetesnek is, már-mint ami egykor a régió gazdasági fejlesztését, az ipartelepítést, az e célra fordítható erőforrások nagyságát, a lakossági jövedelmeket, majd a közelmúltban az ide telepített vállalatok szinte elsőként való felszámolását, külföldi piacaik összeomlását, a munkanélküliségben elért előkelő helyezésüket, és a szegénység terjeszkedésének jól látható formáit illeti. Úgy látszik, hogy a régió lakossága azonosság-tudatának, így erkölcsének és igazságérzetének fontos eleme ez a kiszolgáltatottság és sehova-nem-tartozás érzés („a megye négy országgal határos: Romániával, a Szovjetunióval, Csehszlovákiával és Magyarországgal” mondják tréfásan panaszkodva a helybeliek), és az ebből is fakadó elmaradottság és szegénység-élmény.

Ebben a tudatban a szegénység egyrészt nem megbélyegzőként, hanem adottságként van benne, olyan adottságként, amely elsősorban külső tényezőkre vezethető vissza, és nem e „dolgos” és „puritán” népesség életvitelének, életmódjának és erkölcsének a következménye. Azt természetesen nem tagadja senki, hogy a szegénység előhívhat deviáns viselkedésmódokat is, de ezt egyértelműen a szegénység számlájára írják.

Nos, a régió lakosságának az országos átlagnál alacsonyabb bérekhez és fizetésekhez is kapcsolódó szegénység-élménye, amelyen – mint láttuk – számos munkáltató nem is kíván változtatni, fontos eleme a munkanélküliek megítélésének.

„...a lakosság egésze a munkanélküliséget tolerálja, megérti. Azt viszont nem érti meg, hogy miért nem támasztanak igényt, miért nem követelnek valamit azoktól, akik munkanélküli segélyt kapnak. Tehát nem a munkanélküliség okoz gondot a falu szemléletmódjában, hanem az, hogy az állam – ezt nem értik – miért ad munkanélküli pénzt, hiszen nagyon sok ember keményen dolgozik napi nyolc órában, felelősséggel tartoznak, amit rájuk bízta – és kevesebb pénzt kap arányaiban, mint az, aki munkanélküli. Tehát nem csinál semmit, korábban sem sok mindent csinált, és pénzt kap.” (Polgármester)

Kissé leegyszerűsítve: a helyiek erkölcsi érzékét és igazságérzetét az bántja, hogy a munkanélküliek csaknem annyit kapnak segélyként – és nem csupán arányaiban, hanem alkalmanként abszolút összegben –, mint a napi hat-nyolc órát a munkahelyükön eltöltő munkavállalók. Ezt más oldalról azok az emberek (családok) is sérelmezik, akik otthon, a második gazdaságban valóban reggeltől estig dolgoznak, azonban munkájuk ellenértéke soha egy ritkán ölt pénzbeli alakot. És igazságtalannak tart-

ják azok is, akik úgy látják, hogy általuk „lustának” és „dologtalannak” tartott emberek most a „semmiért” csaknem ugyanannyit kapnak, mint ők a „szorgalmas”, „nehéz”, „kitartó” és „felelősségteljes” napi munkájukért. A minimálbér alatt foglalkoztatott, a saját munkájukat pénzbe soha át nem számító naturális gazdálkodást (is) űző, és „puritán” és „szorgalmas” életvitelükkel semmire nem jutó szegény emberek nézőpontjából a segélyben részesülő munkanélküli – az állami szabályozás, az állapot, és a személy – eleve erkölcstelen, igazságtalan és deviáns. Főként most, a gazdasági visszaesés, a növekvő infláció, az emelkedő adók, a nehezedő megélhetés és a csökkenő életszínvonal s egyéb jól ismert problémák időszakában, amikor

„...hát sajnos ezt meg lehet látni, és meg lehet figyelni, hogy egyre több ún. palackos italáru bolt nyílik, egyre több kocsmá, egyre többen nem törődnek a holnappal, a megélhetéssel. Egyre kevesebben takarékoskodnak, egyre többen élnek fel azt, ami még van...” (Polgármester)

Az elszegényedés, és az emiatti tehetetlenség érzése tehát rombolja az emberek tartását, törekvő életvitelét, a jövőbe vetett hitét, erkölcsét, és olyan életvitelt és viselkedésmódot alakít-alakíthat ki, amelyet leginkább „lumpen” mentalitásnak neveznénk. (Ha az elszegényedés miatti „lecsúszásnak” ez a következménye, akkor aligha csodálkozhatunk azon, hogy a gazdasági felemelkedést egyáltalán nem ígérő megélhetési körülmények között ez a mentalitás és életvitel törvényszerűen újratermelődik.)

A szegénység, a megélhetési kényszer és a lopás között úgy látszik egyszerű az összefüggés: az erőforrások nélkül maradt egyének és családok élete fenntartásának ez az egyik lehetséges módja. Az eljárás társadalmi veszélyessége nem vitatható, hiszen az érintett körzetben vagyon- és termelési bizonytalanságot, továbbá konfliktusokat eredményez. És miután a szegénység csak szegénységet, a nyomor pedig nyomort szül, számot kell vetni azzal is, hogy a lopás nem ad mintát az alapkérdés társadalmilag kívánatos irányú sikeres megoldásához. Az elbocsájtások és az elhelyezkedési lehetőségek; a kultúra, a szokások és az erkölcs, továbbá a tradicionális megélhetési formák és az igényesség adott szintjén és körülményei között azonban ez a minta elfogadott és tömegesen bevett eljárás a megélhetés biztosításához.

„Volt egy időszak, amikor bejártak a házakhoz, és a kerékpárokat például, szóval egyszerűen átemelték a kapun, szóval kihozták... Aztán a tyúklopások, amik számottevők voltak a télen is, meg most tavasszal is, azok most szerencsére visszaszorultak. Csak hát sajnos most előtérbe kerültek a szezonális bűncselekmények: a krumplilopás, meg ilyesmik. (...) Nem, nem olyan nagy tételben. Szerintem – ez a saját véleményem – csak saját szükségletre. Mert nem úgy csinálják, hogy három zsákkal szednek föl, hanem fölshednek két táskával. Fölhúzkodnak hatvan tövet, mit tudom én, a hatvan töből a nagyokat kiszedik, az van két táskával. Hazamennek. És, ha ketten-hárman voltak, tehát nem egy család volt, akkor szépen megosztják: a sógornak egy táskával, meg nekem egy táskával, vagyis saját szükségletre viszik el. Hát ez most meg-

int nagyon megszorodott, megint nagyon sok krumplilopásunk van. Aztán a határban terepszemlét tarthatnak – mert több cigány személyt látnak a határban, gyalog – és, ha meglátják a magyar embert, akkor keresztül a földelken. Tehát nem mennek oda a közelükbe, hogy ne ismerjék föl őket. És, ha látnak lovasfogatot a fasorban, vagy egy kerékpárt, és van rajta valami, akkor azt elviszik. Mondjuk a határban a lopások elszaporodtak nagyon. (...) A mezőőrök tevékenykednek, csak óriási nagy a területünk. Három mezőőr van, és nagyon nagy a földterület... Szoktunk velük menni szolgálatban, hogy hát ha meg tudunk fogni valakit esetleg a határban – hogy tettenérünk valakit lopáson –, de ezidáig nem került sor erre.” (Rendőrségi munkatárs)

„És ja? ami még a cigányok körében elterjedt bűnözés azáltal, hogy minden embernek adnak színesfém-felvásárló igazolványt, illetve működési engedélyt. És ezáltal a gépekből a vezetékeket, telefonvezetékeket, sőt a trafókat, a nagyfeszültségű trafókat is leemelik, és ellopják. Egy darabnak az értéke kettőszázezer forint. És ezt a helyszínen szét is szedik, a belsejéből a rézdrótot – ami körülbelül egy mázsa – azt kiszedik, viszik be a MÉH-telepre, és eladják. A MÉH-telepen nem kérdezik meg, hogy honnan van... és kapott érte maximum tízezer forintot... Mostanában – ha azt mondom – kéthetente vagy havonta jönnek, hogy lesztek a telefonvonalat, lebontották a távvezetéket, szóval ami alumínium. Sőt, mi több, még a megyehatárt jelző táblákat, mert alumíniumból készültek, azt is, a helységnévjelző táblákat az oszloppal együtt kivágják. És ez – hogy csak egy, a helységnévjelző táblát vegyek figyelembe – az okozott kár négyezer forint, a MÉH-telepes – vagyis a felvásárlási ár – szóval az ad érte három-négy száz forintot maximum.” (Rendőrségi munkatárs)

„A személyi javak elleni bűnözés volt a leggyakoribb: lopások, például kerékpárlopások, akkor burgonyát loptak el a határból. Ez a mai napig is megvan, ez ilyen szezon jellegű bűnözés (...) Ami terem kint a határban, azt olykor-olykor. Szóval arra mindig oda kell figyelni, mert ha nem tudunk rá figyelni, akkor nagyon megszorodik. (...) Van három mezőőr a községben. Tavaly csak kettő volt. A kapcsolat is jó. Lényegében ők is, hogy úgy mondjam, egy kicsit félnek. Félnek jelezni, hogy ki követett el bűncselekményt vagy szabálysértést. Mert általában azért odakint a határban történő cselekményekre inkább a szabálysértések a jellemzőek.” (Rendőrségi munkatársa)

„...Tehát olyanok vannak, hogy itt van a Kisbóni szőlő. Ilyen vikendházak vannak a szőlőben kint, és permanensen feltörik őket. Már szinte azt lehet mondani, hogy földet sem érdemes tartani vagy termelni valamit, mert aki nem a kertjében csinálja, vagy nem felügyelet mellett – tehát lakott területen –, annak, mire megérne, akkorára leszdedik vagy leszdednek belőle. Olyan is van, hogy a bácsika kimegy a szőlőbe és látja, hogy eszik a szőlőjét, rájuk szól, és akkor majdnem agyonverik. A tettesek „természetesen” ismeretlenek, meg szőlőkaróval dobálják őket. Szóval ez a valóság, a szomorú valóság.” (Ügyészségi munkatársa)

„Igen, mert a környező községekben azért nagyon nagy gond a bűnözés, meg nálunk is, amire nem tudunk odafigyelni. Szóval mindenre azért nem tudott

odafigyelni a polgárőrség sem, mert az is csak a belterületen működött, de nálunk is az ilyen paprikaföldek, meg uborkaföldek (...) Mert ugyan a mező, rétszolgálat azért működik nálunk – elég jól ahhoz, mint ahogy azelőtt működött –, de hát nagyon nagy kiterjedésű a terület, tehát nem tudják annyira őrizni.” (Polgármester)

„...cigányellenesség alakul ki itt nálunk. A hivatalban napirenden vannak az olyan panaszok, hogy ilyenkor, már amikor érik a termés: a zöldség, a gyümölcs, akkor felszedik, ellopják. Megszüntettük a mezőőrök állami foglalkoztatását, mert képtelenek voltunk a mezőt megőrizni azzal a két-három mezőőrrel. Ráadásul a mezőőrt összeverték – nem ment el akárki mezőőrnek, csak öreg, nyugdíjas – aki, amikor meglátta, hogy jön a csapat, a másik irányba ment, hogy ne lássák. Ennek nincs értelme. A termelő, aki fizette a mezőőri járulékot, az azt hitte, hogy őrzik a kertjét, holott a gyakorlatban nem lehetett megőrizni. Akkor inkább szüntessük meg, mert akkor nem fizet a termelő, és szabad annak a lehetősége, hogy állítsák vissza a 45 előtti közösségeket. Tehát a hegyközséget, és a birtokos társaság alkalmazzon csószot, vagy felváltva őrizzék a zártkerteket. Ez még mindig hatékonyabb, mint ha azt várnánk, hogy kívülről fogja valaki megőrizni. Tökéletesen nem lehet megőrizni a határt. Egyszerűen ez képtelenség, és morális kérdés, mert addig, amíg ilyen a bűnözési hajlam, addig nincs az az ellenőrző hatalom, amelyik mindenfajta rendellenes cselekményt meg tud akadályozni. Mert akkor minden fához egy rendőr kellene.” (Jegyző)

Az idézetekkel nem csupán annak bemutatása volt a célunk, hogy szinte minden helységben – nemegyszer rákérdezés nélkül – kitértek a bűnözés emelkedésének kérdésére. Vagyis nem csupán arra szerettük volna felhívni a figyelmet, hogy a bűnözés növekedésének mértéke és ennek nyomán maga a bűnözés elért egy olyan kritikus szintet, amikor annak bárki és bármi áldozatul eshet, hanem arra is, hogy a bűnözés rendkívül széles skálája vált bevetté és általánossá. Szinte minden mozdítható tárgyat ellopnak: a krumplitól a tyúkig, az almától a szilváig, a helységnévtábláktól a trafóig, a kerékpártól a hűtőtartályig. Az alkalmi elemeléstől és a saját szükségletre való lopástól az éjszakai betörésekig és a csoportos fosztogatásokig sok minden előfordulhat. Ezeknek a mező csakúgy terep lehet, mint a község; a senkiföldje, mint a zártkert. A kárvallottak palettája pedig magánszemélyektől, az állami vagy közös gazdaságokon keresztül egészen az önkormányzatokig terjedhet. Az értékhatárok is tág keretek között mozognak. Ebben az összefüggésben azt is hangsúlyoznánk, hogy pénzben kifejezve is óriási az a társadalmi kár, ami a tudatos rombolással egybekötött lopások nyomán – pl. transzformátorok, helységnévtáblák – keletkezik.

Az idézetekből az is kiviláglik, hogy a lakosság vagyónbiztonsága és termelési biztonsága (most kizárólag a bűnözés vonatkozásában és nem közgazdaságilag!), pontosabban az ezt kifejező érzés, rohamos visszaesést mutat, ami több tényező együttes hatásának következménye. Ugyanis a lakosság elszegényedésén, a bűnözés gyors növekedésén, a bűnesetek felderítési arányának csökkenésén túl a bűnözés kezd „eldurvulni”, vagyis

olyan formákat ölteni, hogy a bűnelkövetők nemhogy nem igyekeznek anonímnak vagy kevéssé azonosíthatónak maradni, hanem meg is félemlítik, sőt meg is verik a vagyon vagy a termény védelmére fellépő tulajdonosokat és hivatalos szervezetek tagjait. Ha már a vagyonbiztonság szavatolásáért hivatalosan létrehozott olyan szervezetek tagjai is fenyegetve és megfélemlítve érzik magukat, mint a mezőőrök – és emiatt az önkormányzat nem megerősítésüket, hanem megszüntetésüket határozta el –, akkor érthető a lakosság növekvő elbizonytalanodása, sőt esetenként félelme is.

Mit is jelent, miben is érhető tetten ez?

„...az állampolgári fegyelem lazulása inkább a gyanúsított oldalon jelentkezik. Ugyanakkor azt is tapasztalják az emberek – főleg a sértetti minőségben –, hogy igazából a sértetti érdekek a büntetőeljárás során egyáltalán nem, vagy alig-alig érvényesülnek. Ugye az igazságszolgáltatás itt az állam büntetőjogi igényét érvényesíti – ugye ezt követte el és ezért ez jár –, és a kártérítési igénye a sértettnek vagy érvényesül vagy nem. És akkor a törvény egyéb útjára terelődik, és perelhet az idők végezetéig, mert polgári úton úgyse lát belőle sok hasznót, hiszen legtöbbször nem milliomosok a bűnelkövetők sem. Gyakorlatilag nem lehet polgári úton behajtani rajtuk semmit sem. Hát ez az egyik dolog, ami miatt nem mennek szívesen ilyen helyekre. A másik dolog pedig a szubjektív félelemérzet, ami szintén megvan. Különösen azoknál, akik veszélyes helyeken élnek, mondjuk egy cigánytelep közelében. Az azt mondja, hogy kéremszépen, ez az ő ügyük, ezt rendezzék egymás között, én nem ártom bele magam. És én nem foghatom rá, hogy de kérem ön itt van, tanú, és látott mindent, és tud mindent. Esetleg azt mondja, hogy önnek elmondom, de semmiféle jegyzőkönyvet én nem írok alá”. (Rendőrség munkatársa)

„És sajnos az ügyek egy évig is elhúzódnak. A vádlott nem jelenik meg a tárgyaláson, ha nincs letartóztatva. Beidézik, de nem jön be. Akkor hol ez nem jön be, hol az. Sőt, nemcsak a cigányoknál, hanem az ilyen züllöttebb életet folytató személyeknél, gyanúsítottaknál is előfordul, hogy a család már fenyegeti a tanúkat, hogy megveri. A tanú csak azon veszi észre magát, hogy rendszeresen kifosztják a lakását, a gyerekeit megverik, az megy a járdán, és csak úgy szájonvágják, pofoncsapják a gyereket. Úgy hogy tanúnak sem éri meg eljőnni, tehát nem is jönnek tanúskodni.” (Ügyészseg munkatársa)

„Inkább kinézik maguknak az öregebbeket, az elhagyottabbakat, az elhanyagoltabb házakat, a kijebbe esőket, meg ahol öreg nénik és bácsik laknak. Ezeknél várhatóbb az, hogy ellopnak tőlük egy gázpalackot, kerékpárt, tyúkot, kacsát. (...) Nem tartanak attól, hogy esetleg kimegy a bácsi vagy a néni, mert tudják, hogy nem mer tovább menni, mint két métert. Mert megfélemlítik. És nem mer menni, hogy tanúvallomást tegyen, mert azt mondta, hogy ha én tanúvallomást teszek, akkor engem holnap megvernek. Szóval megfélemlítik... amennyiben te ellenem fogsz vallani, agyon fogunk verni, meg meg fogunk szűrni, szóval az ilyen dolgokat drasztikusan mondják. És ez ellen, hiába fektetjük papírra, nem alkalmazzák. Sőt, mi több, amit alkalmazni kellene, hogy kap egy-egy lopásért hat hónap felfüggesztett, és ha megcsinálja

másodjára, harmadjára, akkor is csak lényegében enyhe figyelmeztetést kap. (...) Ez visszacsapódik ránk, mert azt mondja az állampolgár, hogy mert a rendőrség!... Én jelentettem akkor, és még most is szabadlábban van. Megfogluk először, és utána megfogluk egy év múlva, és megfogluk utána egy fél év múlva, és ugyanúgy – azt mondja –, szabadlábban van. Mit csinál akkor a rendőrség?” (Rendőrség munkatársa)

Az állampolgárok érthetően bizonytalanodnak el, hiszen vagyoni kártérítésük még a kiderített, bizonyított ügyekben, és számukra kedvező bírósági döntés esetén sem mindig biztosított. Biztonságérzetüket és igazságérzetüket egyaránt rontja az a bírósági gyakorlat, amely az „enyhe” büntetéseket felfüggesztésekkel kombinálja, tehát a többszöri bűnelkövetőket továbbra is szabadlábban hagyja abban a lokális környezetben, amely tudja róluk, hogy bűnösök, és amely azt is tudja, hogy esetükben további bűncselekmények elkövetése valószínűsíthető. Ezen túl az állampolgárok bizonyos csoportjai életkoruk, lakóhelyük stb. következtében védtelenül és a bűnözőknek kiszolgáltatottan élnek, és miután a jog vagy a hivatalos erőszakszervek sem tudják biztonságukat garantálni, fenyegettségük miatt nem hajlandók tanúskodni sem. Ezzel az igazságszolgáltatás hatékonysága tovább romlik, növelve a lakosság elbizonytalanodását és félelmét.

A lakosság és a helyi önkormányzatok két irányban keresték a kiutat ebből a helyzetből. Egyrészt a *polgárőrség* felállítása irányában, melyet jónéhány községben ki is próbáltak, másrészt a *rendőrség* megerősítése révén.

„Szerveztünk egy ilyen önkéntes önvédelmi csoportot. Először mint polgárőrség működött, jó másfél évig. Addig egyetlen betörés sem volt, pedig előtte – az már beleesett a munkanélküliség korszakába – már kezdődött ez a dolog. Akkor már hetente volt valamilyen betörés. Most pedig... hát sajnós a múlt héten is volt egy betörés, annak ellenére, hogy mi itt építettünk, illetve segítettünk a rendőrségnek egy rendőrség létesítésében. Szóval létesül itt egy rendőrség, ami valószínű, hogy augusztus elején fog hivatalosan beindulni. Már dolgoznak az épületben: átadtuk az épületet, gépkocsit vásároltunk, telefax készüléket vásároltunk, a telefont bevezettük, tehát komplett tárgyi feltételeket biztosítottunk nekik. (...) Nem volt támogatás. Az emberek elautóztak éjszaka a saját pénzükön, mert nekünk nagy kiterjedésű a belterületünk is, három kilométer az egyik, három kilométer a másik vége. Hát mi így autóztunk párosával, hármassal, négyessel – mikor hogy –, de még inkább többen, és sok volt a benzinköltség. Hát amikor az első, nem is az első, hanem a múlt októberi benzinár-emelés volt, addig még ment is, de amikor nagyon megemelték az árakat, akkortól már az emberek nemigen jelentkeztek. Teljesen önkéntes alapon ment, szóval ráhatás nélkül. Aki akart jelentkezett... Amikor megindult ez, akkor olyan hetven-nyolcvan fővel működött. Aztán a végén már csak olyan huszan-huszonötön ha maradtunk.” (Polgármester)

„Addig egy olyan 30-40 százalékgig megtörténtek a betörések, meg a különféle idősebb személyek zaklatása. Azóta itt hatvan-hetven fővel működik a

polgárőrség. Az önkormányzat kétszáz forinttal segíti üzemanyagban a gépkocsivezetőket, mert saját gépkocsijukkal látják el ezt a feladatot. Hát egy jó példa még erre, hogy háromszor törték fel a gázcsere telepet, míg nem volt polgárőrség, és olyan kétszázötven palackot vittek el. Azóta – lekopogom – ilyen eset nem volt. (...) Úgy van, hogy van egy terv, és valaki beosztja azokat a személyeket, akik ezt önként vállalják. A körzeti megbízott is rásegít. Itt van a helybeli körzeti megbízott. Mi saját gépkocsival láttuk el a körzeti megbízottat, és a BM üzemelteti ezt a gépjárművet. Fél nyolckor kezdenek – mindig a vonat érkezésével –, és fél négyig tart ez a szolgálat, az első reggeli vonat indulásával. Lassan mennek utcánként kocsival... tudni kell, hogy bizonyos vállalkozásokat is adott a község lakossága ennek érdekében, mert urnákat helyeztünk el, és ők bizonyos összegeket adományoztak e célra. Főleg az idősek, mert ulye hát magában otthon, este és éjszaka, szóval ...” (Polgármester)

Nyilván sokak számára rokonszenves a lakosság ilyen irányú tevékenysége és önszerveződése, sőt biztos lesznek olyanok is, akik a helyi demokrácia megnyilvánulásaként értékelik a polgárőrség létrehozását, mégse feledjük, hogy ezt a kényszer szülte. Visszalépés egy ennél számottevően jobb állapothoz képest, ugyanis a bűnözés jelentős emelkedése, a lakosság veszélyeztetettsége, félelemérzésének növekedése, a személy- és vagyonvédelem biztosítására fenntartott állami (rendőrség) és önkormányzati szervek (mezőőrök) kevésbé hatékony működése, netán összeomlása az az okegyüttes, amely a jelzett önvédelmi intézmény létrehozását kikényszerítette. Erre eddig azért nem volt szükség, mert a bűnözés „normális” szinten volt, és a hivatalos állami és önkormányzati szervek megfelelő kondíciókkal, önbizalommal és támogatottsággal bírtak feladataik ellátására. A helyzetnek ehhez képest erős romlása hívta életre a helyi szinten szerveződő polgárőrséget, és – mint látható – ez a lakosság számára számottevő anyagi megterhelést is jelentő intézmény csak addig életképes, ameddig győzik pénzzel. A helyiek gazdasági ellehetetlenülésével megszűnik az intézmény, persze anélkül, hogy a kiváltó okok is megszűnnének. A kényszer szülte, ideiglenesen létrehozott, mások helyettesítését célzó pótitézmények ezek, és – bár hatékonyságukhoz nem fér kétség – nem adekvátak sem a lakosság anyagi és fizikai teljesítőképességével, sem a társadalmi munkamegosztás modern formáival, sem pedig azon feltételek megteremtésének irányzatával, amelyek biztosíthatják a probléma távlatos megszüntetését, pontosabban egy „normális” szintre való beállását.

Miről is van szó? Nos, az adatok tükrében az alábbiakról:

„...a Nyírbátori Rendőrkapitányság működési területén, tehát a huszonhárom községben meg az egy városban megháromszorozódott vagy megnégyszereződött a bűncselekmények száma. Korábban, a 80-as évek végéig – 87-ig vagy 88-ig – gyakorlatilag átlagosan hatszáz, hat- és hétszáz közötti volt a bűncselekmények száma. Ezzel szemben – ehhez képest – ’89-ben már ezerkétszáz négy bűnügyet iktattunk, 90-ben kétezerkétszáz valamennyit, és ebben az évben – most fél év után – ezerötszáznál járunk. (...) A bűnözés növekedésére most azt lehet mondani, hogy az üteme lassult, de maga a bűnözés

nem csökkent. Ennek az okai egyértelműek: a munkanélküliség, a megélhetési bűnözés jelentkezése és az ingázás megszűnésével haza... tehát ezek a területek kibocsájtó jellegűek voltak. Elmentek innen az emberek, és elkövették a bűncselekményeket más területen. Ezek az elemek most hazaszorúlnak, és itt bűnöznek. Ez jellemzi a fiatalkori bűnözést is." (Rendőrség munkatársa)

A bűncselekmények típusait illetően a következő a helyzet:

„...olyan eltolódás alakult ki a bűncselekmények arányaiban, hogy az elkövetett cselekmények több mint nyolcvan százaléka vagyon elleni. Ezek fele betöréses lopás, és egy jó nagy része – közel a másik fele – közönséges lopás, tehát a lopás nem minősített alakzata, és szórványosan fordul elő rablás, ami súlyosabb cselekmény. No, most ezek a súlyosabb cselekmények nagyobb gyakorisággal, nagyobb számban fordulnak elő, mint korábban, de az arány igazán nem változott." (Rendőrség munkatársa)

A szakemberek azonban nem csupán az eddigi trendről tudnak elemző módon beszámolni, hanem világosan látják a jövőt is.

„Hát biztos, hogy romlani fog a helyzet, hogyha az állami gazdaság ezt a munkát meg fogja szüntetni. Mert legalább eddig az embereknek biztosítottak munkát, most szezon-idényre megint biztosítottak munkát, de ez megint csak maximum négy hónapig tart. Négy hónap után megint nem lesz az embereknek pénze, mert amit ott fog keresni véleményem szerint – pedig még nem is tudtam utána járni, hogy mennyit keresnek például a mirelit üzemeinkben, de vannak fogalmaim arról, hogy más üzemegységeinkben mit keresnek – az a hat-nyolcezer forint ilyen OTP fizetések mellett nem elegendő. Pláne, ahol van két gyerek is, vagy három gyerek, ez egyszerűen nem elegendő ahhoz, hogy ez alatt a négy hónap alatt tudjon tartaleköt is letenni. És ezáltal majd október-november körül meg fog emelkedni a bűnözés. Én attól félek, hogy a betörések száma fog megugrani, hogy a magánszemélyek sérelmére követnek el betöréses lopásokat. És ez rettentő nagy mértékben fog majd terjedni." (Rendőrség munkatársa)

Egy másik rendőr hasonlóképpen vélekedik:

„Javulás, az nem várható. Ahogy én látom, még mindig sok munkanélküli kerül haza. Hogy azok miből fognak megélni? Mert a segély egy idő után – egy év után – megszűnik, és utána mi lesz? Többgyerekes személy is kerül az utcára. Jó, lehet, hogy én elfogult vagyok a magyarok viszonylatában, de ott talán nem olyan súlyos a helyzet. Önök még nem tapasztaltam azt az elkeseredettséget, mint a cigányoknál. Ők el is mondják, hogy mi lesz utána: mert most megkapom azt az ötezer forintos segélyt, vagy a hatezer forintos segélyt, de utána már nem kapok, csak kétezer-ötszáz forintot például. Kétezer-ötszáz forintból meg nem tudom eltartani az asszonyt meg a hogyhíjjákat." (Rendőrség munkatársa)

„Mi alapvetően inkább azt érezzük, hogy a bűnözés ilyen hullámával szemben rendőri módszerekkel – kizárólag rendőri módszerekkel – már teljesen reménytelen fölvenni a harcot. Ahogy a kriminológusok mondják: a bűnözés társadalmi tömegjelenség, megvannak a maga specifikus okai, meg elősegítő körülményei. Hát ennek a visszaszorítására csak a társadalom tud igazából tenni, és csak ezen belül a rendőrség.” (Rendőrség munkatársa)

Az idézetek azt mutatják, hogy a szakemberek teljesen tisztában vannak a helyzettel, és a munkanélküliség növekedésével, továbbá az ezt is kísérő elszegényedéssel és marginalizálódással párhuzamosan a várható jövőt is képesek előrejelezni. Világos számukra az, hogy itt egy összetett társadalmi jelenségegyüttessel van dolgunk, olyannal, amelyik nem kizárólag rendőrségi kérdés, és amelyet rendőrségi módszerekkel már nem lehet kezelni. Össztársadalmi ügyről van szó, mert nem lehet „minden fához egy rendőrt” állítani. A szakemberek nem csupán értik a helyzetet, hanem megértik azt is, hogy adott bérből, fizetésből vagy segélyből nem lehet megélni, és nem lehet eltartani a családot. Minden más megkerdezetthez képest pontosabb előrejelzéseik vannak a jövőről, hiszen az érintettek (a munkanélkülieken) kívül csak ők tették fel azt a közel sem költői kérdést, hogy vajon „miből fognak megélni” azok, akiknek már nem fog járni segély, de elhelyezkedni sem tudnak. Ez az állapot szüli a bűnözést, melyet nagyon kifejezően „megélhetési bűnözésnek” neveznek, és amellyel szemben tehetetlenek. És nemcsak azért tehetetlenek, mert a bűnesetek jó része felderítetlen marad, vagy mert a bűnözési hullám túlcsap a rendőrség teljesítőképességén, hanem mert az adott körülmények között a különféle deviáns viselkedés (így a bűnözés is) „normális” megélhetési mód lesz, melybe a fiatal korosztályok természetes módon belenőnek, erre szocializálódnak.

„Sok esetben nem is akarnak elhelyezkedni, mert divat az, hogy ha a családban senki sem dolgozik, akkor minek dolgozzon. A másik dolog pedig az, hogy a térségben a munkahelyek száma nagyon lecsökkent, a termelőszövetkezetek nagy részét kiadták bérbe, gebinbe, vagy akárhogy (...) Az ipari létesítmények létszámcökkentéssel nagyon sok embert engedtek el munkanélküli szabadságra, segélyre. Megszűnt a munkaviszonyuk, és ezek a gyerekek hozzászoktak ahhoz, hogy a családban senki nem dolgozik.” (Polgármester)

„...és egyre jobban meglesz az utánpótlási bázisuk, mert a gyerek, ha ilyen környezetben nő fel, onnan nem tud kikerülni, sőt szükségszerű, hogy ő is ezt az életformát válassza magának, ezt az életstílust. Itt volt most egy akta, hat elkövető van benne, abból négy gyerekkorú (...) gyakran megesk, hogy a felnőtt korúak ráverik a balhét a gyerekkorúakra. Tehát sok bűncselekményüket felderítik – hát ez túlzás, mert annyi, hogy lefoglaltak valamit a lakásban –, és erre azt mondják, hogy ők nem tudnak semmit, mert a gyerek hozta. És a gyerek bevallja, hogy a másik gyerekkel, meg a harmadik, meg a negyedik gyerekkel ők csinálták a balhét. Pedig biztos, hogy nem ők csinálták, ők ott voltak, figyeltek – tehát bűnsegédként voltak ott –, ügyeltek, vagy esetleg még haza is szállították a cuccot. De nem ők csinálták, mert az lehetetlen,

hogy ők csinálták. Viszont nem lehet bizonyítani, hogy nem ők csinálták, és meg kell szüntetni az eljárást. Tehát most már az lesz, hogy a szülők küldik a gyereket lopni. A gyerek ebbe nő fel, az ő gyereke ugyanez lesz és így megy tovább.” (Rendőrség munkatársa)

„A fiatal és gyermekkorú bűnelkövetőkkel korábban, amikor még azt mondtuk – idézőjelben –, hogy „teljes foglalkoztatás” van, velük akkor is gond volt. Ugyanis egy korosztály, az általános iskolát végzettek, de tovább nem tanulók és még munkába sem állt fiatalokúak lézengtek otthon ezeken a telepeken. Most nemcsak ezek lézengenek, kártyáznak meg isznak otthon, hanem a felnőttek is, akik pillanatnyilag nem állnak munkába, nincs lehetőségük, hogy munkába álljanak.” (Rendőrség munkatársa)

„Az az igazság, hogy a tizennégy év alatti bűnelkövetőink közt, vagy a bűncselekmény tényállását megvalósító személyeink közt van olyan, aki ha nem tizennégy éves lenne, hanem huszonnégy, akkor méteres priusza lenne már, mert olyan sok balhét elkövetett. Mert felderítettünk több alkalommal kisebb-nagyobb rendbeli bűncselekményt, és akkor tíz alkalommal megszüntető határozat, meg gyermekkor miatt nem büntethető... De igazán ezek a gyerekek komoly bűnöző tapasztalatra tesznek szert, mire odáig eljutnak, hogy egyszer a törvény elé kerüljenek.” (Rendőrség munkatársa)

A vizsgálat során tehát felfigyelhettünk arra is, hogy a vázolt helyzet bizonyos szubkulturákban előhív olyan tömegjelenségeket, amelyek számukra tényleges megélhetési alternatívákat jelentenek, a társadalom többsége azonban azokat deviánsként tartja számon. A fentiekén túl – vagyis a bűnelkövetést a gyerekekre átruházó viselkedésen, amely bűntelenséget biztosít a tényleges elkövető számára – ilyen például a családi pótlékból való megélés.

„...azt tapasztaltam, hogy az utóbbi időben megnövekedett azoknak a cigány családoknak – főleg cigány családoknak – a száma, ahol az állami gondozásba került gyereket haza akarják vinni. A családban akarják nevelni abban a reményben, hogy alanyi jogon jár a családi pótlék, és két-három gyereknek a családi pótlékából egy öttagú család, azon a szinten – annak az igénynek megfelelően – hát megél.” (Polgármester)

„Jelenleg 20–25 ezer forint családi pótlékkal is rendelkeznek 6–8–10 gyerek esetében, ami arra ösztönzi, hogy akkor másfél-két hétig teljes ellátásban tudja részesíteni a családot. Annak elfogyása után pedig az önkormányzat felé jön, és itt próbál bizonyos összegekhez jutni.” (Polgármester)

Mindezek azt jelzik, hogy hazánkban is kialakulóban vannak olyan, a munkanélküliséggel összefüggő, főként ahhoz kötődő megélhetési formák, amelyek az életvitel, az életmód és az igényszint adott fokához kötődve (vagyis bizonyos szubkulturális szokásokra és eljárásokra építve) nem a társadalmi és gazdasági integráció bevett és elfogadott formái irányába ösztönzik az adott szubkulturában élőket. Éppen ellenkezőleg, a

szubkultúra olyan elemei megerősödésének irányába hatnak, amelyeket a környező kultúra elítél vagy elfogadhatatlannak tart. Emiatt az alap-probléma hosszútávú megoldatlanságát vetítik előre, és az ebből fakadó konfliktusokkal való együttélés kényszerét. E folyamatok garantálják a „munkanélküli” szubkultúra kialakulását, hiszen a munkaerőpiacról tartósan kiszoruló, és alacsony bekerülési esélyekkel rendelkező csoportok helyzetük javítására vagy megváltoztatására nem a szokásos és erre rendszeresített eszközöket veszik igénybe (pl. átképzés), hanem olyan életstratégiákat dolgoznak ki, amelyek adott esetben még törvényesek is – például a családi pótlékból való megélés –, de amelyeket a társadalom többsége deviánsnak tekint, annál is inkább, mert az alapkérdést nem oldják meg, sőt konzerválják.



HARMADIK PART teljességügyi értesítő

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



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



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

INGYENES
mutatványszámot kérésre küldünk.

S. Faragó Magdolna

A szociális képzésekről – oktatáspolitikai megközelítésben

A Szerkesztőség felkérésére azokat a gondolataimat foglalom össze, amelyeket a szociális képzés felsőoktatási referenseként másféléves minisztériumi munkám során az MKM-ben szerzett tapasztalataim alapján szűrtem le. Hogy ezeket szélesebb összefüggésbe ágyazhassam, elkezdtem keresni a tapasztalt problémák „gyökerét” is. Így jutottam el az oktatás-irányítás jogi és szervezeti kérdéseire, melyekben – ezt mindjárt előre-bocsátom – laikus vagyok. A felsőoktatás pedagógiai, pszichológiai, gyógypedagógiai és tanárképzési illetve szociális szakképzési területének oktatáspolitikai kérdéseiben munkaköröm és szakképzettségem folytán felelősséggel merek nyilatkozni, míg az irányítást érintő jogi és szervezeti-működési témában idegen vizekre eveztem, ezért saját egyéni véleményemet, meglátásaimat fogalmazom meg.

Bevezetésképpen jogszabályokat elemzek. Ez nehezen emészthető, száraz olvasmány, de témánk szempontjából szerintem nagyon is fontos. Számomra is meglepő következtetésekhez jutottam ezen az úton, amelyek mérlegelésre érdemes szempontokat jelenthetnek a további munkához.

*

A kormányzati munkamegosztás megváltozásáról szóló 1990. évi LXVIII. törvény, majd az erre alapozódó egyes kormányrendeletek közül elsősorban a népjóléti miniszter 49/1990. (IX.15) számú, illetve a művelődési és közoktatási miniszter feladat- és hatásköréről szóló 47/1990. (IX.15) számú – azóta módosított – kormányrendeletek alapján tekintem át a szociális jellegű képzések irányítási szempontú felelősségi körét.

A legfontosabb tudnivaló, hogy a népjóléti miniszter ágazati irányítói jogköre terjed ki (a 3. §-t idézem) mind a „szociális és egészségügyi tevékenységre illetőleg ellátásra”, mind a „család-, gyermek- és ifjúságvédelemre, az ilyen tevékenységet folytató szerv jogállásától és alárendeltségétől függetlenül”. Az 5. § részletezi pontosan, hogy a miniszter szociális, család- és ifjúságpolitikai feladatai jogkörében mi az, amiben meghatározói, kidolgozói, résztvevői, irányítói, közreműködői stb. feladatai vannak. Erdemes mindezt szó szerint is idézni, hogy néhány következtetést levonhassunk belőle.

Mindenekelőtt azt a következtetést, hogy a szociális ellátás és a család-, gyermek- és ifjúságvédelem állami ellátásának feladatai mindig egymás mellett szerepelnek, tehát e két feladat nyilvánvalóan összefügg.

A másik következtetés, amellyel már saját munkaterületemhez, a felsőoktatáspolitikához közelítek, hogy a népjóléti miniszter határozza meg nemcsak a fenti területek állami ellátásának feladatait és intézményrendszerét, de a működés személyi és tárgyi feltételeit is. A 2. § a) bekezdésében ez a feladat még konkrétabban jelenik meg: *a miniszter általános ágazati feladatainak körében „irányítja, összehangolja és szervezi (...) az egészségügyi, a szociális, a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi szakemberképzést, szakképzést és szakosító továbbképzést”.*

Ugyanakkor azonban a felsőfokú szakképzés és benne a szakosító továbbképzés központi ágazati irányítását a művelődési és közoktatási miniszter látja el (az MKM-re vonatkozó kormányrendelet 2. §-a szerint), melynek alapján jelenleg a felsőoktatási törvény előkészítése folyik. A szakképzés, a szakmai oktatás központi irányítása viszont a munkaügyi miniszter feladata – emez a készülő szakoktatási törvényben konkretizálódik majd.

5.§ A miniszter szociális, család- és ifjúságpolitikai feladatai körében

a) meghatározza

- a szociális ellátás, a család-, gyermek- és ifjúságvédelem állami ellátásának feladatait és rendszerét;
- a szociális ellátás, a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi ellátás intézményeinek feladatait;
- a feladatok ellátásához szükséges intézményrendszer működésének személyi és tárgyi feltételeit;
- a családalapítás és a gyermeknevelés támogatásának rendszerét;
- a társadalmi beilleszkedési zavarok megelőzéséhez szükséges feladatokat;
- a hátrányos helyzetű rétegek gondozásának feladatait;
- az egészségkárosodott személyek társadalmi életben való részvételét elősegítő feladatokat;

b) kidolgozza

- a foglalkozási rehabilitációs rendszert a munkaügyi miniszter közreműködésével;

c) részt vesz

- a lakáshoz jutás feltételeinek meghatározásában;
- a gyámügyi igazgatás rendszerének kialakításában, működési feltételeinek megteremtésében;

d) irányítja

- a szociális-, a gyermek- és ifjúságvédelem országos intézeteit;

e) az érdekelt szervek bevonásával kezeli a Rehabilitációs Alapot;

- f) közreműködik a hajléktalanok és a menekültek társadalmi beilleszkedésének elősegítésében;

- g) együttműködik az egyházi és más nem állami szférába tartozó szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményekkel;
- h) ösztönzi a lakossági karitatív csoportok működését;
- i) kialakítja a szakmai felügyelet rendszerét.

* Az 5. § d) pontjának 2., a Nevelési Tanácsadókra vonatkozó bekezdését a 158/1991 (XII.14) Korm. rendelet 4. §-a hatályon kívül helyezte.

A gyermek- és ifjúságvédelmet tekintve újabb – és kifejezetten az MKM szakmai irányítása alá tartozó – közös területen: a pedagógusképzés vonalán találkozik a három tárca érdekeltsége, minthogy a Népjóléti Minisztérium által fenntartott ezen intézményekben pedagógusként alkalmazzák szakembereik jó részét. A fenntartó Népjóléti Minisztérium mellett – amely tehát a szakembergárdát és elvileg a szakemberképzést meghatározza – a pedagógus munkakörök meghatározásában a készülő közoktatási törvény, a pedagógusképzés és -továbbképzés terén pedig az új felsőoktatási törvény, a középfokú szakképzésben viszont a MÜM-ben előkészített szakoktatási törvény lesz az irányadó.

A népjóléti tárca tehát nemcsak felelős szociális illetőleg gyermek- és ifjúságvédelmi intézményhálózata szakemberképzésében, de ez utóbbi területen – a pedagógusképzés és -továbbképzés tekintetében – a képzésben érdekelt főhatóság is.

Még szorosabbá teszi ezt az érdekeltséget a szociális jellegű képzés helyszínét jellemző alábbi sajátosság. Ugyan az első ilyen területre képző szakot, a főiskolai szintű „általános szociális munkás” szakot 1989-ben a népjóléti tárca (elődje) alapította meg, s a tárca három orvos-egyetemén (a SOTE, SZOTE, POTE kihelyezett karain) egyben indította is, de egy évvel később emellett amazokénál nagyobb létszámban (évi kb. 140 fővel) pedagógiai főiskolákon (BGGyTE, IPF) is indult ilyen képzés. Ezt az indokolta, hogy a személyi feltételek az oktatói felkészültség és a hagyományos társadalomtudományi jelleg miatt a pedagógusképző intézményekben voltak adottak, míg az orvos-egyetemen újólag kellett ilyen profilt kialakítani.

Még inkább így van ez az egyetemi szintű szociálpolitika szak esetében, mely képzés csak tudományegyetemen (ELTE, JPTE, KLTE, intézményenként átlagban évi 20-30 fővel) folyik, minthogy e képzés a szociológia bázisán, kezdetben posztgraduális szakosító képzési program kialakítása során formálódott olyan önálló külön szakká, melyben a közös indítás után főiskolai általános szociális munkás diploma kiadására is lehetőség van.

Jóllehet tehát a rendelet szerint a népjóléti tárca ágazati irányító jogkörébe tartozik a szociális szakemberképzés, e jogköre megkérdőjeleződik amiatt, hogy a tudományegyetemek bölcsészkarain (s újabban szakirányként a közgazdaságtudományi egyetemen is induló szociálpolitikus szakon) nemcsak a központi, hanem az ágazati irányítás is a művelődési miniszter jogköre.

E sajátos helyzet rendezésére 1991-ben a két tárca között államtitkári

szintű együttműködési szerződés jött létre. A szociális képzések irányításának ügyét ezzel – és a NM Szociális Képzési Bizottságának a megállapodás szerinti létrehozásával – rendezettnek tekinthetjük. Nem így áll a helyzet azonban a család-, gyermek- és ifjúságvédelem szakemberképzésével.

A tárcaközi szerződés burkolt formában (a prevencióra hivatkozva) érinti ugyan a család-, gyermek- és ifjúságvédelem számára szükséges szakemberképzésben is a népjóléti tárca szakirány szerinti felelősségét (s az erre létrehozott szak, a szociálpedagógia indításához kezdeti forrást is biztosított), de a rendeletből következően az e terület szakemberképzésében a szociális képzésekkel egyenrangú felelősségi köre nem domborodik ki.

Maga a Népjóléti Minisztérium belső szervezeti struktúrája sem kedvez e szoros kapcsolat létrejöttének, s ezáltal a két tárca közötti egyeztetést is megnehezíti. (Jómagam, aki a pedagógia- és pszichológia szakos képzést és a tanárképzést illetve a felsőfokú szociális képzéseket egyszemélyben fogom össze, eddig a népjóléti tárca három különböző főosztályának referenseivel kerültem más-más, ezzel összefüggő résztermében kapcsolatba.)

Sajnos ugyanez a hiányosság (az egybefüggő témának a szétosztása különböző főosztályokra az együttműködés koordinálása nélkül), jellemző tárcánkra is. Ráadásul a munkamegosztásnak más és más a szisztémája e két helyen. Míg a népjóléti tárca a szociális képzéseket irányítja a család-, gyermek- és ifjúságvédelemtől elkülönülten, a művelődésügyben a képzési szintek szerint húzódnak a kompetenciahatárok.

S mivel az irányítás szervezeti struktúrája egyik helyen sem kedvez az összetartozó témák együttes kezelésének, az információk hiányában sem a pedagógusok alkalmazása és képzése közötti, sem a képzésük és továbbképzésük közötti, sem a szociális jellegű képzések közép- és felsőfokú szintjei, sem a szociálpedagógiai vagy pedagógiai jellegű középfokú szakképzéseknek a pedagógusképzéssel és -továbbképzéssel (illetve a pszichológusképzéssel és -továbbképzéssel) való kapcsolata (nemhogy mindezek együtt) az érintett három tárca közös tervezésében nem lettek eddig még kimunkálva.

Kormányrendeletben is rögzített kezdeményezés történt ugyan az MKM, az NM és a MÜM közös cselekvésére – az ifjúságpolitika aktuális problémáinak a kezelésében. (Pontosabb információt erről utólag, e cikk megírása után, a közoktatási terület jogászainak kontrollálását kérve kaptam: „A Kormány hároméves intézkedési programja a gyermekek és fiatalok jövőjéért” című anyag, és pl. az MKM-re váró feladatok részprogramja tárcaközi együttműködésben már 1991-ben kidolgozásra került, a program azóta is folyik, s benne szerepel, hogy „kiemelten kell kezelni a pedagógusok és a pedagógusvezetők képzését és továbbképzését”. Csak éppen az érintett szakreferensek nem tudnak egymásról.) De a fentiek miatt, hogy csak a legutóbbi példát említsem, megtörténhetett, hogy a szociálpedagógus képzéseket folytató három főiskola (az Esztergomi Tanítóképző, az Egri Tanárképző és a Hajdúböszörményi Óvodapedagó-

gus-képző Főiskola) szakemberei mit sem tudtak annak az ifjúsági munkanélküliség kezelésére irányuló tárcaközi programnak a kidolgozásáról sem, amelynek célja az általános iskola után tovább nem tanuló hátrányos helyzetű gyermekeknek az iskolában tartása az ún. speciális 9-dik osztályok indításával. Az e gyermekek szocializációjának, személyiségének korrekciós fejlesztési programját, az őket foglalkoztató pedagógusok továbbképzését, a már megírt tankönyveket stb. a NM dolgozta ki. Ők legalábbis kontrollálhatták volna, és minden bizonnyal egymás kölcsönös hasznára tudták volna kamatoztatni ezeket a programokat, ha az információ – akár csak az MKM-en belül is – megfelelően áramolhatott volna.

Ugyancsak a szervezeti struktúra összehangolatlanságából eredő információhiány okozta, hogy a középfokú pedagógiai szakképzettséget adó pedagógiai asszisztens ill. a gyermekfelügyelő képzést az MKM az OKI-hoz telepítette, holott a pedagógusképzést – főként a szociálpedagógia szakosok képzését – folytató intézmények szakemberei legalább hasonló színvonalon volnának képesek ilyen tanfolyamok indítására, vagy legalábbis a képzési program kialakítására.

Visszakanyarodva, és konkrétan most már a felsőoktatásban folyó szociális illetve a család-, gyermek- és ifjúságvédelem témakörét érintő képzésekről szólva, szintén oktatáspolitikai természetű probléma merült fel a jelenleg folyó ún. „képesítési feltételek” kidolgozásával kapcsolatban is.

A készülő felsőoktatási törvényhez kapcsolódó szakirány szerinti illetékes tárcáknak az intézményi autonómia kiteljesedése folytán talán egyetlen szakmai jellegű feladata továbbra is az egyes szakok alapítása, indítása, szüneteltetése illetve megszüntetése, valamint – új feladatként – a képzés tartalmi szabályozásának korábbi módjai, a tantervek (majd azt követően a tantervi irányelvek) jóváhagyása helyett a törvényhez kapcsolódó képesítési feltételek jogszabályi formában történő előkészítése.

A képesítési feltételeket a kimenetszabályozási elvnek megfelelő, itt most nem részletezett szempontok alapján *szakok szerint kell meghatározni*.

E munkára az MKM Felsőoktatási és Tudományos Tanácsának képzési albizottsága szakbizottsági rendszert alakított ki. Ennek struktúrája olyan, hogy a témánkat érintő szociális képzések valamint az ezzel kapcsolatos (egészségügyi, jogi és közgazdasági) képzések szakjai és úgyszintén a szociális képzésekkel is érintkező témájú család-, gyermek- és ifjúságvédelmi szakismereteket magukban foglaló szakok (elsősorban a szociálpedagógia, de a gyógypedagógiai szakok közül a pszichopedagógia is, kisebb részben a pedagógia, pszichológia, és még kisebb, de nem jelentéktelen arányban, valamennyi pedagógus szak: az óvodapedagógus, a tanítói és az összes tanári szak) mind-mind más fő- vagy albizottságban határoztatnak meg. Hiányosság, hogy a bizottságok közötti horizontális kapcsolatok kialakításának módja szabályozatlan – tehát esetleges. Pedig most, a szakok belső tartalmának áttekintése idején lehetőség nyílnék egy, a mainál ésszerűbb szakképzési struktúra kialakítására is. Olyan struktúra létrehozására, amely – a felsőoktatás-fejlesztési koncepciónak megfelelően – a

mainál kevesebb szakon konvertálhatóbb képzettséget nyújt. Emellett, a szakok közötti átmenetek és a több szakra azonosan építhető szakosító formájú speciális képzettségek kialakításával egyben az egyéni érdeklődés kielégítését, a tanszabadságot és a „piaci” igényekre való gyors reagálását is szolgálni tudná.

Jól tudom, hogy a hiányolt tartalom szerinti koordinációt természetesen nem központi irányítással lehet megvalósítani. Nyugaton a szakmai kamarák, akkreditációs bizottságok stb. sok éve működnek. A felsőoktatási törvény is ily módon kívánja az autonóm intézményekben a képzés eredményességét, szakszerűségét társadalmilag kontrollálni. Átmeneti korszakunkban azonban véleményem szerint az intézmények szakmacsoportonkénti együttműködésének kialakítását a magunk eszközeivel szorgalmaznunk, ösztönöznünk kellene, a spontán módon létrejött szakmai szervezetek működését pedig minél hathatósabban lenne szükséges „menedzselni”, értékelni. E szempontból tartom nagy jelentőségűnek a szociális képzések szakembereinek az ún. *Iskolaszövetségben* történő tömörülését, s követendőnek a népjóléti tárca velük való kapcsolatát. E szakmai csoportosulás szervezettsége, stílusa, működése példaértékű, olyan, amely reményt ad, hogy a hiányzó oktatáspolitikai jellegű koordináció az egyes szakok, képzési szintek és határterületek között – ha küzdelmek árán is – mégiscsak megvalósul.

Javasataikra tehát támaszkodnunk kell.

Együttműködési megállapodás

A Művelődési és Köznevelési Minisztérium (Budapest, V. Szalay u. 10–14. – a továbbiakban: MKM) és a Népjóléti Minisztérium (Budapest, V. Arany J. u. 6–8. – a továbbiakban: NM) a hazai egyetemeken és főiskolákon folyó szociális szakember képzésre, annak finanszírozására és a képzéssel összefüggő kérdések kezelésére vonatkozóan a következőkben állapodnak meg:

I.

1. A szociális képzés tartalmára és szervezetére vonatkozóan megállapítják, hogy a korszerű felsőoktatási szemléletnek megfelelően egységes bázisra épülő, konvertálható képesítést nyújtó, kimenetszabályozással működő képzési formákat támogatnak.

2. A két tárca szakmai együttműködését folyamatosan főosztályi kapcsolattartással, felsőoktatási jogszabályokban előírt módon végzi. Az irányító tárca a szociális képzés szempontjából fontos, a jogszabályban nem szabályozott kérdésekben (pl. szak szüneteltetése) is kikéri a társtárca véleményét.

3. A főosztályok a szociális képzésre vonatkozó döntéseiket konszenzus alapján hozzák meg.

4. A paraprofesszionális szakmák tekintetében véleményezéssel és információ-

val a főosztályok a jogszabályi előírásoktól függetlenül is készséggel állnak egymás rendelkezésére.

5. A NM a prevenció érdekében támogatja a szociális ismeretanyag megjelenítését a paraprofessionális (elsősorban pedagógus) szakmákban.

6. A NM a jogszabályi felhatalmazás értelmében szakértői testületet hoz létre a szociális képzés szakmai kérdéseinek kidolgozására, javaslattételre; amely bizottság munkája szorosan kapcsolódik a MKM irányítása alatt működő Felsőoktatási Tudományos Tanács munkájához.

7. Az együttműködési megállapodás a következő intézmények szociális képzéseire terjed ki:

Eötvös Lóránd Tudományegyetem

általános szociális munkás – szociálpolitikus szak
 átlagos évfolyam, létszám: 25 fő nappali

Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskola

általános szociális munkás szak
 átlagos évfolyam, létszám: 50 fő nappali
 20 fő munka melletti

Illyés Gyula Pedagógiai Főiskola, Szekszárd

általános szociális munkás szak
 átlagos évfolyam, létszám: 25 fő

Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs

általános szociális munkás–szociálpolitikus szak
 átlagos évfolyam, létszám: 25 fő

Kossuth Lajos Tudományegyetem, Debrecen

általános szociális munkás szaktanfolyam
 átlagos beiskolázási létszám: 20 fő

Esterházy Károly Tanárképző Főiskola, Eger

szociálpedagógus szak
 átlagos beiskolázási létszám: 36 fő

Vitéz János Tanítóképző Főiskola, Esztergom

szociálpedagógus szak – kísérleti támogatása
 átlagos évfolyam, létszám: 20 fő

Zsámbéki Tanítóképző Főiskola

családvédelmi szakkollégium és szakosodás
 átlagos évfolyam, létszám: 60 fő

II.

8. A NM 1989–1990. években a mellékelt egyedi szerződésekben feltüntetett összeggel járult hozzá a képzési feladatok ellátásához.

9. 1991. évben a fenti szakok működési feltételeire fordítható költségvetési kerettel a NM rendelkezik.

10. A NM a fenti szakok 1991. évi működésének biztosítására a MKM-nek szerkezeti jelleggel pénzeszközöket ad át.

11. Az egyes intézményekre megállapított 1991. évi 12 havi támogatási keret összegeket a melléklet tartalmazza.

12. Az Esterházy Károly Tanárképző Főiskolán induló képzés támogatását, valamint az 1991. szeptemberében induló évfolyamok időarányos többlettámogatását e megállapodás – 1991. május 15-ig az illetékes főosztályok által elfogadott – külön melléklete tartalmazza.

13. Az 1991. évet követően a szakok anyagi támogatása a MKM feladata.

14. Az NM az MKM szociális képzéssel kapcsolatos támogatási többletigényét a költségvetési tárgyalások során javaslataival támogatja.

15. Az MKM vállalja, hogy a továbbiakban az együttműködési szerződésben nevesített szakok folyamatos működtetéséről gondoskodik.

Budapest, 1991. március 20.

Biszterszky Elemér
államtitkár

Művelődési és Közoktatási
Minisztérium

dr. Jávor András
államtitkár

Népjelölti Minisztérium

A Magyar Filmintézet Filmkultúra-könyveinek új kötete:

Sándor Tibor
Őrségváltás

A magyar film és a szélsőjobboldal a harmincas-egyvenes években

MEGJELENT:

Berkes Ildikó

Kurosawa Akira

Hirsch Tibor

BOSUN!

Greeneway-jegyzetek

A kötet megvásárolható az alábbi helyeken:

Örökmozgó (VII. Erzsébet krt. 39.)

Írók Boltja-Parnasszus Kiadó Kft. (VI. Andrassy út 45.)

Pont Könyvkereskedés (V. Mérleg u. 5.)

Magyar Filmintézet (XIV. Stefánia krt. 97., tel.: 1-429-599)

B. Aczél Anna–Darvas Ágnes–Mányai Judit

Szociális munkás képzés a Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskolán

A képzés előzményei

A szociális képzések megkezdése óta már többször elhangzott, mennyire nehéz előzmények nélkül új képzést indítani. Ilyenkor a főiskolán újból és újból megjegyezzük, hogy azért nem egészen előzmény nélküli ez a képzés (sem). Ezekben az esetekben mindig a főiskolai előzményeinkre gondolunk.

Amikor a 60-as évek végén Illyés Gyuláné tervezni kezdte a nehezen nevelhető gyerekekkel foglalkozó szakot, arra gondolt, hogy a főiskola tradícióihoz, szelleméhez, a Szondi-laboratórium hagyományaihoz híven itt kell képezni azokat a tanárokat, nevelőket, akik képesek lesznek az érzelmi sérüléseik miatt nehezen beilleszkedő gyermekek nevelésére. Ebben az időben még nem volt olyan speciális képzés, amely a nevelőotthoni, intézeti körülmények között élő gyerekekkel való foglalkozásra készített volna fel, így logikusnak tűnt, hogy ez a főiskola fogadja be azt a képzést, melynek célja a sérült gyermekek való segítése. A gyógypedagógusnak jelentkező hallgatóknál mindig is alapvető motivációt jelent a segíteni akarás. Többnyire nem a megtanítani, hanem a megsegíteni vágyás készteti jelentkezésre a jelölteket.

A nehezen beilleszkedő gyerekek gyakran kerültek az ún. normál iskola falain kívülre, a kisegítő iskolákba, és egyre többször kellett tapasztalni, hogy az intézetben nevelkedő gyerekek nem képesek az intézmények falain kívül boldogulni. Ezért is volt az első években a levelező tagozaton *nevelőtanári szak* elnevezésű a képzés, hiszen az ott dolgozó pedagógusok, igazgatók adták a képzés első hallgatóit. 1973-ban, amikor a főiskola áttért a nappali képzésre – a francia nyelvterületről adaptált *pszichopedagógus* nevet választva –, az oktatás akarva, de még inkább akaratlanul fel kellett vállalja a gyermekvédelem különböző területeinek szakember-ellátását. A tanszék és a főiskola előtt kezdettől fogva világos volt, hogy küzdelmük heroikus, hiszen egyetlen szak sem képes ilyen széles spektrumú képzésre, de alternatíva még hosszú évekig nem adódott. Így a pszichopedagógia széles alapú általános képzést és jó szemléletet nyújtott, de nem vállalkozhatott minden egyes területre való felkészítésre.

Ugyancsak a 70-es évekre fogalmazódott meg az az igény, hogy a felnőtt fogyatékosok intézményeiben már nem elegendő, ha a dolgozók csak egészségügyi képesítéssel (vagy gyakran csak középiskolai végzettséggel) rendelkeznek. A megőrzés helyett komoly igénnyé vált, hogy az intézményen belül az értelmes élet feltételeit is biztosítsák. A szociális szervező képzés (mindvégig levelező formában) a felnőtt fogyatékosokkal való foglalkozásra, az idősök otthonaiban élők mindennapjainak segítésére, a felnőtt fogyatékosok rehabilitációjára készítette fel a hallgatókat. Később, a társadalmi igényeknek megfelelően – megrendelésre – vállalta fel a szak a második diplomát nyújtó *mentálhigiéne* szak indítását.

Mindezen előzmények, és a gesztori bizottságban, majd az SZKB-ban folytatott hosszú előkészítő munka után természetesnek tűnt, hogy az egyik képző hely, ahol megkezdődhet a főiskolai szociális munkás képzés, csakis a mi főiskolánk lehet. Amikor két éve megkezdtuk a munkát, elsősorban „Sopronra” figyeltünk, és saját magunk számára próbáltuk megfogalmazni a „kik és mik is vagyunk” sorsdöntő kérdését. Az új tanterv kialakítása (ahova különböző indíttatással, különféle előképzettséggel érkezünk) igen sok odafigyelést igényelt.

Tényként kell elfogadnunk, hogy Magyarországon egyetlen önálló szociális munkás képző felsőoktatási intézmény sincs. Így nemcsak a tanszékek eltérő összetétele, a különböző hallgatói szint határoz meg egy-egy iskolát, hanem az anyaintézmény hagyományai, szokásai, képzési rendje is. Ennek számtalan jó, és persze legalább ennyi nehezítő hatása van. Biztosítja a sokszínűséget, és azt, hogy minden képző hely más érdeklődési irányt elégíthessen ki.

Az alapozó képzés

A főiskolánkon folyó szociális munkás képzés felépítése, tartalma az ún. *soproni normákhoz* igazodik, de a főiskola jellegéből adódóan rendelkezik bizonyos specialitásokkal is. Nálunk erősebb a pedagógiához, a gyógy-pedagógiához, a rehabilitációhoz való kötődés. Szemléletünkben hagyományosan fontos a gyermekvédelem, és – egyedül az országban – a felnőtt fogyatékosokkal való törődés.

Az elmúlt két év oktatási tapasztalatai alapján több, a képzés tartalmi kérdéseivel kapcsolatos dilemma is megfogalmazódott bennünk.

Az első évben párhuzamosan oktatott szociológiai, szociálpolitikai, jogi, pszichológiai tárgyaknak számos közös témaköre van, illetve erőteljesen egymásra építkez(né)nek. Sokszor ugyanarra a területre koncentrálódik a különböző tárgyak tematikája, természetesen az adott tudományterületre jellemző sajátos nézőpontot tükrözve. A dilemma abból adódik, hogy merre fejlesszük a képzést: a tárgyak tudatosabb egymásra épülésének, vagy egyes témakörök integrált oktatásának irányába. Az első mellett szól, hogy így lehetőség nyílna egy-egy témakör fokozatos, lépcsőnként történő kibontására. A második viszont módot adna arra, hogy a képzés jobban közvetítse azt a sajátos nézőpontot – „szemüveget” –,

amelyen keresztül vágyaink szerint a leendő szociális szakemberek néznék a világot.

Az alapozó képzés egy másik problémája az elméleti és gyakorlati ismeretek laza kapcsolódása. A második tanévben már voltak olyan sikeres kísérletek, melyek során a hallgatók több tantárgy, tantárgycsoport megfigyelési szempontsorával felfegyverkezve végezték a szociális munka terepgyakorlatát. Az így szerzett tapasztalatokat kellene a képzésbe tudatosan beépíteni, így egyrészt „életközbe” kerülnének az ún. elméleti tárgyak, másrészt sokkal hatékonyabban lehetne felhasználni a terepek adta lehetőségeket.

Az első három év alapozó képzésének egészére érvényes dilemma, hogy az induktív vagy a deduktív megközelítésmódot részesítsük-e előnyben. Ez természetesen számos tényezőtől függ (pl. az oktatótól), de a hallgató életkorából adódó sajátosságok miatt az induktív megközelítés tűnik célszerűbbnek vagy legalábbis hatékonyabbnak.

Az alapozó képzés további dilemmái az előszakosodással kapcsolatosak.

Az előszakosodás

A főiskolán négy, a képzési hagyományokat folytató, azok tapasztalatait beépítő, a helyi adottságokat (szemlélet, szakember, szakmai kapcsolatok stb.) felhasználó előszakosodási irányt hirdettünk meg. A jelenleg érvényes tantervben az előszakosodás a 7-dik és 8-dik félévben, a képző iskolák soproni megállapodásának megfelelő óraarányok szerint, az egyes irányok saját logikájából eredően minimálisan különbözően – gyakorlat időbeli felosztása, vizsgák stb. – jelenik meg.

Az előszakosodást (gyermek- és ifjúságvédelem, mentálhigiéné, rehabilitáció, szociális gerontológia) az oklevélben betétlap jelzi.

Bár a helyzetből következően – a jelenlegi évfolyam is csak az 1993/94-es tanévben éri el az előszakosodás idejét – még konkrét képzési tapasztalataink nincsenek ezt a szakaszt illetően, de kételyek, gondok már jelentős számban megfogalmazódtak.

E kételyeknek csak kis része alapul azon az eredeti kételkedésen, mellyel a megállapodás során kisebbségben maradtunk: nevezetesen, hogy egy ilyen típusú előszakosodásnak (szemben a szakosodással) elméletileg van-e értelme. A dilemmák jelentős részét a képzés eddigi tapasztalatai, a felsőoktatásban várható módosulások, valamint a társadalomban az elmúlt években bekövetkezett változások okozzák.

Az előbbiek olyan tendenciát jeleznek, mely szerint egy szélesebb alapképzettségű, többféle munkahelyen felhasználható tudással, készségekkel rendelkező szakember képzése iránt mind a piac, mind a munkavállaló részéről nagyobb lesz az érdeklődés, különösen abban az esetben, ha ez a képzés a lehető leggazdaságosabban valósul meg. Ehhez kapcsolódik még annak igénye, hogy a jelentkező szükségleteknek megfelelően a szűkebb szakterületeken hasznosítható folyamatos, színvonalas továbbképzés, újabb szakismeretek megszerzése hozzáférhető legyen.

A dilemmák a következő variánsok mentén summázhatók:

Előszakosodás – posztgraduális képzés

A jelenleg tervezett előszakosodás úgy viszonyul az alapo­zó képzéshez, hogy egyrészt a szakirány speciális ismeretei csak az adott szakirányú képzésben jelennek meg, másrészt bizonyos általános­an szükséges készségek elsajátítása illetve elmélyítése, begyakorlása speciális tartalommal történik. E területek sajátosságai összefoglaló, tájékoztató jelleggel az alapo­zó képzésben jellemzően kis súllyal szerepelnek. A végzett hallgató általános tájékozottsága, általános ismeretei a szociális munka színtereit illetően szűkebbek, de egy bizonyos területen – a két félév intenzív szakterületi képzés következtében – szinte szakosodás szintűek. A dilemma abban fogalmazható meg, hogy a „szinte” szakosodás megéri-e az általános tudás ilyenformán létrejött szűkítését. Előnyt jelent-e az általános szociális munkásnak, hogy egy területen többet tud, de a többiről esetleg kevesebbet? Abban az esetben feltétlenül, ha módja van az előszakosodásnak megfelelő területen elhelyezkedni. De van-e erre reális esélye? Az előszakosodás jelenlegi formája mellett a posztgraduális képzés mit jelentene? Az előszakosodás irányának további elmélyítését, vagy egy másik előszakosodási irány tartalmát, némi módosítással? Az előbbi esetben lesz-e erre igény? Milyen formalizált előnyt jelent, ha valaki ezt – feltehetően már más jellegű költségtérítéssel – elvégzi? Az utóbbinál – tehát ha valaki a posztgraduális képzés keretében más szakot választ, mint amit a betétlap elismert – milyen különbséget jelez a kétféle végzettség?

A másik lehetőség az előszakosodás jelenleg tervezett formájával szemben egy szélesebb általános képzés, mely után posztgraduális szinten lehet – már többnyire munka mellett – a szükséges szakosodást illetve szakosodásokat megszerezni. Ez a lehetőség oldhatna olyan problémákat is, melyek a nappali tagozatos hallgatók viszonylagos gyakorlati tapasztalatlanságából, viszonylag fiatal életkorából erednek. Például az idősgondozás olyan terület, melyre az érettségi után nappali tagozatra bekerülők közül várhatóan kevés lesz a jelentkező.

Ebben a változatban problémaként jelentkezhet, hogy lesz-e anyagi lehetősége – annyi jövedelme, munkahelyi támogatása – a területen dolgozónak, hogy ezt a – már feltehetően csak önköltséges formában megvalósítható – képzést vállalni tudja.

Előszakosodás, de megváltozott arányokkal

Amennyiben a soproni megállapodásban foglalt arányok feloldhatók, és az alapo­zó képzés kiszélesíthető, az előszakosodás súlya csökkenne – ezzel jobban közelítené más, betétlappal jelzett stúdiumhoz –, kevésbé hordozná a kvázi szakosodás negatív jellemzőit. A tanegység (vagy kredit) rendszer fokozatos bevezetésével csökkenthetővé válna a jelenlegi merev

kényszerrendezettség, és inkább a tanterv alternativitását, a választás szabadságfokának növekedését jelentené, szemben a jelenlegi „szakosodás, de mégsem” – érzése helyett.

A választás kiszélesítése és a gazdaságosság

A jelenlegi formában – még a viszonylag magas hallgatói létszám mellett is – az utolsó két félévre összpontosított négy szakirány nehezen szervezhető, nem igazán hatékony és gazdaságos. Bizonyos szakirányokra egy-egy évfolyamról túl sok, másokra az optimálisnál kevesebb hallgató várható egy képző intézményben. A merev arányok és a kényszerrendezettség oldása lehetővé teszi egyfelől, hogy bizonyos tanegységek csak bizonyos félévekben, de akkor megfelelő hallgatói létszámmal legyenek meghirdethetők, másfelől pedig a tanegységek egy része – az alapozó képzésbe kerülve – eleve hatékonyabbá váljék.

Megfontolás tárgyát képezheti, hogy milyen módon valósítható meg – a jelenleg szokásos áthallgatást meghaladóan –, hogy az egyes szakirányi tartalmú, máshol meg nem hirdetett vagy gazdaságosan nem meghirdethető tanegységeket az erre leginkább felkészült képző intézmények meghirdethessék több intézmény számára. Ezzel is szélesíthető a választás lehetősége, miközben a képzés gazdaságosabbá válik. Ennek megvalósítása – a finanszírozás meglehetősen rugalmatlansága miatt – a közeljövőben nehezen elképzelhető. Reálisabb lehetőséget jelent a posztgraduális szakosító képzés, mely jellegénél fogva nem kötődik az alapképzést nyújtó intézményhez, így gazdaságosan nyújthat szélesebb választási lehetőséget az érdeklődők számára. Ezt a gazdaságosságot, egyben az elérhetőséget biztosítja az is, hogy a szélesebb alapozó képzés a posztgraduális képzés időtartamát – s így annak összköltségét – csökkentheti.

Összegzés

Miután a dilemmák attól dilemmák, hogy a különféle megoldási lehetőségek hasonlóan hordoznak előnyöket és hátrányokat, illetve vannak pro és kontra érvek, szükséges lenne egy szélesebb körű eszemecserében ezeket megvitatni, és egy újabb megegyezés keretében – a megváltozott körülmények és a tapasztalatok alapján – újragondolni „Sopront”, vagyis a képzések egészét.

Ohly Éva

Vezérfonal az ELTE szociális munkás képzés 1992 őszi terepgyakorlatához*

Oktatási segédeszköz gyakorlatvezetők és gyakornokok számára
(Részlet)

A gyakorlat célja

Minden hallgató köteles tanulmányai 5-dik és 7-dik szemeszterét olyan terepen végezni, ahol szociális munka illetve szociális igazgatási munka folyik.

A gyakorlati képzés az általános képzési cél megvalósulását hivatott elősegíteni, vagyis a diákoknak olyan szociális munkásokká válását, akik képesek személyközi viszonyokban hatékonyan működni, és politikai-szociálpolitikai jellegű változásokat indukálni.

A képzési gyakorlat oly módon szolgálja a fenti célt, hogy:

- a diákok kipróbálhatják magukat, előbb tereptanárral, majd „éles” helyzetekben, önállóan;

- biztosítja, hogy a diákok megismerjenek néhány intézményt részletesen is (azoknak belső munkáját, a szociális munkások kapcsolatát más szakemberekkel, a munka főbb módszereinek gyakorlati alkalmazását s annak korlátait, az intézmény körül élő emberek problémáit, az intézmények szolgáltatási stratégiáit, a kapcsolódó egyéb intézményeket stb.);

- lehetővé teszi, hogy a diákok megismerjenek gyakorlati szakembereket, akik mellett elsajátíthatják a szakma fogásait, s akik az elméleti képzéssel egyenrangú feladatot ellátva megmutatják az elméleti magyarázatok empirikus hátterét, másrészt segítik elhelyezni a megismert problémákat szélesebb összefüggésekben.

Az 5-dik félévi gyakorlat feladata kettős. Részint arra szolgál, hogy *felkészítse* a hallgatót arra, hogy képes legyen a megtanultakat alkalmazni, fejlessze készségeit (skilljeit), kreatívan használja fel személyes erőforrásait az emberekkel való közvetlen munka során, a szakmai értékek és etikai törvények által meghatározott keretek közt. De ugyancsak szolgál

* Az anyag kidolgozásában közreműködött: Bárdos Kata, Göncz Kinga, Pik Katalin, Tausz Katalin, Tanczos Éva. A mintegy 4 fnyi terjedelmű anyag teljes közlésére nem nyílt módunk.

a hallgató gyakorlati kompetenciájának *értékelésére*: a hallgató feladata és felelőssége, hogy megmutassa munkájának eredményességét, hogy ennek alapján a gyakorlatvezető tanár elbírálhassa, értékelhesse (minősíthesse) a hallgató kompetenciáját.

A tereptanár az értékelést javarészt a hallgató által készített dokumentumok alapján végzi el. Ezenkívül saját megfigyelései, valamint munkatársainak jelzései is segítik őt a gyakornok munkájának minősítésekor.

A gyakorlat résztvevői

Gyakorlatvezető – tereptanár

Tekintettel a szociális munka mint szakma sajátos hazai fejlődésére, az ELTÉ-n folyó képzés szempontjából 1992-ben gyakorlatvezetőnek minősülhet az, aki:

- szociális feladatokat részben vagy egészben ellátó intézményben szociális munkásként dolgozik,

- legalább kétéves szakmai gyakorlattal rendelkezik, és
- résztvett az ELTE által szervezett tereptanári konzultációkon,
- másrészt vállalja a felelősséget:
 - a hallgató terepen történő tanulásaért,
 - a hallgató munkájának szupervíziójáért,
 - a terepmunka értékeléséért.

A tereptanár – a hallgató folyamatos haladásának biztosítása érdekében – megosztja az oktatás felelősségét a Tanszék terepkoordinátori feladatokat ellátó munkatársával.

A gyakorlatvezető – természetszerűen – nem lehet minden szakterületnek egyformán szakembere, ezért lehetősége van munkatársait is bevonni a hallgató oktatásába, akik szintén alakíthatják a hallgató munkájáról szóló értékelést. Előnyös lehet ez az együttműködés abból a szempontból is, hogy a hallgató megismerkedik más-más tanítási- és munkavégzési stílusokkal, módszerekkel és közelítési módokkal is.

A szociális munkás képzés gyakorlati oktatásában résztvevő intézmények munkatársai számára köztudott dolog, hogy e szakma oktatása nagy szakismeretet igénylő, s a gyakorlatvezető személyiségét erősen igénybevevő munka. Ezért különösen fontos, hogy a tereptanári feladatokat vállaló szociális munkások az intézménytől valamilyen kedvezményt kapjanak, még abban az esetben is, ha az oktatói munka örömet okoz nekik. Ez a kedvezmény lehet esetszám-csökkentés vagy munkaidő-kedvezmény, de bármilyen más megoldás is megfelelő lehet, amely segítheti a tereptanárt abban, hogy optimális szinten láthassa el feladatát.

A gyakorlatvezető

- Teljes felelősséget vállal a gyakorlat megtervezéséért, megszervezéséért, levezetéséért, elemzéséért és értékeléséért.

Ebbe beletartozik:

- A „Tanulmányi megállapodás” kialakítása.

– A „megfelelő” – értsd: a konkrét hallgató tudásának és készség szintjének megfelelő – esetek kiválasztása.

– Heti rendszerességgel biztosítja a hallgató számára a szupervízió lehetőségét.

Ajánlatos ezt hetente azonos időpontban tartani, s zavartalanságának biztosításáért mindent meg kell tenni. Azt is érdemes a hallgatóval együtt rögzíteni, hogy a hallgató milyen módon teszi a gyakorlatvezető számára láthatóvá az általa elvégzett munkát, például: írásos feljegyzések, kölcsönös hospitálás, magnófelvételek visszahallgatása, elemzése. Ott, ahol erre már van lehetőség, rendkívüli haszonnal járhat videofelvétel készítése és elemzése. (A különböző megfigyelési, tanítási és tanulási módszerekről később még bővebben szó lesz.)

– Értékeli a hallgató munkáját.

Az értékelés két fő részből áll: a gyakorlat félidejében kerül sor az ún. *félidő értékelésre*, a gyakorlat végén pedig a *záró értékelésre*. A záró értékelésnek már tartalmaznia kell a gyakorlatvezető véleményét arról, hogy a hallgató elegendő kompetenciát mutatott-e ahhoz, hogy gyakorlatát elfogadhatónak minősítse. (Részletesebben lásd még később.)

– Szükség szerint konzultál a terepkoordinátorral, és rendszeresen részt vesz az Egyetem által szervezett *Tereptanári Fórumon*. (Mindkét konzultációs lehetőség a felmerülő problémák, nehézségek megoldásához nyújt segítséget még a gyakorlat ideje alatt, hogy megelőzzük a gondok felgyülemelését.)

– Kivételes esetben felkérhető, hogy vegyen részt a *Minősítő Bizottság* munkájában, mondja el véleményét a hallgató által végzett munkáról, s egyértelműen bizonyítsa, hogy mire alapozza véleményét.

– Jogában áll, hogy a Tanszék vezetőjének segítségét kérje, ha a koordinátorral való munkában nehézségei támadnak. (Remélhető, hogy ilyen esetben ezt a lépését előre közli a koordinátorral.)

A gyakornok – a hallgató

A hallgató is felelős a gyakorlat kezdetekor megkötendő „Tanulmányi megállapodás” létrehozásáért, s azon körülmények biztosításáért, melyek mind a tanulásához, mind kompetenciájának bizonyításához szükségesek. A nehézségekbe ütköző hallgatónak rövid időn belül tudatnia kell ezt tereptanárával és a koordinátorral, annak érdekében, hogy gyors segítséget kaphasson nehézségei leküzdéséhez.

A Tanszék megkívánja a hallgatótól, hogy:

– Vegyen részt a tereptanárral és a koordinátorral való megbeszéléseken, melyeknek során együttesen alakítják ki a „Tanulmányi megállapodás”-t.

– Bocsássa – saját felelősségeként – a gyakorlatvezető rendelkezésére a munkáját bizonyító valamennyi dokumentumot, mely folyamatos munkavégzését, tanulását, illetve fejlődését tanúsítja: mindezek nélkülözhetetlenek mind az oktatás, mind pedig a két értékelés során is.

– Munkanaplója mutassa meg, mely személyekkel, családokkal, csoportokkal dolgozott, s azt is, hogy milyen projekteken vett részt. Különös részletességgel szóljon saját tevékenységéről. A záró értékeléshez készítse egy, a félévihez képest már átdolgozott, kibővített esettanulmányt, s ebből derüljön ki az is, hogy mennyire tudta hasznosítani az előző értékeléskor megfogalmazottakat.

– Mutassa meg kompetenciáját oly módon, hogy munkája eredményességét közvetlen dokumentumokkal támasztja alá.

Dokumentumaiban részletesen szóljon az egyénnel, családokkal végzett munkájáról és a munkája hátterében meghúzódó hipotézisekről, koncepciókról (folyamatrögzítés, elemzés, értékelés, értelmezés, összesítés).

Készítsen feljegyzéseket kompetenciájának bizonyítására az általa végzett munka egyes részleteiről, melyekben gondolatain, hipotézisein kívül érzéseit is leírja.

A tanulási folyamat megértésének másik módja, hogy a hallgató folyamatosan feljegyzéseket készít munkájáról, s ezeket rendszeres időközönként megbeszéli gyakorlatvezetőjével. Ezeknek a feljegyzéseknek az elkészítése során mindent meg kell tennie a hallgatónak, hogy a kliens bizalmas közléseit tiszteletben tartsa, és semmi olyat ne tegyen, ami a szolgáltató intézmény és a kliens kapcsolatát megzavarná.

Ezek a feljegyzések tanulási célokat szolgálnak, ezért nem szükséges, hogy az intézményi dokumentáció részévé váljanak. Ha ez valamilyen különös oknál fogva mégis indokoltnak tűnnék, akkor beszéljék meg a gyakorlatvezetővel, hogy ez milyen módon történjék.

Célszerűnek látszik, hogy a gyakorló intézménynél külön kezeljék a kliensekre, s külön a hallgatókra vonatkozó iratokat. Különösen fontos ez akkor, ha a hallgató kompetenciájával kapcsolatos kétségek merülnének fel. Végül soron ezek a feljegyzések és dokumentumok részben a gyakorlók hely, részben pedig a hallgató tulajdonát képezik. Érdemes különbséget tenni a kliensre vonatkozó dokumentáció (ennek kell az intézménynél maradni!) és a hallgatóra vonatkozó dokumentáció között (ez a hallgató tulajdona, de ezek közül néhányat be kell adnia az Egyetemre).

A leadandó dokumentumok az alábbiak: a Tanulmányi megállapodás, a Munkanapló, az esettanulmány, és az esszé a gyakorlók helyről.

– Első gyakorlata megkezdésétől fogva gyűjtse a róla szóló értékeléseket s tanulmányai befejeztéig őrizze meg azokat. A gyakorlat során készített folyamatrögzítéseket (anonimitás!), munkanaplókat, esettanulmányokat, esszéket és egyéb írásos munkákat szintén ajánlatos megőrizni.

A terepkoordinátor

A koordinátor az egyetemi oktatói kar tagja, aki felelősséggel tartozik a hallgató a gyakornoki munka során való tanulásáért, annak irányításáért és az egyetemi tanulmányokkal való koordinálásért.

A tanszék megkívánja a koordinátortól, hogy:

– Gondoskodjék arról, hogy a hallgató és a gyakorlatvezető tanár megkapjon minden szükséges információt, amire közös munkájukhoz szükség lehet.

– Biztosítsa, hogy a „Tanulmányi megállapodás”-t a gyakorlat megkezdésétől számított két héten belül megkössék.

– Megszervezze a *Tereptanári Fórumot*, a rendszeres találkozásokat.

– Szervezze meg a hallgatók számára is a rendszeres találkozás lehetőségét, hogy gondjaikról, nehézségeikről, problémáikról tájékoztatást adhassanak. Szükség esetén egyéni konzultációs lehetőséget biztosítson a hallgató számára. Győződjék meg egy-egy hallgató fejlettségi szintjéről, haladásának tempójáról.

– Ismertesse a *Minősítő Bizottsággal* saját véleményét a hallgató gyakorlati kompetenciájáról.

– Juttassa el a Bizottsághoz a gyakorlatvezető értékelését, s ha van, a hallgató írásos megjegyzését az értékeléssel kapcsolatban. Ha kétség merül fel egy hallgató teljesítményét illetően, a koordinátornak írásban kell véleményéről a Bizottságot tájékoztatnia.

– Értékelje egy-egy gyakorlólé hely, illetve tereptanár részvételét a gyakorlati oktatás során, s erről tájékoztassa a Tanszék dolgozóit. Véleményezze a következő tanévre, illetve a gyakorlati szemeszterre szóló szerződés megkötését.

A gyakorlólé hely kiválasztása – a kihelyezés

Annak érdekében, hogy minden hallgató számára megtaláljuk az optimális szakmai fejlődését biztosító gyakorlólé helyet, három forrásból tájékozódunk:

1. Szakmai önéletrajz

Még az előző félév során a hallgató megírja szakmai önéletrajzát, melyben részletesen beszámol eddigi tevékenységéről: milyen problematikájú kliensekkel, milyen intézménynél, milyen munkakörben, mennyi ideig dolgozott? Miért változtatott munkahelyet – amennyiben ennek szakmai okai voltak –, milyen módszereket sajátított el stb. Összefoglalva tehát: mutassa meg a hallgató, hogy hol tart a szakma elsajátításában.

2. Kérdőív

A kérdőív a hallgató szakmai érdeklődését, további céljait, tervezett szakosodását méri fel.

(Mindkét írásműnek ajánlatos oly módon megíródnia, hogy azt a leendő gyakorlatvezetők is megnézhessek és esetleg kedvet kapjanak a hallgatóhoz.)

3. A koordinátorral való beszélgetés

Ennek során a koordinátor a hallgató egyéni sajátosságainak figyelembevételével tesz javaslatot a gyakorlólé hely kiválasztására. Fontos része ennek a munkának, hogy a szakmai gyakorlat szempontjából releváns egyé-

ni hallgatói sajátosságokat vegye figyelembe a koordinátor, s javaslatát ezek figyelembevételével tegye meg.

A hallgató egy alkalommal – akár indoklás nélkül is – megvétőzhatja a konkrét kihelyezési javaslatot.

Az „egyéni tanulási terv”

Azoknak a hallgatóknak, akik az egyetemre kerülésük előtt vagy tanulmányaik ideje alatt az általános szociális munka területén komoly szakmai tapasztalatokra tettek szert, lehetőséget biztosítunk, hogy szakirányú képzésük az általuk már elért szintről folytatódhasson. Részükre ún. „Egyéni tanulási terv”-et dolgoz ki a Tanszék. A hallgató lehetősége, hogy minősíttesse és – megfelelő minősítés esetén – ezzel igazolja is egyben felkészültségét a szakirányú gyakorlatra. Erre a célra kidolgoztunk egy ún. Referencia-lapot (ld. a 5.sz. melléklet), melyet a hallgató két általa kiválasztott szociális munkással töltet ki, akik minősítik szakmai tudását. Amennyiben az így elkészült minősítések alapján a Tanszék szociális munka teamje egyetért a tanulmányok magasabb szintű folytatásával, azaz elfogadja a hallgató teljesítményének minősítését, a hallgató tanulmányait az egyéni tanterv iránymutatásaival folytathatja. Ily módon lehetőség van arra, hogy a már megszerzett szakmai kompetenciák elismerődjenek, s beépülhessenek a képzés menetébe.

A gyakorlati munka végzése alól felmentés nem adható.

Néhány szó a „Tanulmányi megállapodásról”

Az írásbeli megállapodást a gyakorlatvezető és a hallgató készíti el a gyakorlat megkezdésétől számított két héten belül. A megállapodás tervezetét megmutatják a koordinátornak, ha az nem volt jelen a kidolgozás-kor (s ennek következtében nem került sor *háromoldalú* megállapodásra). A megállapodás elfogadását mindhárom fél aláírásával ismeri el.

A továbbiakban olyan szerződésként kezelendő a „Tanulmányi megállapodás”, mely hivatkozási alapként szolgálhat a későbbiekben, amikor a gyakorlat addigi tartalmát és értékelését az eredeti szándékhoz lehet viszonyítani.

Ha a megállapodás eredeti tartalmát a gyakorlat folyamán bármilyen módon megváltoztatják, azt írásban rögzíteni kell, s mindhárom fél példányára rá kell vezetni.

A megállapodás részletesen leírja, hogy a hallgató mit szeretne elérni, és hogy a gyakorló intézmény milyen feladatokat és munkalehetőségeket tud biztosítani a hallgató optimális szakmai fejlődéséhez. Az írásban való rögzítésnek célja még, hogy a gyakorlat megkezdése előtt a lehető legtöbb keretjellegű megállapodás megszülessen, s így a későbbiekre kevesebb tisztázatlan kérdés maradjon.

TANULMÁNYI MEGÁLLAPODÁS

5-dik félévi gyakorlat
(Kitöltéséhez segít az Útmutató)

.....
gyakornok

.....
gyakorlatvezető

.....
terepkoordinátor

.....
képző intézmény

.....
gyakorló intézmény

.....
a gyakorlat ideje:

I. Adminisztratív kérdések

1. A gyakorlati idő beosztása: 1992. szept.-tól 1992. dec.-ig, minden héten: kedd, szerda, péntek, (a gyakorlati idő: heti 18 óra)

2. Napi munkaidő beosztása:
..... (óra: -tól -ig)

3. Ajánlott olvasmányok – tanulmányok

4. Dokumentációk – határidők

a/ a munkavégzés dokumentumai, leadási határidejük:

b/ a szakma tanulásának dokumentumai, leadási határidejük:

II. A konkrét munka ismertetése

III. Tanítási és munkaszervezési kérdések ismertetése

IV. A terepkoordinátor feladata

V. Egyéb, a szerződésbe kívánczó megállapodások

.....
a gyakornok aláírása

.....
a gyakorlatvezető aláírása

.....
a terepkoordinátor aláírása

Útmutató a „Tanulmányi megállapodás” kitöltéséhez

I. Adminisztratív kérdések

1. A gyakorlati idő beosztása
– A félév során összesen 39 nap terepmunkára van lehetőség, 13 héttel és heti 3 nappal számolva. Amennyiben ettől bármilyen módon eltérnek, az indoklást írásban kell rögzíteni.

2. Időbeosztás

2.a/ Napi munkaidő beosztás

– A hallgató annyi órát dolgozik naponta, amennyi az adott intézménynél szokásos. Az egyetem heti 18 óra terepmunkát vár el a hallgatótól. A túlórák, hétvégék elszámolási módjában is itt érdemes megállapodni.

2.b/ Szabadnapok – hiányzások

– Minden hiányzásról ajánlatos írásbeli feljegyzést készíteni a hallgató munkanaplója számára. Késését vagy hiányzását a gyakorló intézménynél szokásos módon köteles a hallgató jelezni. Mindkét fél kötelessége, hogy három napnál hosszabb hiányzás esetén keresse a terepkoordinátort, s vele egyeztetett módon gondoskodják a pótlásról.

– A hallgató három napnál hosszabb betegsége esetén orvosi igazolás szükséges.

Két hét (= hat terepnapról való) hiányzás esetén a gyakorlatvezetővel és a terepkoordinátorral való egyeztetés után még van lehetőség a hiányzás pótlására.

– Kilenc terepnapnál hosszabb hiányzás esetén a gyakorlatot ismételni kell, ami a félév ismételését jelenti egyben.

– A gyakornoknak joga a gyakorlat teljes ideje alatt két nap szabadságot kivenni, ennek adminisztrációja az intézménynél szokásos módon történik.

3. Olvasmányokkal – tanulmányokkal kapcsolatos kérdések

– A gyakorlati képzés rendkívül fontos része! Jó, ha a gyakorlatvezető olyan olvasmányokat javasol, amelyek az aktuális munkához kapcsolódnak, és szánnak időt ezek közös megbeszélésére is. Ezen javaslatokhoz érdemes kikérni a terepkoordinator véleményét is.

A hallgatónak heti fél napot kell kapnia az olvasásra!

4. A dokumentumok elkészítése, határidők

4.a/ A munkavégzés dokumentumai

– A gyakorló intézménynél szokásos módon kell a hallgatónak is elkészítenie a munkájáról szóló dokumentumokat. Ez is része a szakma tanulásának (dekurzus, folyamatrögzítések, levelezés, jegyzőkönyvek, feljegyzések stb.)

Ezek a dokumentumok általában az intézmény tulajdonát képezik, de előfordulhat, hogy a gyakornoknak vagy a tereptanárnak szüksége van a gyakornok feljegyzéseire. Ilyenkor mindkettőjük feladata és felelőssége, hogy mérlegeljék, nem sértik-e a kliens, az intézmény, vagy a hallgató érdekét.

A leadási határidő a gyakorlólhely szokásainak megfelelően alakul, de végső soron a gyakorlat utolsó napja.

4.b/ A szakma tanulásának dokumentumai

– Ezek a dokumentumok a hallgató tulajdonát képezik, elkészítésükkor már figyelni kell arra, hogy a gyakornok őrizze meg a kliensek anonimitását.

A Munkanapló, az esettanulmány és az esszé leadási határideje a vizsgaidőszak befejező napjától visszafelé számított 10-dik munkanap. Ennyi idő feltétlenül kell az értékeléshez. (Az értékelés módjáról részletesebben később szólunk.)

(Említettük már korábban is, de talán nem felesleges megismételni: A hallgatónak kötelessége megőrizni egyetemi tanulmányai végéig minden olyan dokumentumot, ami munkáját bizonyítja!)

– A gyakorlatvezető által készített értékelés leadási határidejét a „Tanulmányi megállapodás”-ban írásban kell rögzíteni. (Az Értékelő- és a Minősítő lapról lásd majd később.)

II. A konkrét munka ismertetése

Tisztában vagyunk vele, hogy nem könnyű feladat meghatározni a „várható” teendőket, de a „Tanulmányi megállapodás”-nak konkrétumokat kell tartalmaznia, így a tervet érdemes viszonylag lazán hagyni, és a megvalósításkor rugalmasan kezelni.

1. Az elvégzendő munka típusa és mennyisége

– ügyeleti, vagy pultozási feladatok

optimum: heti 1 alkalom,

– egyénekkal és családokkal folyó munka (casework)

maximum 4-5 család a gyakorlat teljes ideje alatt,

– látogatások, kijárások családokhoz, intézményekhez, felettes- és társszervekhez,

– részvétel valamelyik szociális munkacsoportban vagy projektben (amennyiben van ilyen az intézményben)

itt is egy-egy munkaformát tartunk optimálisnak,

– esetmegbeszélésen, teamen, stábmegbeszélésen való részvétel,

– egyéb elvárások a hallgatóval szemben.

2. Diszkrimináció-mentes attitűd kialakítása

(Erről a kérdésről részletesen fogunk szólni egy későbbi fejezetben.)

3. A különös figyelmet igénylő területek

– munkamódszerek,

– szakmai stílus,

– kompetenciák,

– egyéni sajátosságok stb.

4. A hallgató szerepei az intézményben

– Mit várnak el a hallgatótól

– mint gyakornoktól,

– mint leendő szociális munkástól,

– mint potenciális kollégától, munkatárstól?

– Milyen rögzített idejű megbeszéléseken kell részt vennie?

III. A tanítási és munkaszervezési kérdések ismertetése

1. Ki az a munkatárs, aki a gyakorlatvezetőt távollétében helyettesítheti?

2. A szupervízió időpontja, módszere, mi a feladata ez ügyben a hallgatónak? (Érdekes konkrétan megbeszélni a szupervízióra való felkészülés módját: mit kell a feljegyzéseknek tartalmazniuk.)

3. A hallgató munkájáról szóló dokumentumok, amelyeket a gyakorlatvezető számára kell leadnia.

4. A gyakorlatvezető, a hallgató és a gyakorló intézmény közti visszajelzések módjai.

IV. A terepkoordinátor feladatai

1. Konzultációs időpontok

– A rendszeres, előre rögzített konzultációkon túl, *szükség esetén* a gyakorlatvezetőnek és a gyakornoknak is joga és lehetősége, hogy megkeresse a terepkoordinátort, s egyéni konzultációt kérjen.

2. A rögzített idejű megbeszélések céljai, várható tartalma.

3. A visszajelzések időpontjai

– A tereptanárok számára szervezett fórumok tapasztalatainak visszajelzése az egyes gyakorlatokhoz.

4. Egyéb elvárások

– Ebbe a rovatba bármi kerülhet, amit a gyakorlat lebonyolításában részt vevő három személy vagy a gyakorló intézmény fogalmaz meg, mint elvárást, s a korábbi pontok egyike sem érintette.

Az értékelésről

Az értékelés alapjául az alábbiak szolgálnak:

I. A gyakorlatvezető megfigyelései a gyakornok munkájáról

1. Közvetlen megfigyelés – hospitálás. E módszernek vannak már magyarországi hagyományai a pedagógusképzésben. Előnye, hogy közvetlen tapasztalatokat szerezhet mindkét fél egymás munkájáról, stílusáról, s közvetlen tapasztalatokat szerezhet a gyakorlatvezető a gyakornok aktuális fejlettségi szintjéről.

2. Közvetett információszerzés: ez a módszer a hallgató feljegyzéseire, beszámolóira támaszkodik. Előnye, hogy komoly mértékben fejleszti a hallgató retrospektív készségét, ugyanakkor ebben rejlik nehézsége is, miszerint: észrevétlenek maradhatnak a tereptanár előtt olyan momentumok, melyek a beavatkozását igényelnék.

3. Szupervízió.

4. Magnófelvételek meghallgatása, közös elemzése, értelmezése és értékelése.

5. Ahol van rá lehetőség, értékes tapasztalatokra lehet szert tenni a videofelvételek elemzéséből.

II. A segítő tanárok (helyettes gyakorlatvezetők) megfigyelései és tapasztalatai a gyakornok munkájáról.

Módszertanilag a fentiekkel azonos módon készülnek.

Az értékelés – minősítés – folyamata

A gyakorlatvezető kötelessége, hogy rendszeresen visszajelezze a gyakornoknak munkájáról szerzett tapasztalatait, hogy az írásbeli értékelés során már szinte semmi olyan információ ne hangozzék el (vagy csak nagyon kevés), amiről korábban még nem esett szó, amit még nem beszéltek meg.

Ha a gyakorlat során olyan nehézség merül fel, ami kettejük között nem (vagy csak nagyon nehezen) oldható meg, a hallgató és a gyakorlatvezető egyaránt felelős azért, hogy a koordinátor segítségét kérjék.

Ha a gyakorlatvezető elképzelhetőnek tartja, hogy a gyakornok munkájára a „Nem megfelelő” minősítést fogja javasolni, ezt a véleményét – vagy akár csak benyomását – a lehető leghamarabb tudatnia kell a hallgatóval, hogy annak maximális idő álljon rendelkezésére hiányosságai pótlására, s a hibák kijavítására.

Amennyiben a gyakorlati idő első felében nyilvánvalóvá válik, hogy a hallgató nem mutat kielégítő haladást, ezt egyértelműen jelezni kell a „félidős értékelés”-ben. A tereptanárnak világosan ki kell fejtenie, miért találja a hallgató munkáját problematikusnak, valamint azt is részletesen közölnie kell, hogy milyen megoldásokat lát az eredményesség közelítése érdekében.

Mit kell értékelni?

Még mielőtt erre a kérdésre választ adnánk, szükséges egy kitérőt tennünk: meg kell válaszolnunk azt a kérdést, hogy milyen kompetenciákkal írható le a professzionális szociális munkás.

Az értékeléskor a gyakorlatvezetőnek arra a kérdésre kell ugyanis választ adnia, hogy egy képzett szakember működési körén belül, mely területen, hol tart az adott értékeléskor a nevezett hallgató.

Az alábbiakban felsoroljuk a már *végzett* szociális munkás kompetenciáit, ez az alapja minden szakmai gyakorlat értékelésének is. A gyakorlatvezetőnek figyelembe kell vennie ugyanakkor, hogy az adott hallgató a képzésnek mely szakaszában tart, s *ehhez képest* kell értékelését és minősítését elkészítenie.

Ennek figyelembevételével tehát a hallgatónak gyakorlata során bizonyítani kell, hogy:

1. Megvan a szükséges tudása, szakmai ismerete és készsége ahhoz, hogy a kliensekkel hatékony és megfelelően érzékeny kapcsolatot tudjon kialakítani és fenntartani.

2. Jártas az információ-gyűjtésben, a problémák felismerésében és tisztázásában, az adatok elemzésében és értelmezésében.

3. Képes a kialakított cselekvési (beavatkozási) program hatékony és megállapodás szerinti végrehajtására.

4. Megvan a tudása és a szükséges szakmai ismerete ahhoz, hogy célzerű és megfelelően érzékeny kapcsolatot tudjon kialakítani és fenntartani a munkatársakkal.

5. Érti a gyakorló intézmény politikai, jogi, kulturális és szervezeti összefüggéseit, és tud dolgozni azokkal.

6. Elsajátította a munkaszervezéshez és a dokumentáláshoz szükséges ismereteket.

7. Érti szakmai szerepét és felelősségét.

8. Elméletben is, gyakorlatban is a diszkrimináció-mentesség elkötelezett híve.

Az értékelendő területek meghatározásai

Az alábbiakban részletesen kifejtjük a nyolc értékelési terület tartalmát, melyek alapján a gyakornok munkájának értékelése (minősítése) készül.

Tisztában vagyunk azzal, hogy lehetetlen a gyakornok számára, hogy mindezekben a területeken egyforma alapossággal elmélyüljön, hiszen ma még a gyakorlóhelyek sem tudnak mindezen elvárásoknak hiánytalanul megfelelni. A különböző intézmények elsősorban saját profiljuknak megfelelő tanulási lehetőségeket nyújtanak, s azzal is tisztában vagyunk, hogy ezek az intézményi sajátosságok a gyakorlatok karakterén is kiütkeznek majd.

A gyakorlatvezetőnek meg kell bizonyosodnia arról, hogy a hallgató képes hatékonyan, célszerűen és megfelelő érzékenységgel – azaz „pro-

fesszionálisan” – működni ezeken a területeken, ha nem is mindegyiken azonos mélységben.

1. *A kliensekkel kiéptendő hatékony és megfelelően érzékeny kapcsolatra való készség elsajátítása.*

- Tudjon úgy kapcsolatba lépni a klienssel, hogy figyelembe veszi a kliens nemét, társadalmi osztályát, korát, etnikai hovatartozását, szexuális preferenciáját, fizikai vagy szellemi fogyatékoságát.

- Tudja felmérni, hogy mi az amit ő személyesen tud nyújtani a hozzá fordulónak, s mi az, ami kollégái kompetenciájának körébe tartozik.

- Meg kell tudnia határozni munkájának határait.

- Értse meg azt a folyamatot, ahogy a kliensek problémás élethelyzeitekbe jutottak, és ennek az ismeretnek birtokában megfelelő beavatkozási tervet tudjon kialakítani.

- Tudja kiválasztani a megfelelő intézményt, csoportot, személyt, módszert illetve megközelítési módot, amely az adott kliens esetében a legmegfelelőbbnek bizonyul problémája megoldására.

- Legyen képes olyan intézmény tervezésére, kivitelezésére és működtetésére, amely érzékeny a megcélzott kliens-csoport szociális, kulturális, politikai és jogi körülményeire.

- Tudja megfelelően használni szaktudását és skilljeit a képviseletben, támogatásban, tanácsadásban, megbeszéléseken (konzultációkon), az erőforrás-fejlesztés területén, a konfrontáció, a kontaktus-kötés, az agresszió- és konfliktus-kezelés gyakorlati kivitelezésében.

- Tudjon a különböző bizottságokkal együttműködni, legyen képes a különböző intézmények gyakorlatának és rutinjának befolyásolására.

- Elkötelezetten lépjen fel mindenféle előítélettel és stigmatizációval szemben.

2. *Az információ-gyűjtés, a probléma-tisztázás és a felmérés készségei.*

- Tudjon releváns információkat gyűjteni, kiválasztani, elemezni, értékelni és értelmezni.

- A klienssel való együttműködése a közösen kidolgozott megállapodás alapján történjék.

- Értse azokat a folyamatokat, melyek során az adott szükséghelyzet kialakult: olyan gyakorlat kidolgozására legyen képes, amely túllép a „hozott” probléma megoldásán.

- Rendelkezzék a szükségletek-problémák értékelési (megítélési) képességével, a lehetséges alternatívák közül a megfelelőt tudja kiválasztani.

- Segítse a klienseket saját problémamegoldó képességük fejlesztésében.

3. *A megtervezett beavatkozási program hatékony kivitelezése.*

- Tudjon különbséget tenni rövid- és hosszabb távú beavatkozást igénylő esetek közt.

- Legyen képes hatékony és megfelelő kapcsolat kialakítására és fenntartására a klienssel. (Az optimális távolság nem egyenlő sem a minimálissal, sem a maximálissal!)

– Képes legyen arra, hogy a klienssel együtt „monitorozni” (nyomonkövetni) tudja beavatkozásának hatását.

– Képes legyen a klienssel együttműködve a kitűzött célokat – ha kell, a módszereket is – megváltoztatni.

– A klienssel való kapcsolatában tudatosan bánjon az időtényezővel, mondódjanak ki nyíltan az időhatárok és következményeik. Együttesen is kontrollálják haladásuk tempóját.

– Képes legyen megállapodással dolgozni, s szükség esetén annak bármely pontját a klienssel együttműködve újabb megállapodásban módosítani.

4. *Célszerű (konstruktív, célzatos, hatékony) és megfelelően érzékeny kapcsolat kialakítása és fenntartása a kollégákkal.*

– Tudjon megfelelő referátumokat adni és elfogadni.

– Legyen képes a releváns személyeket informálni: gyorsan megadni a fontos eseményekről a szükséges információkat az illetékesnek.

– Tudja a munkával kapcsolatos tájékoztatást megszervezni, a szükséges információkat eljuttatni a többi szociális munkás, az adminisztrációs stáb, más intézmények szakemberei, az önkéntes segítők, az informális hálózatok és közösségek számára.

– Megfelelő kapcsolatot tudjon kialakítani a felettesekkel: a közösség vezetőivel, a helyi vezetőkkel, valamint az intézmény felettes vezetőivel egyaránt.

– Értse meg a releváns személyek lehetőségeit és korlátozottságait is, segítő- és akadályozó szerepeiket. Tudjon másokat meghallani, s visszajelezni.

– Ismerje fel saját szerephatárait: biztonsággal tudja, hogy mit kell vállalnia, mit kell megosztania másokkal, s mely teendőket kell átadnia, meddig tart a saját kompetenciája, s hol ér véget!

– Hatékony kapcsolatot tudjon kiépíteni a különböző szerepekben lévő, és a különböző státuszú emberekkel, s ezeket konstruktívan tudja használni.

5. *Értse meg az intézmény politikai, jogi, kulturális és szervezeti összefüggéseit, és tudjon dolgozni velük.*

– Ismerje meg és használja az intézmény céljait, struktúráját, pénzügyi forrásait, a források elosztásának elveit, a team felépítését.

– Használja megfelelően a formális és informális rendszereket.

– Tudatosan használja tudását és skilljeit a deprivált csoportok érdekében: cigányok, fogyatékosok, munkanélküliek, szegények, elnyomottak, vagy bármilyen más hátrányos helyzetűekkel való munkájában.

– Tudatosan támogassa azokat a klienseket, akik bármilyen hátrányos megkülönböztetésnek vannak kitéve.

– Tudjon egyértelmű visszajelzéseket adni környezete számára, értse környezete szubkultúráját, találja meg saját maga számára a megfelelő helyet, szerepet.

– Értse a számonkérhetőség fogalmát, ugyanakkor tudja, hogy őt is kötelezi a szakmai titoktartás. (Ki az, akinek be kell számolnia, melyek

azok az információk, melyekre a titoktartás kötelezettségei érvényesek, s hogyan.)

- Ertse az intézmény politikáját, s az abban való tevőleges részvételének lehetőségét is.

- Aktívan használja fel – kliensei érdekében – a szervezet életében való változtatás lehetőségét. Javasolataival, kezdeményezéseivel a kliensek helyzetének javítására törekedjen.

- Legyen képes feltárni és használni szakmai szerepét, illetve az intézmény adta jogi lehetőségeket a törvényhozásban vagy bírósági eljárások során. Joga és egyben kötelessége is ezekkel a lehetőségekkel élnie kliensei érdekében.

6. *A munkaszervezés, a dokumentálás és az adminisztráció elsajátítása.*

- Legyen képes hatékony munkavégzésre oly módon, hogy a kliensek, a kollégák és az intézmény érdekeit is szem előtt tartja.

- Tudja munkáját megtervezni, a feladatokat rangsorolni, az elvégzendő munka és a ráfordítható idő optimális mértékét megtalálni. (Különös gondosságot igényel ez akkor, ha egyarással ütköző feladatok vannak.)

- Legyen képes a dokumentáláshoz szükséges tudások és készségek elsajátítására, azok megmutatására. Oly módon kell tudnia biztosítani az információk hozzáférhetőségét, hogy közben titoktartási kötelezettségének is eleget tesz.

- Naprakész folyamatrögzítések, világos írásbeli beszámolók, konstrukív levelek és informatív átadási feljegyzések mutassák, hogy elsajátította a munkavégzéshez szükséges írásbeli kommunikáció elfogadható szintű képességét.

- Legyen képes a telefont hatékonyan és célszerűen használni.

- Legyen képes azon hatékony kommunikációs módokra kiválasztására és alkalmazására, amely a célnak, a jogi követelményeknek, a kliens igényeinek és az intézmény elvárásainak egyaránt megfelel.

7. *A szakmai szerep és felelősség megértése.*

- Tudja felülvizsgálni, kritikusan szemlélni és értékelni saját munkáját, viselkedését és értékeit.

- Legyen képes együttműködni különböző hitű, különböző ideálokat követő és különböző értékeket magukénak valló emberek széles körével, akkor is, ha ezek egy része eltér a sajátjától.

- Legyen rálátása, s ugyanakkor tudjon rákérdezni az intézmény szervezeti szabályaira, eljárásaira.

- Tudjon rákérdezni a gyakorló intézmény politikájára, elméleti hátterére és gyakorlatára.

- Tartsa tiszteletben és nyilvánítsa is ki – ahol ez szükséges – a kliensek jogainak és méltóságának tiszteletben tartását gyakorlata során.

- Ne sajátítsa ki – azaz tudja megosztani – tudását, s legyen képes ezt meg is mutatni.

- Konstrukatív módon tudjon kollégaként együtt dolgozni.

- Vegyen részt aktívan a szupervízióban, használja fel a szupervízió visszajelzéseit gyakorlatában.

– Legyen tudása naprakész: a releváns elméletek és kutatási eredmények felhasználása látszódjék meg gyakorlatán.

– Vállalja a felelősséget saját szakmai továbbképzéséért.

– Vegye figyelembe mind a kliensek, mind pedig a környezete igényeit öltözködésében, viselkedésében, magatartásában.

8. *Elkötelezettség: ismeretek és készségek a diszkrimináció-ellenes gyakorlat terén.*

– Tudatosítsa a főbb diszkriminációs formákat (etnikum, osztály, nem, kor, vallás, fogyatékossgok, szexuális orientáció szerint).

– Külön figyelmet igényel az intézmény klienseit sújtó diszkrimináció.

– Elkötelezettséget vállaljon a diszkrimináció elleni munkában. Rutinszerűen tudja kezelni a diszkrimináció jelenségét minden szituáció értékelésekor, akkor is, ha kliensről, akkor is ha kollégáról vagy potenciális kollégáról van szó, akár a saját intézményében, akár más intézményben.

– Sajátítson el hatékony stratégiákat a változtatások elérése érdekében.

– Tudatosan úgy kell végeznie munkáját, hogy elkerülje a diszkriminációban való közreműködést, származzon az akár klienstől, akár kollégától, akár bárki mástól. Ahol lehet, szembe kell szállnia a diszkriminációval a gyakorlatban.

A gyakorlat hallgatói értékelése

Az értékelő lap a hallgatóknak, a tereptanároknak és a terepkoordinátornak nyújt információkat. Kitöltésére a terepgyakorlat lezárása, tehát a hallgató munkájának értékelése után kerül sor, az alábbiak szerint:

A hallgató neve:

A gyakorlóintézmény neve:

címe:

A gyakorlatvezető neve:

A gyakorlat ideje: szemeszter

Kérjük, hogy az iskolában megszokott módon osztályozza (1-től 5-ig) az alábbiakat!

GYAKORLÓHELY

Mennyire találta elégségesnek a szolgálat

filozófiájáról, értékválasztásáról kapott információkat?

1 2 3 4 5

céljairól, feladatairól kapott információkat?

1 2 3 4 5

működéséről kapott információkat?

1 2 3 4 5

külső intézményrendszerben elfoglalt helyzetével
kapcsolatos információkat?

1 2 3 4 5

Mennyire alkalmas a szolgálat, hogy gyakorlóhelyként működjön?

1 2 3 4 5

Elégséges lehetőséget kapott-e
a teameken való részvételre?

1 2 3 4 5

az esetmegbeszélő csoportokon való részvételre?

1 2 3 4 5

Mennyire érezte támogatónak a szakmatanulás szempontjából
a gyakorlóhely légkörét?

1 2 3 4 5

Egészsében véve milyennek érezte kollégáihoz fűződő kapcsolatát?

1 2 3 4 5

GYAKORLATVEZETŐ

Mennyire támogatta Önt az új ismeretek szerzésében?

1 2 3 4 5

Mennyire segítette Önt abban, hogy jobban értse
a társadalmi folyamatokat és azok következményeit?

1 2 3 4 5

az erőforrások felkutatásának, felhasználásának lehetőségeit?

1 2 3 4 5

az emberi viselkedési módokat?

1 2 3 4 5

a szociális munka gyakorlatát?

1 2 3 4 5

Mennyire ismerte az Önre bízott eseteket?

1 2 3 4 5

Mennyire értékelte reálisan az Ön munkáját?

1 2 3 4 5

Milyen mértékben kapott tőle pozitív visszajelzést munkája során?

1 2 3 4 5

Mennyire volt nyitott az Ön ellenvéleményével szemben?

1 2 3 4 5

Mennyire érezte segítőkésznek elakadásaikor?

1 2 3 4 5

Elegendőnek találta-e a szupervízió mennyiségét?

1 2 3 4 5

Mennyire segítette a szupervízió szakmai előrehaladását?

1 2 3 4 5

GYAKORLAT

Mennyire találta megfelelőnek a munkaformák közötti választék mértékét?

1 2 3 4 5

Megfelelő számú klienssel volt-e módja együtt dolgozni?

1 2 3 4 5

Mennyire érezte megfelelőnek a kliensek kiválasztását?

1 2 3 4 5

Milyennek találta a szolgáltatón kívüli szakmai programokba történő bevonásának mértékét?

1 2 3 4 5

Mennyi öröme telt munkájában a gyakorlat során?

1 2 3 4 5

ÖSSZEFOGLALÓ KÉRDÉSEK

Kérjük, jelölje aláhúzással, amit igaznak érez!

Ajánlaná-e az Önhöz hasonló érdeklődésű évfolyamtársának a gyakorlóléhelyet, hogy ő is itt kezdje a szakma tanulását?

igen

csak akkor, ha nincs más lehetőség

nem

nem tudom

Ajánlaná-e a gyakorlatvezetőt?

igen

csak akkor, ha nincs más lehetőség

nem

nem tudom

Elfogadna-e állást a gyakorlólóhelyen, ha lehetőség nyílna rá?

igen

csak akkor, ha nincs más lehetőség

nem

nem tudom

Egyéb, a gyakorlólóhelyre, a gyakorlatvezetőre és a gyakorlatra vonatkozó megjegyzések:

CAFÉ BABEL

Negyedik szám

Határ

Halmi Gábor a szólásszabadságról

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

Hardi Emília

Mit tanuljon a szociális munkás?

(Egy tizedik éve az önképzés útvesztőjében tévelygő
gyakorlati ember szerint)

Tizedik éve vagyok családgondozó a Józsefvárosi Nevelési Tanácsadóban. Meglehetősen mennyiségű tapasztalatot szereztem tehát, s ezekhez még hozzáadódtak azok, amelyekhez a Vöröskereszt munkatársaként jutottam, amikor – 1991/92 fordulóján, fél esztendőn át – szociális munkásként dolgoztam a Homok utcai konyhában. Eredeti „szakmám” egyébként nyelvtanár és szociológus. A szociális munkát, mint annyi más, a jelenlegi derékhadban dolgozó ember, munkám során, saját kínjaimból és olvasmányaimból tanultam.

Ha azt a kérdést teszik fel nekem: mit kellene az én tapasztalataim szerint (és az én tapasztalataimból) iskolában tanítani – először vissza-kérdezek: kinek?

Mert nem akármilyen megpróbáltatásoknak van kitéve az, aki a gyakorlati szociális munka mezejére lép. Épp ezért azt gondolom, hogy a szociális munkás képzés a pályára alkalmas emberek kiválogatásával kell, hogy kezdődjék. Se a cselekvőképtelen, se a túlságosan aktív, a hatalmi helyzetet élvező ember nem alkalmas erre a munkára. De az olyan sem, aki az övétől eltérő normarendszereket képtelen elfogadni. Alkalmassá csak az lehet, akiben kellő fokú empátia van, s akiben a világ dolgai közt való eligazodás képessége kellő fokú aktivitással és kellő fokú türelemmel párosul. Kényes egyensúly ez, és senki se kapja készen – a szociális munkára vállalkozó, s arra alkalmasnak tűnő embert tehát először e tulajdonságok fejlesztésével kell erősíteni.

Annak, aki jó szociális munkás akar lenni, el kell tudnia viselni a lát-szólágos eredménytelenséget, a segítő szándékra válaszul érkező ellenséges indulatokat. De azt is tudnia kell, hogy nem ő a mindenható Isten! Nem tudja megoldani mindenkinek az összes problémáját, sőt, még ha tudná, se szabad! El kell fogadnia, hogy nem az az igazán jó megoldás, amit ő kínkeservesen – vagy hirtelen – kitalál. Hanem az – és csak az lehet! –, amire a kliens maga jön rá, vagy ha nem, hát annyira magáévá teszi, mintha az övé volna, s ami mellett bensőleg is elkötelezi magát.

Annak, aki jó szociális munkás szeretne lenni, azt is el kell tudnia fogadni, hogy miközben minden vágya egy „igazságos” világ, amelyben klienseinek is emberhez méltó hely jut, amelyben ki-ki legalább minimális

igényeit kielégítheti – bizony nincs „igazság”. Főleg a mi viszonyaink között, a növekvő válság, a munkanélküliség, az infláció körülményei között.

De talán nem is volna jó, ha – hipp-hopp – készen adhatnánk ezt a világot. Mert az, akin túlságosan segítünk, akinek a válláról minden gondot leveszünk, nemcsak megkönnyebbül, de egyre ügyetlenebb, egyre kiszolgáltatottabb, egyre magatehetetlenebb lesz. És az ilyen kliens meghajló, gerinctelen, maga-feladó hálálkodása legalább akkora kudarca a szociális munkásnak, mint a jóindulatú közeledéssel szemben megnyilvánuló ellenséges elutasítás.

Ki kell tudni várni az eredményeket. Képessé kell lennünk elfogadni, hogy a megoldás – és nem is mindig a nekünk tetsző – lassan, szakaszosan bontakozik csak ki a segítő és a segített közös tevékenységének eredményeként.

Ugyanakkor azonban képesnek kell lenni a gyors döntésre is. Hisz néha épp erre van szükség: majdhogynem azonnali elhatározásra és határozott szervezésre. Olyan emberre tehát, aki – ha lehetősége adódik – gyorsan és eredményesen tud újabb és újabb szervezeti formákat kitalálni, új intézményes kereteket létrehozni, konkrét ügyben segítő akciót megszervezni.

A szociológiai képzést is nagyon fontosnak tartom. A Józsefváros sűrűjében dolgozva gyakran tapasztalom, hogy az iskolák tanári kara nem csupán ellenségesen szemléli a cigány családok, vagy a vidékről felkerült képzetlen családok gyermekeinek viselkedését, de értetlenül is. Nem értik őket, és nem értik a családi viszonyait. Pedig enélkül nem sokra mennek. Magam például nagyon sokszor tapasztaltam: a cigány „nagy-család” (egy nagymama köré szerveződő két-három generáció) milyen sok mindent meg tud oldani a maga szintjén. Másik, ugyancsak a cigányság körében szerzett tapasztalatom, hogy a magyarországi cigány népeség különböző rétegei között igen erős ellentétek feszülnek, s hogy ezek teli vannak előítéletekkel, sokszor erősebben, mint más csoportok és rétegek között.

Megint más, sokszor nem ilyen összetartó, hanem a szétesés felé haladó a vidékről felkerült képzetlen emberek családi szervezete. Ám ennek is vannak szabályai, s ezeket is jó ismerni. A szociológiai és szociálpszichológiai ismereteknek épp ezért nagy jelentősége van munkánkban. Hiszen belőlük tanulhatók meg azok az alapismeretek, amelyekből aztán a konkrét munka során kiindulhatunk. Meglehetősen bőséggben van már ilyen – és hihetetlenül nagy segítség a mindennapi munkában, ha az ember ismeri Magyarország társadalmi tagozódását, a különféle rétegek belső struktúráját, jellemző családszerkezetét, munka- és tulajdon-fogalmait; s azt, hogy ezek a különböző társadalmi, vallási, etnikai rétegek, csoportok milyen viszonyban vannak egymással, milyen előítéletekkel viseltetnek egymás iránt.

A gyakorlati szociális munka fontos terepe (s a felmerülő nehézségek egyik legalapvetőbb forrása) a gondozottaink életét – elvben és gyakorlatban – befolyásoló joganyag. Aki itt segíteni akar, ebben ki kell, hogy igazodjék – a szociális munkásnak tehát alapos és naprakész jogi és igazgatási tájékozottsággal kell rendelkeznie. Nem úgy, persze, hogy elvárjuk:

minden törvényt, minden rendeletet töviről-hegyire ismerjen. Különben is, változó korunkban a joganyag is rohamosan változik, olyannyira, hogy a tegnapi vagy mai „érvényes” és „teljeskörű” tudás holnapra elavul, és gátló tényezővé lesz. Azt kell tehát tudni ehelyett, hogy hol nézhet utána az ember ezeknek a rendeleteknek és törvényeknek, hogy mire mi vonatkozik, mik a változás trendjei. És azt, hogy ezek a szabályok milyen igazgatási szisztémában, hányféle szervezet és rendszer révén válnak a gyakorlat, a mindennapi élet részévé – szóval azt kell tudni, hogy milyen ügygel hová és hogyan kell menjen az, aki valamit el akar intézni – akár magának, akár másnak.

Végül: fontos – és igencsak problematikus – része a munkánknak tevékenységünk „bürokratikus” dokumentálása. Van ugyanis itt egy ellentmondás. Tevékenységünket a lehető legprecízebben dokumentálni kellene. Ez nem kétséges. De úgy, hogy a teljesség és a precizitás ne sértsék a kliens személyiségi jogait! Sőt, néha nemhogy nem rögzíthetünk, még kollégáinkkal sem közölhetünk bizonyos tényeket – olykor nem is lényegtelenekeket –, amelyeket a kapcsolat során ügyfelünk *csak nekünk* kíván tudomásunkra hozni. Kényes egyensúlyozás hát minden dokumentáció összeállítása, magam is sokat küszködöm vele, még mindig.

Ha mármost a címben feltett kérdésre – mondandóm összefoglalva – próbálok meg ismét válaszolni, azt kell mondjam: rengeteg elméleti ismeretet – szociológiát, pszichológiát, jogot, igazgatást, pedagógiát – a lehető legközelebb a mindennapi gyakorlathoz. Egyelőre, az adott körülmények között, az általános, a meglévő gyakorlathoz; később, ha majd a lehetőségek bővülésével differenciáltabbá válhat a szociális munkás feladatköre – tovább finomítva a kereteket és az ágakat, elkülönítve például a speciális öreggondozást, beteggondozást, gyermekgondozást a mostani általános, mindenhol „bevetethető” gondozástól.

Nagyon fontosnak tartom az egész képzés folyamán a csoportos tevékenységet. Hogy a leendő szociális munkás minél előbb és a saját bőrén tanulja meg a csoport-események szabályszerűségeit és váratlan fordulatait. Így felkészültebben tudja majd fogadni gyakorlati munkája során a kliensek váratlan reakcióit – és a magáéit, melyek ugyancsak munkája és viszonyrendszere részévé lesznek.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy – miközben minél hamarabb meg kell ismerkedniök a terepmunka élményével és tapasztalatával – jó lenne, ha a hallgatót nem hagynánk hosszasan magára. Vezető-tanár mellett kell elkezdeni a feladatok elvégzését, és a képzési időn túl is biztosítani kellene a „lelki támaszt”, hogy felmerülő problémái esetén a volt növendék érezze: módja van „visszajönni”, s azokat valakivel megbeszélni.

Így gondolom. Az elmúlt tíz év nem biztosabbá, hanem elővigyázatosabbá tett. Jó volna látni, hogy az utánunk jövők kevesebbet botlanak, s több örömet találnak ebben a munkában.

Mert feladat, az lesz. Az egész társadalom átalakulóban van, s átalakulóban lesz még hosszú ideig. Ennek pedig nemcsak nyertesei szoktak lenni. Lesz tehát szegénység, lesz alulképzettség, lesz egy csomó más társadalmi hátrány. És lesz öregség, betegség. És minddel kell kezdeni valamit.

Kerecsi Klára

Szociális munkás-e a pártfogó felügyelő?

Mondhatnánk, az aranykor évei köszöntenek a pártfogó szolgálatokra, a pártfogói munkára, a pártfogó-képzésre az Egyesült Királyságban. Soha eddig akkora mozgolódást, annyi fajta kezdeményezést e speciális területen, mint ezekben az években. A *Coleman Jelentés*¹ értékelte a pártfogó-képzést, a *Szociális Munka Oktatásának és Képzésének Központi Tanácsa* (CCETSW)² vázolta a szociális munkás képzés három területére (új szociális munkás képesítés; tereptanári képzés; posztgraduális képzés) vonatkozó reformjavaslatait, és új kormányzati kezdeményezés a szakmai végzettséggel nem rendelkezők Képesítő Bizonyítványának meghonosítása (*National Vocational Qualifications*). Utoljára hagytam a legfontosabbat, az új büntetőpolitikai irányvonalat megalapozó törvényjavaslatokat³, amelyek a börtönnépesség csökkentésének céljával, és a szabadságelvonnással nem járó büntetések alkalmazásának preferálásával központi szerepet szánnak a pártfogó szolgálatoknak az igazságszolgáltatás rendszerében.

Az új büntetőpolitika kétirányú megközelítése az elkövetett bűncselekmény súlyához igazítja a jogkövetkezményeket:

a) a súlyos, komoly következményekkel járó (különösen az erőszakos, a szexuális és a kábítószerkereskedelemmel összefüggő) bűncselekmények elkövetőivel szemben súlyos büntetések alkalmazását látja indokoltnak, azonban

b) a kisebb súlyú bűncselekmények elkövetőivel szemben a szabadságelvonnással nem járó büntetések alkalmazásának kiszélesítését véli célszerűnek.

A Kormányzat új büntetőpolitikai irányzatának meghirdetése mind a pártfogó szolgálatokat, mind a pártfogókat képző helyeket eddigi munkájuk felülvizsgálatára készítette. A törvényjavaslat a pártfogó szolgálatok középpontba állításával, a pártfogó munka felértékelésével a képző helyektől is azt várja, hogy az új büntetőpolitikai feladatok ellátására készítsék fel a szakembereket. Arra képezzék ki a leendő pártfogókat, hogy azok majdan:

- képesek legyenek arra, hogy az elkövetőket az általuk elkövetett bűncselekményekkel és azok következményeivel szembenézésre készítsék,
- értékeljék megfelelően az elkövetett cselekmények súlyát, az elkö-

vetési körülményeket, és vegyék számba azokat az eszközöket, amelyekkel ezek befolyásolhatók, továbbá

– működjenek közre a sértetteket ért káros következmények enyhítésében.

Mindez „feladta a leckét” a pártfogó szolgálatoknak és a képző helyeknek. A közvéleményben, de a szakemberek többségében is élő kép szerint *a pártfogás a szociális munkán alapuló segítő tevékenység*, amelynek megközelítési módszerei és eszközei a szociális munkában gyökereznek.

Ezzel szemben az új büntetőpolitika végrehajtása során a Kormányzat elvárja a pártfogó szolgálatoktól, hogy megoldásaikban a szociális orientációjú megközelítéstől egy sokkal inkább igazságszolgáltatási alapú megközelítés felé mozduljanak el.

A pártfogó tevékenység szakirodalma már meghatározott néhány – a pártfogó szolgálatok szereplehetőségeit jelentő – *megközelítési modellt*, melyek egyike sem tette magáévá teljesen azt az elképzelést, amelyet a jelen törvényjavaslat szán e szolgálatoknak.

Az egyik lehetséges modell szerint a pártfogó szolgálat teljesen független szervezet, s tevékenységének az a célja, hogy a pártfogoltak személyes lehetőségeit fejlessze a szociális munka módszereinek segítségével. E tevékenység eredménye a bűnismétlés veszélyének csökkenése lehet. Az ilyen megközelítés mellett voksolók érve, hogy a pártfogás egyfajta *lehetőség*, egyfajta felszólítás *a változás megvalósítására*. A pártfogói tevékenység nem „futni hagyás”, ahogyan ezt sokszor beállítják, hanem egyfajta nevelés, amelyet nem csendőri módszerekkel, hanem a kölcsönös bizalmon alapuló együttműködéssel lehet elérni. Az ilyenfajta intervenciót az indokolja, hogy a megfelelően értelmezett szociális munka célja mindig új lehetőségek, megoldások keresése és felmutatása az olyan emberek számára, akik ettől a korábbiakban bármely oknál fogva el voltak zárva.

A másik lehetséges megközelítés szerint a pártfogó szolgálat olyan szervezet, amely elsődlegesen a *társadalmi kontrollt* érvényesíti, s így az igazságszolgáltatási rendszer integráns részét képezi. Célja, hogy az újabb bűnelkövetés veszélyét csökkentse. Módszere, hogy a pártfogoltat fokozott ellenőrzés mellett a saját közösségében hagyja. Feladata továbbá, hogy határozottan működjön közre a bűncselekmények és a börtönlétszám csökkentése érdekében. E megközelítés szerint a pártfogói szervezet az igazságszolgáltatás része, mely mögött a Belügyminisztérium és egyéb igazságügyi szervezetek állnak, és amelyet úgy kell megszervezni, hogy a bűnismétlés csökkentésére irányuló alapvető feladatának eleget tehessen.

Létezik még egy harmadik – kevesek által vallott –, radikális szociális munkás álláspont is, amely szerint a pártfogó szervezet feladata, hogy *megvédje* a bűnelkövetőt a büntető igazságszolgáltatás rendszerétől (általánosanabban: az államtól). Hívei az egyes felsőfokú szociális munkás képző helyek munkatársaiból adódnak.⁴

A képző helyek nem igazán hibáztathatók az igen eltérő nézőpon-

kért, ugyanis az elmúlt néhány évtől eltekintve valóban gyér iránymutatást kaptak a Belügyminisztériumtól és a pártfogó szolgálatoktól azzal kapcsolatosan, hogy milyen szerepre szeretnék felkészíteni a leendő pártfogókat. Mi több, a minisztérium maga is boldog volt, hogy a pártfogó képzés az általános szociális munkás képzés részét alkotta

Az általános szociális munkás képzés

A képzés általános modelljét lehetetlen leírni, ugyanis az alapképzettséget nyújtó *szociális munkás képzés* rendszere maga is hihetetlenül bonyolult. Az Egyesült Királyságban nincs olyan általánosan elfogadott standard, amely önmagában irányadó lenne az egyetemek, főiskolák vagy felsőfokú szakiskolák számára a szociális szakképzés területén. A szociális munka végzésére jogosító egyetemi vagy főiskolai diplomák mellett léteznek egyéves posztgraduális, kétéves diploma előtti kurzusok, valamint két- vagy hároméves tanfolyamok is.

A szociális munkás képzés alapvető problémája az Egyesült Királyságban az, hogy tartama csupán két év. A két évig tartó szakirányú képzés után azonban a képzőhely nem adhat a hallgatónak végzettségi fokozatot (*degree*), csak a szakmai képesítést, jártasságot igazoló engedélyt, oklevelet. A hallgató előtt azonban nyitva áll a lehetőség, hogy az ún. *credit-rendszerrel* (CAT) korábbi tanulmányait beszámíthassa, s azokat magasabb szinten is folytathassa.

Talán a híres angol hagyománytiszteletnek tudható be, hogy a 30 éve folyó vita ellenére, az igen bonyolult rendszert nem voltak képesek megváltoztatni. Egyetlen biztos fogódzó a szociális munkás képzés területén, hogy az összes képző intézmény a Szociális Munka Oktatásának és Képzésének Központi Tanácsa (Central Council for Education and Training in Social Work [CCETSW], a továbbiakban: Képzési Tanács) szakmai felügyelete alá tartozik, amely kimenetszabályozással állapítja meg a szakképesítés követelményeit és a szakma gyakorlásához szükséges és országosan elfogadott oklevél kiállításának feltételeit.

A szakmai nyomás hatására a Képzési Tanács az oktatás időtartamának három évre történő felemelését javasolta, arra hivatkozva, hogy Európa polgári államaiban a szociális munkás képzés legalább hároméves, és 1992 után az Egyesült Európában megnyílik annak lehetősége, hogy más országokból érkező pártfogó felügyelők és szociális munkások munkát vállaljanak Nagy-Britanniában. Ugyanakkor, amennyiben a szociális munkás képzés továbbra is kétéves képzésen alapul az Egyesült Királyságban, az angol szakemberek csak nagy nehézségek árán vállalhatnak munkát Európában. A Kormány akceptálta ugyan a szakmai érveket, de forrásokat nem biztosított a képzés három évre történő felemeléséhez. Egyetértve azonban a képzés tartalma és színvonala megerősítésének szándékával, korlátozott mértékben többletpénzt juttatott az oktatásnak.

Ezek után a Képzési Tanács új képzési formára történő áttérést tett lehetővé 1989-től, és kötelezővé az 1994/95-ös tanévtől kezdődően. Ez a

Szociális Munkás Diploma (Diploma in Social Work)⁵ elnyerését biztosító kurzusok beindítását nyitotta meg. A diploma elnyerésének feltétele a felsőfokú képző intézményben legkevesebb két évig tartó tanulmányok folytatása, valamint szupervízió mellett folytatott szakmai gyakorlat. A Képzési Tanács az általa javasolt új képzési formában az eddiginél sokkal szorosabb együttműködést írt elő a képző helyek és a terepgyakorlat helyszínét biztosító szervezetek számára.

A szociális munkás képzésben részt vevő hallgatónak – tanulmányai befejeztével – képesnek kell lennie arra, hogy megfelelő színvonalú szociális munkát végezzen. A kimeneti szabályozás szerint a Képzési Tanács meghatározta azon *ismeretek körét*, amelyekkel a szakképzett szociális munkásnak rendelkeznie kell, illetve azon *jártasságok színvonalát*, amelyeket elengedhetetlennek vél a szociális munka szakmai színvójának biztosításához. Ezek az alábbiak:

- a szociális munka elmélete és gyakorlata,
- társadalom- és viselkedéstudományi ismeretek, különös tekintettel a társadalomfejlődésre és az emberi magatartásokra,
- társadalom- és gazdaságpolitika,
- szakmai, etikai és erkölcsi kérdések,
- szervezeti struktúra és eljárások,
- jogi ismeretek és azok alkalmazása a megfelelő szakterületekre.

A *pártfogó felügyelő*knek ezen felül elmélyült ismeretekkel kell rendelkezniük:

- a bírósági munkáról,
- a büntető és polgári ügyekben szükséges környezettanulmányok előkészítéséről és megírásáról,
- a pártfogó szolgálat klienseivel végzett közvetlen munkáról,
- az olyan intézményi keretek között folyó munkáról, mint az átmeneti szállás, börtön, foglalkoztató központ, szakképző helyek.

A pártfogó felügyelők képzése

Kezdetben a pártfogó felügyelők önkéntes segítők voltak, akik legtöbbször vallási meggyőződésből próbálták meg az elkövetőket jó útra téríteni. Ehhez igazodóan 1920-1970 között a pártfogók alapvetően a gyakorlati munka során szerezték meg a munkavégzéshez szükséges ismereteket és jártasságokat. Többségben voltak az olyan pártfogók, akik szakmai tudásukat a pártfogó szolgálatok által szervezett szakmai tanfolyamokon szerezték meg. 1970-ben még csak 800 pártfogó felügyelő dolgozott az Egyesült Királyságban, jelenleg kb. 7.000-en vannak. A szabadágelvonással nem járó új szankciók meghonosítása, a pártfogó felügyelők feladatainak egyre komplexebbé válása, s a szervezetnek az igazságszolgáltatás szervezeti rendszerébe tagolódása magával hozta a pártfogó felügyelők szervezett szakmai képzésének beindítását.

Az 1968-as *Seebohm Jelentés*⁶ álláspontja szerint a szociális munkások képzésének azonos elvekre és szakmai jártasságokra kell épülniük, bár-

mely fajta szociális munkát végző intézménynél szerezték is meg azt, vagy bármilyen kliensi csoporttal dolgozzanak is. Ennek megfelelően a *pártfogó felügyelők képzése* a szociális munkás képzéshez kapcsolódott. Az 1984-es, a Pártfogó Felügyelőkre Vonatkozó Szabályok (*Probation Rules*) 26-dik szakasza előírja, hogy a pártfogó felügyelőnek Szociális Munkás Oklevéllel kell rendelkeznie.

Az oktatás jelenlegi rendszere az 1970-es években alakult ki. A pártfogó felügyelőket ma még az általános szociális munkás képzés keretében oktatják. A pártfogói tevékenység azonban a szociális munka speciális területe. Ezért a Képzési Tanács fenntartja magának a jogot, hogy a pártfogói munkához szükséges ismeretek és jártasságok körének meghatározásával az oktatási intézmények munkáját befolyásolja. A speciális kurzusokat elvégző hallgatók is szociális munkás képesítést kapnak, s mellé igazolást arról, hogy a pártfogói munkában speciális jártasságot szereztek.

A képzési rendszer a credit-szisztéma miatt szinte áttekinthetetlen. A továbbiakban megpróbálom a lehető legegyszerűbben összefoglalni a pártfogó felügyelők képzésének sémáját.

A pártfogói irányzatot választó jelölt számára két fő lehetőség van a képzésbe történő bekapcsolódásra:

a) Az alapképzettség megszerzése érdekében a jelölt felsőfokú (*undergraduate*), vagy ún. „fél-felsőfokú” (*non-graduate*) pártfogói specializációt is biztosító szociális munkás kurzust végezhet el. Az előbbi képzés a mi felsőfokú nappali képzésünkhöz hasonló formában történik, s leginkább a középiskolai tanulmányok befejezése után közvetlenül a felsőfokú képzésbe átlépő fiatalok képzésére szolgál. A második forma az olyan idősebb, tapasztalatokkal rendelkező személyek képzését szolgálja, akik formális képesítést nem nyújtó szaktanfolyamokat végeztek. (Az oktatás időtartama mindkét képzési formánál a nappali tagozaton 2 év, illetve a munka mellett folytatott tanulmányok esetében 3 év.)

b) A pártfogói specializáció elvégzésére lehetőségük van olyan személyeknek is, akik már felsőfokú végzettséggel rendelkeznek, s a szociális munka e területére kívánják magukat átképezni. Ha korábbi végzettségük valamilyen módon kapcsolatban van a szociális munkával, a speciális pártfogói kurzus elvégzése 1 évet, a szociális munkához nem kapcsolódó felsőfokú végzettség esetében 2 évet vesz igénybe, s egyben a Szociális Munkás Oklevél megszerzését is biztosítja.

A pártfogó felügyelők *elméleti és gyakorlati képzése* 2 évig tart a következő módon:

I-ső év

A jellemzően őszi, tavaszi és nyári trimeszterekre bontott első év szakmai elméleti anyaga a szociális munka végzéséhez szükséges általános információkat, a társadalomról és a politikai struktúráról szükséges ismereteket, valamint a személyiségfejlődési és pszichológiai alapismereteket tartalmazza.

Már az első évben is végeznek terepgyakorlatot a hallgatók, van olyan képző hely, ahol az őszi trimeszter alatt is 10 napos „ismerkedő” terep-

munkát folytatnak a pártfogó szolgálatnál. Általánosabb azonban, hogy a hallgatók a nyári 6 hetes terepgyakorlatot töltik szociális intézménynél. A Képzési Tanács előírása szerint a hallgatók az első évi rövidebb idejű terepgyakorlatot nemcsak a választott szakirányuknak megfelelő, hanem bármely szociális munkával kapcsolatos intézményben is teljesíthetik.

II-dik év

A szintén három trimeszterre felosztott képzési idő első trimesztere általában elméleti oktatásból áll, s a második két időszakot töltik a hallgatók a terepen. A tanintézeti munka előadások hallgatásából, beszámoló készítéséből és vizsgák letételéből áll. A hosszú terepgyakorlat csak a választott specializációnak megfelelő intézménynél teljesíthető. A terepen tereptanár felügyeletével ismerkednek a gyakorlati problémákkal, esettanulmányokat és dolgozatokat írnak, és a gyakorlat befejeztével a tereptanár részletes értékelést készít a hallgató munkájáról.

A II-dik évi terepgyakorlat időtartama nem lehet kevesebb 6 hónapnál, s legkevesebb 80 napot kell a hallgatónak a gyakorlatban eltöltenie ahhoz, hogy oklevelét elnyerhesse.

A Képzési Tanács az új Szociális Munkás Diploma útjára bocsátásakor, 1990-ben ismét összefoglalta a minősítés elnyeréséhez szükséges, s a szakképzett *pártfogó felügyelőtől* elvárt ismeretek, készségek és jártasságok körére vonatkozó *követelményeket*.⁷

A Képzési Tanács továbbra is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a pártfogó felügyelőknak mindazokkal az ismeretekkel és jártasságokkal rendelkezniük kell, amelyek a szakképzett szociális munkástól is elvárhatók.

1. A pártfogó felügyelők képzésénél figyelembe veendő *tényezők és jellemzők* körében megállapítja, hogy a pártfogó szolgálat felhasználja a szociális munka ismeretanyagát, épít értékeire és használja eszközeit (beleértve a közösségi szociális munka módszereit is). Alapvető jellemzője, hogy az igazságszolgáltatási rendszer keretén belül működik, bár feladatköréhez tartoznak a bíróság polgári ügyeivel kapcsolatos egyes tevékenységek is.

Határozottan leszögezi, hogy a pártfogói képzés a képző intézmény és a pártfogó szolgálatok közös felelőssége.

2. Részletesen felsorolja azokat a *területeket*, amelyekről a kvalifikált pártfogó felügyelőnek ismeretekkel kell rendelkeznie. Ezek:

- elkövetői magatartás,
- a bűnözéssel kapcsolatos társadalmi reakciók és megoldások,
- az igazságszolgáltatási rendszer,
- a büntetőpolitika elmélete, jogi alapjai és a gyakorlat,
- a jogi ismeretek és a pártfogói munka,
- a polgári ügyekkel kapcsolatos pártfogói tevékenység,
- a szervezeti kérdések,

– a diszkrimináció különféle fajtáira vonatkozó ismeretek, s az ügyféli egyenlőséget biztosító gyakorlati ismeretek.

3. A pártfogó tevékenységét meghatározó *értékek* körében elvárja, hogy a hallgató:

– megértse és értékelje a tevékenység során felmerülő etikai kérdéseket és dilemmákat,

– felismerje a etnikai megkülönböztetéstől mentes gyakorlat szükségességét, és

– legyen képes a bíróság, az elkövető, a pártfogó szolgálat, a család és a szélesebb közösség közötti feszültségek kezelésére.

4. A felelősségteljes *szakmai gyakorlat* folytatásához elengedhetetlenül szükséges:

a) A pártfogó felügyelő jelölt gyakorlati jártasságainak és készségeinek megléte, valamint annak a szerepnek a felismerése és elfogadása, amelyben a pártfogó a bíróság segítőjeként működik.

b) Az értékelés, a tervezés és az esetkezelés körében a pártfogó megfelelően értékeli a bűnelkövető magatartást, és az ezzel kapcsolatos büntetőjogi és egyéb következményeket, valamint a kezelésére felhasználható eszközöket.

c) A szabadságelvonással nem járó jogkövetkezményekkel kapcsolatosan a jelölt képes legyen egyéni esetkezelés, családgondozás és csoportmunka végzésére. E körben széles körű ismeretekkel és megfelelő képességekkel kell rendelkeznie ahhoz, hogy megfelelő kapcsolatot alakítson ki az elkövetővel, az egyéb intézményekkel és a hatóságokkal, megfelelően értékelje a felmerülő problémákat, tudjon és merjen dönteni a szükséges helyzetekben.

d) Képes legyen az információs rendszer gyakorlati használatára és fejlesztésére, a felügyeleti eszközök alkalmazására, és az értékelő elemzésre.

e) Meg kell szereznie azokat az ismereteket, amelyek segítségével a faji előítéletek lényegét megérti, küzdhet ellenük, valamint képesnek kell lennie arra, hogy az etnikailag és kulturálisan megosztott társadalomban hatékony munkát végezzen.

Mindebből az is kitűnik, hogy számtalan átfedési pont van a szociális munkás és a pártfogó felügyelő tevékenységében, s jó néhány olyan ismeret és jártasság van, amelyet a pártfogó felügyelők is az általános képzés keretében szereznek meg.

A pártfogói munkához azonban széles körű *speciális ismeretek* is szükségesek. A Képzési Tanács és a Belügyminisztérium közös megkötése szerint azok a pártfogói specializációval rendelkező képző intézmények alkalmasak a Belügyminisztérium anyagi támogatásának elnyerésére, amelyeknél e speciális ismeretek oktatása a képzési program 35-40%-át eléri.

A tanulmányok befejezése után a Belügyminisztérium a végzős hallgatónak nem garantálja, hogy végzettségének megfelelően pártfogó felügyelőként tud majd elhelyezkedni. (Ám szociális munkásként bárhol elhelyezkedhet.) Ahhoz azonban joga van, hogy jelentkezését Nagy-Bri-

tannia területén bárhova benyújtsa, ahol a pártfogó szolgálatnál szabad státus van. Ha el is nyeri az állást, véglegesítésére csak egy év múlva kerülhet sor, mert egy ún. *próbaévet* kell letöltenie. A próbaidős pártfogó felügyelő munkaterhe kisebb, mint véglegesített kollégáié, alacsonyabb esetszámmal dolgozik, és kevesebb környezettanulmányt kell elkészítenie, továbbá egy idősebb, tapasztalt kolléga felügyelete mellett végzi munkáját. 10 hónap eltelte után válik belőle „teljes jogú” pártfogó felügyelő, s a 12-dik hónap után minősítik munkáját. Ezen időszak alatt illeszkedik be a pártfogói szolgálat rendszerébe, és győződik meg ő maga illetve a munkatársi gárda, valamint a pártfogó szolgálati bizottság arról, hogy alkalmas-e a véglegesítésre. Az egy év alatt különböző speciális továbbképzési vagy specializációs tréningeken vesz részt, amelyeket a legtöbb esetben a pártfogó szolgálaton belül szerveznek. A státuson történő véglegesítés után minden pártfogó felügyelőnek évente legalább egy hetet saját továbbképzésére kell fordítania.

A pártfogó felügyelők továbbképzési rendszere

Mint az eddigiekből is kitűnik, a pártfogó felügyelők képzése nem fejeződik be a munkábaállással. Továbbképzési rendszerük több elemű. Lehetőségük van:

- a) magasabb fokozatot nyújtó általános képzésben való részvételre,
- b) speciális ismeretek oktatási rendszerű, vagy tanfolyamokon történő elsajátítására, valamint

- c) képzés útján tereptanárrá válásra.

ad a) A felsőfokú oktatási intézményeknél a szociális munkások számára szervezett általános továbbképzésbe történő bekapcsolódásra a pártfogó felügyelőnek is lehetősége van. A Képzési Tanács 1989 augusztusában tette közzé a szociális munkások továbbképzési rendszerére vonatkozó új szabályozást⁸, amelyet az elkövetkezendő 5 évben az egész ország területén általánosan elérhetővé kíván tenni. A továbbképzés új szabályozására különösen azért volt szükség, mert a korábbi utóképzés keretében elvégzett tréningek nem igazoltak semmiféle formális végzettséget, és mert igen nagy a nyomás a kétéves képzéssel szociális munkás oklevélhez jutó szakemberektől arra, hogy az egyetemi fokozat megszerzése is elérhetővé váljék számukra. A továbbképzés a credit-beszámítási rendszerre épül.

ad b) Egy-egy területről mélyebb, alaposabb ismeretek szerzésére a pártfogó felügyelők számára is két út járható. (A beiskolázást a pártfogó felügyelő által végzett munka, illetve a team munkájához szükséges tapasztalatok megszerzése indokolják.)

– A felsőfokú tanintézetek ún. szendvics-kurzusai, amelyek bármely olyan szakember számára nyitva állnak, aki az adott terület iránt – munkájával összefüggésben – érdeklődik. Ilyen pl. a Kenti Egyetem alkoholkezeléssel és tanácsadással foglalkozó 12 hónapos kurzusa, amely nem köti ki a jelentkezők minimális végzettségét, csak azt kívánja meg, hogy

a jelölt képes legyen a kurzust elvégezni, s e képességéről felvételi be-szélgetés alapján győződnek meg. A kurzus elvégzéséről az oktatási intézmény tanúsítványt állít ki.

– A speciális ismereteket adó továbbképzés másik formáját maguk a pártfogó szolgálatok nyújtják. Az ilyen tréningek beindítása nagyban függ a pártfogó szolgálatok anyagi lehetőségeitől. A West Yorkshire-i Pártfogó Szolgálat 1989/1990-ben pl. az alábbi tanfolyamokat indította:

környezettanulmány készítése,
 bírósági munka,
 a pártfogói munka megszervezése,
 a mentálisan sérült személyekkel való foglalkozás,
 az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítétekkel való munka,
 a szegénység kérdései (különösen a fiatalok bűnelkövetőkkel kapcsolatosan),
 a szexuális bűncselekményt elkövetők,
 a gyermekvédelem,
 a pártfogói munka gyakorlatának közösségi megközelítése,
 az utógondozás,
 az önkéntesek segítségnyújtásának szervezése,
 tanácsadási módszerek,
 csoportmunka,
 alkohol- és drogfüggőség problémái,
 szemtől-szemben az erőszakkal.

Ezeket kívül külön, ún. „ismeret-felfrissítő” kurzust szervezett olyan szakemberek számára, akik másik munkaterületre térnek át, vagy elhagynak valamilyen speciális munkaterületet.

ad c) Az elmúlt néhány év felismerése az elméleti és a terepgyakorlati képzés összekapcsolásának szükségessége. A Képzési Tanács, biztosítandó a szociális munkás képzés terepgyakorlati részének képzési színvonalát, a *tereptanárok képzésének* új tervezetét⁹ tette közzé.

A terepintézménytől megkívánja a gyakorlaton lévő hallgatókkal kapcsolatos, korábban szerzett tapasztalatok meglétét, a tereptanári munka végzésére megfelelő stáb-tag alkalmazását, a terepgyakorlat biztosításának megfelelő feltételeit stb. Ha a terepgyakorlati intézmény ezekkel a feltételekkel rendelkezik, 5 évnyi időtartamra jelölhet ki a munkatársak közül olyan személyeket, akik tereptanárokként működnek közre a szociális munkás képzésben. A kijelölés feltételei: a jelölt Szociális Munkás Oklevéllel, Szociális Munkás Diplomával vagy Szociális Szolgálati Oklevéllel rendelkezzen; ezen felül legalább két éves utóképzés teljesítését tudja igazolni; és a jelölését megelőző két évben szociális munkás képzésben részt vevő hallgatók terepgyakorlati felügyeletét már ellátta. Az ilyen jelöltek megfelelő képzés után – melynek egy részét teszi csak ki a 250 órás kurzus elvégzése –, a Képzési Tanácstól elnyerhetik a Tereptanár címet (*Practice Teaching Award*).

Javaslatok a magyar pártfogó felügyelői képzési rendszer kialakítására

Büntetés-kiszabási rendszerünkben a börtönbüntetések elkerülését lehetővé tevő megoldások alig nyertek polgárjogot. A szabadságelvönással nem járó büntetőjogi jogkövetkezmények előnyei azonban könnyen beláthatóak, mert alkalmazásuk emberibb, ésszerűbb, és sokkal olcsóbb, mint a börtönbüntetés végrehajtása, nem is beszélve a reintegrációt biztosító feltételek kedvezőbb voltáról

- a családi kapcsolatokban,
- a munkavállalásban,
- a képzési és iskolázási lehetőségekben, valamint
- a bűncselekménnyel okozott kár megfizetése vonatkozásában.

A szabadságelvönással nem járó szankció végrehajtásával, a sértettnek nyújtandó kártérítéssel, a köz javára végzett munkával a „szemtől-szembeni” felelősség erősödik, „megfoghatóvá” válik az a személy (vagy közösség), akinek az elkövető felelősséggel illetve jóvátétellel tartozik.

Az eddigi hazai tapasztalatok azt mutatják, hogy a pártfogó felügyeleti rendszer nem működőképes akkor, ha csak a működés jogi feltételeit teremtik meg. De nem működik akkor sem, ha nem helyezzük el az igazságszolgáltatás rendszerében, és ha nem határozzuk meg szerepét a büntető eljárásban. Továbbá nem működik akkor sem, ha a segítő-gondozó tevékenység megfelelő infrastruktúrája hiányzik, ha nem támogatják szociális segítő intézmények, ha nincs szociális ellátórendszer. S ha mindez megteremtődik, akkor van igazán szükség olyan megfelelően képzett pártfogó felügyelőre, aki feladatát magas szinten látja el, rendszerbeli funkcióját pontosan átlátja, és a rendelkezésére álló valamennyi eszközt igénybe véve segíteni tud.

Az új szemléletű pártfogói tevékenység kialakításához elengedhetetlenül szükséges a pártfogók szakmai felkészültségének biztosítása. A jelenlegi helyzet, amelyben jogász és pedagógus, óvónő és műszaki végzettségű szakember egyaránt hivatásos pártfogó lehet, tarthatatlan. A képzés területén kétirányú változtatásra van szükség.

Egyrészt meg kell teremteni a pártfogó felügyelői képzés egységes rendszerét, meghatározva azokat a feltételeket és standardokat, amelyek birtoklása nélkül senki sem válhat hivatásos pártfogóvá.

Másrészt meg kell erősíteni a jelenleg pártfogó felügyelői munkát végző hivatásos pártfogók szakmai képzését.

Miért van erre szükség?

Nyilvánvaló, hogy a jogász szakképzettségű pártfogó a munkájához szükséges büntetőjogi, eljárásjogi és kriminológiai ismeretek birtokában van, ám viszonylag csekély ismeretekkel rendelkezik az „embertudományok” köréből. A pártfogó felügyelő feladatköre azonban nem kizárólagosan jogász, hanem sokkal inkább *szociális szakemberi* ismereteket kíván, s az e szakmához szükséges készségeket, jártasságokat a jogi karon nem oktatják. Az egyéb végzettségű szakemberek pedig lehet, hogy képzésük során többet kaptak az „embertudományokból”, viszont társa-

dalomismeretük hiányos, munkájuk végzéséhez szükséges jogi ismereteik felszínesek, s azok megszerzése esetleges.

Mindezek előrebocsátásával, az a határozott álláspontom alakult ki, hogy *a pártfogó felügyelői képzést Magyarországon a szociális munkás képzésbe kell integrálni, s a pártfogó képzést mindvégig azzal egységes rendszerben célszerű tartani.*

Javaslatom indoka alapvetően az, hogy mind a pártfogó felügyelői, mind a szociális munkás szakma *azonos értékek* elfogadása alapján működik. Annak érdekében, hogy a szociális munka alapértékei a hivatásos pártfogói szakmában is kialakulhassanak, megerősödhesse és bensővé válhassanak, az szükséges, hogy a pártfogók szociális munkásként fogalmazzák meg magukat. Magyarországon ez különösen fontos, hiszen egy önálló szakma – az általános és speciális szociális munkás szakma – alapértékeit kell megteremteni. A felsőfokú oktatási intézményeknél jelenleg folyó általános szociális munkás képzés minden tekintetben megfelel a pártfogó felügyelők alapképzettségére vonatkozó szakmai elvárásoknak.

A hivatásos pártfogó azonban nem általános szociális munkás, hanem – a kialakult terminológiát használva – *szak-szociális munkás*, azaz meghatározott területre, meghatározott tevékenységi körre kiképzett speciális szakember. *Tevékenysége fogaskerékként kapcsolhatja össze a büntető- és a szociálpolitikát, s személyével a büntetőjogilag értékelhető magatartások állami kontrolljában a szociális munka juthat kiemelt szerephez.*

Felelősségteljes pártfogói munkát végezni csak *megalapozott szakmai tudás* birtokában lehetséges. A szakmára való alkalmasság meghatározott ismeretek megszerzéséből, készségek elsajátításából, értékek interiorizálásából és meghatározott személyiségjegyekből tevődik össze.

A megfelelő szakmai tudás kialakulásához alapkövetelmény, hogy a pártfogói képzésben megfelelő hangsúlyt kapjon:

- a kriminológia,
- a jog, különösen a büntetőjog, valamint a pártfogással és a büntetés-végrehajtással kapcsolatos joganyag,
- a bírósági eljárási szabályok és gyakorlat, illetve az ítélkezési gyakorlatra vonatkozó ismeretek,
- az elkövető szociális környezetének ismertetéséhez és értékeléséhez szükséges ismeretek,
- a pártfogói munka gyakorlatának egyéb vonatkozásai, a mindennapi munka megszervezése, köztük a nyilvántartásra és adatkezelésre vonatkozó ismeretek,
- az elkövetőkkel kapcsolatos speciális problémák (alkohol és kábítószer, hajléktalanság stb.),
- a faji előítéletektől mentes és a kisebbségek irányában szenzitív képzés és gyakorlat.

A képzés során annak tudatosítására kell törekedni, hogy a deviáns magatartások egyéni és tömegjelenség-szinten is értelmezhető konfliktus-megoldási módok, s mint ilyenek, a társadalmi fejlődéssel szükségszerűen együttjáró negatív kísérőjelenségek, amelyek csökkentése csak tudatos és átfogó társadalompolitikai programmal lehetséges. Ez első meg-

közelítésben a pártfogót terhelő napi teendők szempontjából talán túlságosan elvontnak tűnik, de a képzés során „aprópénzre” váltható a deviáns viselkedés fő megnyilvánulási formáinak, társadalmi lényegének, az ezeket termelő reprodukciós folyamatoknak a bemutatásával, a deviancia-kezelő intézményrendszer, illetve a jogi szabályozás és a szankciók szerepének megértetésével. A büntető anyagi és eljárásjognak hangsúlyozott szerepe van a tanulmányok során: a büntetőjogi felelősség sajátosságainak, az alapelveknek, a szankciórendszernek megismertetése elsőrendű feladat.

Arra kell törekedni, hogy a stúdium végén a hallgató ismerje és felismerje a társadalompolitika, a büntetőpolitika és a szociálpolitika szerepét a deviáns magatartásformák kezelésében, s áttekintéssel rendelkezzen a devianciákat kezelő intézményekről, a joggyakorlatról, s ennek garanciális biztosítékairól.¹⁰

Természetes, hogy a pártfogó felügyelőnek a szakma elméleti ismeretein túlmenően megalapozott *gyakorlati jártasságokkal* is rendelkeznie kell. A deviáns magatartásformákra s különösen a bűnözésre vonatkozó jogi ismeretanyaggal kapcsolatos feldolgozó-alkalmazó készség kialakulását, a szükséges gyakorlat megszerzését a képzés során a terepmunka és a szemináriumi gyakorlatok alakítják ki. A szociális munkás képzés jelenlegi rendszere e gyakorlati feltételnek eleget tesz, hiszen az általános szociális munkás szakképesítés megszerzése során ezer órát gyakorlati terepmunkával kell eltölteni. Elképzeléseim szerint az *igazságszolgáltatási szakirányt* választó szociális munkás hallgatók e terepgyakorlatot kötelezően valamelyik hivatásos pártfogói szolgálatnál teljesítenék.

Üdvösnek tartanám, ha az igazságszolgáltatási szakirány nemcsak a jövőendő hivatásos pártfogó felügyelők számára állna nyitva, hanem a börtönnevelők, a börtön-utógondozók, az ún. „félutas házak” munkatársai, stb. számára is, azaz minden olyan szakember képzésének gyűjtőhelye lenne, aki bűncselekmény elkövetése kapcsán kerül kapcsolatba az elkövetővel; s tevékenységét az ellenőrzés mellett a segítő vonások szükségessége is jellemzi.

A pártfogó felügyelők nappali *alapképzése* mellett, a jelenleg pártfogói munkát végző hivatásos pártfogó felügyelők *továbbképzését* 1 éves *szaktanfolyami képzés* beindításával lehetne megoldani.

A továbbképzést három modulban, havonta egyheti tanulási időszakkal célszerű megszervezni.

Az első (vagy alapozó) modulban a pártfogók társadalom-, és emberismereti, szociálpszichológiai, valamint szervezetszociológiai tárgyakat hallgatnának, s kiscsoportos önismereti tréning segítené őket személyes problémáik kezelésében.

A második modulban célzott büntetőjogi, eljárásjogi, kriminológiai, büntetéstani ismereteket szereznének.

S végül a harmadik modulban a szociális munka módszereinek elsajátításával lehetne az elmélet és a gyakorlat közötti kapcsolatot megteremtteni.

A továbbképzés során mindvégig erősen kell építeni azokra a gyakor-

lati ismeretekre, amelyeknek a pártfogó felügyelők már eddig is birtokában vannak. A fent felsoroltakat a munka hatékony megszervezéséhez segítséget nyújtó alapozó tárgyak egészítenék ki. E képzési formához önálló terepgyakorlat nem kapcsolódna, hisz a hallgatók munka melletti képzésben vesznek részt.

A továbbképzés a Jogi Továbbképző Intézetben szervezhető meg, s ennek anyagi feltételeit az Igazságügyi Minisztérium biztosíthatná.

A szabadságelvonással nem járó szankciók csak akkor válhatnak a szabadságvesztés valódi alternatíváivá, ha a pártfogó felügyelet végrehajtásának személyi, anyagi és intézményes feltételei biztosítottak. A jelenlegi megoldás szerint a jogalkotó úgy építette be a szabadságelvonással nem járó szankciókat a büntetési rendszerbe, és úgy presszionálta egyre szélesebb körű alkalmazásukat, hogy mindeközben elfelejtette a működés szakmai, gazdasági, infrastrukturális hátterét megteremteni, következtésképp a pártfogókra hárította át a reintegráció feltételeinek megkeresését, megteremtését. E feladatnak, különösen a megváltozott társadalmi körülmények között, nem tudnak megfelelni. S ha e területen nem történik változás, akkor továbbra is csak a hivatásos pártfogók önfeláldozó munkájára, a pártfogók személyes „ügyességére” számíthatunk, erre azonban egy szervezet tevékenységét hosszú távon felépíteni nem lehet.

Jegyzetek

1. D.A. Coleman: Home Office Review of Probation Training. Final Report. July, 1991. Kézirat.
2. Central Council for Education and Training in Social Work:
 - Improving Standards in Practice Learning. CCETSW Paper 26. August 1989.
 - Requirements and Regulations for the Diploma in Social Work. CCETSW Paper 30. September 1989.
 - The Requirements for Post Qualifying Education and Training in the Personal Social Services. CCETSW Paper 31. December 1990.
3. *Green Paper*, „Supervision and Punishment in the Community: A Framework for Action”. February 1990. *White Paper*, „Crime, Justice and Protecting the Public”. February 1990.
4. D.E.R. Faulkner: „Future of the probation Service: A View from Government”. In: Shaw, R. és Haines, K. (eds.) *The Criminal Justice System: A Central Role for the Probation Service*. Institute of Criminology, University of Cambridge, 1989.
5. Requirements and Regulations for the Diploma in Social Work, CCETSW Paper 30. id. mű.
6. *Seeborn Report*, Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services. HMSO London. 1968.
7. Requirements for Probation Training in the Diploma in Social Work in England and Wales. CCETSW Paper, 4.7. 1990.
8. The Requirements for Post Qualifying Education..., id. mű.
9. Improving Standards..., id. mű.
10. Lásd: Tantárgyprogram-tervezet a kriminálszociológia és büntetőjogi ismeretek tantárgyhoz. ELTE Szociálpolitikai Tanszék, Budapest 1990. (Kézirat)

„Nem reziduális jóléti államra van szükség...”

(Beszélgetés Nicholas Barr-ral, a Világbank tanácsadójával)

1992. június 1–3 között Magyarországon regionális szemináriumot szervezett a Világbank Gazdasági Fejlesztési Intézete „A gazdasági átalakulás és a biztonsági háló Közép- és Kelet-Európában” címmel, hat átalakulóban lévő közép- illetve kelet-európai ország felelős szociálpolitikusai számára. A meghívottak tehát az illetékes (pénzügyi és jóléti) minisztériumok vezető tisztviselői, illetve jóléti intézmények és szakszervezetek felelős munkatársai voltak.

A szemináriumon részt vett a Világbank több vezető munkatársa, így a (viszonylag újonnan alapított) Emberi Erőforrásokkal foglalkozó részleg igazgatója és néhány munkatársa, továbbá jelentékeny nemzetközi szakértők. A világbank „színeiben” volt jelen Nicholas Barr, aki két éve a Világbank állandó tanácsadójaként dolgozik, egyébként azonban a *London School of Economics* tanára, és a jóléti közgazdaságtan egyik kiemelkedő művelője. Véle készült az alábbi interjú, amely a szeminárium legvitatottabb kérdéseire helyezi a hangsúlyt.

– *Néhány éve ezzel a címmel jelent meg tanulmánya: „A jóléti állam mint a gazdasági hatékonyság eszköze”. Hogyan értendő ez?*

– Tévedés azt gondolni, hogy a nyugati országokban a jóléti államok csak a szegények védelmét szolgálják. A magánpiacok egy sor esetben kétségkívül nagyon hatékonyak. A gazdaságelmélet új eredményei szerint azonban néhány fontos területen kudarcot vallanak. Komoly kockázatokra, mint a munkanélküliség, az infláció, vagy súlyos egészségügyi kockázatok, magánpiacon technikai okokból nem köthető biztosítás. Ez azt jelenti, hogy számos pénzbeni ellátás, az egészségügy vagy az oktatás nem olyan áruk, amelyeket a magánpiacok, ha magukra vannak hagyva, hatékonyan tudnának kezelni. A jóléti állam tehát nemcsak arra való, hogy jövedelmi újraelosztási célokat szolgáljon (esetleg nincsenek is ilyen céljai), hanem hogy olyan problémákat kezeljen, amelyeket a magánpiacok nem vagy nem hatékonyan oldanak meg.

– *Szóval akkor elég, ha az állam azok oktatását stb. oldja meg, akik a magánpiacot nem képesek megfizetni?*

– Hosszú évek óta az egyik legnagyobb ideológiai harc a piac és az állam egymáshoz viszonyított szerepe körül folyik. Azt hiszem, alapjában elhibázott dolog erről ideológiai alapon vitatkozni. Az kétségkívül ideo-

lógiai kérdés, hogy mennyi újraelosztást akarunk a gazdagoktól a szegények felé. Ha azonban erről a kérdésről megszületett a politikai döntés, akkor a piac és állam viszonya már csak technikai, hatékonysági kérdés.

Tudjuk, hogy a magánpiac automatikusan hatékony, ha néhány feltétel teljesül. Így, többek között, kompetitív piac kell, vagy, ami különösen fontos, a fogyasztóknak megfelelő információval kell rendelkezniök. Ha a technikai feltételek teljesülnek, a magánpiac hatékony lesz. Ez, mondjuk, a helyzet az élelmiszerek, a ruha, a gépkocsik esetében. Ezért ha e területeken van újraelosztási célunk, például az, hogy a szegények is megfelelően táplálkozzanak, akkor inkább pénzt adjunk nekik, mint közvetlenül élelmiszersegélyt. Vannak azonban területek, amelyek esetében a közgazdasági elmélet azt igazolja, hogy a magánpiac nem lesz hatékony, vagy egyáltalán nem fogja megtermelni a szükséges terméket. Egymással versenyben álló magánbiztosítók például sosem fognak munkanélküli segélyt nyújtani. Nagy egészségügyi kockázatokat magánbiztosítók nem fedeznének. Sokan a pénzpiacok technikai problémái miatt nem juthatnának oktatáshoz: megfelelő biztosítékot jelentő vagyon nélkül nehéz tanulásra kölcsönt fölvenni.

Ilyen okokból az államnak óriási szerepe van az egészségügyben, az oktatásban, vagy bizonyos pénzbeni ellátásoknál. A szervezeti megoldások eltérhetnek. Az állami (kötelező) nyugdíjrendszert számos nyugati országban kiegészíti magánbiztosítás. Nem kell, hogy az egész egészségügyet az állam finanszírozza, vagy hogy minden ellátást az állam nyújtson. De – technikai okok miatt – az állam szerepe jelentős kell, hogy maradjon az egészségügy finanszírozásában, s még inkább az orvosi ellátás szabályozásában. Az állami szerepvállalás ezért maradt igen számottevő valamennyi OECD országban. Nem reziduális jóléti államra van tehát szükség, amely csak a szegényeknek ad oktatást vagy orvosi ellátást. Az államnak e területeken az egész lakosságot kell ellátnia, hiszen nem a szegények felé történő újraelosztás, hanem a gazdasági hatékonyság indokolja ezt a működését.

– Ön a Világbank állandó szakértője. A Világbank fejlesztési bank. Miért vált ilyen hangsúlyossá a Világbanknál, hogy szociálpolitikával foglalkoznak?

– Mint minden intézmény, a Világbank is tanul saját tapasztalataiból. Realizálta például a világ más területein, hogy a gazdasági átmenetnek igen súlyos szociális költségei lehetnek a lakosság egyes csoportjai számára. Ezeket a tapasztalatokat most azokban a politikákban érvényesíti, amelyeket a közép- és kelet-európai országok számára javasol.

Legalább három okból foglalkozik a szegénység enyhítésével. Először – ez a személyes véleményem is – a szegények segítése alapvetően erkölcsi okokból fontos. Másodszor, életbevágó, hogy a megkezdett gazdasági reformprogramok politikailag fenntarthatók legyenek. Egy további ok, amit sokszor nem eléggé értenek meg, az, hogy ha modern gazdaságot akarunk, akkor ehhez hatékony munkaerőpiac is szükséges. A munkaerőnek tehát el kell tudnia mozdulni a kevésbé termelékeny munkahelyekről a termelékenyebbek felé. Ez sajnálatosan, de szükségszerűen azt

jelenti, hogy az embereknek munkanélküliségi periódusokon kell átmenniök. A munkanélküliség azonban erkölcsileg és politikailag csak akkor elviselhető, ha van erre az esetre biztonsági védőháló. Vagyis hát a munkanélküli ellátásra (mint az egészségügyre és oktatásra) hatékonysági, és emellett méltányossági okokból van szükség.

– *Biztonsági hálóról beszél. Magyarországon ezt sokan a szociális segéllyel azonosítják. Ez megegyezik a Világbank, illetve az Ön nézetével?*

– Ha, mint Magyarországon, sokáig viszonylag egyenletes volt a keresetek illetve a jövedelmek eloszlása, akkor az embereket foglalkoztatással, családi pótlékkal és a nyugdíj segítségével többnyire a szegénységen kívül lehet tartani. Ilyen esetben csak egy maradékelvű, reziduális szociális segélyrendszerre van szükség, hogy a réseken mégis áthullókat segítse. Nyugaton a munkaerőpiaci rendszer léte miatt sokkal szélesebb a védőháló. A bérekről nem adminisztratív úton döntenek, hanem azokat a piaci erők határozzák meg, hozzájárulva a munkaerőpiac hatékony működéséhez. Így a bérek tágabb határok között szóródnak, mint Magyarországon a múltban.

Am ha hatékonysági okokból a keresetek erőteljesen szóródnak, akkor más eszközökkel, elsősorban szociálpolitikai pénzbeni járandóságokkal lehet eljutni a kívánatosnak tekintett jövedelemeloszláshoz. Ebből adódóan – az egyik lehetséges felfogás szerint – valamennyi (szociálpolitikai) pénzbeni juttatás, azaz a munkanélküli járadék, a nyugdíj, a családi pótlék, valamint a szociális segélyezés is kiegészítő elosztási rendszerként a „biztonsági hálóhoz” tartozik. Vagyis hát két célról beszélünk: a hatékonyságról és a méltányosságról, és két eszközről, a munkaerőpiacról és a pénzbeni ellátásokról.

Egy másik felfogás szerint, és azt hiszem, ez felel meg a Világbank álláspontjának, a biztonsági háló értelme az előbbinél sokkal szélesebb. Nem csak a pénzbeni ellátások reaktív vetületét veszi figyelembe. A biztonsági hálóhoz tartozónak tekinti az emberi tőkébe való beruházásokat is, azaz az oktatás és az egészségügy is a biztonsági háló elemei.

– *Mégis, az állami költségek korlátozásának szükségessége miatt sokan úgy vélik, hogy a lehető legtöbb szociális ellátást jövedelemigazoláshoz kellene kötni, s a valóban rászoruló egyénekre koncentrálni „célzottabbá” kell tenni. Hogyan gondolkodik erről?*

– A célzás mögöttes motívuma természetesen az, hogy a szegényeknek adjunk, s a nem-szegényeknek ne adjunk. A kérdés az, hogy hogyan azonosítjuk a szegényeket. Elvileg ennek két módja van. Az egyik az, hogy megvizsgáljuk az egyének jövedelmeit, s a juttatást, az alacsony jövedelem igazolásához kötjük. Ez a célzás legdirektebb módja – ám adminisztratív terhes és költséges. Gyakran megköveteli, hogy tapintatlan alapossággal betekintsünk az emberek életkörülményeibe. Ráadásul a munkavállalással szemben igen jelentős ellenérdekeltséget hozhat létre. Olyan eszköz tehát, amelyet csak akkor szabad használni, ha semmi más módszer nincs.

A célzás második módja az, ha a pénzjuttatást nem a jövedelemhez, hanem az egyén (család) valamilyen más jellemzőjéhez kötjük. Ha van olyan sajátossága amely aránytalanul nagy mértékben fordul elő az ala-

cseny jövedelműek körében, akkor az ellátást ezen mutatóhoz kötve is hatékony célzást lehet elérni. Például (ellátás nélkül) a munkanélküliek között aránytalanul sok a szegény, de ugyanez igaz a betegekre vagy az idősekre is. A gyermekes családok nem mindig szegények: valamennyien ismerünk többgyermekes gazdag családokat. Ám a többgyermekesek aránytalanul nagy része szegény. Ez nem a véletlen műve. Az eltartott gyerekek szülei tipikusan az átlagnál fiatalabbak, s így életpályájuk kereseti ívének az elején vannak. Azután tipikusan igaz, hogy a gyermek születése előtt többnyire két kereső van a családokban, s a gyermek megérkezése után – legalább egy ideig – csak egy kereső lesz. A jövedelmek tehát akkor alacsonyabbak vagy csökkenőek, amikor a szükségletek nőnek. Az empirikus adatok a többgyermekes családok helyzetéről mondtakat alátámasztják.

A munkanélküliség, a betegség, az idős kor, a sok gyermek a szakirodalom szerint a szegénység mutatói, indikátorai. A juttatásokat ezen indikátorok szerint nyújtva igen hatékony célzást lehet elérni, mellőzve az egyéni jövedelem vizsgálatát. Ennek sokféle előnye van. Az indikátorok sokkal könnyebben mérhetőek és követhetőek, mint az egyéni jövedelmek. A követést az egyén életébe való beavatkozás nélkül meg lehet oldani. Az adminisztráció sokkal hatékonyabb lehet. Ahhoz például, hogy megállapítsuk, jogosult-e valaki családi pótlékra, csak a gyerek születési bizonyítványára van szükség. Ha pedig egyszer a jogosultságot megállapították, akkor a családi pótlék minden további eljárás nélkül folyósítható a gyerek 16 éves koráig (vagy ameddig a törvény ezt előírja). Az adminisztratív költségek így nagyon csekélyek.

Mindemellett ha az indikátorok alapján nyújtják az ellátást, akkor a munkára való ellenősztönzés kisebb, illetve elkerülhető.

Iszonyatos hiba tehát azt állítani, hogy csak mert egy ellátást nem kötnék jövedelemigazoláshoz, már rosszul célzott. Amikor egy-egy konkrét jobbmódú családra hivatkoznak, s ezzel érvelnek a családi pótlék rossz célzottsága mellett, ez körülbelül olyan, mintha valaki a dohányzás ártalmait tagadja egy nagybácsira hivatkozva, aki napi 40 cigarettát szívott egész életében, és mégis 90 évet élt.

– Ön, illetve a Világbank tehát ma az univerzális, mindenkinek nyújtott családi pótlék mellett foglal állást. De vajon hosszabb távon, jobb gazdasági körülmények mellett is indokolt-e ezt az álláspontot fenntartani?

– Ha az OECD országokat tekintjük, ezek majdnem valamennyien gazdagabbak, mint Magyarország. Ennek ellenére mindegyikben van relatív szegénység; mindegyikben elég széles határok között szóródnak a keresetek és jövedelmek; és mindegyikben arra szolgál a pénzügyi juttatások rendszere, hogy a szegénységet megakadályozza vagy korrigálja. Ezekben az országokban is, Magyarországhoz hasonlóan, olyan juttatási rendszert akarnak, amely anyagilag elviselhető, minimalizálja a munkára ellenősztönzést, s olcsón és hatékonyan adminisztrálható. Épp ezért gyakorlatilag minden OECD ország túlnyomórészt továbbra sem köti jövedelemigazoláshoz az olyan ellátásokat, mint a munkanélküli járadék, a táppénz, a nyugdíj, a családi pótlék. A 24 OECD ország közül (Törökorszá-

got most nem tekintve) összesen két fejlett ország van, Ausztrália és Új-Zéland, amelyek szinte kizárólag jövedelemigazolásához kötött ellátást nyújtanak. Ezek azonban kilógnak a sorból. A többiek továbbra is univerzális ellátást nyújtanak, éppen az előző esetekben, és éppen az általam említett okok miatt. Egy további kivétel persze az Egyesült Államok, amelyben nincs univerzális családi pótlék, és nincs államilag szervezett egészségügyi ellátás sem. Jelentős részben magán egészségügyi biztosításra támaszkodik – és ennek következményei katasztrofálisak. Közel 40 millió amerikainak nincs, vagy nincs megfelelő egészségügyi biztosítása; az egészségügyi költségek teljesen kontrollálhatatlanná váltak. Amerika a GNP több mint 12 százalékát költi orvosi ellátásra, míg az én hazámban, Angliában, ez az arány 6 százalék. Mégis, a kimenetelt jellemző legfontosabb mutatók, például a csecsemőhalandóság vagy a várható élettartam alapján ítélve az angol egészségügyi helyzet legalább olyan jó, mint az amerikai.

– Elég sokat beszélünk az állam szerepéről, amely a szociális szférában tartósan fontosnak tűnik. Ezen belül azonban munkamegosztás van központi és helyi szint között. Ön szerint a helyi önkormányzatoknak mennyire kell autonómiával rendelkezniük, illetve mennyire kellenek egységes szabályok – például a mégis szükséges segélyezésnél?

– A pénzübeni ellátások helyi finanszírozásánál rendszerint az a legnagyobb probléma, hogy például azokon a területeken, amelyeken a legnagyobb a munkanélküliség, van a legnagyobb szükség ilyen jellegű segélyekre, s ugyanakkor itt csökken a legjobban az adóalap. Vagyis szisztematikusan az történik, hogy azokon a területeken a legszűkösebbek a források, ahol a legnagyobbak a szükségletek. Elkerülhetetlen tehát a központból a lokalitások felé irányuló jövedelem-átcsoportosítás. Ám ha a lokalitás által fizetett segélyeket teljes egészében a központi kormányzat fedezi, akkor ez költségrobbanáshoz vezethet: a lokalitást semmi sem készíteti a forrásokkal való takarékoskodásra. Két dologra van tehát szükség. Egy országos keretre, amely nem írja elő teljes részletességgel, hogy hogyan működjön a helyi segélyezés, de a fő vonalakat kijelöli, és olyan jövedelem-átcsoportosításra, amely nem fedezi a helyi segélyek teljes összegét, hanem valamennyire megosztja a terheket központ és lokalitás között. A központilag meghatározott irányelvek között szerepelhet például egy segélyminimum, ami alá a lokalitás nem mehet (föleje igen, ha van rá pénze). Ez a minimum differenciálható korcsoport vagy településtípus szerint. A lényeg az, hogy ezt a minimumot a parlament határozza meg.

Azt hiszem, hogy az Egyesült Államoktól általában nem lehet túl sok hasznosat tanulni szociálpolitikai téren, de éppen ennél a kérdésnél van mit átvenni. Az 1935-ös társadalmi biztonsági törvény alapján a szövetségi kormánynak nincs módja arra, hogy valamilyen juttatási rendszert kényszerítsen az egyes államokra. Kidolgozták azonban a szövetségi elvi kereteket. S azok az államok jogosultak a központi kormánytól származó jövedelem-átcsoportosításra, amelyek segélyezési gyakorlata megfelel a

központi elveknek. Ez, úgy vélem érdekes tanulságot kínálhat a Magyarországon tapasztalható decentralizációs törekvések számára.

– *Egészében mit tartana fontosnak elmondani Magyarország számára a Világbank szakértőjeként is, és „magán” közgazdászként is?*

– Mindenekelőtt, teljes szívemből üdvözlöm a gazdasági reformprogramot, ami fontos módosításokat tartalmaz például a pénzbeni ellátásoknál. Önök az előző rendszertől egy igen fejlett társadalombiztosítási rendszert örököltek, ami azonban egy viszonylag egyenletes jövedelemeloszláshoz igazodott. Most olyan világ felé mennek, ahol több lesz a munkanélküliség és a szegénység. A pénzbeni ellátásokat ennek megfelelően kell átalakítani. Folytatni kell a munkanélküli ellátások fejlesztését, amit igen sikeresen elkezdtek, és tovább kell fejleszteni a munkaügyi szolgáltatási rendszert. Ki kell fejleszteniök a szociális segélyezés modern rendszerét is, ami – a nyugati szokásoknak megfelelően – a jövedelem igazolása alapján nyújt ellátást. Arra is szükség van azonban, hogy bizonyos területeken, ahol túl bőkezűek az ellátások, jobban takarékoskodjanak. A legfontosabb ilyen probléma az, hogy túl sok olyan ember van, aki viszonylag fiatalon már nyugdíjas. Magyarország nyugdíjkiadásai magasak, és mégis sok nyugdíjas nagyon szegény. Ez részben épp azért van, mert sokan fiatalon nyugdíjba mennek, s azután a nyugdíj mellett tetszőlegesen sokat keresnek. Angliában, vagy a legtöbb OECD országban a nyugdíjkorhatár alatt a nyugdíj mellett nem lehet külön keresni. A magyar viszonyokra lefordítva ez azt jelentené, hogy az emberek választhatnak: nyugdíjba mennek és nem folytatják a kereső munkát, vagy dolgoznak, és később mennek nyugdíjba. Egy ilyen „nyugdíj-tesztnek”, amit én sürgősnek tartanék, többféle előnye lenne. Ha ilyen körülmények között az egyén nem megy nyugdíjba, ez olyan megtakarítás, amelyből a többi nyugdíj emelhető. Ha viszont a nyugdíjazást választja, akkor egy munkahely felszabadul a munkanélküliek számára. Ez a nyugdíjasok és munkanélküliek közötti méltányosság szempontjából kedvező, és a munkanélküli járadéknál hoz megtakarítást.

Az interjút készítette: Ferge Zsuzsa

Pomogyi László

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

Végrehajtás és gyakorlat

Aligha kell hosszabban bizonygatni, hogy a jogalkotói intenciók, és a jogszabályok végrehajtása (illetve azok gyakorlati hatása) között némelykor óriási különbségek vannak. Bármely időből lehet erre eseteket hozni, napjaink regulái közül épp úgy, mint a történelmi jogi normák köréből. Dolgozatom tárgya, a községi illetőség intézménye – úgy vélem – iskola-példája lehetne a jogalkotói szándék kicsorbulását illusztráló eseteknek.

Talán merésznek tűnő kijelentés ez, ám mégsem alaptalan: jóformán bármelyik, a témában megjelent szakmunkát idézhetném az állítás igazolására. Hirtelenjében kevés olyan jogintézményt lehetne említeni, amelyet hasonló vehemenciával támadtak volna a szakirodalomban. S ami nem lényegtelen: az elmélet és a gyakorlat művelői ezúttal szinte mindenben messzemenőig egyetértve.

Ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy a kritikák jelentős része nem magát az intézményt, hanem inkább csak annak szabályozását kárhoztatta: úgy vélték, a jogi kategória helyes és életképes, ám kidolgozatlan. Komoly érv volt az effajta vélemény mellett, hogy – fennállásának hetven éve alatt – a községi illetőség tárgykörében száznál több elvi jelentőségű belügyminiszteri határozat és közigazgatási bírósági döntvény született. Döbbenetesen magas szám ez, amelynek ismeretében a mai kutató bátran vitába szállhat elődei ítéletével: a községi illetőség intézménye alkalmatlan eszköz volt a jogalkotó által kitűzött igazgatási feladatok ellátására.

A többszám használata ezúttal helyénvaló, hiszen – ellentétben a mintául vett nyugat-európai jogrendszerekkel – a községi illetőség kategóriája Magyarországon nemcsak a szegényügyi igazgatásban kapott szerepet, hanem más teendők elvégzésében is. A rendészeti igazgatásban (például toloncolás), de említhetném az ipar- és kereskedelemügyi igazgatást (cseledkönyv, munkakönyv, iparüzési jogosítvány, trafikengedély), az állampolgársági és az útlevélügyekről nem is beszélve. A sor még hosszan folytatható lenne, de ennyiből is látszik, hogy a jogalkotó teljesen logikátlanul, pillanatnyi ötleteitől indítatva szórta az igazgatási ágakat a községi illetőség intézménye köré. A nagy összevisszaság aztán nem is

eredményezhetett mást, csak zavart, bonyodalmat és mérhetetlen bürokratizmust.

Távrolról sem áll azonban, hogy a községi illetőség magyarországi szabályozásának az iménti ellentmondás lett volna az egyetlen hibája. Az 1886:XXII. tc. kétségtelenül egyértelműbbé tette az illetőségi kérdések jelentős részét, ám ütközések és főként joghézagok így is bőséggel maradtak a joganyagban. De még ennél is lényegesebb, hogy a jogalkotó nem számolt a községi érdekekkel. Azzal nevezetesen, hogy a jogalkotó nemcsak hogy nem várják tárt karokkal a jövevényeket, de egyenesen menekülni próbálnak tőlük: vagy úgy, hogy mindenféle ürügyet kitalálnak az illetőség megtagadására, vagy ha ezt nem tehetik, akkor az eljárást nyújtva el a végtelenségig. Ezt tapasztaljuk a két legfontosabb alkalmazási terület történéseinek – a helyszűke miatt szükségszerűen elnagyolt – bemutatásakor is.

Gyermekvédelem

„Mint már előzőleg is említettem, különösen azért kell kiváló gonddal és előre látó körültekintéssel kezelni az illetőségi ügyeket, mert a gyermekvédelmi szabályrendelet életbe léptetése óta az elhagyottá nyilvánított gyermekek tartási és neveltetési költségeit 7 éves koruktól 15 éves korukig az 1901. évi XXI. t.-c. 3. §-a és az 1/V. c. 903. sz. B. M. rendelet 55. §-a értelmében az illetőségi községek viselik. Ha mármost tekintetbe vesszük, hogy a 6302/906. számú B. M. rendelet szerint az állami gyermekmenhelyben elhelyezett gyermekek után a 7–15 éves korig havonként 10 koronát kell fizetni, s kiszámítjuk, hogy ezen tartási és neveltetési költség 8 év lefolyása alatt 960 koronára rúg: csakhamar belátjuk, hogy a községeknek mily óriási megterheltetésével jár csak néhány ily elhagyottá nyilvánított gyermek felneveltetése, s hogy ennél fogva mily helyrehozhatatlanul nagy hibát követünk el, ha egy oly gyermek illetőségét ismerjük el, ki az érvényben levő törvényes rendelkezések alapos ismeretének alkalmazása és érvényesítése mellett esetleg más község kötelékébe lett volna annak idején utalható.” (Petrók, 1909., 128. o.)

Ezekkel a szavakkal intette szaktársait községük érdekeit szem előtt tartó lelkiismeretes munkára Petrók Gyula néhány évvel a nagy háború kitörése előtt. A somogyiszi körjegyző mondatai a folyamat rekonstruálása szempontjából is figyelemre méltóak: kiválóan példázzák ugyanis a települések ide kapcsolódó mentalitását, cselekedeteik mozgatórugóit. Így aztán nincs mit csodálkozni azon, hogy az alább terítékre kerülő jogszabályok, miniszteri elvi határozatok, döntvények majd' mindegyike kapcsolatban van a gondozási költségekkel, s azon belül a községek fizetési készségével.

A gyermekvédelem alanyai közé két csoport sorolható: egyrészt a talált, másrészt a hatóság által elhagyottá nyilvánított kiskorúak. Az előbbiek fogalmát sem jogszabály nem definiálta, sem a századelőn kiadott mívelő szakmunka, a Jogi Lexikon nem említi. Alighanem azért, mert a fogalom

közismert volt: mindenki a szüleitől elhagyott, esetleg még csecsemőkorukban kitett (lásd gyermekkitétel bűncselekménye a Btk.-ban) kicsinyeket, a lelenceket értette rajta. Elhagyottnak számított ezzel szemben az a vagyontalan gyermek, akinek eltartásra és nevelésre köteles és képes hozzátartozója nincs, és akinek eltartásáról és neveléséről a rokonok, jótévedők, jótékony intézetek vagy egyesületek kellően nem gondoskodnak (1/1903. B. M. sz. körrendelet 1. §).

Jogszabályaink eléggé szűkszavúak az ilyen gyermekek gondozásával kapcsolatban, így felette nehéz a szabályozás menetrendjét pontosan nyomon követni. Az első, tárgyunkhoz is kapcsolódó törvényi szintű norma talán a közegészségügy rendezését megcélzó 1876:XIV. tc. lehetett, melynek 140. § a) pontja egyebek között a lelencek gyógyításáról és eltartásáról való gondoskodást is a községek feladatává tette. Ez a „rendelkezés azonban községeink nagy részének szegénysége, közömbössége és a felügyelet hiánya miatt jobbára végrehajthatatlan maradt”. (1901:VIII. tc. min. ind. M. T-1901. 54. o.)

Alsóbbszintű, jelesül miniszteri jogszabály természetesen több is napvilágot látott, ezeknek azonban az iméntihez hasonló sors juthatott osztályrészül. Csakis ezzel magyarázható, hogy az ekkortájt kibocsátott elvi jelentőségű miniszteri határozatok mind-mind a gyermekvédelmi feladatok ellátása kapcsán keletkezett költségek viselésével voltak kénytelenek foglalkozni. Az illetőségi községek ugyanis – korántsem váratlanul – felettébb húzódoztak a fizetéstől. Egyszer arra hivatkozva tagadták meg a költségek megtérítését, hogy a tartózkodási hely előjárósága a gyermeket késve szállította illetőségi községébe, jöllehet a kiskorú hovatartozósága nem volt még megállapítva (52327/1893. B. M. sz. hat., Petrók, 1909. 161. o.), másszor azért, mert kétségesnek találták a gyermek elhagyottá nyilvánításának jogosságát (61156/1893. B. M. sz. hat., Petrók, 1909. 158. o.), de volt rá eset, hogy a települések minden indok nélkül tagadták meg a számla rendezését. (22029/1884., ill. 8865/1888. B. M. sz. hat., Petrók, 1909., 164. ill. 159. o.)

Ha nem is gyökeresen, de azért változott a helyzet a századforduló éveitől. „A gyermekmentés terén korszakot alkotó jelentőséggel bír a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898:XXI. t.-cz. meghozatala, mely a gyermekmentést lényegileg állami feladattá tette. E törvény 3. §-a szerint ugyanis az országos betegápolási alap fedezi a talált, valamint a hatóságilag elhagyottaknak nyilvánított gyermekek után hét éves korukig felmerülő gondozási, ápolási és nevelési költségeket.” (1901:VIII. tc. min. ind. M. T.-1901., 54. o.)

Ámde bármennyire korszakos jelentőségüként ünnepelte is a kormányzat az imént említett jogszabályt, harmadfél esztendő múltán – a „közsegélyre szoruló 7 éven felüli gyermekek gondozásáról” szóló 1901:XXI. tc. javaslatának előterjesztésekor – már maga a belügyminiszter is kénytelen volt elismerni, hogy az állami gyermekvédelem nem működik megfelelően: „Az 1898:XXI. t.-cz. 3. §-a a 7 éven aluli talált, valamint hatóságilag elhagyottaknak nyilvánított gyermekek gondozásának, ápolásának és nevelésének terhét levette a községek válláról, és állami feladattá tet-

te. E feladatnak gyakorlati megoldásáról az 1901:VIII. t.-cz. intézkedett. A 7 éven felüli talált és elhagyott gyermekek gondozásának terhe azonban továbbra is a községekre maradt. (1898:XXI. t.-cz. 8. § b) pont.) Igaz, hogy ma, midőn a 7 éven aluli gyermekek gondozását az 1898:XXI. t.-cz. teljesen átvette a községektől az „országos betegápolási alap” számájára, a községektől elvárható lenne, hogy az eddiginél nagyobb buzgalommal fogadja oltalmába a 7 éven felüli gyermekeket... A községi közsegélyezés mai szervezetlensége mellett, mely ezen a téren mindennapi, semmiesetre sem nyugodhatunk meg abban, hogy a 7-ik életévét betöltött elhagyott gyermek sorsa egyedül a községre legyen bízva, mely a további áldozatokat a gyermek érdekében meghozni nem igyekszik, korlátolt anyagi erejénél fogva sokszor nem is bírja, s mely így a gyermeket legtöbb esetben egy reáutalt kelletlen nyűgnek tekinti.” (1901:XXI. tc. min. ind., MT-1901., 128. o.)

Széll Kálmán kormányfő-belügyminiszter aligha vágyott ilyen babérra, utóbb mégis megállapíthatta, hogy balsejtelme hiba nélkül beigazolódott. A községek ugyanis semmivel sem érezték át jobban nemzetmentő feladatuk fontosságát, s praxisukban az új szabályozás után csupán annyi változott, hogy akkortól a hét évnél idősebb gyermekek ellátása kapcsán civakodtak egymással és a gyermekmenhelyekkel. Így aztán semmi meglepő nincs abban, hogy a belügyi kormányzat szűk három esztendő alatt ötször volt kénytelen kinyilatkoztatni, hogy az elhagyott gyermekek gondozási költségeit az illetőségi község köteles viselni. (98048/1903., 59041/1904., 90252/1904., 18310/1905. és 58917/1906. B. M. sz. határozatok, Petrók, 1909. 141, 136, 135 és 145 o.)

Több egyéb mellett mindez két dologra is bizonyíték. Egyrészt arra, hogy bármennyire egyértelmű volt is a szabályozás és a belügyi gyakorlat, az illetőségi községek nagyon nehezen törődtek ebbe bele, s így bizonyára nagyon nehezen lehetett (ha egyáltalán lehetett) érvényt szerezni az idevágó jogi normáknak. Másrészt pedig arra, hogy jóllehet az 1/1903. B. M. sz. körrendelet 61. §-a szerint „a kis- és nagyközségek, valamint a r. t. városok képviselőtestületei a terhükre rótt gondozási költségeknek az elhagyott gyermekek segélyalapjából egészben vagy részben megtérítését a vármegye törvényhatóságánál kérelmezhetik”, sok pénzt ebből aligha láttak a községek.

A súlyos anyagi terhektől több község is akként igyekezett menekülni, hogy saját maga kívánt gondoskodni az elhagyottá nyilvánított gyermek-ekről, merthogy „a község a gyermeknek az állami gyermekmenhelyben való tartásából felmerülő költségeket sokallja s a gyermeket ilyen módon olcsóbban akarja elhelyezni”. (87620/1905. B. M. sz. hat., Petrók, 1909. 143. o.) Nem valószínű, hogy az effajta gyakorlat a gyermekekre nézve áldásos lett volna, hiszen a települések bizonyonnyal igyekeztek a tartási költségeket a lehető legalacsonyabbra szorítani. Nyilván ezért nem engedélyezte a belügyi kormányzat egyszer sem az elhagyott gyermekek „községhez való kiadatását”. (52042/1904., 52911/1904., 84068/1904. és 87620/1905. B. M. sz. határozatok, Petrók, 1909. 139, 140 és 142. o.)

A kérdés – igaz, felemás – rendezésére egészen 1926-ig kellett várni,

amikor is az 5180/1926. M. E. sz. kormányrendelet (R. T.-1926. 126. o.) megszüntette az illetőségi községek most tárgyalt kötelezettségét. Ehhez képest – utasított a kormányrendelet végrehajtása tárgyában kibocsátott 30762/1927. N. M. M. sz. körrendelet (Peregriny-Jacobi, 269. o.) – „a községi illetőség megállapítására irányuló eljárást az elhagyottá nyilvánítási eljárással kapcsolatban most már tehát az 5180/1926. M. E. számú rendeletnek 1925. évi július hó 1. napjától kezdve számított hatályba lépésétől fogva rendszerint mellőzni kell”, illetve „a gyermek községi illetőségének megállapítására irányuló eljárást folytatni most már csak abban az esetben kell, ha ez a gyermek honosságának megállapítása végett szükséges”.

Mindez azonban csupán azt jelentette, hogy az 1925. évi július hó 1. után állami gondozásba vett gyermekek községi illetőségének megállapítására nem volt szükség. (81191/1926. N. M. M. sz. rend., Czebe, 1938. 191. o.) Akiket viszont annál korábban vittek intézetbe, azoknál épp úgy fennállt az illetőségi község fizetési kötelezettsége, mint korábban. A könnyebbség mindössze annyi volt, hogy ha a gyermek községi illetőségét a hatóság még nem állapította meg, 100 pengőn aluli gondozási díj követelése esetén az illetőség megállapítása iránti eljárás kezdeményezését a gyermekmenhely igazgatója mellőzhette, „ha az illetőség megállapítása nehézségekbe ütközik és az eljárás lefolytatásának költségei a követelés összegéhez képest előreláthatóan aránytalanul nagyok lennének.” (126172/1930. N. M. M. sz. rend., Czebe, 1938. 190. o.) Úgy látszik azonban, az intézetek vezetői nemcsak ilyen esetekben tekintettek el a bürokratikus procedúrától: a következő években az állam pénzügyi érdekeire hivatkozva két miniszteri rendelet, a 131790/1931. N. M. M. és a 220230/1932. B. M. számú (Czebe, 1938. 189. ill. 198. o.) is parancsba adta nekik a nagyobb összegű tartásdíjak behajtását, illetve ennek előfeltételeként a községi illetőség megállapítását.

Az idő múlásával e szabályokat egyre ritkábban kellett alkalmazni. 1933. július 1. után ugyanis elvileg minden gondozási költséget az országos alapból fedeztek. Ám a közigazgatási tisztviselők hatvan esztendő alatt kialakult beidegződései rövid nyolc év alatt mit sem változtak: „a gyermekvédelmi osztály vezetőjének jelentéséből kitűnően egyes magyar királyi állami gyermekmenhelyek a magyar királyi belügyminiszter úrnak valamennyi magyar királyi gyermekmenhely igazgató főorvosához intézett és 1933. évi december hó 5-én kelt 1227/1933-II. sz. körrendeletében foglalt utasítás ellenére, még ma is intéznek az árvaszékhez (...) olyan kétséges illetőségű kiskorú illetőségének megállapítása iránti megkeresést, akik 1925. évi július hó 1. után kerültek állami gondozásba” – dohogott a székesfőváros árvaszékének vezetője 1936-ban papírra vetett jelentésében. (Czebe, 1938. 208. o.)

Szegényügy, közsegélyezés

„Az illetőségi kérdésekkel ép oly szoros összefüggésben van a közsegélyezés ügye, mint a kiskorú gyermekek elhagyottá nyilvánítása (...) Mint

tudjuk, az 1898. évi XXI. t.-c. életbe lépte előtt a kórházi ápoltatás költségeit a fizetésre kötelezhető hozzátartozók vagyontalansága vagy fizetéseképtelensége esetén az illetőségi községek viselték. Legkevésbé sem lehet tehát csodálkozni, hogy a községi- és körjegyzők községeik érdekében a végletekig küzdöttek, hogy X. vagy Y. községi illetősége – bizony sokszor nagyon felületes tárgyalások után – meg ne állapíttassék. Igaz, hogy most már a kórházi ápoltak illetőségét nem kell tárgyalnunk, de még mindig félelmetesen nagy terhet ró a községekre (...) a kórházi ápoltatás után gyógyíthatatlanokként elbocsátott vagyontalan egyének, nem közveszélyes gyógyíthatatlan elmebetegek, továbbá kórházi ápolásra nem minősített vakok, siketnémák, hülyék s egyéb nyomorékok segélyezése és fenntartása. Éppen a fentieknél fogva, de különösen az 1901:XXI. t.-c. életbelépte után nemcsak, hogy nem csökkent a tárgyalás alá kerülő s oly keservesen lebonyolítható illetőségi ügyek száma, hanem éppen ellenkezőleg oly hallatlan mérvben emelkedik és fog emelkedni, hogy pár év lefolyása alatt (...) ezen állapot teljesen tűrhetetlenné és tarthatatlanná válik...” (Petrók, 1909. 152–153. o.)

A már többször idézett Petrók Gyula tollából való a fenti helyzetjelentés, amely – mint látható – tartalmában messzemenőig egybecseng a gyermekvédelem kapcsán ugyancsak tőle vett gondolatokkal. Ámde ezúttal nem csupán a szegényügyi igazgatás századforduló környéki állapotát kívántam érzékeltetni a somogyszili körjegyző szavaival, hanem egyúttal a központi közigazgatás idevágó elképzeléseit is ütköztetni a valóságos viszonyokkal.

Merthogy a korszak elején emennél jóval egyszerűbbnek és sokkal szebbnek tűnt az igazgatási ág jövője. Hogy milyennek, az a szegényügy rendezése tárgyában, az 1871:XVIII. tc. végrehajtási rendeleteként kibocsátott 8803/1872. B. M. sz. körrendeletből (R. T.-1872. 402–408. o.) pontosan kiviláglik: „A községi illetőségi kérdéseknek eddig tapasztalt nehézségek, és hosszadalmas tárgyalásából eredő ... visszasságokat leginkább az idézte elő, hogy a községek az illetékesség (értse „illetőség” – P. L.) elismerésének mindennemű akadályokat gördítettek útjába oly célból, hogy a netán kivetett költségek megtérítése alól meneküljenek (...) Ily eljárásnak az idézett törvény (ti. az 1871:XVIII. tc. – P. L.) megalkotása után többé helye nincsen. Egyrészt a községi illetőség meghatározására szükséges kellékek ugyan e törvény II. fejezetében oly világosan soroltnak elő, hogy ezek nyomán az egyén illetősége a legtöbb esetben biztosan megállapítható, másrészt az illetékesség elismerése, a most közlöttek alkalmazása mellett, nem fogja a község érezhető megterhelését maga után vonni, mely alól különben az illetékes községet fölmenteni nem lehet, de a melynek viselése az érdekközösség és viszonyosság elvének szigorú alkalmazása mellett annyira meg fog könnyebbé válni, hogy a községeknek hozzájárulása e czímen az ügyefogyottak javára nyújtandó alamizsnának mondható.”

A történések ismeretében nem is olyan könnyű eldönteni, hogy Tóth Vilmost, a körrendelet kibocsátóját a belügyminiszteri tisztségben megengedhetetlen túlságos optimizmussal vagy inkább naivitással vádoljuk.

Magam inkább az utóbbi felé hajlanék, ám akkor azt is el kell ismerni, hogy nem ő volt az egyetlen belügyér, akire hasonló bélyeg süthető. Hasonlók olvashatók Széll Kálmántól is az általa kibocsátott 51000/1899. B. M. sz. körrendeletben. (R. T.–1899. 991–1000. o.) Mintha a belügyi tárca nem ismerte volna a napi gyakorlatot, mintha nem éppen a dikasztérium lett volna kénytelen nap, mint nap ítékezni kisebb-nagyobb települések idevágó vitáiban, mintha nem neki kellett volna számtalan jogszabályt hoznia az egységes és helyes eljárás érdekében.

E jogszabályok közül több is (8803/1872, 23144/1872, illetve 142/1889. B. M. sz. körrendeletek; R. T.–1872. 402–408., 418–423. o., illetve Petrók, 1909. 168–171. o.) megerősítette a községi törvényekből folyó általános elvet, hogy ti. „a község, illetőleg a törvényhatóság van hivatva a maga szegényeinek tartásáról és ápoltatásáról saját hatáskörében és saját költségén gondoskodni” (23144/1872. B. M. sz. körrend.), amiből nyilvánvalóan következik, hogy „a községben megbetegedett, vagy ápolás és eltartás alá került oly egyének, lelenczek, anyák, kisdedek és ügyefogyottak ellátására fordított költségeket, kik más községben illetékesek, az előjáróság az illető községtől fogja követelni...” (8803/1872. B. M. sz. körrend.). Hogy a központi közigazgatás mennyire mereven ragaszkodott az illetőségi község teherviselési kötelezettségéhez és hogy ezirányú döntéseit milyen nyakatekert módon magyarázta, arra szép példa a 65802/1918. B. M. sz. határozat (Czebe, 1938. 116. o.): „Közsegélyben részesült özv. G. M.-né szül. M. M. illetősége ügyének tárgyalási iratait azzal a felhívással küldöm meg, hogy nevezettnek minden egyéb előzetes törvényes támpont hiányában, az 1886:XXII. t.-c. 16. §-ának utolsó bekezdése alapján, férjének születése címén, L. község kötelékébe leendő beutalása iránt intézkedjék. A közsegélyezés iránti rendelkezés, ugyanis, a megélhetés, az önfenntartás feltételének hiányában állapítandó meg, a férjes nő eltartására pedig elsősorban a férj van kötelezve, minélfogva és amennyiben a férj ezen kötelességének teljesítésére képtelen, ugyanezen kötelessége végsősorban illetőségi községére hárulna, így tehát a nő közsegélyezése tekintetéből is a férj illetőségi kérdése tódul okszerűen előtérbe...”

A fenti princípiumnak érvényt szerző eljárási szabályokat előbb a 23144/1872. B. M. sz., majd a 142/1889. B. M. sz. rendelet határozta meg, rendkívül részletesen-aprólékosan írva elő a lehetséges eljárási cselekményeket és azok sorrendjét, definiálva a segélyre szoruló szegények fogalmát, megállapítva a felsőbb hatóságokhoz küldendő kimutatások fajtáit, tartalmi elemeit, a határidőket stb. Ámde a belügyi kormányzat igyekezete ezúttal is célt tévesztett: a helyi szintű szegényügyi igazgatás ugyanis nem eljárási szabálytalanságok miatt akadozott, hanem a községi törvényekben lefektetett alapelv tarthatatlansága miatt. Tucátjával lehetne idézni a korabeli konkrét jogeseteket, amelyekben a községek vonakodnak elismerni a segélyre vagy gondozásra szoruló személy községi illetőségét. A területi korlátok miatt azonban csak a specialitásokat is tartalmazó legfontosabbakat említem.

„Nincsen olyan törvényes intézkedés, mely azzal az általános szabállyal

szemben, hogy a községély nyújtása az illetőségi községnek képezi kötelességét, a községélyt a tartózkodási község terhéül állapítaná meg; s ez az elv alkalmazandó az olyan időben felmerült községélyre nézve is, a midőn a segélyezett illetősége még tárgyalás alatt volt” – mondta ki például a 3185/1902. sz. közigazgatási bírósági határozat (Petrók, 1909. 171. o.), hangsúlyozván, hogy „a tartózkodási községek az illetőség megállapításáig a községélyt csak előlegezik”, de nem viselik, minek egyértelmű következménye az lett, hogy a szándékosan elnyújtott elismerési huzavonával az illetőségi községek semmiféle előnyhöz nem jutottak. Ide kapcsolódik egy másfél évtizeddel korábbi belügyminiszteri elvi döntés (61577/1887. B. M. sz. hat., Petrók, 1909. 160. o.), amely szerint „...azon körülmény, hogy az illetőség megállapítása iránti tárgyalás huzamosabb időn át befejezhető nem volt, az ezen késedelem folytán felszaporodott eltartási költségeknek megtérítése alól az illetőségi községet fel nem menti, különösen azon esetben, ha az illetőség megállapítása iránti tárgyalás során az eltartási terheket viselt idegen községet mulasztás nem terheli.” Végül megemlítendő, hogy a 23918/1894. B. M. sz. határozat (Petrók, 1909. 163. o.) szerint az illetőségi községek nemcsak az állandó, hanem az eseti („rögtöni”) segélyt is megtéríteni tartoztak. (Megjegyzendő, hogy a községeknek valamennyi esetben visszkereseti joguk volt a segélyezett, illetve annak hozzátartozóival szemben, feltéve persze, hogy e joguknak érvényt tudtak szerezni!)

Változások 1931-ben

Az ismertetett konstrukción „a nyilvános betegápolás, az állami gyermekvédelem és a szegényellátás költségeinek fedezéséről” szóló 6000/1931. M. E. sz. rendelet változtatott, amikor a szegénységélyezés területéről kitörölte a községi illetőség intézményét. Helyette – mert hiszen az ínséget szenvedőkről valakinek gondoskodnia kellett, s az állam továbbra sem akarta ezt a tisztelet maga betölteni – a kormányrendelet 17. §-a úgy rendelkezett, hogy „a községély nélkül megélni nem tudó szegényeket az a község (város) segélyezi (látja el), amelynek területén azok a segélyezés szükségének beálltakor tartózkodnak (tartózkodási hely). A tartózkodási hely a segélyezett lakóhelyétől kiadásainak megtérítését követelheti, ha ezeknek összege a 20 pengőt meghaladja.”

Mivel a tartózkodási község fogalma a szegényügyi igazgatás korábbi éveiben is ismert fogalom volt, az új szisztéma leglényegesebb változtatásának kétségtől az tekinthető, hogy 1931. november 1-től az illetőségi község helyett a lakóhely viselte a szegényellátás költségeit. A rendelet definíciója szerint „lakóhelynek azt a községet (várost) kell tekinteni, amelynek területén a szegény a segélyezést megelőzően eltelt utolsó öt év alatt egyhuzamban három évig lakott. Három hónapnál nem hosszabb, időnkénti távollét a helybenlakást nem szakítja meg. Ha valaki a segélyezést megelőzően eltelt öt év alatt egyhuzamban három évig sehol sem lakott, lakóhelyének azt a községet (várost) kell tekinteni, amelynek te-

rületén az említett öt évi időtartamon belül a leghosszabb időt töltötte.” A kórházban, szegényházban, menhelyen, egyéb egészségügyi intézményben eltöltött idő, valamint a szabadságvesztés ideje „sem az öt év időtartamba, sem a helybenlakási időbe nem számít be s a lakóhely meghatározásánál – amennyiben szükséges – az azt megelőző időt is számításba kell venni, úgy, hogy a számításnak alapja teljes öt évi időtartam legyen.” (18. §)

A már így is meglehetősen kusza szabályozást tovább bonyolította, hogy – bizonyára az egykori községi illetőség emlékeiből táplálkozva – épp úgy, mint az intézményi elődöt szabályozó községi törvények, a kormányrendelet is speciális szabályokat állapított meg a családtagok lakóhelyére vonatkozóan: „A feleség lakóhelye az, amelyik a vele együtt élő férjéé, a kiskorú törvényes gyermek lakóhelye az, amelyik az atyjáé, a kiskorú örökbefogadott gyermeké pedig az, amelyik az örökbefogadójáé. Az özvegy nő vagy a különváltan élő feleség lakóhelye saját magára és a kiskorú gyermekeire is irányadó. A házasságon kívül született kiskorú gyermek lakóhelye az, amelyik az anyjáé. A szülőtlen kiskorú gyermek lakóhelye az, amelyik az utóbb elhunyt szülőjéé az elhalálozáskor volt.” (19. §)

Kétségtelen, a mostani regulák sokkal racionálisabbak, mint amilyeneket az illetőségszerzés kapcsán a múlt századi törvényekben olvashattuk (pl. özvegy nő, elvált feleség). Ám a jogalkotó sejtette, hogy lesznek különleges esetek, amelyeket a fenti pontok alapján nem lehet majd megítélni, ezért felhatalmazta a népjóléti minisztert, hogy amennyiben „a lakóhely a 18. és 19. §-ban foglaltak szerint nem volna megállapítható, vagy ha a közsegélyre szoruló a lakóhely megállapításánál figyelembe vehető öt év alatt külföldön tartózkodott”, jelölje ki azt a települést, „amely a segélyezési költségeket viselni tartozik” (20. §).

Az eljárás egyébiránt nagyjából hasonló volt, mint annakelőtte. A tartózkodási község – amennyiben a segélyek megtérítésére igényt tartott – késedelem nélkül köteles volt értesíteni a gyámoltott személy lakóhelyét. Ha ezt elmulasztotta, a lakóhelytől csak akkora összeg megtérítése volt követelhető, „amennyibe a szegénynek lakóhelyén való segélyezése került volna” (21. §). A lakóhely kérhette, sőt „kívánhatta az állandó segélyezésre szoruló szegénynek területére való szállítását”. Ez a lehetőség ugyan ellenkezik a lakóhely szabad megválasztásának minden állampolgárt megillető jogosítványával, a jogalkotó azonban ezt figyelmen kívül hagyta, s csupán annyi biztosítékot adott, hogy „ha csak átmeneti segélyezés szükséges vagy ha a lakóhely az állandó segélyezés költségeit vállalja, visszaszállításnak (értsd: a lakóhelyre szállításnak – P. L.) helye nincs” (22. §). Fontos rendelkezése még a jogszabálynak, bár nem újítás, hogy a község a segélyezés költségeit – „kellő indokok alapján” – a segélyezettől vagy annak közeli hozzátartozótól visszakövetelhetette, s ha a kötelezettek vonakodtak volna az összeget visszafizetni, követeléseit a település községi módjára behajthatta (23. §).

A 6000/1931. M. E. sz. rendeletet túlságosan sokan kiáltották ki korszakos jelentőségűnek ahhoz, hogysem könnyedén vehetném a bátorságot bírálatokkal illetni. „A 6000/1931. M. E. rendelet a szegénysegélye-

zésre illetékes község megállapítását nagy lépéssel vitte előre” – írja róla pl. Csizmadia Andor (Csizmadia, 1977. 84. o.). Kétségtelen, elméletileg ez így igaz, annyiban legalábbis, hogy „...ezzel az intézkedéssel a községi illetőség jelentősége majdnem semmivé zsugorodott össze” (Ladik, 1941. 193. o.), mert hiszen – az állampolgársági ügyeket kivéve – az intézmény de facto kitöröltetett a magyar jogrendszerből. „Újabb jogszabályaink ugyanis nem az illetőségi községet, hanem a lakóhelyet veszik a közigazgatási intézkedéseknél alapul (6000/1931. M. E. sz. r.). Ez egyrészt azért indokolt, mert az emberek lakóhelyükön, nem pedig az attól eltérő illetőségi községükben találhatók, másrészt azért, mert a lakóhely megállapítása ténykérdés, az illetőségé jogkérdés és így a lakóhely eldöntése sokkal egyszerűbb és gyorsabb.” (Magyary, 1942. I. 305. o.)

Eltekintve attól, hogy az illetőség eldöntése nem minden esetben volt jogkérdés (tehát a gyorsaság nemcsak ezen múlt), eltekintve továbbá attól is, hogy az új szabályozás bármennyit egyszerűsített és gyorsított is az eljáráson, a szegénygyámolítás rendszere ettől még nem lett működőképes, hiszen a községek érdeke és hozzáállása semmit sem változott, az sem feltétlenül igaz, hogy a kormányrendelet kibocsátásával „a lakóhely eldöntése sokkal egyszerűbb és gyorsabb” lett volna.

Először is az 1931 előtt megindított eljárásokat a régi szabályok szerint kellett befejezni, és mivel – olvashattuk ezt a kortársaktól vett citátumokban – az illetőségi ügyek sokszor évekig is elhúzódtak, bizonyos, hogy egynémely hatóság még évek múltán is kutatta, másik meg tagadta az illetőséget. A bizonyosan 1927 előtti ápolásért járó mintegy 1600 pengő szegényházi tartásdíj viselése kérdésében pl. 1933. április 25-én, az 1929 előtti szegényházi ápolás megtérítéséről pedig 1935. június 26-án döntött a Közigazgatási Bíróság (6873/1933. K. B. és 7766/1934. K. B. sz. hat., Czebe, 1938. 209. o., ill. 107. o.), illetve ugyanez a testület 1932. december 14-i nyilvános ülésén határozott egy 1924 áprilisától 1928 októberéig tartó tartás költségei felől. (3953/1932. K. B. sz. hat., Czebe, 1938. 211. o.) A csúszás tehát négy-öt év, ami ha nem is nevezhető általánosnak, aligha volt kirívó. És akkor még nem beszéltünk arról, hogy „az illetőségi ügyben hozott ítéletnek anyagi jogereje nincs, s így az ápolt illetőségi ügyében hozott (korábbi bírósági – P. L.) ítélet sem zárhatja el a bíróságot, hogy az ápolt községi illetőségét a szegényházi költségek viselése szempontjából újabb vizsgálat tárgyává tehesse...” (3952/1932. K. B. sz. hat.)

Nem lett jelentősen egyszerűbb és gyorsabb az eljárás, másrészt azért sem, mert a kormányrendelet hasonlóan bonyolult módon szabályozta a lakóhely megállapítását, mint korábban a községi törvények az illetőségi községét. Némi túlzással azt is mondhatnánk, hogy a jogalkotó nem tett mást, mint a „községi illetőség” kifejezést kicserélte a „lakóhely” fogalmával. S hogy ez a vélemény nem teljesen alaptalan, arra meggyőző bizonyítékul szolgál, hogy az 1931 utáni évekből is bőséggel találni idevágó jogvitákat. A különbség mindössze annyi, hogy míg eddig a segélyezett illetőségén, mostantól lakóhelyének kérdésén huzakodtak a települések. Ám – s ezért nem is érdemes őket ismertetni – minden másban meg-

egyeznek a korábbi akták tartalmával: a mondvacsinált megtagadási okokban, a nyakatekert érvelésben, a község szegénységének felpanaszolásában, a körülményességben, még a belügyi kormányzat rendreutasító mondataiban is.

A jogintézmény eltörlése

Deklarálása után éppen nyolc évtizedig létezett a községi illetőség jogintézménye, míg végre sorsa beteljesedett. Igaz, ehhez politikai rendszerváltásra is szükség volt. De talán így törvényszerű: az új berendezkedést nem kötötték érzelmi szálak az egyértelműen káros, csak nehézségeket okozó intézményhez, s a megreformálás helyett könnyű szívvel választhatta a radikálisabb problémamegoldást.

A községi illetőség megszüntetéséről az 1948. évi LXI. törvénycikk rendelkezett. A mindössze 4 §-ból álló tervezet betérjesztője Kádár János belügyminiszter volt, s a T. Ház gyakorlatilag minden vita nélkül, mondhatni közfelkiáltással tette magáévá a kormány javaslatát. A korábban leírtak ismeretében mindez egyáltalán nem meglepő, hiszen a jogintézmény éppen eredeti célját nem tudta betölteni. Ahogy a törvény indoklásában olvasható: az időközi változások „a községi illetőség jogintézményének lényegét nem érintették. A községi illetőség az 1886:XXII. törvénycikk hatálybalépése után is az maradt, aminek az 1871:XVIII. törvénycikk megalkotói tervezték: főleg szegénygondozási célt szolgáló jogintézmény. Ezt a célját azonban hiányos és merev szabályai miatt nem érthette el.” (M. T.-1948. 319. o.) Láttuk az előző oldalakon, hogy az utókor ítélete megállja a helyét. Ámbár úgy vélem, nem elsősorban a szabályozás „hiányos és merev” volta miatt volt rossz a korabeli honi szegénygondozás, hanem inkább a szisztéma alkalmatlansága miatt.

A mindössze 4 paragrafusból álló törvények rendelkezésein általában nincs mit elemezni. Áll ez az 1948. évi LXI. törvénycikk szükséges szakaszaira is. Az 1-ső § kimondta, hogy „a községi illetőség jogintézménye megszűnik”, a 3-dik és 4-dik pedig ún. átmeneti, illetőleg hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz. Mindössze a 2-dik § érdemel egy csöppnyi figyelmet. Az tudniillik, hogy „a 2-dik § a megszüntetett községi illetőséget (illetőségi helyet) a lakóhellyel helyettesíti. Ezt az indokolja, hogy az emberek általában a lakóhelyükön és nem az attól teljesen független illetőségi községükben találhatók meg, és hogy a lakóhely megállapítása rendszerint – jogi mérlegelést nem igénylő – ténykérdés, szemben a községi illetőség megállapításával, amely mindig – sok vitára alkalmas adott – jogkérdés.” (M. T.-1948. 319. o.) Milyen igaz! És mégis, ugyanez a rendszer éppen akkortájt sietett kidolgozni és bevezetni az állandó, valamint az ideiglenes lakóhely fogalmát, amely megintcsak nem más, mint egyetlen jogintézmény megkettőzése, és amely hasonlóan sok bosszúságot okozott az állampolgárnak, hasonlóan sok felesleges munkát szerzett a hivatalnak, mint a községi illetőség.

Források és rövidítések jegyzéke

- Czebe Jenő: *A magyar községi illetőségi jog és a magyar állampolgársági jog szabályai* (Tekintettel a kifejldött joggyakorlatra, s kiegészítve az elszakított területeken érvényben levő állampolgársági rendelkezésekkel és jogesetekkel), Bp., 1938.
 Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Bp., 1977.
 Ladik Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai* Bp., 1941.
 Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás I-II.* Bp., 1942.
 M. T. - = Magyar Törvénytár
 Peregriny Géza – Jacobi Roland: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet* Bp., é. n.
 Petrók Gyula: *Illetőség, elhagyottá nyilvánítás, közsegélyezés* Kaposvár, 1909.
 Magyarországi Rendeleték Tára

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

A Habilitas Szolgálat Alapítványt a Habilitas Egyesület hozta létre, 1991. április 16-án.

Az Alapítvány célja az iskolai és szakmai oktatásból halmozottan hátrányos helyzetű, beilleszkedési nehézségeik (veszélyeztetettségük, predeviáns, deviáns magatartásuk, állami gondoskodásban részesülésük) miatt kiszorult, munkanélküli fiatalok szakmatanulásra való előkészítésének, szakmai képzésének és foglalkoztatásának az előmozdítása és szakmai támogatása. Az Alapítvány céljai megvalósítása érdekében Fejlesztő, Szervező és Tanácsadó Irodát (röviden: Habilitas Szolgáltatót) létesített. Az iroda ügyvezető igazgatója Szántó Tamás

A Habilitas Szolgálat tevékenysége az egész országra kiterjed. A Habilitas Szolgáltatnak – a 9 fős kuratórium által elfogadott 3 éves programjában meghatározott – feladatai:

A) – kutatásokat kezdeményez és támogat a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok helyzetének sokoldalú és mélyreható megismerése érdekében;

– adatbázist alakít ki a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok szakmatanulásra való előkészítését és/vagy szakmai képzését tervező vagy végző kezdeményezések adataiból;

– koordinálja az illetékes minisztériumoknak, a megyei (fővárosi) munkaügyi központoknak, az átképző központoknak, az önkormányzatoknak, a nevelési-oktatási, a közművelődési, a szociális, a gyermek- és ifjúságvédelmi intézményeknek, a társadalmi szervezeteknek, az alapítványoknak a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok szakmai képzésére vonatkozó törekvéseit, tevékenységét;

– összegyűjti és közreadja a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok szakképzésére vonatkozó hazai és külföldi elméleti és módszertani publikációkat;

– megszervezi a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok szakképzésében közreműködő hazai szakemberek egymás közötti és külföldi tapasztalatszerzési lehetőségeit;

– jogi, pénzügyi, szervezési, munkaerőpiaci és módszertani tanácsadást nyújt a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok szakképzését tervező vagy végző intézmények, szervezetek, szervek számára;

– kiadványokat készít, konferenciákat, szakmai hétvégeket szervez;

– megszervezi a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok szakmai képzésében résztvevő szakemberek felkészítését, továbbképzését;

B) olyan projektek előkészítését és megvalósítását kezdeményezi és támogatja, amelyek modellül szolgálhatnak más kezdeményezések számára;

C) piackutatással lehetőségeket keres a képzés során előállított termékek értékesítésére, valamint kedvező eszköz-, gép- és anyagbeszerzés lehetőségeket tár fel.

A HABILITAS SZOLGÁLAT ALAPÍTVÁNY

Fejlesztő, Szervező és Tanácsadó Irodájának

pályázati felhívása

pedagógiai pályázat készítésére és beküldésére

Az Alapítvány a halmozottan hátrányos helyzetű, beilleszkedési zavarokkal küzdő, ebből eredően is alacsony iskolázottságú, munkanélküli fiatalok szakképzettséghez jutásának, társadalmi beilleszkedésük esélyei javításának segítését tartja egyik alapvető feladatának.

Pályázni lehet:

1. Olyan elméletileg megalapozott, adatokkal alátámasztott, a fenti fiatalok helyzetének javulását jelenleg nehezítő feltételeket is számbavevő, gyakorlati megvalósításra alkalmas javaslatok, ajánlások, programok kidolgozásával;

2. Olyan hazai és külföldi kezdeményezésekről, megoldásokról szerzett tapasztalatok bemutatásával, elemzésével, értékelésével, amelyek a fenti ifjúsági csoport helyzetének javítását segítik elő.

Pályadíjak mindkét kategóriában:

I. díj: 50.000,-Ft

II. díj: 40.000,-Ft

III. díj: 30.000,-Ft

A helyezést nem kapott, de részleteiben hasznosítható pályamunkák között 3–5 db – 10.000,-Ft-tal is járó – dícséretet is kiosztunk.

A helyezést, illetve dícséretet elért pályamunkák teljes, illetve részleges megjelentetését – külön szerződés és szerzői díjazás alapján – a „Habilitas Füzetek” sorozat keretében tervezzük.

Tudnivalók:

1. A pályázat jelíges. (A szerző személyének föltüntetését és főbb adatait jelíges és lezárt borítékban kell a pályamunkával együtt beküldeni.)

2. A pályázat terjedelme: kötetlen, ám 35–40 oldalnál (ami magában foglalja az irodalomjegyzéket és az esetleges mellékleteket is) terjedelmesebb dolgozatot – a jelen pályázat keretében – nem tudunk figyelembe venni.

3. A géppel – és 2-es sorközzel – frott anyag legyen gondolati egységek szerint tagolt, jól áttekinthető és leütési hibáktól mentes.

4. A pályamunkát 2 példányban (a jelige föltüntetésével) kell beküldeni. Beküldési határidő: 1993. február 28.

Eredményhirdetés: 1993 áprilisában.

5. Beküldési cím: HABILITAS Szolgálat

1015 Budapest Donáti u. 46.

Tel: 20-20-360

CONTENTS**Robert Holzmänn:**

Supplementary Pension Systems

Mihály Nyilas:

The Swedish Pension System

Danny Pieters:

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

László Laki:

Unemployment and Crime

Magdolna S. Faragó:

Social Education from the Perspective of Education Policy

Anna B. Aczél-Ágnes Darvas-Judit Mányai:

Social Work Education at Bárczi Gusztáv Teacher's
Training College

Éva Ohly:

Some Thoughts about Social Work Education at Eötvös
Lóránd University

Emilia Hardi:

What should a Social Worker study?

Klára Kerecsi:

Is a Probation Officer a Social Worker?

Zsuzsa Ferge:

'Not a Residual Welfare State is needed...'

László Pomogyi:

Basic Institutions of Poor Relief

English Summaries

This issue presents a series of articles about social work education. With this section 'social work Education' being introduced, our aim has been to inform our readers about the most up-to-date dilemmas of a relatively new profession in Hungary. Most prominent authors teaching at different universities have given.... about their methods and experiences in the field of social work education.

MIHÁLY NYILAS:

THE SWEDISH PENSION SYSTEM

The Swedish „institutional welfare model” is distinguished by its universalism, comprehensive level of social security, high

replacement rates of welfare transfers, and a maximum degree of public responsibility in welfare provisions and benefits. The economic, demographic and political trends of the last period all seem to imply new challenges for the statutory schemes for social benefits. The most serious constraints and demands for cutbacks are aimed at old-age pensions, which constitute the lion's share of the public transfer expenditures. After a short description of the Swedish pension system, the author focuses on the problems of the national supplementary pension scheme and suggestions towards a solution. The shift from public to „private” occupational schemes and individual insurance policies has been regarded in the Swedish ATP-pension debate as a way of diminishing the pressure on the public sector.

E SZÁMUNK SZERZŐI

- Aczél Anna** – pszichológus
Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskola
- Darvas Ágnes** – szociológus
Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskola
- Ferge Zsuzsa** – szociológus, egyetemi tanár
ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet
- Hardi Emília** – családgondozó
Józsefvárosi Nevelési Tanácsadó
- Robert Holzmann** – közgazdász, egyetemi tanár
Universität Wien
- Kerecsi Klára** – jogász
ELTE ÁJTK
- Laki László** – szociológus
MTA Politikatudományi Intézet
- Mányai Judit** – szociológus
Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskola
- Nyilas Mihály** – szociológus
ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet
- Ohly Éva** – terepkoordinátor
ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet
- Danny Pieters** – jogász, egyetemi tanár
Katholieke Universiteit, Leuven
- Pomogyi László** – jogász
ELTE ÁJTK Magyar Jogtörténeti Tanszék
- S. Faragó Magda** – pszichológus, a neveléstudományok
kandidátusa, Művelődési és Köznevelési Minisztérium
-