

TANULMÁNYOK

- 3 **Peter Taylor-Gooby:** A posztmodernizmus és a szociálpolitika: Nagy ugrás visszafelé?
- 21 **Nicholas Barr:** Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában
- 47 **Somlai Péter:** Bizonytalanul
(A családok helyzete Kelet-Közép-Európában)

MAGYAR VALÓSÁG

- 59 **Győri Péter:** Eladósodott társadalom
Fővárosi díjhátralékok 1984—1994. II. rész.
- 71 **Tardos Katalin:** Tartós betegek kizorulása a munkaerőpiacról

GYERMEKVÉDELEM

- 82 **Herczog Mária:** A nevelőszülő helye és szerepe a gyermekvédelemben
- 101 **Szöllősi Gábor:** A gyámhatóságok szociális segítő tevékenységének empirikus vizsgálata

Peter Taylor-Gooby

A posztmodernizmus és a szociálpolitika: Nagy ugrás visszafelé?*

Bevezetés:

A posztmodernizmus jelentősége a szociálpolitikában

A „posztmodernizmus” kifejezést sokféle módon határozhatjuk meg attól függően, hogy mit gondolunk a modernitás fogalmáról és a modern világ változásának mikéntjéről. Gyakran a struktúrához és a szervezethez kapcsolódnak azok a kulcsfogalmak, melyeket a társadalmi élet modern formái kifejlődésének analizálásában használnak (Crook, Pakulski és Waters, 1992. 10. o.). Röviden: a gazdasági rendszer szintjén az elemzések hangsúlya egy jól szerveződő munkamegosztás kifejlődésére, a társadalmi osztályok struktúralódására, a racionális cserére, a tudományos módszereknek a termelés fejlesztésében és irányításában való alkalmazására kerül. A politika szintjén a modernitást a nemzetállam, a beavatkozó bürokratikus államapparátus, a többpárti demokrácián keresztül kifejeződő érdekluralizmus testesíti meg. Társadalmi szinten a modern világ a haladás, a racionalitás, a tudományosság, az áruvá tétel és az individualizmus értékeinek tiszteletét jelenti. Az eszmék szintjén a modernitás az élet minden területén irányító törvényszerűségek – a jelenségszinten mutatkozó káosz mögött megbúvó realitás – keresését és megtalálását jelenti, például a marxisták a történelmet az osztályharc fogalmaival értelmezik, de hasonlóan átfogó magyarázó elveket tartalmaz a pszichoanalízis elmélete vagy a piac gazdaságtana.

A modern társadalmi rendben benne rejlik a változás dinamikája: a gazdasági racionalitás az áruvá változtatást hajtja előre az egyén értékelésével szemben; a racionális politikai döntéshozatal szembekerül a rendszeren belül artikulálódó, eltérő érdekek kihívásával; az individuális értékrendek aláássák a tradicionális rendet; az ész maga nem képes az eszmék bármely struktúráját megvédeni a relativizmus vádjától.

Mindazok, akik szerint manapság minőségi változás, a „modernitásból” a posztmodernitásba való átmenet tanúi vagyunk, azt vallják, hogy mindezek a változások a társadalmi lét mintáinak alapvető átalakulását eredményezik, és a társadalmi rend modernitásának központi fogalmát megkérdőjelezi a

* Journal of Social Policy, 23/3, Cambridge University Press, 1994. 384–404. o.

társadalmi változás. Hogy ez valóban így van-e, azt most nehéz megítélni. Végül soron a modernitás meghatározásának bármely elfogadható módja ideiglenes. E meghatározásnak vizsgálnia kell a társadalomtudomány főbb témáit jelentő gondolatok nagy csoportjait, és bizonyítani kell, hogy az ezeknél megfigyelhető mozgások alapvető változásokká adódnak össze. Ezt a megközelítést igyekszem érvényesíteni ebben a cikkben.

A vizsgálat során a területek széles skáláját vettem figyelembe, beleértve ebbe a kultúrát és a művészeteket, az eszmék fejlődését, a gazdasági és a politikai életet, az egyéni és társadalmi tapasztalatokat és az állam szerepéről és jövőjéről vallott nézeteket. Felhasználtam az értelmiség és a magas kultúra szerepéről szóló elemzést Bauman (1987) és Berman (1985) munkájából; Lyotard (1984) elemzését a társadalommal kapcsolatos eszmék szerepéről; a gazdasági folyamatok és a munka világában bekövetkezett változások (melyeket gyakran a „posztindusztrializmus” vagy a „posztfordizmus” kifejezéssel illetnek) leírásait Belltől (1974) Fixleyig (1993) és ezeknek a kormányzatra vonatkozó következtetéseit; Turner (1986) és Giddens (1990) elemzését a legitimáció és állampolgáriság problémáiról; Beck (1992) leírását az egyéni létre ható tényezőkről; továbbá a kollektív politikai cselekvésre vonatkozó következményeket, melyeket olyan szerzők vizsgáltak, mint Touraine (1981) és mostanában Martin (1993), ill. Fiona Williams (1992), ez utóbbiak a kérdés jóléti vonatkozásait elemezték. E sokféle anyagot cikkemben szükség-szerűen felületesen kell kezelnem.

Három szempont igazolja a szintézis kísérlet létjogosultságát. Először is olyan általános problémákat érintenek, mint amilyen a társadalmi lét sok vonatkozásában az univerzalizmus jelentőségének csökkenése, a decentralizáció és a sokszínűség megjelenése. Másodszor, ezeknek a témáknak a kezelése a különböző szinteken egymással összekapcsolódik, s így az intellektuális életre vonatkozó elemzések magyarázzák a materiális változásokban kifejeződő eszmei divatokat, továbbá a gazdasági és politikai változások alapot nyújtanak azokhoz az elmozdulásokhoz, amelyek befolyásolják az értelmiségi tevékenységet és az egyéni élettapasztalatokat. Harmadszor, e munkából sok minden következik a szociálpolitikai gyakorlat és elmélet jövőbeni fejlődésére nézve.

Bauman a következőképpen állítja szembe a modern és posztmodern „intellektuális gyakorlatot”: „A tipikus modern világnézet alapvetően rendezett totalitást tételez... Jelenségek magyarázata, mely egyszerre szolgál a termelés... és a kontroll eszközeként. A kontroll... („a természet feletti hatalom”, „tervezés”) az irányított tevékenységgel kapcsolódik össze. A kontroll hatékonysága a természetes rend ismeretének megfelelő voltán múlik, ... a kontroll hatékonysága és a tudás helyessége szorosan összefügg egymással, ... ezek együttesen nyújtják azokat a kritériumokat, melyekkel a létező gyakorlat magasabbrendűsége vagy alacsonyabbrendűsége meghatározható... A posztmodern világnézet... a rend végtelen számú modelljét tartalmazza, melyeket a „jelentés-közösségek” szokásai és hiedelmei tartanak fenn, s nem fogadja el a legitimitás más kritériumait.” (1987, 3–4. o.)

Ennek a szociálpolitikát érintő jelentősége nyilvánvaló. A szociálpolitikai kutatás arra hivatott, hogy magas szintű objektív tudást hozzon létre, mely

felhasználható a társadalmi tervezésben. A szociálpolitikai gyakorlat a társadalom egészét átfogó programok megvalósítását jelenti, melyben implicit módon megjelennek a prioritásokról, a szükségletekről és arról vallott nézetek, hogy miképp lehet ezeket az egészségügyi szolgáltatásokban, a nyugdíjrendszerben és így tovább kielégíteni, bármilyen is egyes sajátos csoportok álláspontja az adott kérdésekben. Az univerzális és javító szándékú szociálpolitika fogalma ellentétben áll azzal a hangsúllyal, melyet a posztmodernizmus a kívánatos dolgok meghatározása közben a diverzitásra (széttartó sokszínűségre) és pluralizmusra fektet.

A posztmodernizmus további három szempontból is jelentős következményekkel jár a szociálpolitikára nézve. A szociálpolitika művelésének egyik erőssége az interdiszciplinaritás, azaz mind az értelmező társadalomtudományok (pl. a szociológia), mind az analitikus társadalomtudományok (pl. a közgazdaságtan) eredményeinek a felhasználása. A posztmodernizmus iránti társadalomtudományi érdeklődés gyors növekedése a szociológiára korlátozódik. Ez a változás megzavarhatja a tudományszakok egyensúlyát, mely eddig fennállt e tárgykörben, és megzavarhatja az ezek közötti kommunikációt. Különösen problematikus, hogy a szociálpolitikai racionalitás fogalma a piaci cserén alapuló gazdasági modellekre korlátozódhat, és visszaszorulhatnak az ilyen modellek kritikái, amelyek a társadalom szereplői közötti egyenlőtlen hatalommegosztásra épülnek.

Másodszor, a posztmodernizmus összefoglalja a jelenkori szociálpolitikai viták néhány kulcsfontosságú témáját. A partikularitásra tett hangsúly tükrözi a szolgáltatások fogyasztóinak érdekeivel való törődést, mely az utóbbi időben fejlődött ki (a kérdés bővebb kifejtését l.: Williams, 1992, 206. o.). A nemzetállamok csökkenő jelentőségének hangsúlyozása egybecseng egyrészt a lokális kérdések és a decentralizált adminisztráció, másrészt a nemzetek feletti intézmények (pl. az Európai Közösség vagy a Világbank) iránti megújuló érdeklődéssel (Deacon, 1993).

Harmadszor (és talán ez a legfontosabb), a posztmodern szemlélet szöges ellentétben áll a modern világban megfigyelhető legfontosabb változások némelyikével. Ugyanis gazdaságpolitikai szinten a folyamatok egyre világosabban a gazdasági liberalizmus irányába tolnak el – olyan doktrína irányába tehát, mely nem valami új keletkezését jelenti, hanem gyökereivel visszanyúlik a modern éra hajnaláig, amikor az első gazdasági elemzések születtek. Ez a kérdés jelenik meg ideológiai szinten Fukuyama hegeliánus beszámolójában a „történelem végéről”, melyben „a nyugati liberalizmus végső győzelmét” jósolja (1989, 3–4. o.). Ez rejlik a piac szabadságát célul tűző világméretű törekvések mögött, melyeknek legfontosabb megnyilvánulásai közé tartozik az Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény 1993-mas uruguayi tanácskozása, illetve Kelet- és Közép-Európában a piaci elv és a privatizáció terjedése, melyet a tőkés nagyhatalmak, valamint az olyan, nemzetek feletti intézmények támogatnak, mint a Világbank; de ugyanez tükröződik abban is, hogy az első világba tartozó országok kormányainak politikájában egyre nagyobb súllyal szerepel a privatizáció (Letwin, 1991; Veljanovski, 1989; Graham, 1991; Taylor, 1990), vagy hogy egyre inkább terjed az a mozgalom, mely igyekszik visszaszorítani az állami beavatkozás mér-

tékét az OECD-tagállamokban. Egy újabb keletű beszámoló ezt úgy összegezte, hogy „széles körű egyetértés alakult ki arra nézve, hogy a stratégiának elsősorban a kiadások csökkentésére és nem az adók növelésére kell irányulnia” (Oxley és Martin, 1991, 146. o.). Ez fogalmazódik meg az Egységes Európa Törvényben és a Maastrichti Egyezményben, melyek előtérbe állítják a stabil pénzt és a piac felszabadítását, és ez nyilvánul meg a beavatkozó jóléti állam modelljéből az „aktív társadalom” pluralista modellje felé való eltolódásban, mely hangot kap az Európai Közösség legújabb szociálpolitikai zöld könyvében (EU, 1993a, 18. o.).

A gazdasági liberalizmus felé mutató trend vált talán a leginkább univerzális témává a világpolitikában. A szociálpolitika szintjén ez a kérdés tükröződik a költségvetési megszorításokban, a szolgáltatások magánkézbe adásának szorgalmazásában, a munkaerőpiac deregularizációja felé való elmozdulásokban és a népességcsoportok közötti növekvő egyenlőtlenségben, ami sok országban – és különösen az Egyesült Királyságban – egyre nyilvánvalóbb. Ha a posztmodernizmus tagadja az ilyen széles körben megnyilvánuló jelenségeket, és ezeket a partikularizmus és diverzifikálódás nyelvezetével helyettesíti, ez a megközelítés elfedheti, a részletek dzsungelében eltüntetheti a legkiszolgáltatottabb társadalmi csoportokat érintő egyik nagy visszalépést.

Cikkemben először az eszmék szintjén igyekszem nyomon követni a posztmodern megközelítések fejlődését, majd a társadalmi és politikai életben megnyilvánuló változásokról szóló leírásokat elemzem.

A posztmodernizmus az eszmék szintjén

A legegyszerűbb út a téma megközelítésére Bauman (1987) és Lyotard (1984) nagy hatású munkáin keresztül vezet. A modern gondolkodás központi témáinak gyökereit mindkettejük szerint a nyugat-európai felvilágosodás két-háromszáz évvel ezelőtti történetében kereshetjük, amikor megjelent a tudományos, filozófiai, társadalmi és analitikus gondolkodás.

A felvilágosodás gondolkodásának alaptétele volt, hogy az emberi értelem képes megérteni és végső soron befolyásolni a természet világát, és képes elemezni, illetve megoldani az emberi társadalom problémáit. A tudomány kínálta a királyi utat a tudáshoz és a haladáshoz. A tradicionális gondolkodásmódoknak, a vallás befolyásának, a feudalizmusnak és a monarchiának az elutasítása lehetőséget teremtett a világ átalakítására az értelem fényének irányításával. Ez a filozófia öltött konkrét formát a forradalmi Franciaország korai törekvéseiben. Az Institut de France-ot 1795-ben hozta létre a Forradalmi Bizottság a felvilágosodás eszméinek fejlesztésére és terjesztésére, és 1797-ben Napóleon is tiszteletbeli tagja lett.

Közismert a forradalom tragédiájának története (legalábbis ami az értelemnek az emberi ügyekben való felhasználása felé tett lépést illeti), illetve az, hogy miképp utasította el Napóleon az Institut-t 1812-ben, amikor egyre inkább az egyház tradicionális hatalmára és az állami legitimáció korábbi módszereire igyekezett támaszkodni a császárság fenntartásáért vívott küzdelemben (Larrain, 1979, 2. o.). A modernizmus analízise szempontjából itt

az a fontos, hogy a tudomány és az ész – mint haladó erő szemben a vallással, a tradícióval és a metafizikával – hódító útjára indult a világban. Ez nagy hatással volt a kormányzattal és a társadalmi tervezés lehetőségeivel foglalkozó modern gondolkodás fejlődésére (McLellan, 1986, 1. és 2. fejezet).

Az ész, a haladás és az állam közötti kapcsolat kettősséget vezetett be a modernizmusnak a felvilágosodás korában született fogalmába. Egyrészt a haladás az ész alkalmazásához kapcsolódott mind a társadalom-, mind a természettudományokban, mind pedig más emberi dolgokban. A természet feletti technikai hatalom olyan dolgokban nyilvánul meg, mint a képesség az ember genetikai sajátosságainak feltérképezésére vagy a nukleáris robbanófejeknek a naprendszer más bolygóra való átszállítására. A társadalomtudományokban a felvilágosodás eszméi alapozták meg azokat az elemzéseket, melyek a szocializmus és a liberalizmus két nagy doktrínáját hozták létre, melyek egymással ellentétes politikákat dolgoztak ki az emberi helyzetet legvalószínűbben javító lépésekről.

Lytotard (akit Boyne és Rattansi „a posztmodernitás legnagyobb hatású teoretikusának” nevezett, 1990, 13. o.) a modern kor legfontosabb gondolkodási irányzatait irányító „nagy narratívák” (nagy elbeszélések) fogalmával értelmezi az értelem alkalmazása és a termelési vagy társadalmi szinten megnyilvánuló haladás közötti összefüggést. Ezen „narratívák” legfőbb sajátossága az univerzalitás. A tudomány a természetnek és a fizikai valóságot irányító törvényeknek az objektív leírását kínálja. Az univerzalisztikus társadalomelméletek ehhez hasonlóan megkísérlik feltérképezni az emberi ügyek mögött meghúzódó viszonyokat.

Másrészt a modernizmus kettőssége kifejeződik a társadalmi kontrollnak a természet feletti uralom és az emancipáció „nagy narratíváival” párhuzamosan megjelenő új formáiban is. Ahogy Bauman meglehetősen nyersen írja: „A felvilágosodás nem az igazság, az értelem, a tudomány, a racionalitás érdekében kifejtett nagyhatású propaganda volt, ... hanem két más törekvést takart. Egyrészt az állam hatalmának és törekvéseinek kiterjesztését jelentette, amennyiben az államnak juttatta azokat a pasztorális funkciókat, melyeket korábban az egyház birtokolt, továbbá újrastrukturálta az államot a társadalmi rend újratermelésének tervezését, illetve szervezését állítva a középpontba; ... másrészt a fegyelmező tevékenység tudatosan tervezett és teljesen új mechanizmusát hozta létre, melynek célja az volt, hogy a tanító és szervező állam alattvalóinak társadalmilag jelentős életmegnyilvánulásait kontrollálja és jogilag szabályozza.” (1987, 80. o.)

Az a gondolat, hogy az értelem képes legitimálni olyan társadalmi formákat, melyek végső soron korlátok közé szorítják azoknak az életét, akik bennük élnek, Max Weber munkásságának egyik központi kérdése volt. Mivel Max Weber elmélete sok vita forrása volt, elemzésében kulcsfontosságú megállapítások sokaságát nyújtja, melyek sokban hatottak a kormányzásról és a szociális szolgáltatások megszervezéséről szóló későbbi társadalomtudományi és szociálpolitikai gondolkodásra. Az 1920-ban, élete vége felé írt Vallásszociológia című műve előszavában összefoglalja a nyugati társadalomról szóló elemzését. E társadalomnak – véleménye szerint – megkülönböztető jegy az értelem alkalmazása a társadalmi, kulturális és gazda-

sági élet minden szférájában, olyan, egymástól nagymértékben eltérő területeken, mint a matematika, a természettudományos kérdések, a történelemtudomány, az ismert és pontosan meghatározott hangtávolságokra épülő zene, az építészet, melyben központi szerepe van a matematikának, a gazdasági rendszer, melynek alapja a csere, a beruházás és a számvitel. „De csak Nyugaton találni meg – a mai kultúrában elfogadott jelentésnek megfelelő értelemben – a tudomány racionális és rendszeres szakmai üzemét, az iskolázott szakembereket.” (1982, 10. o.)

A racionalitás alkalmazása magával vonja egy sajátos osztály létrejöttét, mely a nyugati politikai gazdaságtan kulcsfontosságú szereplője. Létrehozta tehát a *szakhivatalnokokat*, „a modern nyugati állam és gazdaság főoszlopait” (uo., 10. o.). A racionalitás dinamikájának emberi következményeivel foglalkozó elemzésében Weber a legitim és strukturált autoritás modern rendszerének ambivalenciájára teszi a hangsúlyt. A Protestáns etika és a kapitalizmus szelleme című művének utolsó oldalain leírja, hogy milyen „a modern gazdasági rend hatalmas kozmosza. Ez határozza meg ellenállhatatlan erővel mindazoknak az egyéneknek az életstílusát, akik ebbe a hajtóműbe beleszületnek.” A kapitalizmus „győzedelmeskedett”, ám az értelem nem teljesítette be a hozzá fűzött reményeket: „Végérvényesen halványodni látszik nevető örökösének, a felvilágosodásnak rózsás kedve is.” (1982, 287. o.)

Weber egyik neves mai méltatója az emberiséget „birkanyájként”, a bürokratákat pedig „puszta fogaskerekekként” jellemzi a modern gazdasági rend viszonyai között, ahol az egyén életét „ellenállhatatlan erők” befolyásolják (Turner, 1992, 187. o.). A modern állam a jogok, jogosultságok és kötelezettségek rendezett struktúráját kínálja föl. Ennek ára az egyének igazodása a rutinizált bürokratikus rend szabályaihoz. A szociálpolitika a modern állam terméke. Társadalmi hatalomgyakorlásának kifinomult mechanizmusa – különösen a tőle függő csoportok felügyeletének módja – a mai elemzések egyik központi témája (Hewitt, 1992; Dean, 1990).

A posztmodern elméletalkotók álláspontja szerint azon eszmék fejlődési lehetőségei, melyek összekapcsolták az értelem alkalmazását az emberi nem fejlődésével, és melyek recepteket ajánlottak arra, hogy a társadalomnak miképp kellene megszerveznie önmagát, mára már kimerültek. Ez inkább belső, semmint külső folyamatok – Bauman fogalmával „belső átalakulás” – eredményeként következett be. Beck írja: „Éppúgy, ahogy a modernizáció feloldotta a feudális rend struktúráit a tizenkilencedik században, és létrehozta az ipari társadalmat, a modernizáció ma feloldja az ipari társadalmat, és egy új típusú modernitás jön létre.” (1992, 10. o.) Azok a központi jellegzetességek, amelyek fenntartották az adminisztratív szempontból racionális államot és a tömegtermelő ipari rendszert, már nem működnek megfelelően.

A modernizmusból a posztmodernizmusba való átmenet folyamata ilyenformán analóg a hegeli dialektika háromlépéses modelljével. Egy sajátos nézőpont, ellentétbe kerülve önmaga tagadásával, a valóságban egy másféle logikát követő nézőponttá alakult át.

Lytotard álláspontja szerint a természet- és társadalomtudományok nagy narratívái kudarcot vallottak. A természettudományok esetében érvelésében olyan, egymástól igencsak távol álló elméleti fejleményekre hivatkozik, mint

a Godel-teoréma és a káosz-elmélet, hogy a modern tudományos elmélet központi magjaként az indeterminizmust tudja felmutatni. Talán érdemes megemlíteni, hogy akár meggyőző az elemzése, akár nem, a technológia győzelme a modern világban, amelyet oly gyilkos módon demonstrált az Öböl-háború, már aligha vitatható. Megközelítése szilárdabb alapokon nyugszik, amikor arra utal, hogy a tudományos haladás következményeinek meg tapasztalása mennyire aláásta a tudományba mint az emberi problémák megoldására kínálkozó eszközbe vetett bizalmat. Ulrich Beck a technikai változás ökológiai következményeire, az atomenergia felhasználásának problémáira, a munkák avulására és a városiasodás hatásaira vonatkozó evidenciák alapján azt állítja, hogy az ipari társadalom fantasztikus sikere a „gazdagság termelésében” párhuzamosan haladt egy olyan „kockázat termeléssel”, mely aláásta azt a biztonságot, amelyet a természet feletti szilárd kontroll esetén érezhetünk (1992, 11–12. o.). Ennek az érvelésnek nagyobb a meggyőző ereje.

A társadalomtudományi narratívákról az Lyotard véleménye, hogy az elmúlt másfél évszázad univerzális közelítései ma már nem tarthatók. Leginkább a marxizmus témái és az abból kinőtt elméletek – például Habermas „kritikai elmélete” – foglalkoztatják. Ezek az eszmék már nem olyan hitelesek, mint voltak, mielőtt a sztálinizmus gyakorlatára fény derült, és mielőtt a „létező szocializmus” kudarcot vallott a kapitalista társadalmak gazdasági növekedési rátájának utolérésében. Ez esetben Lyotard szilárdabb alapról érvel, ahogy azt a kommunista pártok Európa-szerte tapasztalható hanyatlása bizonyítja. Kérdéses viszont, hogy a szóban forgó átalakulás vajon nem inkább a politikai közbeszéd egységesülésének, mintsem széttöredezésének megnyilvánulása-e? A kommunizmus hanyatlása a piaci liberalizmus növekvő dominanciáját tükrözi.

Lyotard hatásosan érvel amellet, hogy a tudományos és társadalmi elemzésnek ma a személyesebb és intimebb szintek felé kell elmozdulnia: a megértést a „kis narratívák” szintjén, a „politika olyan áttekintésében” kell keresni, mely átfogja „a vágyat mind az igazságosság, mind az ismeretlen után”, de tudatában van annak, hogy az értelem gépezete nem képes e vágyakat kielégíteni (Lyotard, 1984, 67. o.). Különösen Habermas univerzalista elméletét szeretné megcáfolni. Habermas szerint a racionális egyetértés elérésének lehetősége benne rejlik minden kommunikációs kísérletünkben, és ez teremt alapot a társadalmi szerveződés univerzalisztikus elveinek kifejlődéséhez. E lehetőség tagadása egyenesen egyfajta reakciós politikai állásponthoz vezet, amelyet ő „ifjú konzervativizmusnak” minősít (Habermas, 1985). Lyotard szerint az egész közelítés csupán egy „divatjamúlt és gyanús értékrend iránti nosztalgia”.

Az eszmék szintjén a posztmodern szemlélet szerint az univerzalista közbeszédnek mára már elavultak. Helyüket a technológia alkalmazásával és a társadalomtudománnyal kapcsolatos partikuláris közelítések foglalták el, amelyek egyes társadalmi csoportok érdekeiből erednek. E közelítések azokat a követeléseket fejezik ki, melyeket ezek a csoportok a társadalomban el akarnak érni. Például a szociálpolitikában gondolhatunk a nők kollektív érdekeire, a munkanélküliek követeléseire és az egyensúlyra ezek, valamint a nyugdíjasok vagy a középosztálybeli adófizetők között, akik azt érezhetik,

hogy nekik kell fizetniük a szociális programokért. Az ilyen konfliktusokat politikai vitákban kell elsimítani. Lyotard álláspontja az, hogy ma már nem minősül legitimnek, ha az állampolgáriság vagy az újraelosztás átfogó doktrínájára hivatkoznak egy megállapodás igazolásaként, s eközben nem veszik figyelembe az ügyben érintettek érdekeit.

Az elmélet szempontjából legcélszerűbb a bizalomra hivatkozni. Nem csekély a meggyőző ereje annak az érvrendszernek, mely szerint megingott a bizalom a szakértői véleményekben, a tudományról mint az emberi nem számára jobb világba vezető útról szóló wellsi álomban, a tömegek szükségleteit szolgáló kormánypolitikában, a szakmai szervezetekben, melyek nem diktálják, hanem kielégítik a fogyasztók szükségleteit. Ez az érvelés szoros kapcsolatban van a kormányzati szolgáltatások szervezésének újabb fejleményeivel, amelyek hangsúlyozzák a szolgáltatások fogyasztóinak szerepét, és igyekeznek decentralizálni az irányítást, a helyi szintnek juttatva a meghatározó szerepet (lásd Baldock /1993/ áttekintését az európai fejleményekről, amilyenek például a decentralizációról szóló törvény Franciaországban 1984-ben, a belső piac reformja az Egyesült Királyságban, a svéd egészségügyi rendszer új szervezete).

Ez a kérdés jelenik meg azokban a vitákban, amelyek a saját érdekeikből kiindulva partikuláris célokat kitűző „új társadalmi mozgalmak” kialakulásáról szólnak a szociálpolitikában (Williams, 1992. 216. o.). A következmény az, hogy eltolódnak a szociálpolitikáról folyó viták hangsúlyai a szolgáltatásokat felhasználók szintje felé, eltávolodván Weber témájától, az állami vezetés racionalitásába vetett bizalomra helyezett hangsúlytól.

A társadalmi mozgalmak középpontba állítása olyan problémákat vet fel a politika szintjén, amelyekkel később foglalkozunk.

Itt először a relativizmus kérdése merül fel. Az olyan szerzők, mint Doyal és Gough, akik arra törekszenek, hogy kialakítsák a szociálpolitika holisztikus nyelvezetét, amely az emberi szükségletek univerzalista felfogására épít, nagy erővel támadják a relativista szemléletet (1991. 1. fejezet). Ha a posztmodernizmus azt sugallja, hogy a modern állam fejlődési vonala olyan pontra érkezett, ahol a különféle értékek és érdekek – melyeket különböző elméletek támogatnak – egyenértékűeknek tekinthetők, és ha feladják az egymással versengő igények közötti választást elősegítő módszerek kifejlesztését, akkor ez a szemlélet kritikailag sebezhető: ha semmit sem állíthatunk bizonyossággal, akkor talán jobb, ha nem mondunk semmit.

Ez félrevezető lehet. Bár a posztmodernizmus képviselői szerint a társadalmi közbeszéd olyan pontra érkezett, ahol egy sor, különböző csoportok érdekeihez kapcsolódó álláspont jelenik meg, és a teoretikus már nem igényelheti magának azt a tekintélyt, amellyel igazságot tenne közöttük, ez nem jelenti azt, hogy a szociális kérdésekben lehetetlen volna a megegyezés az érintettek között. Végül is Lyotard korábban idézett nagy hatású munkájának záró mondataiban úgy képviseli a dolgot, hogy a „kisnarratívák” magukba foglalják az „igazságosság iránti vágyat” éppúgy, mint az „ismeretlen iránti vágy” bizonytalanságát.

A lényeg az, hogy ami igazságossággént elfogadható, azt a teoretikusok vagy a kormányzati hivatalok nem képesek előre, az ügyben érdekelt külön-

böző csoportoktól függetlenül meghatározni. Rorty A posztmodern burzsoá liberalizmus c. esszéjében a következőket írja: „Ki kell magunkat emelni azokból a hálózatokból, melyekben benne vagyunk, és a közösségekből, melyekkel azonosítjuk magunkat. A posztmodernizmus nem relativisztikusabb, mint Hilary Putman azon javaslata, hogy hagyjunk fel azzal a törekvéssel, hogy „isteni távlatból tekintjük át a világot””. (1991, 202. o.) Hewitt az új szociális mozgalmak politikájának posztmodern magyarázatairól szóló alapos elemzésében – melyben olyan szerzők műveit veszi alapul, mint Touraine (1981), Laclau és Mouffe (1985) – úgy véli, hogy a partikularizmus hangsúlyozása mögött az a felismerés munkál, hogy „a szociális mozgalmak szükségleteinek némelyike univerzálissá emelhető” (1993, 72. o.). Ez olyan politika logikájaként értelmezhető, mely igyekszik módot találni a különböző társadalmi csoportok érdekeiből eredő igények egymással való kibékítésére és integrálására. Ez a kérdés politikai viták és nem valamilyen eleve kidolgozott elmélet tárgya. Így a politika posztmodern értelmezése nem oldódik fel azonnal a relativizmusban. Ahogy Foster rámutat, a posztmodernizmusban helye van az „ellenállás” politikájának éppúgy, mint a „reakció” politikájának (1985, 13. o.).

Ezek az eszmék szintjén elhangzó érvek beszüremlenek a konkrét gazdasági és politikai folyamatokról szóló vitákba is.

A posztmodernizmus és a gazdasági változás

A modern gazdasági rendtől való elmozdulás posztmodern magyarázatai egy sor olyan kérdést kapcsolnak együvé, mint a termelés szférájában és különösen a foglalkoztatás és szervezés területén létrejött fejlődési folyamatok, az információfeldolgozás fontossága, a vállalkozások mérete és struktúrája és a rugalmasság iránti igény az ipar szervezetében éppúgy, mint a munkások életében. E kérdések zöme a posztindusztriális társadalomról szóló vitákban jelent meg.

Daniel Bell alapvető munkájának, A posztindusztriális társadalom születésének következtetéseiben úgy érvelt, hogy a technikai változások társadalmi változásokat eredményeznek: „A posztindusztriális társadalom a társadalmi struktúra jellegében jelent változást... A gazdasági szektorban elmozdulás történt a termeléstől a szolgáltatások felé; a technológia területén központiá váltak a természettudományokra építő ágazatok; szociológiai fogalmakkal élve mindez új technológiai elit kialakulását és új rétegződési elvek megjelenését jelenti. Általánosabban: a javakat előállító társadalmakat felváltja az információ vagy a tudás társadalma.” (1974, 487. o.) Ez a munka a társadalmi változások optimális szemléletét képviseli. Úgy véli, hogy a társadalmi változás az áruk és a szabadidő bőségének lehetőségét hordozza, továbbá a technokrata, illetve intellektuális elit hatalmának kiterjesztését hozza magával az információra épülő társadalomban. Az utóbbi pont ellentmond egyes szerzők – például Bauman – kijelentéseinek, melyek szerint a modernitás meghaladása aláássa az értelmiség státuszát, ugyanis a különböző elméletek hiányosságainak s a tudomány végességének a közismertsége megkérdőjelezi

az információ feletti uralmukat. Ugyanakkor vannak más, optimista szerzők is. Illich hangsúlyozza a tudás elérhetőségének és a szakmaiság tekintélyvesztésének demokratizáló hatását. Gorz véleménye szerint a társadalmi változás lehetőséget teremt a tömeges szabadidő társadalmának kialakulására és az osztálytársadalmat jellemző korlátok feloldására (1985).

Más magyarázatok pesszimistábbak. Alain Touraine (1971) és Barry Jones (1982) hangsúlyozzák, hogy az új technológiák lehetővé teszik a munka és a mindennapi élet nagyobb fokú ellenőrzését. Ugyanakkor a vállalkozások méreteinek növekedése folytán olyan transznacionális korporációk jönnek létre, amelyek kicsúsznak bármilyen demokratikus kormány hatékony ellenőrzése alól.

A munka szervezésének új fejleményeiről szóló vitákkal egy időben más kommentátorok a vállalkozások szerveződését vizsgálták. Ezen a szinten a fő vállalkozást az ipari szervezés korábban domináns elvéről, a „fordiánus” tömegtermelésről a rugalmasabb és alkalmazkodóbb struktúrákra való áttérés jelentette. Ez a változás a társadalmi létnek a magántőkések és az állam bürokráciáin keresztül történő modernista – Weber által elemzett – „racionalizációjától” való elfordulást, egy decentralizáltabb, az érdekek pluralitását megjelenítő struktúra kibontakozását tükrözi. Lash és Urry véleménye szerint a politikai gazdaság(tan) szintjén a fő fejlemény a rutinizált és magas fokon szervezett kapitalizmusról – melyet a nagy, bürokratikus szervezett vállalkozások jellemeztek, és amely minden szinten igyekezett a munkamódszereket racionalizálni – a „szervezetlen kapitalizmusra” való áttérés (1987). Ennek a szemléletnek optimistább változata jelenik meg Piore és Sabel kijelentésében, mely szerint századunk második felében a „második ipari vízválasztónak” vagyunk tanúi (ami könyvük címe is): „Az első ipari vízválasztó a tizenkilencedik században jelent meg a tömegtermelést lehetővé tevő technológiák kialakulásával, mellyel egyidőben visszaszorultak a kevésbé merev termelési technológiák... Könyvünk központi gondolata, hogy most a második ipari vízválasztó idejét éljük, mely visszavezet azokhoz a rugalmasabb specializációt lehetővé tevő termelési módszerekhez, melyek elvesztek az első ipari vízválasztó során.” (1984, 5–6. o.) Ez a szemlélet azt sugallja, hogy új lehetőségek nyílnak meg, ha felhagyunk a szervezés tradícionális módszereivel.

A „nagy vízválasztó” mögöttes gondolata az, hogy a megfelelő körülmények összjátéka kedvez a rutinizált tömegtermelési folyamat kisebb, technikai szempontból fejlettebb komponensekre való tagolásának. Ez nem szükségszerűen jelenti azt, hogy maguknak a vállalkozásoknak kisebbeknek kell lenniük, bár választhatják ezt a megoldást is, alvállalkozói szerződések kiterjedtebb használata révén. Mindössze annyit jelent, hogy a továbbiakban a vállalatokat nem kell okvetlenül a bürokratikus hierarchia modellje szerint szervezni. A vállalkozásokon belül „a megfelelő körülmények” sok mindent jelentenek, többek között azt, hogy a vezetői ellenőrzés technikái álljanak rendelkezésre, amelyek részben az új információs technikákon és a fejlettebb számvitelen alapulnak. Ez lehetővé teszi a vállalkozás központja számára a perifériák működésének követését anélkül, hogy a nyersanyagbeszerzéssel, a gyártással, a marketinggel, a gyártmányfejlesztéssel, az utólagos javító

szolgáltatásokkal és hasonlókkal foglalkozó részlegeket egyetlen központilag szervezett struktúrába építené be.

A vállalkozás külső körülményeit a piac fokozódó széttagoltsága és bizonytalansága határozza meg, amelyre jellemző a gyors technikai változás esélye, az egyre szélesebb földrajzi térre kiterjedő verseny, és az, hogy a fogyasztók mind változatosabb árukínálatot igényelnek, ahogy – legalábbis a fejlett világban – reáljövedelmük emelkedik. Ezek a változások tükröződnek abban, hogy a menedzsereknek szóló irodalom egyre inkább hangsúlyozza az alvállalkozókkal való szerződéseket, a kontroll decentralizálását, továbbá a rugalmasabb és sokoldalúbb munkaerő fontosságát, amely egy nem túl tág hierarchikus skálán belül lehet gyors szerepváltoztatásokra alkalmas. E változásokról szól például Handy nagy hatású elemzése az „alkalmazó szervezetről” a „szerződő szervezetre” való áttérésről (1984, 80. o.), vagy Kanter leírása a szervezeti változtatás szükségességéről (1985). A kérdés a jóléti államon belül is megjelenik a „kvázi-piac” felé mutató trendekben (Hoggett, 1990).

A vállalkozások szintjén szükséges rugalmassághoz hozzátartozik az egyes alkalmazott szintjén elvárt nagyobb rugalmasság. A háború utáni „hosszú fellendülés” teljes foglalkoztatottságától az 1970-es évek olajválságán keresztül az 1980-as és 90-es évek hosszú távú munkanélküliségéig az vált a posztindusztriális viták központi témájává, hogy mi a változások hatása az állam munkanélküliekkel kapcsolatos politikájára. Itt két irányzat vált szét. Az egyik oldalon az olyan szerzők, mint Owens (1986) és Offe (1991) amellett érvelnek, hogy a permanens munkanélküliséggel küzdő gazdaságban szükségessé válik a munka újraértelmezése és a szociálpolitika újragondolása. Azt javasolják, hogy néhány fontos és produktív, de nem fizetett tevékenységre – elsősorban olyan gondozási tevékenységekre, melyeket főleg nők végeznek otthon – ki kell terjeszteni a fizetett munka logikáját, mert így lehet széttörni az egyéni függetlenség és a munkaerőpiaci részvétel közötti kapcsolatot. Ebből a gondolatmenetből következik a társadalmi osztályrendszerre vonatkozó javaslat, amely a „szociális bér” révén tágtáná a jövedelemmel rendelkezők körét. Érdekes fejlemény ebben az irányban Atkinson „participatív jövedelem” fogalma, amely elérhető lenne mindazok számára, akik hasznos feladatokat végeznek a társadalomban, ezzel jogot nyerően az állampolgári közösséghez tartozásra (1993, 11., 13. o.).

A másik oldalon az az aggodalom fogalmazódik meg, hogy az előző megközelítés nem vezet-e ahhoz, hogy végleg lemondanak a teljes foglalkoztatottság politikai célkitűzéséről. Pixley szerint az állam részvétele olyan programokban, melyek igyekeztek az alternatív munkatevékenységeket támogatni (Ausztráliában és az Egyesült Államokban egyaránt), pusztán „a szegények és munkanélküliek további marginalizálásához vezetett” (1993, 10. o.).

A posztindusztriális gondolatmenet a vállalkozásszervezés és a munkaerő szintjén megfigyelhető fejlődési folyamatokat úgy rajzolja fel, hogy azok összefonódnak az értelmiségi lét posztmodern kérdéseivel (amelyekről a korábbiakban szóltunk). Éppúgy, ahogy a modern racionalitás nagy narratíváit – úgymond – felváltották a különböző érdekek partikuláris narratívái, a termelési szektor futószalagon alapuló munkaszervezési módját és a bürokrati-

kus hierarchiát, azaz a vállalati szervezés racionális modelljeit felváltották a rugalmasabb és többközpontú elképzelések. Az új rendszerben többé nem a termelés a domináns tényező; az individuumokat már nem kezelik bármikor felcserélhető egységként, melyeknek tevékenységét a termelési folyamat követelményei határozzák meg; és az élettörténetek nagyobb valószínűséggel nyújtanak olyan tarka mintát, melyben egymást váltják a képzés, átképzés, szabadidő és munkanélküliség időszakai. Ugyanúgy, ahogy a nagy narratívák univerzalizáló elvei széttöredeztek, a termelő vállalat univerzalizáló őstípusát felváltja a rugalmas specializáció. Azt a meggyőződést pedig, hogy a munkásokat a futószalag követelményeinek megfelelően osztályként kell vezényelni, egyesíteni és szabványosítani, az érdekközösségek pluralitásának mintája váltja fel. Mindez pedig politikai változásokhoz vezet.

A posztmodernizmus és a politikai lét

A posztmodern szemléletnek a politikai létben megnyilvánuló következményei két szinten mutatkoznak meg. Egyrészt számos társadalomkutató szerint a hagyományos osztálystruktúra leomlott, így a politika egyre inkább az érdekcsoportok instabil szövetségeinek küzdőterévé válik. Másrészt sokan úgy vélik, hogy a nemzetállamok – részben nemzetek fölötti, részben nemzeteken belüli erők nyomásának következtében – elvesztik a legitim tekintély fő forrásaként betöltött szerepüket.

Az az állítás, mely szerint a társadalmi osztályok egyre kevésbé lényegesek a társadalmi létben, implicite benne foglaltatik az ipari vállalat mint őstípus csökkenő jelentőségéről és a foglalkoztatási tapasztalatok sokszínűvé válásáról szóló leírásokban. Az állítást erősíti az az érvelés, hogy egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert olyan új társadalmi mozgalmak, amelyek partikuláris problémák széles skálája köré szerveződnek. E mozgalmak az etnikai kisebbségek, az ökológiai csoportok és a nőmozgalom ügyében a legaktívabbak (Pierson, 1991, 1. fejezet). Az európai politikai vitákra azonban hatással vannak a regionális érdekek és az olyan, egymástól nagymértékben eltérő szükségletek is, amelyek például a szexualitással, a lakáskérdéssel vagy a munkanélküliséggel függnek össze (Touraine, 1981). Ezek a szükségletek világos kapcsolatban állnak az állami szociálpolitikával.

Bizonytalan, hogy vajon az új mozgalmak teret adnak-e egy újfajta univerzális politikának, ugyanúgy, ahogy a marxista elemzés szerint a munkáosztály mozgalmi szerepet játszottak a kapitalizmus átalakulásában. Williams úgy véli, hogy „a jóléti mozgalmaknak és az új társadalmi mozgalmaknak, melyek születtek ezeket, lehetőségük van a partikuláris érdekeket univerzális értékekkel ötvözni.” (1992, 216. o.)

A nemzetállam jelentőségének csökkenése azzal az érveléssel támasztható alá, hogy a nemzetközi politikai és gazdasági szervezetek gyöngítik az állam hatalmát. Ugyanakkor a decentralizáltabb és érzékenyebben válaszoló politika érdekében kifejtett nyomás, továbbá az állam egy sajátos formájának fenntartójaként tekintett osztálystruktúra csökkenő jelentősége alulról ássa alá az állam hatalmát (Turner, 1986). A nemzeti elem jelentőségének csök-

kenése összhangban van a posztmodernizmus ama központi gondolatával, hogy széttöredeznek azok az átfogó témák, amelyek egy adott társadalomban az élet különböző aspektusait összefogták.

A posztmodernizmusról szóló fenti beszámolóink az intellektuális szinten megfogalmazott tételek széles skáláját kapcsolta össze. A központi probléma mindezekben a szinteken az univerzalisztikus szemléletbe vetett bizalom csökkenése, valamint a társadalmi lét növekvő széttagoltsága és bizonytalansága. Ezek a tézisek a szociálpolitika főbb új fejlődési folyamatait is tükrözik, mint amilyenek a decentralizáció, a fogyasztópártiság, a menedzsment átalakítására használt új technikák, a nem állami szektor jelentőségének növekedése, a szakemberek és szakértők státuszának hanyatlása, továbbá a privatizáció és az individualizmus jelentőségének növekedése. A szociálpolitikát érintő hatások egyszerre pozitívak és negatívak. A pozitív oldalon a posztmodernizmus rávilágít az egyén és a csoportérdekek fontosságára. Azok a szociálpolitikai megközelítések, melyek szakértői nézőpontot kívánnak érvényesíteni, vagy pusztán szakmai tekintélyre hivatkoznak, elveszítik a legitimitásukat. Williams hangsúlyozza, hogy ennek a fejleménynek nagy a jelentősége azoknak a politikáknak a szempontjából, amelyek a társadalmi osztályra, a redistribúcióra és jövedelemkülönbségekre helyezett hangsúlyokon túl az életkorral, nemmel, etnikummal, szexualitással és fogyatékossgal összefüggő szükségletekre is kiterjednek (1992, 11. 2. táblázat). Ezek a posztmodern tételek tükröződnek azokban az utóbbi években bekövetkezett szociálpolitikai változásokban, amelyek a fogyasztó érdekeihez kívánnak igazodni (Taylor-Gooby és Lawson, 1993, 136–141. o.; Le Grand és Bartlett, 1993, 2. fejezet).

A negatív oldalon a posztmodernizmus elutasítja az emberi életkörülmények javításának tradicionális megközelítéseit, amelyek az univerzalizmus logikáján alapulnak, és ezt saját, a partikuláris érdekeken alapuló szemléletével helyettesíti. Hogy egy megközelítés helyes-e, az csak megfelelő értékelés után igazolható. Cikkünk egyik alapvető tézise, hogy a posztmodern szemlélet társadalmi elemzése néhány ponton súlyosan téved. Ennek következtében politikai elemzése is félrevezető.

A posztmodernizmus értékelése

A fentebb elemzett posztmodern elméletek állításai gyakran homályosak, és olykor olyan alig kitapintható trendekre építik őket, amelyeknek empirikus hatásai még bizonytalanok. Cikkünkben három területre vonatkozó tételeket elemeztünk. Az eszmék szintjén a posztmodernizmus megállapítja, hogy csökken az általános elméleti keretekbe és a szakértőkbe vetett bizalom; gazdasági szinten a munkaerőpiac változásainak jelentőségét hangsúlyozza, melyek a társadalmi osztályok jelentőségének csökkenéséhez vezetnek; politikai szinten megállapítja, hogy a nemzetállamok tekintélye csökken.

A szociálpolitika néhány területén megfigyelhető fejlődési irányokkal gyakran szeretnék igazolni a fenti állításokat. A hagyományos szakértelemtől való elfordulást és az államhatalom decentralizálását széles körben jelentős

trendnek tekintik. Az eltolódás egymástól nagyon eltérő politikai álláspontot valló szerzők munkáiban érzékelhető. Például Doyal és Gough cikkükben, amelyben erőteljesen kiállnak az emberi szükségletek elsődlegességének szociáldemokrata nézőpontja mellett, arról írnak, hogy „a tradicionális jóléti állam képességét a szükségletkielégítés optimalizálására heves kritikák érték az utóbbi években, és nem pusztán az új jobboldal részéről. Ez az alapja egy ellenkező politikai előjelű érvelésnek, mely a decentralizáció és a participáció érdekében emel szót.” (1991, 306. o.) Ezt követően olyan, igencsak különböző szerzőkre hivatkoznak, mint Illich, Hadley, Plant, Bachrach és Pateman. Az angol Munkáspárt agytrösztje, az Institute of Public Policy Research az utóbbi időben hasonló irányba indult el. Például Anna Coote (1992, 6. o.) a következőket írja: „Az egyénileg kikényszeríthető jóléti jogokról vallott felfogás egy nagyobb változás része, amely hatni kíván az egész jóléti kultúrára. Ennek során azok a kérdések, amelyek ma még a politikusok, szakemberek és más bennfentesek illetékességébe tartoznak, átkerülnek az érintettek döntési kompetenciájába.” A piacpárti szocialisták egyes javaslatai a szabad piac jobboldali liberális képviselőinek nézeteivel mutatnak azonos-ságot (Le Grand és Estrin, 1989). A Major-kormány állampolgári karta (Citizen's Charter) mozgalma elvileg ezt a logikát követi, bár az igényelt jogok tipikusan gyengébbek, mint a baloldaliaknál (Prime Minister's Office, 1991 – ennek elemzését lásd Miller és Peroni, 1992).

A munkaerőpiac folyamatainak elemzése sok buktatót rejt magában. Az ipari szektorban foglalkoztatottak hosszú távon csökkenő trendje a fejlett ipari országokban jól dokumentált jelenség, bár a folyamat sokkal gyorsabban bontakozott ki az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban, mint Németországban, ahol a munkaerő körülbelül 40 százaléka ma is az iparban dolgozik (EU, 1993b, 49. o.). Az egyenlőtlenséget és az osztályszempontú politizálást illető következmények kevésbé világosak.

Az Európai Közösség országaiban megfigyelhető tendenciákról az OECD által készített mértékadó vizsgálat megállapítja, hogy „a gazdaság növekedést mutató szektoraiban a foglalkoztatottság kevésbé stabil, mint a hanyatló szektorokban”. A munka nem hagyományos formái – mint az önfoglalkoztatás, az ideiglenes és a részmunkaidős foglalkoztatás – gyakoribbak a növekedésben lévő, mint a hanyatló ágazatokban. Mindazonáltal nincs bizonyíték arra, hogy a növekedést mutató ágazatokban nagyobb lenne a munkaerő fluktuáció. A nők jövedelmei az expanzióban lévő szektorokban magasabbak, nagyjából elérik a férfiak jövedelmét a hanyatló szektorokban, bár a fejlődésben lévő szolgáltató szektor jobban és rosszabbul fizetett munkák bonyolult szövődése (OECD, 1989, 197–198. o.).

Ezek az adatok valamennyire indokolhatják azt az állítást, hogy a foglalkoztatás változása aláássa az ipari szektor tradicionális stabilitását, de arra is utalnak, hogy az a kép, amelyet a biztos tömeges foglalkoztatottságtól a strukturálisan megosztott munkaerő felé való eltolódásról festenek, talán túlságosan is leegyszerűsített. A fizetéseket és a munkafeltételeket valószínűleg hasonló erők alakítják az ipari szektor hanyatló és a szolgáltatási szféra növekvő jelentőségű területein.

Nehéz határozott következtetéseket megfogalmazni a fenti eltolódások po-

litikai következményeiről. A politikai trendekről szóló viták nem nyújtanak elégséges alapot arra, hogy a politikai pártok széthullása irányába mutató fejlődési folyamatot állapítsunk meg (Lane és Ersson, 1991, 360. o.). Néhány nyugat-európai és volt szovjetunióbeli országban a regionális mozgalmak támadják a tradicionális államot. Ám ezek a mozgások inkább geopolitikai fogalmakkal magyarázhatók, semmint a „nagy narratíváknak” az eszmék szintjén megfigyelhető kifulladásával. Annyi bizonyos, hogy a transznacionális és a kormányközi szervezetek nagyobb szerepet játszanak manapság, mint a múltban.

Ezek a tények megerősíteni látszanak néhány posztmodern megállapítást. Mindazonáltal ezekkel ellentétes folyamatok is megfigyelhetők, amelyek különös figyelmet érdemelnek a szociálpolitikával foglalkozók részéről. Az eszmék szintjén nagyjából univerzális témává alakult a piaci liberalizmus gazdasági doktrínájának győzelme, amely világméreteketben indította útjára az állami vállalatok privatizációjának és a munkaerőpiac deregularizálásának trendjét, illetve több országban a nemzetközi kereskedelembe való csökkent beavatkozáshoz vezetett. Ezt a tendenciát foglalja össze a legújabb, a világ gazdasági helyzetéről szóló ENSZ-beszámoló, amely a következőket állapítja meg: „A fejlett ipari országokban nagy változás figyelhető meg a gazdaságpolitikai szemléletben, ... új közgazdaságtan jelent meg, amely egyre növekvő ellenszenvvel viseltetik a mikroökonómiai viszonyokba való állami beavatkozással szemben, ... és kételkedik az ilyen beavatkozás hatékonyságában... A törekvések ma a költségvetési nyomás és az állami szektor csökkentésére irányulnak, miközben a munkanélküliség alacsony szinten tartására tett erőfeszítéseket hatástalannak és inflációgerjesztőnek tekintik. A monetáris megszorításokat az inflációs elvárások visszafogására használják.” (UN, 1991, 7. o.)

E filozófiának komoly következményei vannak a nemzetállam szociálpolitikai szerepére nézve. Ha párosul az Oxley és Martin által igényelt adóügyi megszorításokkal, igazolja az olyan következményeket, mint a jóléti kiadások csökkentése, a nem állami szektor növekvő igénybevétele, továbbá a munkaerőpiac peremére szorultaknak nyújtott jóléti szolgáltatások szigorú korlátozása. E politikai törekvések jelennek meg a fejlett ipari államokban tapasztalható rohamos privatizációban; a piaci logika jóléti szektorba való betörésében; a „célzottságra” helyezett hangsúlyokban; a munkásoknak, illetve más társadalmi csoportoknak szóló szociális szolgáltatások szétválasztásában (ez jelenik meg például a maastrichti szerződésben lefektetett szociális kartában; a munkaerő flexibilitásának filozófiájában és az 1993-as GATT- és NAFTA-megállapodásban testet öltő, a szabadkereskedelem felé való elmozdulásban. Ezek a fejlemények és következményük, a társadalmi egyenlőtlenségek növekedésének tendenciája különösen nyilvánvalók az Egyesült Királyságban (DSS, 1993).

A fenti érvelés végkövetkeztetéseként megállapíthatjuk, hogy a posztmodern megközelítések egyes fejlődési irányokat korrekten értékelnek, miközben más trendeket kifejezetten rosszul ítélik meg, kivált, ha azok kívül esnek a szociológia diszciplináris kompetenciáján, és a közgazdaságtudományhoz tartoznak. Ez a részleges vakság annak a következménye – ahogy Harvey

írja –, „hogy teljesen elfogadják a tűnékenységet, a széttagoeltságot, a töredezettséget és a káoszt, mintha ez lenne minden, ami létezik.” (1980, 44. o.)

A vita egyik leggondosabb elemzését Anthony Giddens adja. Giddens a modernitást mint „alapvetően poszttradicionális rendet” írja le (1990, 20. o.). A közösségi életet alátámasztó tradíciókat kikezdte a tudomány racionális kritikája. Az individuális identitást, amely alapvetően beágyazódott az egyedi földrajzi helybe, időbe és térbe, feloldhatja a tömegkommunikáció, mely a más helyen és időben történő eseményeket is azonnal elérhetővé teszi számunkra, továbbá az a technika, melynek révén a világ másik felén történő hadi, kereskedelmi vagy kulturális események betörnek mindennapi életünkbe. Az elemzés Giddens arra vezeti, hogy részletesen elemezze a bizalomnak és végső soron a szeretetnek a modern társadalmakban betöltött szerepét (1992). Amellett érvel, hogy még koraiak a posztmodernitásba való átmenetről szóló próféciaik. A „modernitás felső fokában” élünk, ahol a racionálisan megalapozott rend alapvető gyengesége egyre nyilvánvalóbb, ám az ipari kapitalizmus hatalma a mindennapi élet fölött éppoly töretlen, mint valaha, és az is nyilvánvaló, hogy a nemzeti kormányok képesek az erőszak technikájának és a társadalmi kontroll egyre bonyolultabb módszereinek felhasználására.

Ez a megközelítés egybecseng a manapság megfigyelhető politikai fejleményekkel. Egyfelől hangsúlyozzák az egyéni felelősséget, a fogyasztói kultúrát, a decentralizációt és a választás szabadságát. Másfelől az állam olyan politikát folytat, mely növeli a társadalmi egyenlőtlenségeket, és egyre keményebben bánik a hátrányos helyzetű csoportokkal, például a tartósan munkanélküliekkel.

Következtetések

Cikkemben áttekintettem a posztmodernizmussal kapcsolatos vitákat, középpontba állítva azt az állítást, amely szerint a szociális kérdések univerzális szemlélete veszít jelentőségéből, és ez a jóléti, illetve szociálpolitikák nagyobb diverzitásában tükröződik. Az elemzés azt sugallja, hogy miközben az intellektuális, gazdasági és politikai szinten megnyilvánuló erők az állítást alátámasztják, más fejlődési vonulatok ellentmondanak e tételnek. A posztmodernizmus egyszerűen nem vesz tudomást a piaci liberalizmus nemzetközi és nemzeti gazdaságpolitikára gyakorolt tartós hatásáról. E hatás azonban a felvilágosodás közgazdasági gondolataiban alapozódott meg, és erősen gyökerezik a modernitásban. A szociálpolitika számára az a tanulság, hogy a posztmodernizmus iránti érdeklődés mellett fontos fejlődési irányok válhatnak láthatatlanná. Az életszínvonal növekvő egyenlőtlenségei, az állami jóléti szolgáltatások privatizációja és a legszegényebb csoportok életének szigorúbb szabályozása irányába mutató trendek nem fognak elegendő figyelmet kapni, ha a különbözőség, a diverzitás és a választási szabadság témája válik a politika központi kérdésévé.

Fordította: Kozma Judit

Irodalom

- Atkinson, A. (1993): *Beveridge, the National Minimum and Its Future in European Context*, Welfare State Programme Paper, 85. sz., London School of Economics
- Baldock, J. (1993): *Patterns of Change in the Delivery of Welfare in Europe*, In: P. Taylor-Gooby és R. Lawson (szerk.): *Markets and Managers. New Issues in the Delivery of Welfare*, Open University Press, Milton Keynes
- Bauman, Z. (1987): *Legislators and Interpreters*, Polity Press, Cambridge
- Beck, U. (1992): *Risk Society*, Sage, London
- Bell, D. (1974): *The Coming of Post-Industrial Society*, Heineman, London
- Berman, M. (1985): *All that is Solid Melts into Air. The Experience of Modernity*, Verso, London
- Boyne, R. és Rattansi, A. (1990): *The Theory and Politics of Postmodernism*, In: *Postmodernism and Society*, Macmillan, London
- Coote, A. (1992): *The Welfare of Citizens*, Institute of Public Research, London
- Crook, S., Pakulsky, J. és Waters, M. (1992): *Postmodernism – Change in Advanced Society*, Sage, London
- Deacon, B. (1993): *International Institutions and Social Policy in East Europe*. A szerző előadása a Nemzetközi Szociológiai Társaság szegénységgel foglalkozó szeminárium Oxfordban, 1993 szeptemberében
- Dean, H. (1990): *Social Security and Social Control*, Routledge, London
- Department of Social Security (DSS) (1993): *Households Below Average Income. 1979/80–1990/91*, HMSO, London.
- Doyal, L. és Gough, I. (1991): *The Theory of Human Need*, Macmillan, London
- European Union (1993a): *European Social Policy Outcomes for the Union*, COM (93), 551. Brüsszel
- European Union (1993b): *Employment in Europe*, Brüsszel.
- Foster, H. (szerk.) (1985): *Postmodern Culture*, Pluto Press, London
- Fukuyama, F. (1989): *The End of the History*, National Interest, 16. sz. 3–18. o.
- Giddens, A. (1990): *The Social Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge
- Giddens, A. (1992): *The Transformation of Intimacy*, Polity Press, Cambridge
- Gorz, A. (1985): *Path to Paradise. On the Liberation from Work*, Pluto Press, London
- Graham, C. (1991): *Privatising Public Enterprises*, Clarendon Press, Oxford
- Habermas, J. (1985): *Modernity – An Incomplete Project*, In: Foster, H. (szerk.): *Postmodern Culture*, Pluto Press, London
- Handy, C. (1984): *The Future of Work*, Blackwell, Oxford
- Harvey, D. (1980): *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford
- Hewitt, M. (1992): *Welfare, Ideology and Need*, Harvester Wheatsheaf, Harlow
- Hewitt, M. (1993): *Social Movements and Social Need – Problem with Postmodern Political Theory*, Critical Social Policy, 37.
- Hoggett, P. (1990): *Modernisation, Political Strategy and the Welfare State*. Studies in Decentralization and Quasi-Markets, 2. sz., School for Advanced Urban Studies, University of Bristol
- Jones, B. (1982): *Sleepers Awake! Technology and the Future of Work*, Oxford University Press, Oxford
- Kanter, R. (1985): *The Change Masters – Corporate Entrepreneurs at Work*, Counterpoint, Unwin Paperbacks, London
- Kean, J. és Owens, J. (1986): *After Full Employment*, Hutchinson, London
- Laclau, E. és Mouffe, C. (1985): *Hegemony and Social Stratification*, Verso, London
- Lane, J.-E. és Ersson, S. (1991): *Politics and Society in Western Europe*, Sage, London
- Larain, J. (1979): *The Concept of Ideology*, Hutchinson, London
- Lash, S. és Urry, J. (1987): *The End of Organised Capitalism*, Polity Press, Cambridge

- Le Grand, J. (1990): *Quasi-markets and Social Policy*. Studies in Decentralisation and Quasi-markets, 2. sz., School for Advanced Urban Studies, University of Bristol
- Le Grand, J. és Bartlett, W. (1993): *Quasi-markets and Social Policy*, Macmillan, London
- Le Grand, J. és Estrin, S. (1989): *Market Socialis* Oxford University Press, Oxford
- Letwin, O. (1991): *Privatising the World*, Cassel, London
- Lyotard, J-F. (1984): *The Postmodern Condition – A Report on Knowledge*, Manchester University Press, Manchester
- McLellan, D. (1986): *Ideology*, Open University Press, Milton Keynes
- Miller, S. és Peroni, F. (1992): *Social Politics and the Citizens' Charter*, In: N. Manning és R. Page (szerk.): *Social Policy Review*, 4. sz., Social Policy Association, University of Kent
- OECD (1989): *Employment Outlook*. (július), OECD, Paris
- Offe, C. (1991): *Towards a Non-productivist Perspective on Welfare*. A szerző előadása az angol-német szociálpolitikai konferencián 1991 szeptemberében, University of Nottingham
- Oxley, H. és Martin, J. (1991): *Controlling Government Spending and Deficits – Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s*. OECD Economic Studies, 17.
- Pierson, C. (1991): *Beyond the Welfare State?* Polity Press, Cambridge
- Piore, M. és Sabel, C. (1984): *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York
- Pixley, J. (1993): *Citizenship and Employment*, Cambridge University Press, Cambridge
- Prime Minister's Office (1991): *The Citizens' Charter – Raising the Standard*, HMSO, London
- Putnam, H. (1991): *Renewing Philosophy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass
- Rorty, R. (1991): *Postmodernist Bourgeois Liberalism. Relativism and Truth*, Cambridge University Press, Cambridge
- Taylor, I. (1990): *The Social Effects of Free Market Policies – An International Text*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead
- Taylor-Gooby, P. és Lawson, R. (1993) (szerk.): *Markets and Managers – New Issues in Delivery of Welfare*, Open University Press, Milton Keynes
- Touraine, A. (1971): *The Postmodern Society*, Random House, New York
- Touraine, A. (1981): *The Voice and Eye*, Cambridge University Press, Cambridge
- Turner, B. (1986): *Citizenship and Capitalism*, George Allen and Unwin, London
- Turner, B. (1992): *From History to Modernity*, Routledge, London
- United Nations (1991): *World Economic Survey for 1991*. UNO, New York
- Veljanovski, C. (1989): *Selling the State*, Weidenfeld and Nicholson, London
- Weber, M. (1982): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Gondolat, Budapest
- Weber, M. (1964): *The Sociology of Religion*. Beacon Books, London
- Williams, F. (1992): *Somewhere over the Rainbow*, In: N. Manning és R. Page (szerk.): *Social Policy Review*, 4. Social Policy Association, University of Kent

Nicholas Barr

Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában*

Az átalakuláson innen és túl

2. rész

Csak egy hatékony munkaerőpiac képes arra, hogy a munkavállalókat olyan munkahelyekre terelje, ahol a termelékenységük a legjobb, és csak ez a rendszer tudja a dolgozókat az ilyen állások keresésére ösztönözni. Nem elegendő azonban a bérek és a munkaerő mobilitásának korlátait megszüntetni – szükség van a piacgazdaság infrastruktúrájának támogatására, mivel ez Közép- és Kelet-Európa országaiban manapság még hiányzik.

A legfontosabb középtávú munkaerőpiac-politikának ezen infrastruktúra kiépítésére kell irányulnia. Ez nemcsak a munkaerőpiac törvényeiből és intézményeiből áll, hanem jelenti egyszersmind a magántulajdon védelmét, a verseny szabályozását és a tőkepiacok fejlesztését. Ezekre azért van szükség, hogy a korlátok megszüntetése ne vezessen káoszhoz és égbekiáltóan igazságtalan jövedelemelosztáshoz.

RÖVID TÁVON

Rövid távon azonban fennáll egy további, az előzővel ellentétes követelmény is. A makrogazdasági stabilizáció szükségessége és a fiskális nehézségek túlélése azt kívánja, hogy az állam továbbra is hasson a munkaerőpiacon: egyrészt azért, hogy megakadályozza a frissen felszabadított bérek és árak inflációt gyorsító spiráljának kialakulását, másrészt, hogy elejét vegye a kibocsátás és foglalkoztatás katasztrofális összeomlásának. Az alapvető rövid távú eszközök ezért kétrétűek; a bérköltségek visszafogása a jövedelempolitikán, a munkaerő iránti igény csökkenésének fékezése pedig a foglalkoztatáspolitikán keresztül érvényesül. Ezeket az eszközöket természetesen úgy kell használni, hogy segítsék a versenyképes bérek kialakulását és a gazdasági növekedést, amelyek együttesen nyújtanak valós megoldást a munkanélküliség problémájára.

* A könyv a London School of Economics and Political Science közreműködésével készült. Az összefoglaló, amelynek a második részét az alábbiakban közöljük, az azonos című könyv összefoglalása. A könyvet szerkesztette Nicholas Barr. Az összefoglaló a Világbank kiadványa.

A jövedelempolitika a régi rendszerben vagy közvetlen bérszabályozásból, vagy a vállalatok számára készített olyan előírásokból állt, amelyek büntető adókat róttak ki azokra a vállalkozásokra, amelyeknél a teljes vagy az átlagos bérköltség emelkedése nagyobb volt az előírtnál. Legalább az állami vállalatok körében az utóbbi, adózásra alapuló jövedelempolitikát kívánatos fenntartani az átalakulás első szakaszában. Annak ellenére, hogy a piacgazdaságokban az ilyen bérpolitikához kapcsolódó tapasztalatok kiábrándítóak, elképzelhető, hogy az átalakulás különleges feltételei mellett a hatások eltérőek lesznek: a szükséges adminisztratív személyzet megvan, a vezetők hozzászoktak az ilyen jellegű előírásokhoz, és az inflációs várakozások olyan magasak, hogy a bérpolitikai szabályozással szemben nagyobb a fogékony-ság. Ezenkívül igaz ugyan, hogy a jövedelempolitikai szabályozás miatt a bérek csak később kezdenek szabadon reagálni a kínálati és keresleti viszonyokra, mégis lehetséges, hogy a relatív bérviszonyok tükrözzék a munkaerőpiac keresleti viszonyait. A különböző foglalkozások eltérő jövedelmei azok az ösztönzők, amelyek a hatékony munkaerőpiacot működtetni tudják.

A bérszabályozás azonban végső soron még így sem egyeztethető össze a piaci mechanizmusokkal; ezért, még ha rövid távon használjuk is ezt az eszközt, elő kell készíteni a kiiktatását. Ennek egyik módja az, amit Lengyelországban alkalmaztak: a magáncégek mentesítése a bérszabályozás hatálya alól. Később, ahogyan a magánszektor súlya a gazdaságban növekszik a privatizáció és új cégek alapítása folytán, a szabályozás hatása fokozatosan és automatikusan megszűnik. Ugyanakkor a kivételezés átalakulásra készíti az állami vállalatokat.

A foglalkoztatáspolitikai kulcskérdései rövid távon kettősek. Kérdés, hogy egyrészt megengedhető-e, hogy a munkanélküliség hirtelen felszökjön, annak következtében, hogy a béreket megpróbálják leszorítani, hogy új magánvállalkozások létrejöttét ösztönözzék. A mikrogazdasági válság és azon szabályok megszüntetése, amelyek a vállalatokat túlfoglalkoztatásra készítették, okvetlenül hozzájárultak a tömeges elbocsátásokhoz. Ugyanakkor a fejlett piacgazdaságok példája azt bizonyítja, hogy egy bizonyos ponton túl a magas munkanélküliség nem járul hozzá a bérnövekedés letöréséhez és a munkaerő újraelosztásához. Az is egyértelmű, hogy a magas munkanélküliség hatalmas gazdasági veszteségekhez, az egyén esetében pedig súlyos nehézségekhez, végeredményben szociális feszültségekhez vezet. Ezért valószínű, hogy a második kérdés a meghatározó a vitákban: ha nem engedhető meg a munkanélküliség korlátlan növekedése, hogyan lehet gátat emelni elé?

Első lépésként azokat a szabályokat kell könnyíteni, illetve eltörölni, amelyek a munkaerőpiac rugalmatlanságát okozzák. Különösen a felvételi és elbocsátási szabályokat kell rugalmasabbá tenni, például az olyan rendeletek visszavonásával, amelyek csökkentik a munkaerő mobilitását, vagy megnehezítik a vállalkozóvá válást.

Rövid távon a könnyítő jellegű intézkedések is sokat segíthetnek. A rövidített vagy az osztott munkaidő, a dolgozók elszerződtetése más vállalatokhoz és a női dolgozók számára bevezetett rugalmas munkaidő révén a szerkezeti átalakítás kezdeti megrázkódtatásait a munkabérre lehet terhelni, és így a munkanélküliség szintje leszorítható.

E lehetőségeken túl – amelyek az állam szempontjából jórészt költségmentesek – további két opció is kínálkozik. Mindkettő jelentős közkiadásokkal járhat. Az első, az aktív foglalkoztatáspolitikát (mint például az ideiglenes foglalkoztatási és átképzési programok) a következő fejezetben találhatók. A másodikkal, a veszteséges vállalatok folytatódó támogatásával most foglalkozunk.

Ez a terület azért veszélyes, mert minden ilyen jellegű támogatás késlelteti, hogy a vállalkozások és a foglalkoztatottak alkalmazkodjanak a munkaerőpiaci körülményekhez, vagy politikai támogatottságot szerez a támogatások fenntartásához. A jelenlegi *általános* támogatások rendszerét *szelektív*vé kell tenni, éspedig úgy, hogy a szelekció olyan racionális, gazdasági kritériumokon alapuljon, amelyek időben és részletesen ismertté válnak. Azon jelentkezőknek kell támogatást nyerniük, akik esetében a termelés piaci értéke magasabb, mint a ráfordításoké (ahol a hozzáadott érték negatív, az üzem bezárása kevésbé pazarló megoldás); akiknél a támogatás kevesebb, mint az alkalmazottak potenciális munkanélküli ellátása; akik a kormánynál alkalmasabbak szociális tevékenységek további folytatására, és akik esetében a fizetéseképtelenség okai az átalakulás átmeneti nehézségeiben rejlenek, és nem a távlatok hiányában.

Mindezekkel együtt és az ösztönzők torzításának minimalizálása érdekében a támogatásoknak kivételesnek, (előre meghatározott határidővel) ideiglenesnek, határozott összegig terjedőnek (és nem automatikus deficit-finanszírozónak) és a külső feltételektől függőnek kell lenniük. Támogatást csak akkor lenne célszerű felajánlani, ha a helyi munkanélküliségi ráta viszonylag magas, ha a munkaerő mobilitása viszonylag alacsony (például a lakáspiac rugalmatlansága vagy a megfelelő nyelvtudás hiánya miatt), vagy ha a magas munkanélküliség robbanékony társadalmi vagy politikai helyzetet eredményezne.

Lehetséges veszélyforrás még, hogy a fenti kritériumok az elemzés szempontjából elegáns, ám inkább ideális elveknek bizonyulnak, semmint gyakorlati lehetőségeknek. A korlátozott közigazgatási szakértelem a közigazgatásban dolgozók érdekeivel és politikai hatalmával együtt meg tudja akadályozni az ilyen kifinomult és célzott támogatási rendszer alkalmazását.

KÖZÉPTÁVON

Amint elmúlik a legsúlyosabb makrogazdasági válság, a munkaerőpiacpolitika középpontjába a makrogazdasági stabilizáció helyett a munkaerőpiacot támogató életképes intézmények létrehozása kerülhet. Azokat, akik szembe kerülnek a munkanélküliség kérdésével (lásd a következő bekezdést), támogatná, ha a vállalatok saját erőforrásait használhatnák, és ha megváltozna a kollektív alkuk rendszere.

A munkaerőpiac szabadsága és működőképessége a termelőeszközök magántulajdonától, valamint a munkaerő- és más piacokhoz való hozzájutástól függ. A munkaerőpiac fejlődését ezért elősegítik az olyan döntések, amelyek gyorsítják a privatizációt, új vállalkozások alapítására ösztönöznek, a munkaerő mobilitásának korlátait elmozdítják (mint például lakhatási engedély,

foglalkoztatástól függő szociális ellátások és a vállalkozói tevékenység adminisztratív korlátozása), és amelyek versenyt hoznak létre. Fontos annak a jogi keretnek a kisajátítása is, amely biztosítja a munkáltatók és a munkavállalók jogait, valamint meghatározza azt a szerepet, amelyet a kormány a piacon játszik.

A középtávú foglalkoztatáspolitikához kapcsolódnak azok a lépések is, amelyek révén a magán- és közületi vállalkozások a szűkös erőforrások, így a munkaerő, felhasználását hatékonyabbá tehetik. A központi tervezés olyan bérszerkezetet örökölt, amelyben kicsik a bérkülönbségek. Mint már említettük, a munkaerő hatékony felhasználásának legfontosabb elősegítője az, hogy jelentős bérkülönbségek alakuljanak ki a keresett és a kevésbé keresett szakmák között.

A kínálat oldalán az oktatásra és a szakképzésre kell koncentrálni (ennek részletesebb kifejtését lásd a következő fejezetben), annak érdekében, hogy a munkavállalók megszerezhessék azt a fajta szaktudást, melyet a munkaadók a leginkább keresnek. A kormánynak nem szabad engednie annak a kísértésnek, hogy a közalkalmazottak számára kidolgozott, alapvető és kevésbé differenciált bérskálát használja az állami vállalatok esetében is. A minimumbért csökkenteni kell, vagy meg kell szüntetni; ha megmarad, gondosan kell tanulmányozni kapcsolatát a szegénységi küszöbvel annak érdekében, hogy elkerüljük a nem kívánatos, torzító ösztönzőket. Az olyan egyéb juttatásokat, amelyek nem összeegyeztethetőek a piacgazdaság ösztönző rendszerével, szintén meg kell szüntetni.

A hatékony munkaerőpiac egyik fontos intézménye a jól tervezett, jól szabályozott és stabil kollektív szerződési rendszer. Több közép- és kelet-európai országban gyengék a szakszervezetek, és a régi rendszerhez való szoros kötődésük miatt nem egészen szeplőtlenek. Másrészt gyakorlatilag nem léteznek a vállalatvezetők érdekképviselői szervei. A rendszer reformját nem szabad az első munkaerőpiaci sokk utánra halasztani.

Fontos kérdés, hogy vajon a szerződések központilag kell-e megkötni úgy, hogy a munkaadók és munkavállalók országos szinten tárgyalnak a kormányzat közreműködésével, ahogyan ez néhány európai országban (Ausztria, skandináv országok) történik, vagy sem. A fejlett piacgazdaságok tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy azokban az országokban, melyekben központi (vagy korporatista) alkufolyamatok működnek, alacsonyabb munkanélküliséggel kell megbirkózni. Ennek ára azonban a lassúbb növekedés. A központosított rendszerek a közép- és kelet-európai intézményeknél kifinomultabb közreműködőket igényelnek, és még így is természetesen instabilak, különösen a nagyobb országokban. Ezek a megfigyelések, valamint az, hogy a régió országainak minél előbb a piaci mechanizmusokra szükséges építeniük, bizonyítják, hogy a központi alku nem járható út a régió számára, különösen Lengyelország és Oroszország esetében. A kisebbek számára azonban előnyös lehet, ha a bérek visszafogásának hatásait szélesebb körben osztják meg.

Végül pedig a döntéshozóknak ügyelniük kell arra, hogy egyértelművé tegyék az irányelvek politikai vonatkozásait, s különös figyelmet kell fordítaniuk a munka világában bekövetkezett radikális változások gazdasági oka-

inak elmagyarázására. Ez azért fontos, hogy a közvélemény megértse az új realitásokat. A bérkülönbségek növekedése természetesen olyan érzést fog kiváltani a munkavállalókban, hogy a jövedelmek eloszlása igazságtalan. Ez az érzés nem egészen alaptalan: egy piacgazdaságban a tőkeintenzitás és az eltérő technológiai színvonal valóban létrehoz olyan jövedelemkülönbségeket az iparágak között, amelyeknek semmi közük sincs a kifejtett erőfeszítéshez vagy akár az egyéni képességekhez. Az egyenlőség elve és a munkásszolidaritás által formált társadalmak esetében a piac működésének e szerencsétlen velejárói valószínűleg visszatetszést és nyugtalanságot váltanak ki, amelyek megszüntetése érdekében a döntéshozóknak mindent meg kell tenniük.

A munkanélküliség kezelése

A munkanélküliség létezett a központilag tervezett gazdaságokban is, ám ezt soha nem ismerték el. A tervezők ezért nem fáradtak azzal, hogy a megfelelő irányelveket és intézményeket hozzák létre a probléma kezelésére. A mulasztás következményei most nagyon érezhetőek, mivel az átmenet korai szakaszában a termelés gyors esése miatt dolgozók millióit kellett elbocsájtani. Az átalakulás és a gazdasági nyitás egész iparágakat tesz fölöslegessé, és a munkanélküliség a gazdasági stabilitás visszatérte után is – bár bizonyára alacsonyabb szinten – állandó része lesz az életnek, akárcsak minden más piacgazdaságban.

Az állami beavatkozás célja a munkanélküliség terén az, hogy a háztartásokat megóvja az elfogadhatatlanul nagy jövedelemingadozásoktól. Ennek két alapvető eszköze közül az egyik a munkanélküliek közvetlen segélyezése (ezt a következő bekezdésben tárgyaljuk). A másik az aktív foglalkoztatáspolitikai, amely tág értelemben háromféle lehet: a munkavállalók és munkáltatók találkozásának elősegítése (főleg információk terjesztése révén), munkahelyteremtő politika és képzési, illetve átképzési programok a munkanélküliek számára. Az átalakulás során az aktív foglalkoztatáspolitikai a munkanélküli segély szükséges kiegészítője, amely a munkanélküliség elkerülhetetlen növekedésének fékezésére és később a munkanélküliség elfogadható szinten tartására szolgál. Az aktív foglalkoztatáspolitikai jórészt elkerüli azokat a negatív ösztönzőket, amelyeket a közvetlen segélyezés teremt, és segítséget nyújt a munka termelékenységének növeléséhez. Ugyanakkor költségesebb a végrehajtása, és – mint a közületi programok általában – nem elég hatékony. Ezért gondosan kell megtervezni, és a kedvezményezetteket körültekintően kell kiválasztani, miközben a döntéshozóknak fel kell ismerniük, hogy az átalakulás kezdetén a munkanélküliség olyan magas szintre emelkedhet, amellyel az aktív foglalkoztatáspolitikai egyedül nem tud megküzdeni a szoros költségvetési korlátok miatt.

RÖVID TÁVON

Egy jól működő aktív foglalkoztatáspolitikai csomag számol a várható tömeges elbocsájtásokkal, és amikor ez megtörténik, segít lerövidíteni a munkanélküliség időtartamát, és csökkenti a munkanélküliség által okozott ne-

hézségeket is – mindezt költséghatékony módon. Az előrelátás képessége kritikus az átalakulás korai szakaszában. A munkanélküliség meredek emelkedése annak ellenére következett be, hogy a közép- és kelet-európai országok nagy része még mindig nem alkalmaz kemény költségvetési korlátokat az állami vállalatok esetében. Ezért sok olyan munkás van, akinek elbocsátása szinte bizonyos olyankor, amikor a költségvetési korlátok keményítését már nem lehet elkerülni. A munkaadóktól meg kell követelni, hogy az elbocsátásokról időben adjanak tájékoztatást, hiszen csak így lehet mobilizálni az átállást segítő szolgáltatásokat az érintett közösségekben.

Az átalakulás elején, amikor a gazdaság egészében nyomott a kereslet, a munkahelyteremtésre kell koncentrálni. Az átképzésre és a munkakeresésre (amelyek feltételezik olyan munkahelyek létét, amelyekhez átképzésre lehet szükség, és amelyeket meg lehet keresni) fordított erőfeszítés hatástalan lehet. Munkahelyteremtésre többféleképpen lehet ösztönözni, és ezek egyike sem jár hátrányok nélkül. Az átmeneti foglalkoztatási programok bértámogatásokat alkalmaznak, hogy a már létező vállalatok több embert foglalkoztassanak. A támogatásért cserébe megkövetelhetik a vállalatától, hogy az munkahelyi képzést nyújtson, és hogy a frissen fölvettek egy bizonyos százalékát megtartsa a támogatások megszűnte után is. Ennek a megközelítésnek az az egyik veszélye, hogy a vállalatok olyan alkalmazottak után is támogatáshoz jutnak, akiket egyébként is alkalmaztak volna, tehát nem jönnek létre új állások. Egy másik veszély abból fakad, hogy az ilyen programok nem gyorsítják a gazdasági átalakulás menetét.

Az ideiglenes közmunkák értelmes stratégiát nyújthatnak, tekintettel a régió infrastruktúrájának modernizálására és a környezetszennyezés hatásainak kezelésére. Ám főleg komolyabb illúziókat táplálni, és azt hinni, hogy az efféle munka jelentősen segítené, hogy a munkás a jövőben álláshoz jusson. Ezenkívül a régió kormányainak költségvetési helyzete nem teszi lehetővé, hogy nagyobb munkahelyteremtő programokat működtessenek. Az ilyen programok keretein belül létrehozott munkahelyekkel gondosan meg kell célozni a hátrányos helyzetű és hosszú ideje munkanélküli embereket. Az ilyen foglalkoztatást időben korlátozni kell, és párosítani a munkahelykeresési kötelezettséggel. Célszerű alacsony béreket fizetni, egyrészt azért, hogy a költségek fedezhetők lehessenek, másrészt, hogy a munkahelyeket csak azok vegyék igénybe, akiknek valóban nincs más lehetőségük.

A kisvállalkozás-fejlesztő programok – amelyek célja a vállalkozói tevékenység elősegítése – a munkanélküliek körében szintén részét képezhetik a csomagnak, különös tekintettel a kisvállalkozások relatív hiányára a régióban. A támogatás egyik formája lehet az, ha a munkanélküliek számára lehetővé teszik, hogy a teljes munkanélküli segélyt egy összegben vegyék fel, s így a munkanélküli esetleg vállalkozáshoz kezd. További segítséget jelenthet a szaktanácsadás. Más országok tapasztalatai azonban azt sugallják, hogy a munkanélkülieknek csak kis töredéke – a leghátrányosabb helyzetűek közül pedig csak egészen kevés – lesz sikeres a fenti módon.

Végül, a foglalkoztatáspolitikai a szélesebb körű, a helyi gazdasági fejlődést célzó programoknak is része lehet, például úgy, hogy testre szabott szakképzési programokat szerveznek az olyan cégek számára, amelyek vállalják,

hogy az adott helyen fognak beruházni. Ebben az esetben az aktív foglalkoztatáspolitikai túllép elsődleges feladatán, tehát a munkaerőkínálat javításán, és szerepet vállal a kereslet fejlesztésében is.

Miközben a fenti eszközök használata megkezdődik, a munkaerőpiac infrastruktúrájának alapjait is le kell fektetni, igaz, ezen infrastruktúra kiépítése középtávú feladat.

KÖZÉPTÁVON

A középtávú döntések nagyrészt a szükséges intézményrendszer kiépítésére koncentrálnak, habár a tömeges elbocsátásokkal kapcsolatban olyan irányelvekre is szükség volna, amelyek az átalakulás korai szakaszának tapasztalataira alapulnak.

Talán a legfontosabb dolog az információáramlás, amely lehetővé teszi, hogy a munkát keresők és a munkát kínálók egymásra találjanak. Nagy szükség van olyan munkaközvetítő szolgálatokra, amelyek számítástechnikai úton teszik hozzáférhetővé az állásokról és a jelentkezőkről szóló információkat.

A képzés és az átképzés intézményei középtávon szintén fontosak, mivel a hosszú távú gazdasági szerkezetváltás egyik alapvető problémája a szakértelem hiánya lesz. Számos elavult foglalkozás el fog tűnni, és olyan újak jelennek meg, amelyekről a jelenlegi munkavállalók nem rendelkeznek ismeretekkel. A létező és nem kielégítő állami képzési és átképzési programokat át kell alakítani. Az állam szerepe valójában akár a szabályozás és a követelmények megállapítása is lehet, miközben új, magántulajdonban lévő intézmények alakulnának, amelyek szerződés alapján nyújtanának szakképzést. Az ilyen modern szolgáltatásokat korlátozó rendeleteket meg kell változtatni. A jelentős költségek miatt nem szabad állami képzési programokat indítani anélkül, hogy más lehetőségeket megvizsgáljunk. Minden állami képzési programot azok számára kell elérhetővé tenni, akik számára azok a legtöbb hasznot hajtják. A programokat az ő igényeikhez kell alakítani, és foglalkoztatási szaktanácsadással kell párosítani.

A foglalkoztatáspolitikai és a foglalkoztatási szolgáltatások finanszírozása és adminisztrációja középtávon szintén átgondolásra érett. Kezdetben a legtöbb szolgáltatást közpénzekből, általános adóbevételekből finanszírozták, de ahogyan a gazdasági helyzet javul, a munkáltatók és munkavállalók hozzájárulásának egyre nagyobb részt kell fedezniük a költségekből. Például megfontolásra érdemesek az olyan programok, amelyek esetében a képzés költségeit a munkaadók, a szakszervezetek és/vagy a képzésben résztvevők fedezik. Az alapelv az, hogy az aktív foglalkoztatáspolitikai finanszírozását el kell választani a pénzbeni ellátásoktól (mint például a munkanélküli segély); máskülönben az utóbbi kiadások kiszorítják az előzőt.

Közigazgatási szempontból el kell dönteni, hogy a szolgáltatásokért viselt felelősséget alacsonyabb közigazgatási szintekre delegáljuk-e, és ha igen, milyen mértékben. A decentralizáció javítja a rugalmasságot, és megerősíti a nem állami részvételt és együttműködést, de meg is akadályozhatja a teljes rendszer koordinálását és egy valóban országos szintű foglalkoztatáspolitikai kialakítását. Az aktív foglalkoztatáspolitikai és a pénzbeni ellátások közötti

közigazgatási kapcsolatok, akárcsak a pénzügyiek, szintén gondos tanulmányozást igényelnek. Ebben az esetben is a flexibilitás és a hatékony koordináció között kell választani. A jobb igazgatás szempontjából alapvető, hogy olyan személyek vegyenek részt benne, akik képesek kielégíteni a piacgazdaság radikálisan megváltozott foglalkoztatáspolitikai igényeit is, és akik rendelkeznek modern, vezetési információs rendszerekkel.

A munkanélküliek millióinak megjelenése új jelenség volt, és megrázta ezeket a társadalmakat, ahol a munkanélküliség ismeretlen, de legalábbis nem elismert volt. A munkanélküliséggel foglalkozó intézményeket szinte az alapoktól kell felépíteni. A társadalom munkanélküliséghez való viszonya szinte ugyanolyan problematikus, mint maga a szerkezetváltás. Az intézményrendszer újjáépítésén kívül a döntéshozóknak szembe kell nézniük azzal a feladattal, hogy a közvéleménnyel elfogadtassák a munkanélküliség Nyugaton szokásos szintjét, és meggyőzzék a választókat az aktív foglalkoztatáspolitikai szükségességéről egy olyan gazdaságban, ahol munkanélküliek vannak jelen. Ennek során nagyon fontos a valódi társadalmi vita. Az egyeztetés folyamán a szakszervezeteknek, a munkaadóknak és a kormánynak részt kell venniük a lehetőségek meghatározásában és a kiválasztott lépések végrehajtásában.

Társadalombiztosítás

A jövedelemtranszferek vagy a pénzbeni ellátások jól működő rendszere a reformok egyik központi célkitűzése. A pénzbeni ellátások mindegyikének célja az, hogy bizonyos védelemben részesítse a háztartásokat a jólét elveszhetetlenül nagy csökkenésével szemben, oly módon, hogy a viszonylagos jólétben élők a szükségét szenvedők felé irányítva, vagy mint a nyugdíjak esetében, az egyén jelene és jövője között jövedelmet csoportosít át. Habár a pénzbeni ellátások rendszerét egyetlen, integrált rendszernek kell tekinteni, fontos különbségek vannak az ellátások három típusa között. A *társadalombiztosítást* általában a jövedelemtől függetlenül fizetik azoknak, akik bizonyíthatóan járulékot fizettek a biztosítási alapnak, és amennyiben valamilyen speciális feltételnek eleget tesznek, például munkanélkülivé válnak, vagy elérik a nyugdíjkorhatárt. *Szociális támogatást* ezzel szemben azok kapnak, akik megfelelnek egy jövedelmi tesztnek (azaz akiknek a jövedelme egy bizonyos szint alá esett); ez az ellátás nem kötődik járulékfizetéshez. *Univerzális ellátásokat* egy meghatározott esemény (például gyermek születése) bekövetkezésekor fizetnek, függetlenül a járulékfizetéstől és a jelenlegi jövedelemtől.

A pénzbeni ellátások rendszere feltehetőleg jelentős változásokon fog átmenni az átalakuló gazdaságokban. A jövedelemelosztás szélesedése, az emelkedő munkanélküliség és a kezdetben csökkenő termelés felduzzasztják azoknak a számát, akik jogosultak az ellátásokra, és ezzel egy időben az ellátások adminisztrálása is egyre bonyolultabbá válik. Az örökölt rendszer nehezen alakítható ezekhez a változásokhoz, mivel a szocializmus idején az újraelosztó funkciót túlnyomórészt a termelői és fogyasztói ártámogatások

rendszerén keresztül végezték, s ezeket megszüntették. A közületi beruházásokban érvényesülő támogatások szintje pedig drámaian lezuhant. Az ellátások célzottsága rossz volt, pazarlásra és csalásra készítették, és adminisztrációjuk módja azt a benyomást keltette, hogy az egyén jólétéért nem az egyén, hanem az állam és a vállalat volt a felelős.

RÖVID TÁVON

Az átalakulás kezdetén a társadalombiztosításnak a megszokottnál jobban össze kell olvadnia a pénzbeni támogatások rendszerének más elemeivel, hogy ellenállhasson a szegénység közvetlen fenyegetésének. A szegénység elleni küzdelemnek kezdetben meg kell előznie a biztosítási elv és a jövedelemszint kisimításának céljait. Ennek nemcsak humanitárius, hanem pénzügyi és politikai okai is vannak: egy költségvetési válsággal küzdő állam nem engedheti meg magának, hogy mindent egyszerre reformáljon, és egy olyan kormány, amely a választók közül túl sokat hagy túl sokáig nagy szegénységben, hamarosan elveszti az egész reformfolyamat politikai támogatását.

A szegénység elleni küzdelem részeként sürgető feladat a munkanélküli segélyek rendszerének megerősítése, és egy olyan szociális segélyezési rendszer kifejlesztése, amely potenciálisan nagyszámú segélyezett számára tud ellátásokat folyósítani. A kiadások középpontjában az ellátások minimális szintje megőrzésének kell állnia, s azt az infláció sem csökkentheti, és mindenki megkaphatja, aki arra jogosult. A minimum pontos meghatározása arra fogja kényszeríteni a döntéshozókat, hogy szembenézzenek a reformok gazdasági és politikai fenntarthatósága közötti feszültséggel. A társadalombiztosítási ellátások nem csökkenhetnek az egyéni szegénységi küszöb alá (ellentétben a *szociális segéllyel*, amelyet a *családi szegénységi* küszöbhez kell kötni). A pénzügyi korlátok súlyosságának függvényében indokolt lehet egy egységes nyugdíj és munkanélküli segély fizetése rövid távon, figyelmen kívül hagyva a korábbi járulékfizetést.

Ugyanakkor a kiadások visszafogása a politikai nehézségek ellenére is szükséges. Tekintettel a költségvetésben képviselt hányadára, a pénzbeni ellátások költségei ellenőrzésének esetében bármilyen késlekedés destabilizálhatja a költségvetési és monetáris politikát, valamint felgyorsíthatja az inflációt. Elsődleges fontosságú, hogy a minimum fölötti ellátások megóvása csak azután következhet, hogy mindenki, akinek arra szüksége van, legalábbis a minimumot megkapja. A következő lépés az, hogy a segítséggel azokat célozzuk meg, akik leginkább szükségét szenvednek. Például a rokkantnyugdíjak folyósítását meg kell szüntetni azok esetében, akik keresőképességét a rokkantság nem befolyásolta. Szükségtelen öregségi nyugdíjat fizetni azoknak, akik korábbi állásukat megtartják. (Ez bevett szokás Közép- és Kelet-Európában. Igaz, a politikai realitások késleltethetik ez utóbbi reformot egyrészt az átalakulás elősegítése végett, másrészt azért, hogy a fiatalok számára munkahelyek szabaduljanak föl. De indokolható az, ha továbbra is fizetnek nyugdíjat azoknak a nyugdíjasoknak, akik *új* munkát találnak.)

A magánnyugdíjak rendszere vonzó tulajdonságai ellenére nem olyasmi, amit az átalakulás korai szakaszában kellene bevezetni. Nem hoznának létre

rövid távú pénzügyi megtakarításokat, és a fejlett pénzügyi szabályozórendszer, amely a működtetésükhöz szükséges, jelenleg meghaladja a kormányok képességét. Ha ilyen szabályozó infrastruktúra nélkül vezetik be ezeket, ez azt jelentené, hogy figyelmen kívül hagynák mind a fogyasztók csalás elleni védelmét, mind az infláció kockázatát, s mindez tönkretelhetné a nyugdíj-alapokat.

Az igazgatási kapacitás akkor bizonyul elégségesnek, ha a dolgok egyszerűek maradnak. A jogosultságok meghatározását, a jogosultságok szintjét és az ehhez hasonló feladatokat a lehető legegyszerűbbé kell tenni. Különösen, ha a nagyarányú jövedelemtesztelés meghaladja a meglévő adminisztratív kapacitást, a jogosultság megállapításának elfogadható alternatívája lehet, ha a megállapítást olyan mutatókra alapozzák, amelyek szorosan kapcsolódnak a szegénységhez. Ilyen például a család létszáma vagy a munkanélküliség. Az ellátások folyósítását, amelyet jelenleg vállalatok végeznek, fokozatosan át kell adni állami ügynökségeknek, ahol az adminisztratív személyzetet föl kell készíteni a szabályok betartására, és el kell látni részletes előírásokkal, amelyek a vonatkozó törvényeket egyértelműen és egységesen értelmezik.

KÖZÉPTÁVON

A kezdeti válság után a társadalombiztosítás újból leválhat a jövedelem-transzferek együttesen adminisztrált rendszeréről. Az adminisztratív kapacitást tovább kell erősíteni: az ellátások folyósítását el kell választani a vállalkozásoktól, az irányelvek kidolgozását és a folyósítást jobban kell koordinálni a számítástechnika nagyobb súlyával. Létre kell hozni az egyéni társadalombiztosítási adatnyilvántartást, és az ellátások folyósításának költség-hatékonyabb módját kell kidolgozni, amely helyettesítené a készpénz postai kézbesítését.

A járulékok és járadékok közötti kapcsolatot középtávon világosabbá kell tenni, habár kérdés, hogy ez a kapcsolat milyen mértékben legyen biztosításmatematikai kapcsolat vagy inkább politikai jellegű – az egyes országok eltérő jelentőséget fognak tulajdonítani a társadalombiztosítás újraelosztó funkciójának. A járulékokat meg kell osztani a dolgozók és a munkaadók között oly módon, hogy a dolgozói járulék mint levonás jelenjen meg a bérbizonylaton. Ezzel egyidőben a nyugdíjkorhatárt olyan szintre kell emelni, amely megegyezik a nyugat-európaival.

A magánnyugdíjak bevezetésének első lépése a nyugdíjakra és a nagyobb pénzügyi rendszerre vonatkozó előírások megtervezése és végrehajtása. Ennek már rövid távon el kell kezdődnie, mert ez fogja a későbbi lépések alapját képezni. Még Nyugaton is, ahol a tőkepiacok már hosszú ideje megjelentek, sok nyugdíjalap tapasztalatlan, és ezért az indokolatlan kockázatvállalás, valamint a csalás elleni védelemnek folyamatosnak kell lennie. Ez még inkább így van azokban az országokban, amelyek a piac nélküli szocializmus évtizedeit hagyják maguk mögött. A magánnyugdíj-alapoktól olyan intézkedéseket kell megkövetelni, amelyek megvédik a dolgozók által befizetett járulékokat az infláció ellen. A védelem egyik formája az indexált

kormánykötvényekbe történő befektetés. A nyugdíjban töltött évek során a végbemenő infláció nem olyan kockázat, amely ellen a pénzügyi intézetek képesek és készek biztosítékokat nyújtani.

Amikor a magánnyugdíjakat bevezetik, a döntéshozóknak választaniuk kell, hogy a közületi és magánellátások milyen keverékét használják. Egy lehetséges választás a Nyugat-Európában alkalmazott háromelemes rendszer, amelyben a közületi és a magánszektor egymás partnerei. Az alap egy felosztó-kirovó nyugdíj (azaz egy intergenerációs transzfer, amelyben a mindenkori járulékok fedezik a mindenkori kiadásokat), melyet a társadalombiztosítás apparátusa kezel. A felosztó-kirovó mechanizmus elkerüli az infláció problémáját. Ezenkívül a tőkefedezeti nyugdíjrendszerre való áttérés (politikailag járhatatlan) kettős járulékfizetést hozna a jelenlegi munkavállalók számára. Az első pillérben a járulékokat és járadékokat egy viszonylag alacsony szintre korlátoznák, de a nyugdíj nem pusztán a létminimumot garantálná. A rendszer e szintjének célja az, hogy az időskori szegénységet elhárítsa, és az egyenlőséget támogassa. A jövedelmek időbeli kiegyenlítését egy kiegészítő, második pillér végezné, a szabályozott magánnyugdíjak rendszere, kötelező járulékfizetéssel. A harmadik pillér piaci nyugdíjbiztosító alapokból állna, amelyekbe az egyének járulékot fizethetnének, lehetőség szerint adókedvezményekkel párosítva (például úgy, hogy a járulékok az adóalapot csökkentik).

A harmadik pillérhez tartozó nyugdíjak járulékfüggők lennének, ahol a kifizetéseket az egyén nyugdíjszámláján felhalmozódott összeg határozná meg; így az egyes ember viselné azt a kockázatot, amely a változó megtérülésekkel jár. A második pillérhez tartozó nyugdíjak lehetnek járulék- és járadékfüggők. Ez utóbbi esetben a nyugdíj összege az utolsó, munkával töltött évek fizetésétől függne, így a kockázat egy részét a munkáltató viselné.

Egy individualistább rendszernek valószínűleg két eleme lenne. Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszerből származó ellátás végső menedékként szolgálna, annak biztosítása végett, hogy a nyugdíjasok legalább a minimumnyugdíjat megkapják. A legtöbb ember nyugdíja egy vagy több, szabályozott járulékfüggő rendszerből származna. A többé vagy kevésbé individualista megközelítés közötti választás legalább négy tényezőn múlik: az ország célkitűzései – például a gazdasági növekedés és az elosztással kapcsolatos célok közötti elsődlegesség; a politikai megegyezések – például, hogy a kormánynak van-e lehetősége a közületi nyugdíjkiadások megkurtítására; a gazdasági környezet, különös tekintettel a tőkepiacok és a stabil makrogazdaság létre vagy nem létre; és a társadalomban uralkodó szokások, mint például az, hogy a szegények és az idősek ellátásában mennyire lehet a családi kötelezésekre számítani.

Családi támogatások és szociális segélyezés

A pénzbeni ellátások rendszerének másik két összetevője a társadalombiztosítás mellett az univerzális ellátások (alapvetően családi támogatások), valamint a szociális segélyezés. Közös vonásuk, hogy mindkettőt múlt-

béli járulékfizetéstől függetlenül osztják el. Mindkettő fontos eszköze a szegénység elleni küzdelemnek, habár a családi támogatások hozzájárulnak a családi jövedelmek időbeli kiegyenlítéséhez oly módon, hogy a család magasabb jövedelmű, gyermeknevelés utáni évei felől a gyermeknevelés évei felé csoportosít át jövedelmeket.

A családi támogatások, amelyek már régi eszközei a szociálpolitikának mind Kelet-, mind Nyugat-Európában, olyan pénzügyi ellátások, amelyekben minden gyermekes család részesül (néhány keleti országban a gyermektelen, nem dolgozó feleségek is). Közép- és Kelet-Európában a támogatások történelmileg is magas szintűek voltak (az átlagos jövedelem százalékában kifejezve), és általában nagyvonalúbbak, mint ahogy azt most ezek az országok megengedhetnék. A nagy, univerzális családi támogatások a jövedelemelosztást egyenlőbbé teszik, így a bérdifferentiálás ellen hatnak, holott a bérdifferentiálás a munka szükséges ösztönzője (lásd a „Bérek és foglalkoztatás” fejezetben). Ezért a szegénység elleni harcban játszott fontos és folytatódó szerepükkel együtt is csökkenteni kell a családi támogatásokat, és a költségeiket hatékonyabban kell kontrollálni, mint a múltban. A csökkentést hosszabb távon nagyban ellensúlyozza majd a bérek szintjének és jövedelmen belüli arányának növekedése a legtöbb család esetében. Másrészt, a családi támogatás rendszerét ki kell terjesztetni az abban most nem részesülők körére is, ha a rászorultság könnyen megállapítható (főleg falusi családok és önálló foglalkozásúak esetében).

Miért van szükség családi támogatásokra? Fontos szempont az, hogy sok család esetében a támogatások hirtelen elmaradása az átalakulás hatásait súlyosbíthatná, különösen úgy, hogy közben az élelmiszerek és más alapvető fogyasztási cikkek ártámogatása is megszűnik. Az egyik alapvető ok a jövedelmek időbeli elosztásával függ össze. A gyermekek nem halaszthatják el fizikai és szellemi fejlődésüket arra az időre, amikor szüleik jövedelme újból emelkedik. A gyermekeket táplálni kell a növekedés éveiben, máskülönben szellemileg és fizikailag elmaradottá válnak, és így a társadalom számára jelentenének majd terhet. Ezenkívül a szegénység szorosan kapcsolódik a családok méreteihez, így ha a családi támogatásokat használjuk a szegénység elleni küzdelem elsődleges eszközeként, az adminisztratív költségek szempontjából drága jövedelemtesztelés iránti igényt lehet csökkenteni. Végül, Közép- és Kelet-Európában a társadalom a gyermekeket többé-kevésbé közös tőkeként kezeli, ezért az univerzális családi támogatások széles körű társadalmi támogatást élveznek. Minden országnak alapvető joga, hogy ez ügyben saját belátása szerint döntsön, a rendelkezésére álló erőforrások függvényében.

A szociális segélyezésnek (melyet pontatlanul „jóléti” kiadásnak neveznek az angolul beszélő országok egy részében) az a szerepe, hogy végső menedéket jelentő szociális védőhálóként szolgáljon. Célja, legalábbis részben, hogy megóvja a szélsőséges szegénységtől azokat, akik nem jogosultak munkánélküli segélyre vagy nyugdíjra, akiknek a járadékai nem elegendőek vagy már elfogytak, vagy akikhez a családi támogatások nem jutnak el. A szociális segélyezés létének igazolása túlmegy a humánus és egyenlőség-elvű társadalom építésén: a segélyezés hozzájárulhat tágabb reformtörékvések tá-

mogatottságának fenntartásához, és a bűnözés elterjedését is lassíthatja, akár csak a munkanélküliek humán tőkéjének erózióját.

A családi támogatásokkal ellentétben a szociális segélyezés alig fejlődött ki Közép- és Kelet-Európában a régi rendszer alatt. A szegénységet nem jövedelemhiánynak tekintették, amely kockázatának mindenki ki van téve, hanem olyan szociális devianciának, amely csak a társadalom néhány marginális elemét érinti. A szociális segélyezés apparátusának gyors fejlesztésére van szükség ahhoz, hogy a nagyszámú új igénylő szükségletei kielégíthetők legyenek az átalakulás során.

RÖVID TÁVON

A rövid távú erőfeszítéseket a szociális segélyezés rendszerének fejlesztésére és a juttatások jobb célzására kell koncentrálni. Ahol lehetséges, a kapacitásokat a már létező szervezetek bővítésével kell fejleszteni; a helyi önkormányzatok és szociális központok fejlesztésével, és nem új intézmények létrehozásával. A rászorultság megállapítását célszerű a szegénység könnyen ellenőrizhető indikátoraira alapozni (ilyen például a családméret, az életkor, a társadalmi hovatartozás vagy a lakóhely), egyrészt azért, hogy a jövedelemtesztelés adminisztratív munkáját minimalizálják, másrészt azért, hogy a költségeket vissza lehessen fogni. A szegénység gyakoriságát feltáró információk gyűjtése és elemzése még ezen adminisztratív egyszerűsítések ellenére is komoly fejlesztést igényel. A szegénység statisztikai és szociológiai vizsgálatát minden országban fokozni kell majd.

A szegénység elleni küzdelemnek rövid távon arra kell törekednie, hogy meggátolja a családi jövedelmek reálértékének meredek zuhanását úgy, hogy a családi támogatások értékcsökkenését elkerüli, és a végső menedék jellegű jövedelemfüggő támogatásokat azon esetekben folyósítja, amikor a megközelítő mutatókon alapuló ellátások nem működnek. A növekedéshez szükséges pénzügyi eszközök egy része az ártámogatások megszüntetéséből származik. Elkerülhetetlen, de politikailag nehéz választás, hogy az ellátásokat milyen szinten kell nyújtani: lehet-e cél a szegénységi küszöb és a jövedelem közötti teljes szakadék áthidalása, vagy csak a legsúlyosabb szegénységet kell célba venni, és így a jövedelmi rés egy része fedezetlenül marad.

A családi támogatásokat jövedelemtesztelés nélkül kell folytatni, mivel a családméret a szegénység jó közvetítője. Ki kell egészíteni célzott családi támogatásokkal, amelyeket a kisgyermekes családok kapnak. A finanszírozás felelősségének minden ilyen támogatás esetében a központi költségvetésnél kell nyugodnia, és nem a társadalombiztosításnál.

Tekintettel a nagy regionális jövedelemkülönbségekre, a szociális segélyezést, főleg a központi kormány által a helyi önkormányzatok számára átutalt támogatásokból kell finanszírozni, amelyeket a szegénység helyi jelzőszámai alapján határoznak meg. Az, hogy a központi kormányzat hogyan ellenőrzi a segélyek elosztását, vagy hogy mennyire bízza ezt a helyi önkormányzatokra, nyilvánvalóan politikai kérdés is. Ott, ahol az informális jövedelmek és a külföldről érkező átutalások általánosak, a jogosultság megállapításában és a segélyezés költségeinek fékentartásában fontos szerepet játszik

a szociális munkások és önkormányzati hivatalnokok jól megalapozott döntése. Mindeközben a civil társadalom nem kormányzati szerveződéseinek szegénység elleni küzdelemben játszott szerepvállalását bátorítani kell, az ilyen szervezetek működésének törvényi korlátait meg kell szüntetni (szabályozásra azonban szükség van).

KÖZÉPTÁVON

A középtávú irányelveknek arra kell koncentrálniuk, hogy a szociális segélyezést beépítsék a társadalombiztosítás és más transzferek megújított rendszerébe. Számos kritikus döntést kell hozni ebben a fázisban. Vajon a szegénység elleni küzdelem hosszú távú célja a szegénységi rés teljes vagy részleges áthidalása legyen? Milyen erős a családi támogatások folytatásának társadalmi támogatottsága, és ezek a támogatások milyen nagyvonalúak legyenek? Milyen mértékben szükséges a nők helyzetének és lehetőségeinek javítása a családi támogatások révén?

Az adminisztráció fejlesztése folyamatos feladat lesz. Egyszerű, szabványosított ügyintézkedést kell fenntartani. A szociális segélyezés és a családi támogatások integrálása a jövedelemadó-rendszerbe hosszú távú lehetőség (a segélyezés negatív jövedelemadóként, a családi támogatások adóalap csökkentő vagy növelő tényezőként). Ez azonban csak akkor történhet meg, ha az adórendszer szilárd alapokra kerül, és a szükséges adminisztratív intézmények is a helyükön vannak. Még ebben az esetben is szükség van arra, hogy akár külön szabályokkal, akár szociális munkások bevonásával kezeljék azok ügyeit, akik az adóhatóság látókörén kívül esnek.

A szegénység megfigyelését olyan, integrált statisztikai felmérésekkel kell javítani, amelyek speciális adatgyűjtési mechanizmusokat is tartalmaznak.

Szintén középtávon szükséges a speciális segélyek szintjének és feltételrendszerének összehangolása más típusú pénzbeni ellátásokéval. Amikor lehetőség van a szegénységi rés teljes áthidalására, a hangsúlyt a jól meghatározott szegénységi küszöbre és az ellátások koordinálására kell helyezni úgy, hogy a nem kívánatos ösztönzőket elkerüljük (például az ún. „szegénységi csapdát”). Amikor az erőforrások nem teszik lehetővé a szegénységi rés teljes áthidalását, a családi támogatásokat jövedelem alapján kell differenciálni, és teljes egészében vissza kell vonni a magasabb jövedelmi csoportokba tartozóktól. A szegénység elleni küzdelem finanszírozása középtávon diverzifikálható, ha a civil társadalom és a nem kormányzati szervek közreműködése növekszik. A központi kormánynak foglalkoznia kell a regionális különbségekkel, de úgy, hogy ne tegye lehetetlenné a helyi szerveződések nagyobb felelősségvállalását.

Amikor eljön az a rég várt nap, hogy a szociálpolitika figyelmének előterében nem kizárólag a szegénység fog állni, a pénzbeni és természetbeni ellátásokat amennyire csak lehet, ki kell váltani olyan intézkedésekkel, amelyek célja a szegények emberi tőkéjének fejlesztése, hiszen leginkább ez javítja az esélyeiket az olyan kereseti lehetőségek megszerzésére, amelyek révén kiemelkedhetnek a szegénységből.

Oktatás és szakképzés

Az oktatási és szakképzési rendszer Közép- és Kelet-Európában szinte mindenütt fejlett, egyes területeken nemzetközileg is kiemelkedő. Az örökölt oktatási rendszer jó alapoktatást nyújt mindenkinek, és világszínvonalú felsőoktatást néhányaknak. De az évtizedek során az erőltetett ideológia és a központilag tervezett gazdaság nagyfokú dogmatizmushoz, és az oktatási lehetőségek közötti választás és választék hiányához vezetett, s az erőforrások felhasználása sem hatékony. A kreativitást, elemző gondolkodást és a kommunikációs képességeket – holott ezek mindegyike szükséges a korszerű munkahelyeken – figyelmen kívül hagyták, a magolás és a konformitás kedvéért. A gyerekeket szakképzési programokra iratták be, még mielőtt érett fejjel dönthetnek volna jövőbeli foglalkozásukról. A kutatóhelyek és az egyetemek közötti integráció rossz volt. A felnőttoktatást – amely a piaci gazdaság változó körülményei között az előrejutás kulcs tényezője – figyelmen kívül hagyták, eltekintve a szűk területet lefedő munkahelyi továbbképzéstől. Az iskolák minden szintjén hiányoztak az ösztönzők a színvonal fenntartására és ahhoz, hogy költséghatékonyá tegyék a tevékenységet. A tervgazdaság, amely számára az iskolák a végzősöket kibocsátották, nem szolgáltat megfelelő visszacsatolással a megszerzett tudás gazdasági értékéről.

Az oktatási és szakképzési rendszernek magának is meg kell változnia ahhoz, hogy rugalmas, a változásokat elfogadó és innovatív dolgozókat képezhessen föl egy dinamikusabb gazdaság számára, és a totális állam igényeinek kielégítése helyett az egyén fejlődésének szempontjait szolgálja. Az oktatás átalakítása nemcsak az oktatók elkötelezettségét fogja igényelni, hanem mindenkiét, akinek haszna származik belőle: az egyéneknek, a vállalkozásoknak és a kormány döntéshozóinak vitát kell folytatniuk az oktatás mikéntjéről és eszközeiről, olyan vitát, amelynek érvei sok nyugati országban ismerősnek fognak tűnni. Tekintettel egy társadalom kultúrája és az állampolgárok számára ajánlott oktatási lehetőségek közötti kapcsolatra, a különböző országok által választott megoldások különbözőek lesznek – nem létezik egyedül üdvöztető megoldás. Van lehetőség viszont azon kérdések meghatározására, amelyekkel minden országnak szembe kell néznie, rövid és középtávon egyaránt, és így föl kell állítani néhány prioritást.

RÖVID TÁVON

Rövid távon az oktatáspolitikának az óvodai és általános iskolai képzés színvonalának fenntartására kell törekednie. Figyelembe véve a jó oktatás magas társadalmi megtérülését, gazdaságilag helytelen lenne az erőforrásokat elvonni ettől a jól funkcionáló területtől, a máshol jelentkező sürgető igények ellenére. Az sem megengedhető, hogy az alapokat egyenlőtlenül osszák el a régiók között a decentralizációra hivatkozva. Ugyanakkor azonban az alapszintű oktatásban tantervreformra, a tanárok jobb munkahelyi továbbképzésére, jobb könyv- és tanszerellátásra van szükség.

A középfokú oktatásnak komolyabb változtatásra van szüksége. A figyelmet a gimnáziumokba és szakközépiskolákba felvettek és végzősök számá-

nak növelésére kell irányítani. Fontos továbbá a szakmai képzés foglalkozási ágak szerinti átszervezése (miközben továbbra is figyelmet kell szentelni a kommunikációs, a matematikai és a számítástechnikai képzésnek). Késleltetni kell a szakmaválasztást, és a munkábaállás előtti betanítást ki kell emelni az iskolarendszerből. Megfelelő tanterveket, tankönyveket és egyéb taneszközöket kell kifejleszteni, valamint – ha szükséges – át kell képezni és át kell helyezni a tanárokat.

Viszonylag korán le kell fektetni egy diverzifikált felsőoktatás alapjait, amely a lehetőségek széles körét tárja a diákok elé, és amely el tudja látni a gazdaságot olyan munkavállalókkal, akik fejlett általános és szakmai képzettséggel bírnak. A túl hosszú egyetemi programokkal szemben alternatívát nyújtó, rugalmas képzési formákat kell kifejleszteni. Az egyetemeknek autonómiát kell adni, de ösztönözni is kell őket új programok bevezetésére és általában az erőforrások jobb kihasználására. A könyvtárak és információs rendszerek sürgős modernizálásra szorulnak.

KÖZÉPTÁVON

A középtávú oktatáspolitikát háromféle lehet: olyan, amely főleg az oktatás és szakképzés minőségének és összetételének javítását tartja szem előtt; olyan, amelynek előterében az oktatás hatékonysága áll; és olyan, amely főleg az intézményi kapacitással törődik.

A felnőttoktatást szintén meg kell változtatni annak érdekében, hogy az egyének számára könnyebb legyen szaktudásuk továbbfejlesztése vagy új ismeretek elsajátítása. Így megtarthatják azon képességüket, hogy megélhetésük alapjait fenntartsák egy olyan gazdaságban, ahol nem garantálható azonos munkahely egy életen át. Az állam egyedül nem tud megbirkózni ezzel a feladattal, de erre nincs is szükség; a közületi és magánszektor között az oktatás és az oktatás finanszírozása érdekében partneri kapcsolatot kell létrehozni, és az egyént is felelősségvállalásra kell ösztönözni, hogy gondoskodjék saját képzéséről. Decentralizációra és a felnőttoktatás privatizációjára van szükség ahhoz, hogy a helyi igények is kielégíthessenek. Egy ilyen rendszerben a színvonal megtartását hatékony szabályozáson és a szolgáltatók akkreditációján keresztül kell biztosítani, továbbá úgy, hogy az általuk kínált programokról és a múltbéli teljesítményükről szóló információkat elérhetővé teszik.

A felsőoktatás, amelyhez régebben csak egy kisebbség jutott hozzá, bővítésre szorul, hogy kielégítthesse a növekvő igényeket. A bővítéssel egy időben a tantervi és felvételi eljárásokat felül kell vizsgálni, hogy jobb és rugalmasabb legyen a felvételi rendszer. A kibővült tevékenység finanszírozásához oktatási hitelek rendszerét kell létrehozni (lehetőleg az adós jövőbeli jövedelmének figyelembevételén alapuló visszafizetéssel – ez a megközelítés igen népszerű Nyugaton), tandíjakat kell bevezetni, vagy ezeket meg kell emelni, és egyéb jövedelemtermelő lépéseket kell fontolóra venni. A magánszektor részvételét szintén ösztönözni kell. A hatékonyság növelése az egyetemek körében azt jelenti, hogy csökkenteni kell az oktatói létszámot (mivel a diák-tanár arány gyakran három az egyhez), lehetőleg kötelező nyugdíjazás

és diák-tanár arányokon alapuló normatív finanszírozás révén. A felsőoktatás, a független kutatóintézetek és az ipar közötti jó kapcsolatot szintén ápolni kell.

A tanárok az oktatási és szakképzési rendszer főszereplői, és hatékony reformokra van szükség ahhoz, hogy az átalakított rendszer új tanárokat vonzzon, és hogy azok, akik már tanítanak, és akik közül sokan a régi módszerek hívei, megfelelő átképzésben részesüljenek. A konkrét reformjavaslatok közé tartozik új tanárképző intézetek létrehozása, az egyetemi tanárképző tanszékek erősítése; oktatási felügyelet létrehozása, és azon intézmények, illetve ösztöndíjok kialakítása, amelyek biztosítják, hogy a tanárok folyamatos és megfelelő színvonalú továbbképzésben részesüljenek. A jelenlegi, alacsony fizetéseket meg kell emelni, lehetőleg úgy, hogy a fizetésemelést átképzéshez és meghatározott teljesítménymutatók eléréséhez kötik.

Középtávon úgyszintén az egész oktatási és szakképzési rendszert decentralizálni kell, de meg kell tartani egy minimális országos követelményszintet, és a régiók közötti egyenlő erőforrás-elosztást. Ez szükségessé teszi az önkormányzatok és az adórendszer reformját, e nélkül a gyors decentralizáció rosszul sült el. A szakmai segítségnyújtás és a szakképzés az önkormányzatok szintjén szükséges velejárója a decentralizációnak.

Középtávon az oktatáspolitikának támogatnia kell a magánellátások létrejöttét, oly módon, hogy a magánintézmények engedélyezésének akadályait megszünteti, adó- és egyéb kedvezményeket biztosít, hozzáférhetővé teszi a használaton kívüli berendezéseket és az infrastruktúrát, képzési és átképzési alvállalkozói szerződéseket köt például a munkanélküliek érdekében. A hatékonyság előmozdítása mellett ezek a lépések a finanszírozás forrásainak diverzifikálását akkor biztosítanák, amikor az állam pénzügyi helyzete gyenge. Ugyanakkor számos okból (például, mert az egész társadalom számára előnyös a jól képzett polgárság és munkaerő) az állam mindig jelentős szerepet fog játszani az oktatás finanszírozásában, különösen az alapfokú és középfokú oktatásban, ahol a legnagyobb a társadalom számára hajtott haszon.

A szabályozó és információs rendszerek a fogyasztóvédelem miatt szükségesek, valamint azért, hogy a munkaadók, diákok és a gyakornokok választásait információval segítsék. Szükség van a vizsgák és felmérések nemzeti rendszerére és a magániskolák akkreditációjának mechanizmusára (amelyet nem szükséges közvetlenül szervezni), és szükség van egy olyan információs rendszerre, amely könnyen hozzáférhetővé teszi a szolgáltatók adatait és a korábbi teljesítményükre vonatkozó információkat.

Egészségügy

Az egészségpolitika részét képezik azok a tevékenységek, amelyek az egészségmegővást és a megelőzést segítik, valamint azok, amelyek a gyógyellátásokat és azok finanszírozását támogatják. A közép- és kelet-európai szocialista társadalmak egyik figyelemre méltó és egyedülálló eredménye az volt, hogy a teljes népesség számára elérhető volt az egészségügyi ellátások

köre. Az általános és mindent átfogó ellátásokat meg kell őrizni. A dolog ironiája az, hogy az egészségi állapot az egész régióban sokkal rosszabb, mint amilyennek a gazdasági fejlettség és az egészségügyi ellátások fényében lennie kéne. Az egészségtelen életvitel (dohányzás, alkoholizmus, elhízás és rossz étrend), a súlyos környezeti és foglalkozási veszélyek, a gyenge megelőzési munka mind hozzájárultak a közép- és kelet-európai országok, valamint az iparosodott és iparosodó piacgazdaságok között húzódo egészségügyi szakadék létrejöttéhez. Rövid távon a dolgok valószínűleg inkább romlani fognak, semmint javulni, ahogy a recesszió és a szélesedő jövedelmi különbségek csökkenő életszínvonalhoz és rosszabb egészségi állapothoz vezetnek néhány társadalmi csoport esetében.

Túl azon a szenvedésen, melyet a rossz egészség és a korai elhalálozás okoz, a gazdaságnak is kell viselnie bizonyos költségeket. Egy olyan ember, aki korán meghal vagy rokkanttá válik, elvesztett emberi tőkét jelent a társadalom számára. A gyógyellátás pazarlás olyankor, amikor a betegség olcsón megelőzhető lett volna. Ezért az államnak továbbra is szerepet kell vállalnia az egészségi állapot fenntartásában és a gyógyellátásokban.

Az örökölt rendszer számos olyan hibában szenved, amelyek az átalakuló gazdaságok más szektoraiban is előfordulnak. Az elmúlt évtizedekben a befektetéseket rosszul határozták meg, úgy, hogy az alapszintű és megelőző ellátások kárára az akut ellátások intézményeit építették ki. A rendszer elemei rosszul integráltak, el vannak vágva egymástól és a legjobb nemzetközi tapasztalatoktól. Az egészségügyi dolgozók korai és túlzott specializációjuk miatt meg vannak fosztva az átfogó oktatás lehetőségétől és a dinamikus egészségügyi szektor változó követelményeihez való alkalmazkodás rugalmasságától. Az egészségügy finanszírozása szinte kizárólag az állam feladata volt az általános bevételeken keresztül, így a rendszer érzékeny a pénzügyi korlátokra és a politikára. Az egészségügyi ellátások hatékony működtetésének ösztönzése teljes egészében hiányzott.

A szocializmustól való eltávolodás a döntéshozóknak megadja azt a ritka lehetőséget, hogy átalakítsák az egészségügyi ellátások és a finanszírozás rendszerét, támaszkodva ebben a világ más részeinek sikereire és a nagy bukásokból levonható tanulságokra. Sokan a piaci mechanizmusok új csodaszerével és az állam kezén maradó ellátások vezetésének decentralizálásával kísérleteznek, lehetővé téve az egyén számára, hogy megválassza a gyógymódot, bevezetve a magánellátásokat és a versenyt. De a piac túladagolásának veszélyei nagyok. Az egyes állampolgár kevéssé képes arra, hogy informált és felelős döntést hozzon a gyógymód kérdésében; a korlátlan privatizáció profithajhászashoz és sarlatánsághoz vezethet. A tervezés megszüntetése megfelelő helyettesítés nélkül az intézményrendszer összeomlásával fenyeget. A díjfizetési szolgáltatások túl korai és szabályozatlan bevezetése már tönkretette néhány ország biztosítási rendszerét. A korlátozatlan keresletnek és a költségnövekedésnek az a veszélye, hogy egy ördögi körbe vezethet. A féktelen egészségügyi költekezés a gazdaság teljesítményét lerontja, így csökken az életszínvonal, ami ismét veszélyezteteti az egészségi állapotot, ez pedig még följebb hajtja az egészségügyi kiadásokat.

Egy olyan összetett terület, mint az egészségügy, megfelelő reformja állandó egyensúlyozást igényel, ezért az itt következő lista korántsem teljes.

RÖVID TÁVON

Rövid távon, miközben a térség gazdaságai a stabilizációra törekednek, a figyelmet elsősorban a rendszer pénzügyi és szervezeti összeomlásának elkerülésére kell irányítani, és meg kell erősíteni a gyógyellátás és a szociális védőháló szerepét. Elsőbbséget kell adni az egészségügyi alapellátások fenntartásának és a költséghatékony, akut ellátásnak. Az alapvető gyógyszerek és eszközök hiányát le kell küzdeni. El kell kerülni, hogy az olyan létfontosságú közegészségügyi szolgáltatásokból, mint amilyen például az anyasági gondozás és az immunizáció, a legvédtelenebb társadalmi csoportok kiszoruljanak. Az akut ellátás területén a sürgősségi, valamint az intenzív osztályokat és a hasonló létesítményeket minden áron fenn kell tartani.

A költségek visszafogása rövid távon nagyrészt azt jelenti, hogy elkerüljük a költségrobbanást, amely csődbe juttatná a rendszert. A költségvetési korlátokat meg kell keményíteni, például a globális kórházi költségvetés vagy az alapfokú ellátásban a fejpénz alapú finanszírozás bevezetésével.

Az egészségügyi rendszer radikális átforgatását az átalakulás korai szakaszában el kell kerülni. Különösen az volna elhamarkodott, ha az erőforrások mobilizálásának reményében egészségbiztosítást vezetnének be. A szükséges járulékalap nem megfelelő, és csökken, miközben egy hatékony járulékbiztosítási mechanizmus létrehozása időt igényel. Egy díjfizetéses rendszer bevezetése a szükséges szabályozó és informatikai rendszer nélkül a legbiztosabb módja annak, hogy az egészségügyi ellátások költségei ellenőrizhetetlenné váljanak. Ha egy biztosító alap az orvosokat az általuk nyújtott szolgáltatások száma alapján fizeti, akkor sem az orvos, sem a beteg nem lesz érdekelt a gazdaságosságban. Szigorú előírások hiányában elkerülhetetlen következmény a költségrobbanás.

KÖZÉPTÁVON

A középtávú egészségpolitika (amelynek egyes elemeit már rövid távon be lehet vezetni) négy nagy típusra bontható: az egészségi állapot javítása, az egészségmegőrzés eszközeinek fejlesztése; az egészségügyi ellátások hatékonyságának javítása; a finanszírozás javítása; az intézményi kapacitások fejlesztése. A cél az, hogy az Európai Unióhoz viszonyított egészségi állapotbeli különbség csökkenjen, és végül eltűnjön.

A közegészség- és járványügy hatékonyabb kezelését szintén el kell kezdeni. Ide tartoznak az alkoholizmus, a túlzott gyógyszerhasználat, a dohányzás elleni, a sportolás és egészséges életmód támogatására irányuló országos kampányok, valamint a kibővített családtervezési programok. A törvényhozás egyes elemei – például az adóemelések és hirdetési korlátozás – fontos fegyverek lehetnek a dohányzás és az alkoholizmus ellen. Az egészségvédelem és megelőzés programjaiban a közösségek részvételét kell javítani, és a kormányoknak, a vállalatoknak és az egészségügyi intézményrendszernek közös

erőfeszítéseket kell tenniük a foglalkozási és életmóddal kapcsolatos betegségek és balesetek elkerülése érdekében.

Az erőforrások elosztásának meglévő kiegyensúlyozatlanságait meg kell szüntetni, többek között az alapvető orvosi ellátás, a közegészségügy és a közösségi szolgáltatások területére irányuló képzési programok előtérbe helyezése révén. Ezen programok esetében javítani kell a részvételt, míg csökkenteni lehet a túlzottan szakosított programokban folyó képzést. A preventív területeken dolgozók eddig elhanyagolt jövedelmét emelni kell (a specialisták jövedelméhez viszonyítva), valamint a befektetések is növelni kell ezen a területen. A közegészségügyi kiadások hatékonyságát középtávon olyan eszközökkel lehet javítani, amelyek túlmennek a kemény költségvetési korlátok alkalmazásán (habár ezt is meg kell tartani) – a hatékonyság emelését az egészségügyi szolgáltatást nyújtók ösztönzőrendszerének átalakításával kell elérni. Ilyen lépések lehetnek a körzeti orvosoknak fizetett fejpénzek, az esetek összetételéhez igazodó kórházi költségvetés kialakítása és az eredménytől függő térítés rendszerének bevezetése a specialisták esetében. Az egészségügyi szolgáltatások széles körében a privatizáció és a nagyobb verseny vezet majd el a hatékonyság javulásához és a fogyasztók választási lehetőségeinek bővüléséhez.

A privatizáció azonban természetesen nem csodaszer. Az egészségügyi szektor piaci működtetésének elégtelenségei miatt az állam központi szerepet fog játszani, függetlenül attól, hogy a magánszektor részvételének számos modellje közül melyiket választják. Az egészségügyben a közületi és a magántevékenységek arányát különös óvatossággal kell megtervezni. Nagy figyelmet kell szentelni a szabályozás olyan területeinek, mint például a minőségellenőrzés. Olyan törvényi keretre van szükség, amely megkönnyíti a magánszolgáltatók közreműködését. Arról is gondoskodni kell, hogy a potenciális magánszolgáltatások könnyebben juthassanak tőkéhez. A közegészségügyi oktatás és beavatkozás, akárcsak az orvoscépzés és kutatás, elsődlegesen állami feladat marad, csakúgy, mint az általános és egyenlő hozzáférhetőség garantálása az alapszolgáltatások körében.

Az egészségügyi ellátások forrásainak diverzifikálása inkább középtávú feladat. Az országos, kötelező, közületi egészségbiztosítás vagy a szabályozott és kötelező járulékokon alapuló magánszolgáltatások ekkor vezethetők be. A finanszírozási rendszernek nincs valamilyen egyedül üdvöztető megoldása. Az összes létező modell tökéletlen. Néhány általános szabályt azonban könnyen felismerhetünk. Például az erkölcsi kockázat csökkentése érdekében a térítési szabályoknak elő kell írniuk, hogy a betegnek is fizetnie kelljen bizonyos orvosi eszközökért és szolgáltatásokért. A költségek csökkentése érdekében az átlagon felüli szolgáltatásokat ki kell emelni a közületi finanszírozású egészségbiztosításból, és a nem alapvető, valamint a magánintézetek által nyújtott szolgáltatások támogatását általában el kell kerülni.

Végül, az intézményrendszert középtávon meg kell erősíteni az alapvető infrastruktúra felújítása és újjászervezése, a berendezések modernizálása, a jobb képzés, fejlett minőségellenőrzési rendszerek és a vezetés decentralizálása révén.

A reformok működőképessé tétele

A szociálpolitikai reformok sikere sokkal több tényezőtől függ, mint pusztán a jó irányelvektől. A politikai vezetők azon képességén is múlik, hogy a reformcsomaghoz támogatást nyerjenek és azt megtartsák, és attól is függ, hogy a kormány képes-e minden szinten alkalmazni az új törvényeket és rendelkezéseket.

A politikai és közigazgatási kihívások megválaszolásához létfontosságú a politikai stabilitás. Az átalakulás kezdete a forradalom, a káosz, a felfordulás és néha az erőszak ideje volt. Az első posztkommunista vezetők hatalmas politikai tőkével rendelkeztek, de nem azért, mert kidolgozott politikai elképzeléseik lettek volna, hanem azért, mert egy olyan rendszer tagadása-ként jelentek meg, amely egyértelműen megbukott. Rendkívüli intézkedéseket hozhattak és hoztak, mivel az emberek készen álltak, sőt, kívánták a radikális változásokat.

De ezek az idők elmúltak, vagy legalábbis hamarosan el fognak múlni. A köz kívánságára kormányzók örömteli színelőadást rendezhetnek, de az emberek végül is szeretnék élni az életüket – az életüket, amelyet a régi rendszer öröklött hibái és az átalakulás okozta felfordulás egyre elviselhetetlenebbé tesz. Ezért szükség van gazdasági és politikai stabilitásra egyaránt. A kormány feladata az volt, hogy a törvényes rendet megalapozza és fenntartsa a kormányzottak jóváhagyásával.

A politikai kihívások

A stabil demokráciák felépítése és a reformok támogatottságának fenntartása számos tényező miatt nagyon nehéz. E tényezők némelyike a régi rendszer politikai vagy másfajta hagyományaiból ered. A félrevezetés, az elnyomás és a dilettantizmus évtizedei alapvetően bizalmatlanná tették az embereket a kormánnyal szemben. Az embereknek nincs, vagy csak nagyon kevés gyakorlatuk van abban, hogyan lehet akaratukat vezetőik tudomására hozni – az egyetlen kormányzati módszer, amelyet ismertek, csak felülről lefelé kommunikált. A szovjet birodalom megszűnése centrifugális tendenciákhoz vezetett a korábbi tartományokban, Oroszországban pedig – egyebek között – nosztalgiával és nemzeti gyásszal járt. Ezek az érzések fogékonnyá teszik az embereket az irracionális és túlzó elvárások iránt. A tömeges munkanélküliség megjelenése szintén politikai következményekkel jár. A tétlen, elhagyatott munkások, akiknek már elveszteni való láncaik sincsenek, könnyen reformellenes, ellenséges és romboló sereggé válhatnak.

Bizonyos alkotmányos megoldások, újak és öröklöttek egyaránt, olyan komoly kormányzási problémákat eredményeznek, amelyek könnyen alááshatják a reformokat és a politikai stabilitást magát is. Ha nem létezik alkotmányos mechanizmus ahhoz, hogy a kis érdekcsoportokat nagy politikai pártokba tömörítse, a politikai konszenzus felaprózódik, és sem párt, sem koalíció nem juthat elegendő támogatáshoz a reformprogramok fenntartásához. Ha a végrehajtó és törvényhozó hatalom vagy a központi és helyi kormányzat

közötti egyensúly rosszul van meghatározva, akkor a központi szolgáltatások terén zavar és bizonytalanság lesz.

További probléma, hogy az átalakulás kezdetén gyakorlatilag sehol a régióban nem voltak olyan profi politikusok, akiknek gyakorlatuk lett volna a dolgok demokratikus elintézésében. Az átalakulás kezdetén hatalomra került politikusok közül sokan korábban disszidens értelmiségiek voltak, akik inkább megfeleltek volna politikai tervezőként, mint a választók elé álló politikusként. A politikai támogatás kiépítése a tömegkommunikáció felhasználásával – amely Nyugaton is csak az utóbbi évtizedekben fejlődött művészi tökélyre – teljességgel ismeretlen volt a régióban. A legígéretesebb új vezetők többsége sem tudott olyan politikai pártokat létrehozni, amelyek széles körű tagsággal támogatták volna politikai elképzeléseiket.

A közigazgatási kihívás

Még ha egy kormány kezdetben politikai támogatottságot élvez is, reformjai hamarosan megbukhatnak az adminisztratív hiányosságok miatt. Az állami hivataloknak nincsen elegendő képzett szakemberük, nincsenek pénzügyi és anyagi erőforrásaik a miniszteri szinten elképzelt nagyvonalú programok végrehajtásához. A különböző prioritásokat meghatározó minisztériumok versenytársakká vagy akár ellenfelekké is válhatnak, vagy egyszerűen nem tájékoztatják egymást tevékenységükről, így rossz lesz a koordináció, és munkájuk keresztezi egymást.

A hatékony közigazgatás létrehozása elengedhetetlen a reform sikeréhez. Az emberek egy új politikát nem annak elegáns külleme, hanem eredményei alapján fognak megítélni, vagyis hogy milyen jól elégítik ki szükségleteiket. A közvélemény ítéletei ezekben a kérdésekben együttesen fogják meghatározni a reformok politikai támogatottságát és így a reformkormány élettartamát. Egy felkészült, motivált és hatékony közigazgatás ezért politikailag és adminisztratív szempontból egyaránt fontos.

Az akadályok itt is óriásiak. Ugyanaz a felülről lefelé történő kommunikáció, amely elnémította a kormányzók és a kormányzottak közötti párbeszédet a régi rendszerben, ugyanez a kormányzaton belüli párbeszédet is tönkretette. A közigazgatásnak a régi rendszerben mindössze egy szerepe volt: végrehajtani a minisztériumok által kiadott utasításokat. A döntéseket úgy tervezték, és gyakran még ma is úgy tervezik, hogy nem veszik figyelembe a végrehajtás szempontjait, és azt sem, hogy a végrehajtás elérje-e a kívánt hatást.

Ilyen légkörben nincsen egyéni kezdeményezés. Így aztán nem meglepő, hogy az öröklött bürokráciában vannak olyanok, akik motiválatlanok, nem hatékonyak, és ellenállnak a változásoknak. Ennél is rosszabb, hogy a növekvő magánszektor a legjobbakat gyorsan elszívja. A kormánysszervek fizikai tőkéje gyakran ugyanolyan rossz állapotban van, mint az emberi tőkéjük: a nyilvántartás és a munka papírra és ceruzára alapul, a számítástechnika nagyrészt hiányzik.

A politikai gyakorlat

Nem létezik bűvös képlet a stabil, hatékony és reformpárti rendszer megteremtéséhez. Ezt a végrehajtó hatalom nem rendelheti el, és törvények útján sem lehet létrehozni. A demokrácia gyakorlata és intézményei fokozatosan fejleszthetők ki abban a folyamatban, amelynek során az emberek megtanulnak bízni politikai vezetőikben, e vezetők pedig gyakorlottá válnak a közvélemény megértésében és formálásában. Ahhoz, hogy az országok túllépjenek a reformok forradalmi szakaszán, és belépjenek a „normális politika” korszakába, arra van szükség, hogy minél előbb elkezdjék *gyakorolni* a „normális politikát”.

A normális politika és közigazgatás folyamata egy ciklus. Ezzel a politikusok ugyanúgy tisztában vannak, mint a földművesek az évszakok körforgásával. Ahogy figyelmet érdemel az irányelvek létrehozása, népszerűsítése, megvitatása, törvénnyé foglalása és végül végrehajtása, ugyanígy figyelemre méltó azok véleménye, akikre hatással vannak, és azoké, akiknek az intézkedéseket végre kell hajtaniuk. A politikai támogatottságot folyamatosan szemmel kell tartani. Az így kapott visszajelzések gyakran lesznek majd új kezdeményezések kiindulópontjai. A folyamat ciklikus és örök, a változás pedig, akárcsak az évszakoké, általában fokozatos.

Céljaik eléréséhez a politikusoknak gyakorlatot kell szerezniük a kapcsolatépítésben, részben saját hozzáértésük fejlesztése, részben pedig tanácsadók révén. Minden kormánynak szüksége van erős és hatékony információs szolgálatra, ahol gyakorlott szakemberek dolgoznak, akik ismerik a modern hírközlés és közvéleménykutatás eszközeit, és akik kapcsolatban állnak a legmagasabb szintű döntéshozókkal. A kapcsolatépítés egy demokráciában része a politikaformálásnak, és nemcsak melléktevékenység. A döntéshozatal így a meggyőzés és válaszadás kétirányú csatornájává válik, és nem pusztán az előre gyártott döntések eladásává.

A politikai pártoknak szintén ki kell fejleszteniük a kifinomult belső döntéshozatali rendszert, ahol kapcsolatban vannak saját tagságukkal és a közvéleménnyel is. A pártpolitikusoknak meg kell tanulniuk, hogyan bánjanak különböző érdekcsoportokkal. Az ellenzéki pártokat mind az indíttatásuk, mind a felelősségük arra kötelezi, hogy az általuk kínált politikai alternatívát jól, pontosan és becsületesen határozzák meg. Így, ha és amikor hatalomhoz jutnak, feladatuk lesz ezen elvek alapján kormányozni, és a társadalom bízhat is benne, hogy az új vezetők ezen deklarált elvek szerint fognak cselekedni.

Az új irányelvekhez való igazodás elsődleges eszköze természetesen a jog. Közép- és Kelet-Európa összes országa óriási törvénykezési feladattal néz szembe, mivel a piacgazdaság működésének törvényi kereteit meg kell teremteni. A bizalom és megbecsülés megteremtése érdekében a törvényeknek időtállóknak kell lenniük, de ez értelemszerűen ellentétben áll azzal, hogy a törvénykezésnek gyorsnak kell lennie, és hogy az irányelveket egy, a választókkal folytatott folyamatos interaktív párbeszéd során kell átalakítani. E dilemma megoldásának egyik módja, ha viszonylag sok területen támaszkodhatunk olyan törvényekre, amelyek a részletek kidolgozása helyett a minisztériumokat és végrehajtó szerveket felhatalmazzák arra, hogy egyéb

eszközökkel, finoman hangolják az irányelveket. A megközelítéstől függetlenül a jognak világosan kell megszabnia az egyén jogait és jogosultságait, a teljesítés megtagadása esetére szankciókat kell megfogalmaznia, és végrehajthatónak kell lennie.

A közigazgatás erősítése

Azokon a területen építeni közigazgatásra, ahol az korábban nem létezett – a humánpolitika sok területén ez a helyzet –, nem könnyű; még ennél is nehezebb a régi adminisztráció újjáépítése, miközben az alapvető tevékenységek tovább folynak. A megújított gazdasági és politikai rendszerhez alkalmazkodó adminisztráció kiépítése évekbe telhet, s ennek során szükségszerűen el kell fogadni az olyan konstrukciókat, amelyek egyértelműen ellentmondanak a hosszú távú céloknak.

Rövid távon a jobb közigazgatás kulcsa az olyan politika megtervezése, amelyet a lehető legkönnyebb végrehajtani. Az adminisztratív erőforrások hiánya nem teszi lehetővé olyan szabályok és eljárások alkalmazását, amelyek a szükségesnél összetettebbek. A döntések előkészítésénél erre és más adminisztratív követelményekre kell irányítani a figyelmet, a végrehajtási gyakorlattal rendelkező személyeket tehát kezdettől be kell vonni a döntéselőkészítésbe.

A minisztereknek és a végrehajtóknak világosan meg kell érteniük egymás szerepét és felelősségét, s mindkét csoportnak el kell nyernie a másik bizalmát. Világosan érteni kell a célokat, részben erre szolgál a végrehajtás egyszerűsége: könnyen szem elől téveszthetjük egy döntés célját a végrehajtás részleteinek sűrűjében.

Fontos adminisztratív kérdésnek számít, különösen a nagy országokban, hogy centralizált legyen-e az adminisztráció, vagy sem. Egy dilemma itt is felmerül: a központi adminisztráció lehetővé teszi az egységes tervezést, a párhuzamosságok elkerülése révén csökkenti a költségeket, és elősegíti a gazdagabb és szegényebb régiók közötti erőforrásbeli átcsoportosításokat. A helyi végrehajtás ugyanakkor nagyobb választási lehetőséget ad, segít a helyi politikai intézményrendszer létrejöttében, és jobban tudja ellenőrizni a szolgáltatások hatékonyságát. A központi irányítás helyi szolgáltatásokkal biztosítva néha mindkét megközelítés előnyeit egyesíti. De a központilag hozott törvények nem lehetnek helyi interpretáció tárgyai, kivéve, amikor a törvényt ezt kifejezetten megengedi.

Bármely adminisztráció legértékesebb tőkéje a személyzet. A képzett dolgozók kritikus hiányával kell szembenéznie szinte mindegyik volt szocialista országnak. Az igazgatási eljárások egyszerűsítése lehetővé teszi, hogy bizonyos feladatokat kevésbé képzett dolgozók végezzenek, de még így is több, jobban képzett szakemberre lesz szükség, mint amennyi rendelkezésre áll vagy máshonnan toborozható. Ezért az igazgatásban dolgozók képzése nagyon fontos. És mivel a növekvő magánszektor a legtöbb tehetséges alkalmazott számára nagyon vonzóvá válik, a kormánysszervek dolgozóinak fizetését versenyképessé kell tenni. Végül: bármilyen felkészültek legyenek is

az igazgatásban dolgozók, eszközöket igényelnek. A modern közigazgatásban ez nagyrészt számítógépet jelent. A régió jelenlegi elmaradottsága az informatika területén lehetőséget teremt a kormányok számára, hogy integrált számítástechnikai rendszereket szerezzenek be, amelyeket az adminisztratív reform igényeihez lehet igazítani. Ez természetesen luxusnak tűnik, tekintettel a költségvetéssel szemben támasztott egyéb követelésekre, és az alkalmazottak átképzésének költségét sem szabad alábecsülni. Ezért, mielőtt egy új rendszert szereznek meg, a közigazgatásban dolgozóknak világos elképzeléssel kell rendelkezniük, hogy mit akarnak kezdeni a számítógépekkel, és hogy a vizsgált rendszer képes-e a tervezett feladatok elvégzésére; tisztában kell azonban lenniük azzal is, hogy a számítógép nem megoldás a rossz közigazgatásra.

A reformerek elszámoltatása

Annak értelme, hogy a politikaformálás és végrehajtás egy folyamat legyen, nemcsak az, hogy így létrejön az információáramlás a kormány és a kormányzottak között. Az eredmények állandó ellenőrzése is szükséges ahhoz, hogy a politikusokat és az igazgatásban résztvevőket elszámoltathassuk az általuk ígért reformok végrehajtásáról, és hogy végső szankcióként hivatalukból elmozdíthatók legyenek, amennyiben nem teljesítik ígéreteiket. Számítani lehet arra, hogy a polgárok a rossz politikusokkal való elégedetlenségüket a szavazások alkalmával kifejezik, de az elszámoltatásnak vannak a választásokon kívül más eszközei is. A kormányon belül a végrehajtásnak napról napra elszámoltathatónak kell lennie a törvényhozás előtt, akár a bizottságok rendszerén keresztül, mint az Egyesült Államokban, akár közvetlen vitában, mint az Egyesült Királyságban, vagy bármilyen más módon. A törvényes felügyeletnek ki kell terjednie a magas rangú közalkalmazottakra is, ezáltal arra ösztönzik őket, hogy figyelemmel kísérik alárendeltjeik munkáját és így tovább, végig az adminisztratív hierarchián. A részpolitikák és végrehajtásuk hatékony és folyamatos ellenőrzése hozzá fog járulni ahhoz, hogy ne születhessenek új irányelvek felelőtlenül, pusztán pillanatnyi politikai divatok hatására.

Az új szociális védőháló

Közép- és Kelet-Európa kormányai kezdenek hozzászokni a kormányzás napi gyötrelmeihez, azaz olyan biztonságos körülmények megteremtéséhez, amelyek között az emberek élni tudnak, és javítani tudják életfeltételeiket. Ez a humán szolgáltatásoknak olyan állandó, stabil, megbízható rendszerét kívánja meg, amely ki tudja elégíteni az alapvető igényeket; egy olyan szociális védőhálót, amely a Nyugaton gyakran használt fogalomnál tágabban értelmezett, s magában foglalja a kormány és a civil társadalom mindazon tevékenységeit, amelyeket a polgárok anyagi jólétének védelme érdekében vé-

geznek – tehát nemcsak a szociális segélyezést, amely csak végső menedékként szolgál.

De talán találóbbr hasonlat ezen országok esetében, ha új „szociális kabátról” beszélünk, amely a régi pirosat váltaná fel, azt, ami egyébként is el volt szabva, és mára javíthatatlanul elnyűtté vált. Az új kabátra ugyan sokáig kell spórolni, és sokára fog elkészülni, de reméljük, hogy anyaga tartós, szociális matéria lesz, mely megvéd a hideg, piaci szelektől, s egyúttal színeiben, stílusában divatosnak bizonyul majd, minden ország számára, mindenki által hordhatóan testre szabva. Azt is nagyon reméljük, hogy – ellentétben szegény Akakij Akakijevics köpönyegével Gogol novellájában – az új szociális kabát olyan lesz, amitől nem foszthat meg sem a szerencsétlen véletlen, sem az arrogáns bürokrácia, sem pedig az érdektelenség – függetlenül attól, hogy életünk melyik szakaszában vagyunk.

A Liget áprilisi számából

Levendel Júlia: Farkasveremben

Beney Zsuzsa: Szenvedésünk tartományai

R. Várkonyi Ágnes: A táj mint világkép

Bozóki András: Modernizálás vagy polgárosodás

Poszler György: Ha...

Z. Karvalics László: Erotika ürügyén

Radó Dezső: Eisenhower kutyája

Fleischer Tamás: A hagyományos közlekedéstervezés mítoszai

Horgas Béla, Szepesi Attila, Tamás Ferenc, Fabó Kinga versei

Márton László novellái

Kováts Albert, Bóna László, Lipp Tamás, Hídvégi Máté írásai

Somlai Péter

Bizonytalanul

(A családok helyzete Kelet-Közép-Európában)*

A Kelet-Közép-Európában lejátszódott történelmi fordulatok után az egész térségben felerősödött a tradicionalizmus, de a Nyugat befolyása is.

Átalakulóban van a gazdaság, a társadalom, a kultúra, ám a változás irányáról, a „posztoszocialista kapitalizmus” mikéntjéről inkább csak kérdéseink vannak, pontos és megbízható válaszaink alig. A térség gazdasági teljesítménye körülbelül 30 százalékkal marad el az 1989-es szinttől. Hasonló arányban csökkent a magánháztartások túlnyomó többségének jövedelme, a népesség 20–30 százaléka pedig a létminimum alá esett vissza (vö. Ferge, 1993 és Sufin, 1994). A munkanélküliek aránya is nagyobb, mint Nyugat-Európában. A legkedvezőtlenebb helyzetben lévők között vannak a pályakezdő fiatalok, a nyugdíjasok, a két- és annál több gyerekes családok, a kis településen élők és egyes kisebbségek (például a cigányok). Sok szülő nem tudja biztosítani a kisgyerekek gondozásához szükséges feltételeket, a fűtést, melegvizet, élelmet stb. (Cornia and Sipos, 1991).

Nagyon sok család válságba került, hiszen megrendült egy korábbi szerkezeti és életvezetési modell érvényessége. Ez a modell a kétkeresős családé volt, alacsony, de így-úgy kiegészített bérekkel, olcsó vagy ingyenes gyermekintézményekkel, nagyon nehezen megszerezhető, de könnyen fenntartható lakással. Ellentétekkel jellemezhető a korábbi életforma is: *létbiztonság s a hatóságnak való kiszolgáltatottság, teljes foglalkoztatottság és lazsálás a munkahelyen, hiánygazdaság és olcsóság, a nők emancipációja és az állampolgárok alávetése.*

Ezek ez ellentétek nem az államszocializmus hibáiból, hanem rendszerspecifikumaiból fakadtak, de éreztetik feszítő hatásukat a jelenben, a politikai rendszer megváltozása után is, például a piaci lakásvizonyok bevezetése vagy a nyugdíjak reformja során. Ezt ma már tudjuk. De sokkal több

* Az alábbi dolgozat eredetileg egy, „Változó kép és valóság a családokról” című, Bambergben 1994 októberében tartott konferenciára készített referátum szövege volt. A német nyelvű változatot külföldi hallgatóságnak fogalmaztam. Ezért most változtattam rajta. A változások azonban nem érintik a dolgozat koncepcióját és lényegi állításait.

az, amit nem tudunk a családok jelenéről és jövőjéről, arról, hogyan alakul szerepük, miként változnak és változtatnak.

Tudás-hiányosságainknak több oka is van. Például az, hogy a régió országaiból rendelkezésre álló statisztikai adatok nem mindig megbízhatóak, hiszen az adatszolgáltatást sokáig agitprop célok vezérelték. Vannak azonban elvi, szemléleti és módszertani nehézségek is, mint például az, hogy alig ismerjük a hosszabb távú, esetleg évszázados folyamatok és a rövid távú hatások interferenciáit.

A mégis rendelkezésre álló ismereteket és kérdéseimet az alábbi sorrendben tárgyalom: 1. a kelet-közép-európai régió jellege, 2. a házasság és más együttélési formák, 3. családok és a népesedési folyamatok, 4. a gazdálkodás és az életvitel közötti összefüggések.

1. Kelet-Közép-Európa: egy régió sajátságai

Kelet-Közép-Európa kontinensünk egyik köztes régiója, melynek államhatárai sokat változtak az évszázadok folyamán, s ma is vitatottak. Én elsősorban Észtországot, Lettországot, Litvániát, Lengyelországot, az egykori NDK-t, a Cseh Köztársaságot és Szlovákiát, Magyarországot, valamint Szlovéniát és Horvátországot sorolnám ide. „Sorolnám” – mondom ki újra feltételes módban, mert nem palástolni, hanem inkább hangsúlyozni akarom bizonytalanságomat, ami azonban adekvát a térséghez. Hiszen e régiónak nemcsak természeti és ökológiai adottságai, hanem kultúrája és társadalmi vonásai sem lehatároltak, hanem átnyúlnak más régiók felé. Ezért fogom tovább redukálni a regionális tarkaságot oly módon, hogy az úgynevezett „visegrádi országokra”, tehát Lengyelországra, az egykori Csehszlovákiára és Magyarországra összpontosítok.

Európa középső részének ez a keleti fele évszázadokon át volt ellenséges hatalmak ütközőpontja. Összeütköztek itt nyugati és keleti erők a népvándorlás korától kezdve, Róma és Bizánc harcán, a török hódításon, a kereszténység védelmén és a protestantizmus térhódításán át az orosz, osztrák és német terjeszkedésekig. A 19. és 20. századi imperializmusok akár nacionalista, akár internacionalista jelszavakat használtak, külső védelmi övezetet láttak a térségben, amelynek tarkasága, a nyelvek, vallások, nemzetek és etnikumok sokfélesége csak zavarta a birodalmi érdekeket. A 19. század második fele óta, vagy még régebben, független államokat találunk Nyugaton és Oroszországban, itt viszont, ebben a térségben egészen napjainkig, s talán a jövőben is, a szuverén nemzetállam megalapítása vagy megvédése maradt a nagy, a legfontosabb, tűzzel-vassal elérendő cél. *Talán a világon sehol sem foglalkoznak annyit a nemzet és a kollektív identitás problémáival, mint itt. S talán éppen ezt, a felfokozott nemzeti érzékenységet és a saját történelem örökös aktualizálási kényszerét tarthatjuk a régió egyik fontos sajátosságának.*

Szociológusként én azonban itt elsősorban társadalmi vonásokat látok sajátságosnak. Olyan vonásokat, amelyeket a történész Szűcs Jenő különböztet meg nevezetes „Vázlat”-ában Európa nyugati és keleti részeitől (Szűcs,

1983). Ő úgy látta, hogy már a középkorban szétvált a civil társadalomfejlődésként szerveződő nyugati típus a keletitől, melyben az állami szabályozás és a politikai társadalom maradt a mérvadó. A szociális integráció és dinamizmus Nyugaton a korábbi korszak dezintegrációján, a társadalom és az állam szétválásán alapult, míg Keleten – főként Oroszországban és a Balkánon – fennmaradtak a bizáncias uralmi szerkezetek, így az állam és az egyház szervezeti egysége, a szolgarendi társadalom. Itt kevés helye maradt a polgári szabadság, a civil társadalom, a piac és a városi kultúra kialakulásának.

A középső régió fejlődését mindkét modell erősen befolyásolta. A középkorban, 1000 körül ezek a már említett országok Rómához, a nyugati kereszténységhez csatlakoztak, s ezzel egyházi szervezetük elkülönült az államhatalomtól. Később erős hatással volt kultúrájukra a reneszánsz, a reformáció és a felvilágosodás. Az uralkodó rendek és a jobbágság sokáig fennmaradtak, de azért voltak városaik, és volt polgárságuk. Csakhogy az újkor kezdetétől megváltozott a helyzet. Ebben döntő szerepük volt északon az orosz és német, délen pedig a török és osztrák hódításoknak, s ez visszavetette a társadalmi fejlődést, és előtérbe állította a nemzeti függetlenség ügyét.

A régió köztes helyzete megmutatkozott a népesedés és a családszervezet történeti alakulásában is. Ezzel kapcsolatban azokra a felfedezésszerű eredményekre hívom fel a figyelmet, amelyekre a történeti demográfia jutott az utóbbi évtizedekben. Először is. J. Hajnal úttörő tanulmányára utalok (Hajnal, 1965), mely meggyőzően állította szembe a 20. század közepéig talált népesedési adatok alapján Európa két felét, a Szentpétervár és Trieszt között húzódó tengelytől nyugatra és keletre eső országokat. Kimutatta, hogy keleten az emberek fiatalabb korukban kötöttek házasságot, és sokkal kisebb volt azoknak a számaránya, akik életük végéig hajadonok, illetve legények maradtak.

Ezt a két sajátzerűséget kiegészíthetjük azokkal az eredményekkel, amelyeket a Peter Laslett által vezetett Cambridge Groupnak, illetve azoknak a kutatásoknak köszönhetünk, melyeket az ő kezdeményezésükre ún. „család-rekonstrukciós módszerrel” végeztek szerte a kontinensen (az ide vonatkozó összefoglaló munkákból lásd Wall, 1983 és Mitterauer, 1990). Ezekből tudhatjuk, hogy Nyugat-Európa preindusztriális társadalmában is a nukleáris kiscsalád volt a leggyakoribb, szinte általános együttélési egység, s a több nemzedék tagjait közös háztartásban tömörítő nagycsalád kivételesnek számított. Ezzel szemben Oroszországban és Szerbiában egyáltalán nem volt kivételes ez a családforma. A „zadrugá”-t, a szerb házközösséget terep kutatók vizsgálták még néhány évtizeddel ezelőtt is.

Kelet-Közép-Európa ebből a szempontból is köztes régió volt. A többgenerációs „nagycsalád” itt gyakoribb volt, mint Nyugaton, de ritkább, mint Kelet-Európában. Ez a szervezet leginkább a birtokos középrétegek között terjedt el. De a nyugati és keleti minták keveredése később is megfigyelhető volt az egyéb családszervezeti és háztartási jellemzőkben, továbbá az értékek követésében és az életmódban is. A kelet-közép-európai társadalmak fejlődésére rányomta bélyegét a nyugati értékrend, főként a fogyasztói társadalom értékrendjének vonzása és az államszocializmus keleties mintáinak kényszere. Ez azonban már az utóbbi negyven-ötven év fejleménye.

1948–49 után, a nagyhatalmak jaltai megegyezésének megfelelően ez a régió – melyet Németországon belül hasítottak két részre – a Szovjetunió hatalmi érdekszférájába esett. Az államszocializmus egy új modernizációs rendszer volt, melynek működését két, egymásnak ellentmondó elvnek megfelelően próbálták szabályozni. Az *egyik elv szerint a szocialista rendszer s annak intézményei történetileg magasabbrendűek*, mint a kapitalizmus társadalma és kultúrája; *a másik elv viszont a növekedés útját szabta meg, e szerint utol kellett volna érni a fejlett Nyugatot*. („Egy történelmileg fejlettebb rendszerrel felzárkózni Európához és Amerikához!”) A kelet-európai országok tehát megpróbálták behozni technológiai hátrányukat a termelésben, a technológiákban, oktatásban, egészségügyi ellátásban és minden egyéb területen. Eközben diktatórikus eszközökkel ragaszkodtak a felsőbbrendűség látszatához, a szabadság megvonásához, s alakítottak ki az utolérendő országokénál valóban fejlettebb intézményeket például a szociálpolitikában (alacsonyabb nyugdíjkorhatárt, gyermekintézményeket stb.).

A keleties fejlődés ellenére nagyon fontos különbségek maradtak fenn egyfelől a kelet-közép-európai régió, másfelől Oroszország és a hozzá közelebb eső országok között. Az a fajta lakásnyomor, illetve az egyéni „privacy” és a családi intimitások annyira állandó veszélyeztetettsége, melyet Oroszország nagyvárosaiban tapasztalni, ahol egy-egy „kommunálnaja kvartýr”-ban (lakóközösségben) gyakran négy-öt család élt kényszer-közösségben, elképzelhetetlen volt Drezdában, Krakkóban, Prágában vagy Budapesten az elmúlt negyven év során. Kelet-Közép-Európa országaiban a családoknak körülbelül 90 százaléka úgynevezett egycsaládos háztartásban élt, s a családok átlagos létszáma igen alacsony (2,9–3,3 fő) volt. Ez az arányszám pedig tovább csökkent az utóbbi évtizedekben.

Az elmúlt évtizedek családpolitikája is paradox volt. Forradalmi formájában ez a rendszer háttérbe szorította a magánéletet a közélettel szemben, a magánérdeket a közérdekkel szemben, az egyéni fogyasztást az állami felhalmozással szemben. De az államszocializmus hiába próbálkozott a „szocialista ember” eszményével. *A vasfüggöny nem tudta feltartóztatni sem a világgazdasági kényszerek hatását, sem pedig a nyugati értékek terjedését*. Így aztán hamarosan ki kellett egyezni a családcentrikus életformával, a személyi javak családi és rokonsági átörökítésével, sőt, azzal is, hogy a családoknak döntő szerepe maradt a szocializációban és a társadalmi egyenlőtlenségek átörökítésében.

2. Együttélés házasságban és házasságon kívül

A jelenkori családi viszonyok tárgyalását a házassággal és a házasságon kívüli együttélés áttekintésével kezdjük. Az ide vonatkozó statisztikai adatokból kiderül, hogy *a házasság intézménye továbbra is népszerűbb Európa keleti és középső régióiban, mint a nyugati felén*. Az előbbi területeken többen és 2–3 évvel fiatalabb korban kötnek házasságot, illetve kevesebben maradnak hajadonok és legények életük végéig, mint az Elbától Nyugatra (vö. Sardon, 1992, Council, 1993). Kelet-Európában (Ukrajna, Fehér-Orosz-

ország, Bulgária, Románia) évente 7–9 házasság jut 1000 lakosra, míg a középső régióban 7 alatti értéket találunk, Lengyelországban és Ausztriában 6 alattit, Magyarországon pedig 5,5 körüli értéket, tehát körülbelül ugyanannyit, mint Németországban. Az a fejlemény, melyet az 1960-as évek óta figyeltek meg Nyugaton, hogy az átlagos házassodási életkor emelkedni kezd, Németországtól keletre nem következett be.

Ami a házastársi és nemi szerepeket illeti, ezek alaposan megváltoztak az elmúlt évtizedekben. A változást kiváltó legfontosabb ok valószínűleg a női munkavállalás rohamos és tömeges elterjedése volt a régió egészében, a 80-as évek végéig. Akkoriban a munkaképes nők körülbelül 80 százalékanak volt munkahelye. Attól kezdve a női munkanélküliség is növekszik, mégpedig – Magyarország kivételével – a férfiakénál gyorsabban. Megfigyelhető-e vajon ennek nyomán a házasság hagyományos, konzervatív típusának újrakedése, illetve a tradicionális szerepvállalások és normák erősödése?

A válaszhoz figyelembe kell vennünk, hogy *a szerepek változása és a szimmetrikusabb házasságmodell ellenére a kelet-európai háztartásokon belül mindvégig domináns maradt a férj- és feleségszerepek elkülönülése, illetve az, hogy a feleségek sokkal több időt töltenek a háztartási teendőkkel és a gyermekneveléssel, az idősek gondozásával, a rokonsági kapcsolatok ápolásával, mint a férfiek.* Ezt a házasságmodellt alapozták meg egyes szociálpolitikai intézkedések (például a GYES és GYED magyarországi bevezetése), amelyekkel a szocialista államok az otthoni csecsemőgondozást és kisgyermeknevelést próbálták elősegíteni.

Ebben megint megmutatkoztak azok az ellentétek, amelyekre már utaltam, s amelyekkel az államszocializmus családpolitikája jellemezhető: egyfelől a női emancipáció hangoztatása, a női munkák, főként a szakképzetlen női munkaerő iránti kereslet fenntartása, s ezzel párhuzamosan a gyereknevelés, étkeztetés, üdülés és más családi, háztartási tevékenységek társadalmasítása, másfelől a monogám házasság, az ezen alapuló család védelme.

Az államszocializmus nemcsak a művészetekben szorította háttérbe az avantgárdot, nemcsak hivatalos stílusa volt konzervatív, hanem az általa propagált életformákat is a kispolgári stílus és a tekintélyelv uralta. Ezt a paradoxont fejezte ki az új típusú együttélési szervezetek – lakóközösségek, kommunák – sorsa a 70-es években. *Az alternatív életformákat a térség minden országában nehezítették (Mozny, 1994), az autonóm közösségeket és a kommunákat pedig – akár vallásos emberek, akár művészek vagy fiatalok alapították – annál gyanúsabbnak találták, és annál inkább ellenőrizték rendőri úton, minél inkább emlékeztetett az ilyen közösségekben élők attitűdjére a kommunizmus úttörőinek és őszinte híveinek gondolkodásmódjára és magatartására.* (Újabb paradoxon, hogy mára, az életformák szabadabb megválasztásának idejére e „nagy generáció” kelet-közép-európai tagjai közül sokan fordultak el nemcsak a létező szocializmustól, hanem egykori utópiáiktól, a kizsákmányolásmentes életformák eszméitől is.)

Az együttélés intézményeivel és az életformákkal kapcsolatos ambivalencia azonban nemcsak a pártállam ideológiáját és családpolitikáját, hanem a családtagok attitűdjét is jellemezte, s jellemzi ma is. Erre vallanak a családtervezési vizsgálatok. A kutatók több országban találták igen népszerűnek

azt a véleményt, hogy a családokat egy keresetből, a férfi családfő keresetéből kellene fenntartani. (Litvániában például a megkérdezettek 65%-a helyeselte ezt – lásd Juozelunienė – Kanopienė, 1993.) De több helyütt megfigyelhető, hogy az ilyen választ adó nők mégsem akarnak lemondani a munkáról. Egy 1991-es vizsgálat szerint, amelyet a Deutsches Jugendinstitut támogatott (Pongrácz – S. Molnár, 1993), a kisgyerekes házasságú nőknek Magyarországon csak körülbelül 35 százaléka választaná önkéntesen az otthon maradást, míg 51 százalékuk részmunkaidős, 14 százalékuk teljes munkaidős állást vállalna.

A házasságok után nézzük a válásokat, amelyek jogát már régen liberalizálták a térség országaiban. Az adatok azt mutatják, hogy a régióban az 1960-as évektől folyamatosan növekedett az elváltak száma. Legtöbben az egykori NDK-ban, Magyarországon és Csehországban váltak el, míg valamivel kevesebben Lengyelországban és Szlovákiában. De a 90-es évek elején a 100 házasságkötésre jutó válások száma már mindenütt elérte a 30-at.

Közös jellemzője a térségnek a Nyugathoz képest, hogy a válások között jóval több a rövid ideig tartó házasság felbontása, s hogy *növekszik az olyan válások aránya, amely egy vagy több gyereket is érint* (Council, 1993). Az 1950-es években az összes válásoknak még csak 50 százalékát tették ki az ilyen esetek Magyarországon, 1992-ben ez az arányszám már elérte a 75 százalékot.

Most pedig tekintsük át a *házasságon kívüli együttélés intézményeit*! Ilyen közösségek az utóbbi 30-40 évben leginkább Észak-Európában terjedtek el (vö. Council, 1993). Társadalmi jelentőségüket az a mutatószám érzékelteti, amely az elsőként született gyerekek szüleinek családi állapotára vonatkozik. Ezek szerint az ilyen csecsemők anyja közül nem házasságban született a 56 százalék, Svédországban és Dániában 40 százalék feletti az arány, míg a 30 százalék feletti nyugat-európai országok közé tartozik például Németország, Nagy-Britannia, Franciaország. Németországban egyes felmérések szerint a fiatalok 70-80 százaléka élt ilyen közösségben a házasságkötés előtt egy vagy több éven át. A kelet-közép-európai régió belül csak az egykori NDK-ban találunk a nyugatihoz hasonló részarányt, de úgy tűnik, más országokban is emelkedőben van az így élők száma.

A házasságon kívüli együttélés kelet-közép-európai mintája azonban eltér az észak- és nyugat-európai mintától. Magyarországon például egy felmérés szerint (Csernák és társai, 1992) az ilyen közösségben élők többsége nem házasság előtti fiatal – mint például Németországban –, hanem 30 év feletti elvált vagy özvegy nő és férfi. Az együttélők 80 százalékának gyereke is van, mégpedig többnyire nem az együttélésbeli partnertől származó gyereke. A gyerekszám, a jövedelem és foglalkozás adatai azt tanúsítják, hogy az így együttélők többsége nem értelmiségi, hanem hátrányos helyzetben élő, szociális problémákkal küszködő emberek közül kerül ki.

Az ilyen kapcsolatok terjedése Kelet-Közép-Európában tehát nem a gyorsapodással, nem a jóléti állam és a posztmaterális értékrend kibontakozásával járt együtt. Ez újabb megválaszolásra váró kérdést vet fel arról, hogy vajon nem egy hagyományos minta éledt-e újra, mely az elszegényedés, a

kivetettség ellensúlyaként évszázadokon át szolgált a fokozódó problémák legyűrésére.

3. Családszervezet, népességgpolitika, népesedési folyamatok

A házasság és annak alternatívái után tekintsük át a családszervezetek alakulását. Kelet-Közép-Európában is a kis család az általános együttélési modell. A családok túlnyomó többségében egy vagy legfeljebb két gyereket találunk. Az alacsony születésszám egyik következménye, hogy az „egyke” elterjedt az egész régióban.

Nukleárisnak nevezhető a családok túlnyomó többsége az együttélő nemzedék szempontjából is. Három vagy több generációhoz tartozó családtagok ma Magyarországon az összes családháztartásoknak kevesebb mint egy tizedében élnek. S ezek többsége is ideiglenesen lakik együtt.

A lakáskérdés továbbra is első helyen áll a városi szociális problémák között. A rendszerváltás után mindenütt csökkent az állami lakásépítés, s főleg emiatt nem tudnak különálló lakáshoz jutni a fiatal házasok. Régi történet ez is. A legtöbben már az elmúlt évtizedekben is szüleik lakásában kezdték házasságukat (az egykori Csehszlovákiában például a fiatalok 80%-a), s eközben vártak a lakáskiutalásra, próbáltak cserélni, házat vagy lakást építeni, átépíteni, leválasztani stb. Rendszerint ebbéli törekvésükben is segítették őket a szülők: pénzzel, munkavégzéssel, a szülői kapcsolathálózat mozgósításával.

A lakáskérdés, a laksűrűség, a családnagyság problémái szorosan kapcsolódnak népesedési folyamatokhoz. A II. világháború után a térség országai-ban mindenütt csökkenni kezdett a természetes szaporodás. Erre „pronatalista” családpolitikával reagáltak a szocialista rezsimek, ami egyrészt pozitív módszerekkel folyt (születési segélyek, családi pótlékok, gyermekintézmények, gyerekesek előnyben részesítése lakáskiutalásnál stb.), másrészt az abortusz betiltásával – például Ceausescu Romániájában. A 70-es évektől kezdve több országban liberalizálták a családpolitikát, de ezzel párhuzamosan rendkívül magas számot értek el az abortuszok, a születésszám pedig tovább csökkent. A népesség száma 1992-ben Lengyelországban és Szlovákiában ugyan még gyarapodott, viszont Csehországban és Szlovéniában stagnált. Magyarországon pedig már a 80-as évek óta népességfogyást mutatnak az adatok. A születések számának legdrámaibb csökkenése az utóbbi években figyelhető meg az egykori NDK-ban.

A régió államai a politikai fordulat óta többféle népesedési politikát folytatnak. A legkonzervatívabb gyakorlat Lengyelországban figyelhető meg, ahol újból törvénybe iktatták az abortusz tilalmát – nyilvánvalóan a nagyhatalmú katolikus egyház nyomására.

A népesség életkorok szerinti megoszlása mindenütt az öregedés jeleit mutatja. Ugyanakkor a megbetegedések és halálozások alakulása a régió több országában még a születésszám visszaesésénél is súlyosabb problémát vet fel. Ezeket illusztrálja az alábbi táblázat:

1. táblázat

A születéskor várható átlagos élettartam néhány közép-európai országban (1991)

Ország	férfi	Nő
Magyarország	64,6	73,7
Románia	66,6	73,2
Lengyelország	66,7	75,7
Csehszlovákia	67,3	75,5
az egykori NDK	69,3	76,4
NSZK	72,7	79,2
Ausztria	72,9	79,4
Svájc	74,2	81,4

Forrás: Józan, 1994

Az adatokból az első látásra is kiderülnek a különbségek. Ezek főként a férfiak esetében kiugróak. Még nyomatékosabbak ezek, ha az időbeli változások függvényében vizsgáljuk meg a különbségeket.

2. táblázat

A 30 éves férfiak még várható életéveinek alakulása
Ausztriában és Magyarországon 1930–1992 között

	1930–31	1966	1992
Magyarország	37	42	37
Ausztria	37	41	45

Forrás: Józan, 1994

Ez a táblázat jól mutatja, hogy az egykor közös monarchiába tartozó Ausztria és Magyarország férfi lakosságának halálozási adatai sokáig nagyjából azonosak voltak, s a változások az utóbbi évtizedekben következtek be. Az 1960-as évektől kezdve Ausztriában tovább javultak, Magyarországon viszont romlani kezdtek az életviszonyok. Így egy 30 éves osztrák férfi ma majdnem tíz évvel hosszabb életre számíthat, mint a hasonló korúak 1930-ban, a magyar férfiak pedig visszaestek nagypapák halálozási szintjére. Mi-lyen okok magyarázzák ezt?

Újabb kérdés, amelyre nem ismerjük a pontos választ. Józan Péter *epidemiológiai korszakváltásról* beszél, s arról, hogy az életésélyeket tekintve Magyarország a harmadik világba „hullott” (Józan, 1994). Ő a következőképp csoportosítja az okokat:

- az alkoholizmus és a dohányzás hatása (e tényezők magyarázzák meg az összhaltalozás kb. 27%-át);
- táplálkozási szokások (állati zsiradékokban gazdag ételek fogyasztása) és mozgásszegény életmód;
- alacsony szintű egészségügyi ellátás;
- környezeti ártalmak.

Mindezek olyan okok, melyek okozati összefüggésekre utalnak egyfelől a makrotársadalmi tényezők, főként a gazdasági rendszer működése, másrészt a kultúrák és szubkultúrák, harmadrészt pedig az életformák és az emberi együttélés mikointézményei között. Nem ismerjük jól ezeket a bonyolult összefüggéseket. Egy rövid előadásban pedig még töredékes ismereteinket sem sorolhatjuk fel valamilyen módszeres igénnyel. Be kell érnem azzal, hogy kiemelek egyetlen szálát, a családok gazdasági szerepének szálát, s megpróbálok legalább abból következtetni az összefüggés-kazal milyenségére.

4. Életvitel és gazdálkodás

A családszociológia egyik legismertebb közhelye az, hogy a társadalmi modernizáció sodrában a családok megszűnnek termelési egységnek lenni, s egykori gazdasági funkcióik közül *csak a közös fogyasztást* tartják fenn. Legradikálisabban éppen az államszocializmus ígérte társadalmasítani a termelési funkciókat, s hatalomra kerülve a kommunista pártok a legtöbb országban valóban azzal kezdték, hogy a nagyvállalatok államosítása után államosították az ipari kisüzemeket, a magánkereskedelmet, a falusi kisbirtokot s mindenféle privát-családi vállalkozást.

A társadalmasítás azonban kezdettől fogva hibádzott. Az egyének és családok igényeit, szükségleteit nem tudta maradéktalanul kielégíteni a központi terv szerint működő gazdaság. Mindig hiányzott valami, s nemcsak az üzemekben, hivatalokban, kórházakban, hanem a magánháztartásokban is. Kornai János monográfiájában mutatta ki (Kornai, 1981), hogy *a krónikus hiány és a túlköltekezés, a helyettesítés kényszere és a sorbanállás nem az elmaradottság járuléka volt, hanem a szocialista gazdaság lényegéből fakadó sajátosság.*

Azt viszont már a szociológusok figyelték meg, hogy miként próbálták fedezni a hiányokat s megoldani problémáikat az emberek e társadalmakban. *A hiány pótlása az életforma fontos eleme lett ebben a régióban.* Rokonok és barátok alkalmi együttműködésétől, segítségnyújtásától az áruk és szolgáltatások rendszeres cseréjén át az ún. „KGST-piac”-okig, illetve a bér munkán, fusizáson át egészen a borralalók és hálapénzek rendszeréig, azután az államosított erőforrások széles körű eltulajdonításáig vagy magán-kisajátításáig, privát felhasználásáig, tehát a korrupcióig terjed a tevékenységek és intézményes megoldások skálája.

Ezekhez járult a legális magángazdaság a szocializmus liberálisabb korszakaiban. Magyarországon például a 60-as évek elejétől kialakult a háztáji gazdaságok rendszere a mezőgazdaságban. Ezek túlnyomó többsége családi vállalkozás volt, „kettős jövedelmű” családok vállalkozása, mert a férj általában főfoglalkozásban az iparban, építőiparban, vasútnál vagy másutt is dolgozott. Többnyire csak egy hold föld volt a sajátjuk, de bérelhettek többet, kezdhettek kertészkedni, fóliasátrakat húzni, állatokat tartani. Életmódjuk önkiszákmányolásból állt: a férfiak naponta vagy hétvégeken ingáztak falusi otthonuk és távoli munkahelyük között, hétvégeken, ünnepnapokon, nyári szabadság idején pedig otthon, a háztájiban dolgoztak, vagy visszaadták a

munkakölcsönt valamelyik rokon, ismerős építkezésén. De az örökös hajszoltságot és stresszt lehetett megfigyelni a „második gazdaság” más szektoraiban dolgozó szakmunkások körében is, akik esténként és hétvégén fuszáltak, vagy pedagógusoknál, akik különórát vállaltak, orvosoknál, akik „maszek”-betegeket gyógyítottak.

Ami a feleségeket illeti, közülük sokan – főként a gyerektelenek – éltek és élnek ugyanennyire hajszoltan. Azok viszont, akik a háztáji gazdálkodást választották, munkanapokon egyedül, illetve nagyobb gyerekek, esetleg a nagyszülők segítségével gondozták az állatokat, művelték a kertet, s vezették a háztartást. Ők bezártnak érezték magukat a városban dolgozó asszonyokhoz képest.

A „második gazdaság” tehát a teljes foglalkoztatás és a hiánygazdaság közepette jött létre, újraélesztette a családi vállalkozásokat, felhasználva a családtagok munkaerejét, tőkéjét és kapcsolatait. Inkább a hagyományokon és szokásjogon, mint formális megállapodásokon alapult, pénztőkévé változtatta az emberek megtakarításait, de a pénztőkénél még fontosabb szerepe volt a kontaktusoknak és a „kapcsolati tőkének”. Fennmaradt-e mindez vagy megváltozott?

I. Mozny szerint a jelen társadalomfejlődés iránya a „kapcsolati tőké” felhasználásától a „gazdasági tőke” felé mutat (I. Mozny, 1994). Régiókban ténylegesen csökken az áruhiány és a szolgáltatások hiánya, megjelent viszont a munka és a biztonság hiánya. Változnak a gazdasági szervezetek is. Mindenütt növekszik a kisvállalkozók száma. Például Lengyelországban 1992-ben az arányuk már elérte az összes keresők 39 százalékát (lásd: Commission, 1993). De mit bizonyít mindez az életformák terminusaiban? Bizonytalanul mondanék akár igent, akár nemet Mozny tézisére.

A kisvállalkozások létrejöttének legfontosabb tényezője továbbra is a munkanélküliség, lényegük pedig az önfoglalkoztatás, illetve a családtagok és más segítők munkaerejének kihasználása. Leggyakrabban fiatal vagy középkorú házaspárokról van szó, olyanokról, akik városban laknak, szakképzettek, kapcsolódni tudnak nyereséges szolgáltatásokhoz, főként az idegenforgalomhoz. Az ilyen vállalkozásokat joggal nevezik újabban „kényszervállalkozás”-nak („Forced entrepreneurship”; Zwangswirtschaften – lásd: Katila, 1993, Laky, 1993). Közülük a legtöbb szervezet ideiglenes, instabil, „jobb híján”-megoldás.

A bizonytalanság nemcsak a kisvállalkozókra jellemző, hanem az egész helyzetre. A privatizálás, a piacgazdaság kiépítése nem számolta fel a második gazdaságot, és nem csökkentette, hanem valószínűleg tovább növelte a „láthatatlan jövedelmek” súlyát a családok bevételeiben. Mindenesetre a családok többsége még mindig „több lábon” áll a gazdaságban: a főfoglalkozásból és juttatásokból származó jövedelmek mellett továbbra is nélkülözhetetlenek a mellékfoglalkozásokból, alkalmi munkavégzések, kistermelésből származó jövedelmek, az önellátás, illetve személyi networkhoz kapcsolódó „reciprok” munkavégzés vagy szolgáltatás.

Hadd emlékeztessenek itt a szociológia egyik klasszikusának, E. Durkheimnek arra a tézisére, hogy *a személyes kötődések és kapcsolatok szerepe növekszik a válságok során.* Így van ez a családdal is. Nincs kétségem afelől,

hogy a család és rokonság nemcsak háborús területeken és a menekültek körében fontosabb, mint valaha, hanem a békében élő, de a gazdasági recesszió hatásaitól szenvedő fiatalok és idősek, például a kezdő vállalkozók és munkanélküliek körében is. A család támogató szerepének növekedését elismerve azonban további kérdések adódnak. Például azok a kérdések, amelyek e fokozott kötődő hatásaira és értéktartalmaira vonatkoznak.

Nem akarok most elmélyedni a korrupció és a nepotizmus jelenségeiben, a kapcsolati tőke minőségében Kelet-Közép-Európa békésebb országaiban, hanem befejezésül a háborús Boszniára utalnék. Szarajevóban és a hozzá hasonló településeken korábban rendkívül magas volt a vegyes házasságok aránya. Éppen ez tanúsította sokak számára a család és rokonság szerepét a megértés, a tolerancia fejlesztésében, az olyan szocializációs minták kialakításában, melyek elősegítik az együttműködést és a konfliktusok konstruktív formálását a különböző vallások, etnikumok, nemzetek között. Mit mondhatunk erről ma, és milyen tanulságokkal szolgálnak a vérbosszúk és milíciák, Szarajevo elpusztítása, az etnikai tisztogatás? Innen nézve még súlyosabbnak érezzük kérdéseinket.

Előadásom elején kérdéseket ígértem. Válaszokat alig, inkább paradoxonokat, ambivalenciákat és bizonytalanságokat fogalmaztam meg e kérdések kapcsán. Összefoglalva véleményemet, úgy látom, hogy Kelet-Közép-Európa társadalmait, s bennük a családok szerepét is inkább jellemzik bizonytalanságok, mint egyértelmű perspektívák.

Irodalom

- Comission of the European Community, Employment Observatory Central and Eastern Europe. Nr. 5. December – 1993
- Cornia, G. A. and S. Sipos (eds): *Children in the Transition to the Market Economy: Safety Nets and Social Policies in Central and Eastern Europe*, Averbury Academic Publishing Group, Gower Publ. Co. Aldershot, UK, and Brookfield, 1991
- Council of Europe, *Recent demographic developments in Europe and North America*, Strasbourg, 1993
- Csernák Józsefné – Pongrácz Tiborné – S. Molnár Edit: *Élettársi kapcsolatok Magyarországon*, Budapest, 1992, KSH
- Ferge, Zsuzsa: *The Situation of Families in Central and Eastern Europe*, Manuscript, 1993
- Hajnal, J., *European Marriage Patterns in Perspective*, p. 101–103, in: D. V. Glass–D. E. C. Eversley (eds) *Population in History*, London, 1965
- Józan Péter: *A halálórási viszonyok alakulása Magyarországon 1980–1992*, Bp., KSH, 1994
- Juozelunienė, Irena – Vida Kanopienė: *Woman and Family in Lithuania*, Paper prepared to the XXIX-th CFR-Seminar „Rapid Social Changes and Family”, Palanga, Lithuania, 1993
- Katila, S.: *Kényszer-vállalkozás*, „Replika” 1993, 11–12. sz. 267–277. old.
- Kornai János: *A Hiány*, – Bp., KJK, 1981
- Laky Teréz: *Munkaerőpiaci folyamatok* (kézirat), 1993
- Mitterauer, Michael: *Europäische Familienformen im interkulturellen Vergleich*, p. 25–40, in: u. ö. „Historisch-anthropologische Familienforschung” – Wien–Köln, 1990
- Mozny, I.: *The Czech family in transition from social to economic capital* (manuscript), in: S. Ringen – C. Wallace (eds) „Social Policy in the Czech Republic”. – Prague Papers in Social Transformation, Vol II. Prague, CEU, 1994, in print
- Pongrácz Tiborné – S. Molnár Edit: *Kisgyermekes szülők*, Budapest, 1993, KSH

Sufin, Z.: *Household at the Beginning of Economic and Social Transformation*, in: „Polish Sociological Review” Nr. 1. 1994, p. 69–76.

Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*, Magvető, 1983

Wall, Richard et al. (ed): *Family forms in historic Europe*, Cambridge, 1983

Megjelent a Szociológiai Szemle 1994/4-es száma

Tanulmányok

Váriné Szilágyi Ibolya:

G.H.Mead eredeti szerepfogalma és későbbi változásai

Kovács András:

Látencia és mobilizálhatóság

Székely Mária–Solymosi Zsuzsa:

Vállalkozói vagy alkalmazotti mentalitás

Andorka Rudolf– Bruce Headey–Peter Krause:

A gazdasági és a politikai követelmények szerepe a rendszerváltozásban;
Magyarország és Kelet-Németország 1990–1994

Műhely

Csontos László:

Szemponatok a privatizáció és a hierarchikus gazdasági szervezetek
belső szerkezetének változásai közti összefüggések tanulmányozásához

Gyekiczky Tamás:

Társadalmi hálózatok és a munkaerőpiac civil szerveződései

Bajomi Iván:

Szakmai érdekcsoportok és politikai erők részvétele
a közoktatási törvény megalkotásában

Tájékozódás

Nagy Bea:

Nők a politikában

Farkas János:

A tudomány és technika kutatóinak csúcstalálkozója Budapesten

Abstracts

**A folyóirat megvásárolható a Szerkesztőségben
(Budapest, VI. Benczúr u. 33. 306-os szoba)**

Győri Péter

Eladósodott társadalom

Fővárosi díjhátralékok 1984–1994

II. rész

Statisztikai áttekintés 1984–1994

Lakbér-hátralékok

A következőkben mintegy tíz év lakbér-hátralékokat tükröző statisztikai kimutatásait próbáljuk összefoglalni. Hangsúlyozottan áttekintésre törekszünk, hogy a tízéves periódus legfőbb tendenciáit empirikusan bemutassuk. Mert ugyan ma már sokkal inkább odafigyelnek a problémára a közvetlenül érintett szereplők s a tágabb közvélemény is, a statisztikai számbavétel, elemzés messze elmaradt mindezekről.

Ha egyszerűen akarnánk fogalmazni, azt kellene mondanunk, hogy az elmúlt tíz évben nőttek a lakbérek, ezzel nőttek egyfelől a lakbérbevételek, másfelől nőtt a hátralékosok száma, és a be nem fizetett lakbérek összege. Ennél azonban sokkal összetettebb folyamatok zajlottak le.

Először is a lakbérek (ellentétben a többi lakásrezi kiadással) Budapesten az öt évre nyújtott lépcsőzetes lakbéremelés következtében csak a periódus első felében nőttek, tehát 1990 eleje óta változatlanok. Az átlag-lakbér az 1984. évi 366 Ft-ról 1990-re 835 Ft-ra emelkedett (2,2-szeresére), azóta azonban stagnál.

Másrészt a teljes (beszedendő) lakbérbevétel is csak a periódus első felében emelkedett (1984–1990: havi 155 millió Ft-ról 324 millió Ft-ra), azóta dinamikus csökken. (1993-ban már csak havi 166 millió Ft-nyi lakbért kell/ene/ beszednie a Díjbeszedő Vállalatnak.) Ennek oka a 90-es években lezajlott bérlakás-privatizáció, s emellett húsz-harmincezer bérlakásban már más, és nem a Díjbeszedő Vállalat szedi a lakbért.

Vagyis az egyszerű összefüggéssel szemben azt regisztrálhatjuk, hogy *kevesebb bérlőből többen lettek hátralékosok, s a hátralékos számlák száma éppen akkor nőtt igen dinamikusán – a periódus második felében –, amikor a lakbérek nem emelkedtek.*

Ez mára oda vezetett, hogy miközben a Díjbeszedő Vállalatnak havonta mintegy 230 ezer lakásban kellene beszednie a lakbért, aközben több mint 200 ezer rendezetlen lakbérszámlát is nyilvántart. (1984-ben mintegy 420

ezer bérlakásban szedték a lakbért, ekkor az ilyen elmaradt számlák száma havi átlagban 25 ezer volt. (Lásd az 1. és 2. sz. táblázatot.)

Egészében a havi lakbér-számlák száma tíz év alatt az 54 százaléka csökkent, miközben a hátralékos számlák havi átlagos száma közel a tízszeresére növekedett. 1984–1989 között megháromszorozódtak, majd három év alatt ismét háromszorosukra növekedtek a hátralékos számlák. A havi átlagos hátralékösszeg a Díjbeszedő Vállalatnál a 19-szeresére növekedett, holott a Vállalatnak 1993-ban lényegében ugyanakkora összegű lakbért kelle(ene) beszednie, mint 1984-ben.

1. táblázat

A lakbér-hátralékos tételek havi átlagos száma (ezer db)
1984–1993

	Tárgyhavi számlázás	Összes hátralék	Ebből jogügyi	Tárgyhavi és halmozott	Ebből tárgy- havi	Halmo- zott	Ebből többhavi	Előző évi
1984	423	25	1	24				
1985	424	27	1	26				
1986	424	41	3	38	14	24		
1987	423	57	3	54	23	31		
1988	422	71	4	67	25	42		
1989	410	74	7	67	26	41		
1990	388	89	12	77	27	50	34	16
1991	327	162	8	154	43	111	82	29
1992	278	238	17	221	49	172	93	79
1993	227		14		39		83	

2. táblázat

A lakbér-hátralék havi átlagos összege (millió Ft)
1984–1993

	Tárgyhavi számlázás	Összes hátralék	Ebből jogügyi	Tárgyhavi és halmozott	Ebből tárgy- havi	Halmo- zott	Ebből többhavi	Előző évi
1984	155	13	2	11				
1985	178	19	3	16				
1986	203	26	6	20	6	14		
1987	224	36	9	27	8	19		
1988	288	47	11	36	11	25		
1989	306	56	14	42	11	31		
1990	324	66	18	48	20	28	20	8
1991	276	125	26	99	31	68	51	17
1992	226	119	36	183	43	140	87	53
1993	166	246	51	195	26	169	49	120

A különböző hátralékfajták azonban lényegesen eltérő dinamikával növekedtek (ezt a nyilvántartás fokozatos kiépülése miatt csak részlegesen követhetjük nyomon). Az ún. tárgyhavi (egy havi) hátralékok száma nőtt a legkevésbé. Havonta átlagosan 40–50 ezer fővárosi háztartásnál nem szedik be a lakbért, vagy fizetéseképtelenség, vagy a Díjbeszedő Vállalat működése

miatt. Ez 1993-ban *havi 26 millió Ft lakbér kiesését* jelentette. A tárgyhavi hátralékoknál mintegy kétszer nagyobb mértékben nőttek az ún. halmozott hátralékos számlák, ezen belül is nagyobb mértékben az ún. előző évi, vagyis hosszabb ideje ki nem egyenlített számlák. Ugyanez még kiélezettebben figyelhető meg a hátralékösszegek időbeli alakulása esetében (lásd a 3. és 4. táblázatot).

3. táblázat

A lakbér-hátralékos tételek havi átlagos számának változása
(100=1984, 1986, 1990)

	Tárgyhavi számlázás	Összes hátralék	Ebből tárgyhavi és halmozott	Ebből tárgyhavi	Halmo- zott	Ebből többhavi	Előző évi
1984	100	100	100				
1985	100	108	108				
1986	100	164	158	100	100		
1987	100	228	225	164	129		
1988	100	284	279	179	175		
1989	97	296	279	186	171		
1990	92	356	321	193	208	100	100
1991	77	648	642	307	463	241	181
1992	66	952	921	350	717	274	494
1993	54			279			244

4. táblázat

A lakbér-hátralék havi átlagos összegének változása
(100=1984, 1986, 1990)

	Tárgyhavi számlázás	Összes hátralék	Ebből tárgyhavi és halmozott	Ebből tárgyhavi	Halmo- zott	Ebből többhavi	Előző évi
1984	100	100	100				
1985	115	146	145				
1986	131	200	182	100	100		
1987	145	277	245	133	136		
1988	186	362	327	183	179		
1989	197	431	382	183	221		
1990	209	508	436	333	200	100	100
1991	178	962	900	517	486	255	213
1992	146	915	1664	717	1000	435	663
1993	107	1892	1773	433	1207	235	1500

Az elmúlt tíz év alatt jelentősen megváltozott a lakbér-hátralékok belső szerkezete. A 80-as évek második felében még a hátralékok mintegy *40 százaléka* egyhavi elmaradás (be nem szedés) volt, mára az ennél hosszabb hátralékok aránya a hátralékok több mint *3/4-ére* növekedett, s egyre nő a régebbi hátralékok aránya. A hátralékösszegek esetében jól nyomon követhető, hogy a fordulat itt is a 80-as és 90-es évek fordulóján következett be, azóta drasztikusan nő a hosszabb ideje elmaradt összeg aránya (1990 tárgy-

havi: 31%, halmozott: 69%, 1993 tárgyhavi: 13%, halmozott: 87%), az elmúlt négy évben a többhavi/előző évi hátralékok közötti 2/3–1/3 arány a hátralékos összegeknél megfordult (lásd az 5. és 6. táblázatot).

5. táblázat

A lakbér-hátralékos tételek havi átlagos számának
belső megoszlása (%)

	Tárgyhavi és halmozott együtt (ezer db)		Ebből tárgyhavi	Halmo- zott	Ebből többhavi	Előző évi
1984	24	100				
1985	26	100				
1986	38	100	37	63		
1987	54	100	43	57		
1988	67	100	37	63		
1989	67	100	39	61		
1990	77	100	35	65	68	32
1991	154	100	28	72	72	28
1992	221	100	22	78	54	46

6. táblázat

A lakbér-hátralék havi átlagos összegének belső megoszlása (%)

	Tárgyhavi és halmozott együtt (mFt)		Ebből tárgyhavi	Halmo- zott	Ebből többhavi	Előző évi
1984	11	100				
1985	16	100				
1986	20	100	30	70		
1987	27	100	30	70		
1988	36	100	31	69		
1989	42	100	26	74		
1990	48	100	42	58	71	29
1991	99	100	31	69	75	25
1992	183	100	24	76	62	38
1993	195	100	13	87	29	71

Évről évre megduplázódik az adott év decemberében még mindig be nem szedett, ún. előző évről maradt hátralékok száma és összege (bár decemberben természetesen az évközbeli, többhavi számlák dominálnak). 1993 decemberében 52 millió Ft egy évnél régebbi lakbér-hátralékot tartottak nyilván (1992 decemberében ez 24 millió Ft volt). 1993 decemberében már csak 208 ezer fővárosi lakásban szedte a lakbért a Díjbeszedő Vállalat, azaz szedte volna, mert ebből 45 ezer lakásban – különböző okokból – nem történt lakbérfizetés (22%!; négy évvel korábban, 1989 decemberében 3,7% volt).

Mindez azt jelenti, hogy míg 1984-ben a teljes ki nem fizetett lakbér-összeg (tárgyhavi és halmozott együtt havi átlag 13 mFt) az egy havi teljes lakbér-követelésnek a 8 százalékát tette ki, addig 1993 decemberében már másfél havi teljes lakbér-követelésnek megfelelő összeg nem volt kifizetve

(1993 decemberi lakbér-követelés: 154 mFt, teljes hátralék: 232 mFt). Ez az arány az egész periódus alatt folyamatosan romlik, azonban itt is az évtizedfordulón következik be a radikális romlás.

Az adott hónapban beszédendő lakberek versus be nem szedett lakberek közötti arány egyértelműen mutatja a fizetőkészség/képesség, illetve a beszedés „hibájának” alakulását. Azt mondhatjuk, hogy 1991-ig ez az arány ugyan folyamatosan, egyenletesen növekedett (évről évre, illetve a szezonálitást kiszűrve hónapról hónapra), de mindvégig egy rugalmasan alakuló „tűrési sávon” belül maradt. (Azt, hogy mi tekinthető „tűrési sávnak”, nem feladatunk megítélni.) 1986-ban havonta átlagosan a lakberek 3 százalékát nem szedték be (vagyis 97 százalék rendesen befolyt), 1990-ben ez már 6,2 százalék volt. A 90-es években azonban ez az arány drasztikusan megnövekedett, 1992-ben havi átlagban (!) a lakberek 19 százalékát nem szedték be. Kétségtelen, s ezt több mutatónál is nyomon lehet követni, hogy 1993-ban javultak a beszedési, hátralékos arányok, azonban egy olyan szinten, ahol már rendkívül komoly zavarokat eredményezhet a kintlevőség nagyságrendje (lásd a 7. táblázatot).

7. táblázat

A tárgyhavi lakbér-hátralékos tételek és összegek aránya
a tárgyhavi számlázott tételeken és összegeken belül (havi átlagos) (%)

	Tárgyhavi hátralék/ tárgyhavi számlázás (összeg) (%)	Tárgyhavi hátralék/ tárgyhavi számlázás (tételszám) (%)
1986	3,0	3,3
1987	3,6	5,4
1988	3,8	5,9
1989	3,8	6,3
1990	6,2	7,0
1991	11,2	13,1
1992	19,0	17,6
1993	15,7	17,2

Nem könnyű, s nem is feltétlenül megbízható a Díjbeszedő Vállalat nyilvántartásai alapján további számításokat végezni, azonban megpróbáltuk most is, tíz évre visszatekintve megnézni, hogy a bérlők teljes tömegéből milyen lakbérű lakásokra jellemző, hogy hátralékban maradtak. Itt több hipotézis is lehetséges: a) inkább az alacsonyabb lakbérű lakások lakói hátralékosak, mert azokban lagnak az alacsonyabb jövedelműek, akik nem tudnak fizetni, illetve b) a magas lakbérű lakásokban lakók a hátralékosak, mert azt az összeget már a közepes jövedelműek sem képesek mindig megfizetni, illetve c) a megemelkedő lakbérű lakásokban válnak inkább hátralékosá az emberek, mert a váltást egy részük nem képes elég gyorsan „kivédeni”.

Ilyen formában egyik hipotézis sem igazolható a rendelkezésünkre álló statisztikai információk alapján. Feltételezésünk szerint tendenciaszerűen a következő történt: a 90-es évekig alapvetően az alacsonyabb lakbérű lakásokban lakók maradtak el a havi lakbérfizetéssel, miközben nőtt a lakbér, az

alacsonyabb jövedelműek ezzel nem tudtak lépést tartani. (Természetesen több más tényező is tükröződik a hátralékokban, ráadásul havi, évi átlagszámmokról van szó.) 1984 és 1991 között 366 Ft-ról 844 Ft-ra emelkedett az átlagos lakbér, a tárgyhavi hátralékosok lakbérszámlái mindvégig ennél átlagosan 20–30 százalékkal alacsonyabb összegekről szóltak. Ezt követően a 90-es években ugyan valószínűleg tovább tartott ugyanez a tendencia is, azonban – feltételezésünk szerint – a bérlakás-privatizáció miatt jelentősen megnőtt az el nem számolt lakbérszámlák száma is, aránya is, ez viszont (az átlagszámok szintjén) dominánsan az átlag feletti lakbérű lakásokat érintette. Megnőtt a hátralékos számlákra jutó lakbér összege, miközben a lakbérek nem emelkedtek, sőt, a bérlakások lakbérátlagja jelentősen csökkent (1991: 844 Ft, 1993: 731 Ft az átlagos lakbér!). Ez utóbbi tendencia bizonyosan a magasabb lakbérű lakások eladásának a következménye, és alátámasztja előző hipotézisünket (lásd a 8. táblázatot).

8. táblázat

Egy-egy lakbér-hátralékos tételre jutó havi átlagos összeg (Ft)

	Tárgyhavi számlázás	Összes hátralék	Ebből jogügyi	Tárgyhavi és halmozott	Ebből tárgyhavi	Halmozott	Ebből többhavi	Előző évi
1984	366	520	2000	458				
1985	420	704	3000	615				
1986	479	634	2000	526	429	583		
1987	530	632	3000	500	348	613		
1988	682	662	2750	537	440	595		
1989	746	757	2000	627	423	736		
1990	835	742	1500	623	741	560	588	500
1991	844	772	3250	643	721	613	622	586
1992	813	500	2118	828	878	814	935	671
1993	731		3643		667		590	

Közüzemmi hátralékok

A lakbérek és a közüzemi díjak teljesen eltérő módon változtak az elmúlt évtizedben. A lakbérek esetében a 80-as évek során egy visszafogott, fokozatos lakbéremelés valósult meg, amely nem tartott lépést a költségekkel, s megakadt a tulajdoni-szabályozási viszonyok átalakulásakor, a közüzemi díjak emelését viszont a politikai erők lényegében visszatartották ebben a periódusban, maradt az állami támogatás. (A lakbérek mögött is ott volt az állami támogatás a 80-as években, ennek megvonása mégsem generált a 90-es évek elején közvetlen lakbéremelést.)

A 80-as évek második felében a költség-infláció hatására egy-két szolid közüzemi díjemelésre ugyan sor került, azonban alapvetően megpróbálták megvédeni a lakosságot e hatásoktól. Egy-két területen időlegesen még nőtt is az állami támogatás (ártámogatás), holott már ezek csökkentéséről szóltak a viták. Jelentősen eltérítették egymástól az ún. termelői/fogyasztói, a nem-lakossági/lakossági árakat, visszafogták a felújításokat, fejlesztéseket stb.

Mindez egyenesen vezetett el a 90-es évek elején bekövetkezett „költségrobbanáshoz”, amikor egyrészt a korábbihoz képest jelentősen felgyorsult az infláció, másrészt a központi költségvetésen belül radikálisan megnyirbálták az ártámogatásokat. Ekkor az új politikai erők és a vállalatok az eltérő lakossági/nem-lakossági tehervállalást is megpróbálták korrigálni.

A tízéves periódus első felében az áram-, víz- és csatornadíjak nem, a gáz- és távfűtés díjak szolid mértékben változtak. A periódus második felében minden szolgáltatásnál több mint kétszeres, a víz- és csatornadíjaknál négyszeres díjemelésre került sor. (A kormányzat – a decentralizálás útján – megpróbálta továbbra is elkerülni e döntési helyzeteket.)

Mára a lakossági/nem-lakossági tarifák közelebb kerültek egymáshoz, vagy teljesen megszűnt a különbség. A belső kereszt-finanszírozás felszámolását a költségnyomás önmagában nem indokolja, a lakosság ún. költségérzékenységének a növekedése sem, ez inkább a különböző erőviszonyok kifejezője egy adott pillanatban (lásd a 9–12. táblázatot).

9. táblázat

Lakossági közüzemi díjak változása 1984–1994

	Áram Ft/kw	Gáz Ft/m ³	Távfűtés Ft/m ³ / év	Melegvíz Ft/vm ³ / hó	Víz m ³ /hó	Csatorna m ³ /hó
1984. 01. 23.					1,20	0,80
1985. 01. 21.		2,74	28,80	13,50		
1987. 07. 20.		3,24	34,20	17,40		
1989. 06. 01.		3,92	43,20	22,20		
1990. 01. 08.					5,70	4,40
08. 01.	2,45	5,10	61,20	31,50		
1991. 01. 14.					10,50	7,00
02. 01.	3,70					
06. 01.		7,82	104,40	53,40		
10. 01.				61,20		
1992. 01. 06.					13,50	9,50
08. 01.	3,70* 5,30	9,01	129,36	64,50		
1993. 01. 01.					19,80	17,70
01. 01.**		+6%	+6%	+6%	+6%	+6%
08. 01.***	+10%	+10%	+10%	+10%	+10%	+10%
Díjváltozás 1984 = 100						
1990	0	143	150	164	0	0
Díjváltozás 1990 = 100						
1994	200	210	236	226	400	432
Díjváltozás 1984 = 100						
1994	200	365	490	526	400	432

* Tömbtarifa bevezetése

** Áfa

*** Áfa

10. táblázat

A lakossági díjak és a termelői árak változása
a Fővárosi Vízműveknél 1985–1992

	Lakossági díj Ft/m ³	Termelői ár
1985. január 01.	1,20	5,30
1990. január 08.	5,70	7,30
1991. január 14.	10,50	10,50
1992. január 06.	13,50	13,50

11. táblázat

A lakossági és a nem-lakossági díjak, az állami támogatás változása
a Fővárosi Csatornázási Műveknél 1985–1992

	Lakossági díj	Állami támogatás Ft/m ³	Nem lakossági díj
1985.	0,80	2,20	3,50
1989.	0,80	3,57*	4,50
1990.	4,40	0,80	5,20
1991.	7,00	-	7,00
1992.	9,50	-	9,50

* A 3,70 Ft elvi támogatás 96,5%-át fizette ki az állam, ami ténylegesen 3,57 Ft/m³-nek felel meg.

12. táblázat

A lakossági és nem-lakossági díjak változása a Fővárosi Gázműveknél 1985–1992

	Háztartási	Általános	Ipari
	Ft/m ³		teljesítménydíj Ft/MJ/h
		gázdíj	
1985. 01. 21.	2,74	7,570	104
1990. 08. 01.	5,10	7,480	155
1992. 08. 01.	9,01	12,104	287

Természetesen felmerül a kérdés, hogy a közüzemi szolgáltatások díjának ilyen nagymértékű emelkedése az elmúlt évek során mennyiben járult hozzá a közüzemi hátralékok emelkedéséhez. Azt várhatnánk, hogy egy-egy nagyobb díjemelést követően megugrik a hátralékosok száma, a hátralékok összege. Ezzel szemben – a rendelkezésünkre álló havi bontásos kimutatások szerint – *statisztikai eszközökkel nem állapítható meg közvetlen, szoros összefüggés a díjemelések és a hátralékok növekedése között.*

Ez a megállapítás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy *nincs összefüggés* e két tényező között, azonban ennek mértéke közvetlenül ezen adatok alapján nem állapítható meg. Hiába szűrjük ki a fogyasztás (terhelés) szezonjellegét, illetve tesszük ugyanezt a beszédre vonatkozóan, hiába vesszük figyelembe

annak havi-kéthavi jellegét, hiába kalkulálunk azzal a ténnyel, hogy a díj-emelésekhez képest „elcsúsztatva” jelenik meg a fizetési kötelezettség – csak annyit tudunk megállapítani, hogy *az elmúlt években a díjemelésekkel párhuzamosan folyamatosan és jelentősen nőtték a közüzemi hátralékok*. Valójában még ez a sommás állítás is némi finomításra szorul. Azt mondhatnánk, hogy a hátralékok szintje évről évre egyenletesen „új növekedési pályára” áll, e fő tendencia azonban még így sem teljesen igaz.

Az elmúlt három év – sarkítva azt mondhatnánk, hogy a díjemelésektől relatíve függetlenül – három különböző dinamikát mutat. 1991-re a korábbi éveket folytató „egyenletes” hátraléknövekedés a jellemző. 1993-ra lényegében a „stagnálás” jellemző, ami annál inkább figyelemre méltó, mert a lakossági terhek nem csökkentek, hanem tovább növekedtek, s a hátralék-összegek stagnálása egy magasabb egységár-szinten valósult meg, vagyis valójában jogosan hátralékszint csökkenésként is értékelhetjük az 1993. évi fejleményeket. A tényleges „hátralék-robbanás” 1992-ben következett be. Ebben az évben a hátralékok minden szolgáltatásnál több léptékkel magasabb növekedési pályára álltak – ehhez képest stagnált a szint a következő évben. Továbbra sem tekinthetünk el attól a magyarázattól, hogy ebben az időszakban a városi lakosság terhei jelentősen megnövekedtek (nemcsak a közüzemi díjemelések által), azonban arról sem szabad elfeledkeznünk, hogy egyrészt a Díjbeszedő Vállalatot éppen ebben az évben alakították át részvénytársasággá (melynek konfliktusairól korábban már szóltunk), ez feltehetően sokat megmagyaráz a vállalat időleges „lerobbanásából” (vagy éppen „lerontásából”), másrészt a vállalat ez év augusztusában tért át több szolgáltatásnál az egyhavi beszédre.

Az egyhavi beszédre való áttérés olyan hátralék-emelkedést vont maga után, amelyről a korábbi (egyenletesen növekvő) szintre való visszatérés ma nem látható. Az átalakulás előtt (alatt) álló vállalat lényegében felkészületlen volt erre az átállásra, s ez súlyos „üzemzavarok” formájában jelentkezett. Ehhez a rendszerhez több ember kell, akiket legalább minimálisan ki kell képezni a feladatokra, s új szervezési, feldolgozási stb. feladatokat kell (kellett volna) megoldani. Ez, nagy erőfeszítésekkel – és a privatizálás lebonyolításával – csak késve, 1993-ra sikerült. (Csak egy adalék a vállalat 1992-es helyzetéről: az év során felvett 1200 dolgozó közül 900 fő még az évben kilépett.)

Úgyanakkor az egyhavi beszédre való áttérés, némileg megkésve ugyan, de azt a célt szolgálta, hogy a megemelkedett rezsizsámlák ne duplán terheljék a lakosságot kéthavonta, másfelől a szolgáltatók ne két hónappal elcsúszva, hanem korábban jussanak az adott havi szolgáltatás ellenértékéhez. A történeteket úgy is értelmezhetnénk, hogy 1992 közepén a szolgáltatók egy hónapos „hitelezést” meg akartak vonni a lakosságtól, azonban a lakosság (és a végrehajtásra hivatott beszédési rendszer) cca. félhavi megvonást „kivédett” – legalábbis időlegesen.

Más oldalról ez azt jelenti, hogy a hátralékos statisztikák ugyan egyre drámaibb képet mutatnak (hiszen ezek mindig a beszédendő és a ténylegesen beszédett díjakat állítják szembe), valójában azonban a hátralékokkal (időleges kintlévőségekkel) együtt is csökkent az egyhavi beszédre való áttérést

követően a szolgáltatók „hitelezése” a lakosság felé. További jelentős „hitelezés-csökkentést” jelentenek azok a kísérletek, melyek előfizetést céloznak, még ha a hátralékok (ehhez képest) esetleg nőnek is.

A domináns lakossági reakció az árak (díjak) megemelkedésére nem a hátralékban maradás volt, hanem a fogyasztás-csökkentés – ott, ahol erre volt lehetőség. Ez lényegében az áram- és a gázfogyasztás területe. Sem a távfűtés, sem az ivóvíz, sem a csatorna „fogyasztása” esetén lényegében nincs mód ilyen csökkentésre. A háztartások átlagos felszereltségének, komfortosságának javulása ellenére lelassult a lakossági áram- és gázfogyasztás növekedése, sőt, csökkenési tendenciák figyelhetők meg. A „védekezésnek” ez a valóságos terepe. Látnunk kell azonban, hogy ez komoly gondot okoz a szolgáltató vállalatoknak, mert a költségeik legnagyobb hányadát ugyan az „anyagköltségek” jelentik (átvett áram, gáz), nem lehet azonban elhanyagolni a vállalatok egyéb rezsiköltségét sem. Ezt is figyelembe véve a szolgáltatókat érzékenyen érinti az értékesített mennyiség csökkenése, ez árbevételeket csökkenti, ugyanakkora vagy növekvő rezsiköltségek mellett. Ezzel csökken az eredményességük, melynek kompenzálása az árak (díjak) újabb emelésében teszi érdekeltté a vállalatokat. Ezen a ponton viszont már felmerül az árrugalmasság kérdése: csökken-e, s mennyire a fogyasztás (árbevétel) az újabb áremelés hatására.

Csak 1992 végéig áll rendelkezésünkre olyan kimutatás, melynek segítségével az eddig tárgyalt lakbér- és közüzemi díjhátralékok egymáshoz viszonyított arányairól is képet kaphatunk (beleértve az áram-hátralékokat is). Ez alatt a szűk két év alatt is érzékelhetően átrendeződött a hátralékok belső struktúrája. 1991 januárjától 1992 októberéig az összes kintlévőségen belül 20 százalékról 10 százalékra csökkent a hátralékos lakbérek összegének részaránya. Ez alatt az idő alatt ugyan megduplázódott a lakbér-hátralékok összege is, azonban – az ismertetett okok miatt – a közüzemi hátralékok összege több mint a háromszorosára növekedett. Az összes többi (közüzemi) lakossági hátralék-összegeken belül meghatározó az áramdíj-hátralékok cca. 50 százalékos súlya. Ez a súly fokozatosan csökkent, elsősorban a gáz- és távfűtési díjak hátralékának gyorsabb növekedése miatt. A hátralékok egészét tekintve is a legjelentősebb fejlemény, hogy egyhavi kiszámlázáshoz (lakbér és közüzemi díj követeléshez képest) a teljes kintlévőségek aránya évi átlagos szinten is 1/3-ról 70 százalékra nőtt. A folyamatos növekedés mellett a „fordulat” egészében is 1992 augusztusában következett be, azóta a hátralék meghaladja a teljes megfizetendő egyhavi összeget. (Lásd a 13. táblázatot).

13. táblázat

Lakossági hátralék a Díjbeszedő Vállalat nyilvántartása szerint (millió Ft)

1992	jan.	febr.	márc.	ápr.	máj.	jún.	júl.	aug.	szept.	okt.
Lakbér	153	165	170	190	217	227	232	252	272	252
Víz-csat.	53	61	67	79	79	93	99	112	124	97
Áram	509	599	601	633	712	710	702	911	983	987
Gáz	170	209	262	300	359	352	406	515	529	480
Távűtés	171	210	227	220	187	196	202	249	289	284
Melegvíz	65	77	90	94	101	109	123	165	178	100
Víz	61	99	104	114	136	144	165	193	222	218
Csatorna	25	37	39	53	59	69	75	89	101	93
Egyéb	41	45	46	49	53	52	55	69	75	88
Összes hátr.:	1249	1502	1606	1733	1904	1950	2057	2555	2773	2600
Ebből tárgyhavi	348	412	394	464	537	513	518	808	825	434
jogügyi	89	96	99	98	111	115	121	125	141	154
akció csoport									151	1119
Összes számlázott:	2806	2891	3482	3304	3037	2634	2200	3342	2234	2374

Lezárás helyett

Akár a közkeletűnek tekinthető „fizetési morál romlása” előfeltevést, akár a szociális magyarázatként felmerülő „elszegényedés” verziót vizsgáljuk, a statisztikai és vállalati elemzés alapján megállapítható, hogy legalább ilyen súlyú egyéb tényezők is találhatók a közüzemi hátralékok elmúlt tízéves dinamikus növekedésének a hátterében.

Magyarázó tényezőként ott találjuk a pénzbeszedés alacsony hatékonyságát, a nem megfelelő érdekeltségi rendszert, a tradicionális normákat, az elmaradott technológiát, a racionálisan, de egyedülálló módon centralizált információs-nyilvántartási rendszer nagy hibahatárait, és nem utolsósorban a gazdasági szereplők és szerepek radikális újrendeződésének „átállási veszteségeit” a periódus második felében.

Az eladósodás, a belső adósságok igen gyors halmozódása „benyomult” a hazai makro- és mikrogazdasági szereplők „háztartásába”, viszonyrendszeribe, konfliktusaiba. Az „eladósodott társadalom” nemcsak a közigazdászok, hanem a szociológusok számára is feladja a leckét, hogy a gazdasági válság és átmenet e jelentős társadalmi jelenségének sajátosságait, átrendező hatásait, természetrajzát minél pontosabban feltárjuk, és azt is nyomon kövessük, hogy a hitelcsapdák végén vagy a kitörés, a „konszolidáció” folyamán társadalmi értelemben kik fizetik ki ennek az árát.

Azonban az ezzel kapcsolatos jószándékú szociálpolitikai intézkedések is csak diszfunkcionálisak lehetnek, ha kiindulási alapként fenntartások nélkül elfogadják ún. szociális problémának azt is, ami valójában csak részben az, s nem kis részben a meglévő gazdasági koordináció hiányosságainak, a gazdasági szereplők érdekkonfliktusainak, az intézmények hiányának, parciális érdekérvényesítésének vagy szervezetlenségének a megnyilvánulása.

A „Phare Democracy” program keretében lehetőség nyílt arra, hogy 1995 második félévétől kezdve egy éven át az ESÉLY négy nemzetközi mellékletet jelentessen meg. A kiadványt az Európa Tanács Európai Emberi Jogok Alapítványa támogatja. A pályázatot a francia „Solidarité Est-Uest, a román „Société Timisoara”, a cseh „Association Pro Pomoc Uprichlikum”, a belga „Operation Village Roumains International”, és a „Hilscher Rezső Alapítvány Esély folyóirata” együttesen nyerte el.

A következő évben hat nyelven, 6000 példányban (1000 cseh, 1000 román, 1000 francia, 1000 magyar, 1000 szerb–horvát és 1000 angol) egy kb. 60–70 oldal terjedelemben megjelenő folyóiratot adunk ki, amelyet egy nemzetközi szerkesztőbizottság szerkeszt. (Az Esélyt Lévai Katalin képviseli.)

Tematikus számok kiadását tervezzük a legaktuálisabbnak tekintett szociális és politikai kérdések, mint pl. a kisebbségek helyzete, az állami és a civil szervezetek viszonya, a civil társadalom érdekképviselése, az ifjúság jelene, jövője stb. körében. A fenti alapítványok által kiadott folyóiratok szellemiségét és a szerkesztőségek vezető tagjait megismerve úgy gondolom, hogy nagy érdeklődést kiváltó számokat adunk majd közre. A kiadványokat szeretettel ajánlom mindenki figyelmébe.

A szerkesztő

Tardos Katalin

Tartós betegek kiszorulása a munkaerőpiacról

A tartós betegek, a „betegeskedők”, a csökkent munkaképességűek munkahelyi helyzete mindig is sokkal bizonytalanabb, kiszolgáltatottabb volt, mint egészséges társaiké. A nyolcvanas évek végétől erősödő munkanélküliség pedig még jobban megingatta a betegek munkahelyi stabilitását. Ebben a tanulmányban azt vizsgálom, hogy a nyolcvanas évek végén munkanélkülivé vált és tartósan elhelyezkedni nem tudó munkanélkülieknek milyen az egészségi állapota, hogy az egészségi állapot szerint hogyan tagozódik a tartós munkanélküliek csoportja, valamint hogy a munkaerőpiacról való végleges kiszorulás mennyiben jellemzi a beteg, illetve nem beteg tartós munkanélküliek csoportját.

A kutatás alanyai tehát tartós munkanélküliek voltak. A felmérést Somogy megyében végeztem. A kutatás időpontjában *átmeneti munkanélküli járadékosoknak* hívták a több mint egy éve munkanélküli segélyen lévő embereket. 1991 tavaszán személyesen felkerestük őket, és kérdőívet töltöttünk ki velük.¹ Az átmeneti munkanélküli járadékosok mintája (a továbbiakban: járadékosok) azokból állt, akik részére Somogy megyében 1990 folyamán ítélték meg a járadékot. Ez összesen 97 főt érintett.² Összesen 71 emberrel töltöttük ki a kérdőívet (73%). Azok közül, akik nem kerültek be a mintába, 8 fő elköltözött, 6 fő nem volt hajlandó válaszolni, szintén 6 fő soha nem tartózkodott otthon, 3 ember meghalt, és 3 esetben a cím ismeretlen volt.

1. Segélyezettek³, járadékosok

Először azt szeretném bemutatni, hogy a járadékosok, vagyis a tartós munkanélküliek mennyiben különböznek a Somogy megyében 1990-ben munkanélküli segélyben részesülők csoportjától, illetve mennyiben hasonlítanak hozzájuk. A Megyei Munkaügyi Központ adatbázisa négy paraméter mentén teszi lehetővé az összehasonlítást: a *nem*, az *iskolai végzettség*, az *életkor* és az *állománycsoportok* szerint. Ez utóbbi hármat nemek szerinti bontásban is megadja.

Általános tendencia Magyarországon, hogy a munkanélküliek körében a férfiak nagyobb arányt képviselnek. E tekintetben a Somogy megyei adatok

sem különböznek: 1990-ben az összes segélyezett között 58 százalékban voltak jelen a férfiak és 42 százalékban a nők. A járadékosok körében is érvényesül ez a tendencia, de kisebb mértékben. A járadékosok körében 54 százalék volt a férfi és 46 százalék a nő. *Tehát a nők némileg felülreprezentáltak a tartós munkanélküliek körében.*

Az állománycsoportok szerinti besorolás a foglalkozási hierarchiában elfoglalt hely „durva” megközelítésének felel meg. A *segélyezettek* körében 26 százalék volt a segéd munkások, 27 százalék a betanított munkások, 23 százalék a szakmunkások és 24 százalék a szellemi foglalkozásúak aránya. A segélyezett férfiak leginkább a szakmunkások körében felülreprezentáltak (30%, +16%), a nők viszont a betanított munkások (36%, +17%) és a szellemi foglalkozásúak körében (28%, +7%).

A *járadékosok* esetében legszembetűnőbb a segéd munkások felülreprezentáltsága (34%, +8%), valamint a szellemi foglalkozásúak alulreprezentáltsága (15%, -9%). A járadékos férfiak körében roppant erősen érvényesül ez a tendencia, a nőknél kevésbé hangsúlyosan. A járadékos nők állománycsoportok szerinti megoszlása alapvetően a segélyezett nők megoszlásához közelít.

Iskolai végzettség: a *segélyezettek* túlnyomó többsége az általános iskola nyolc osztályát (31%) vagy a szakmunkásképzőt (27%) végezte el. A segélyezett férfiaknál a szakmunkásképzőt végzettek vannak nagyobb arányban (34%, +17%), a nőknél az általános iskolai végzettségűek (40%, +15%). Köztudott, hogy a gimnáziumot végzettek körében többségben vannak a nők. Ez a tendencia a segélyezettek körében is érvényesül (hasonlóan van ez a járadékosoknál is).

A *járadékosok* iskolai végzettsége markánsan eltér a segélyezettektől. A járadékosok 21 százaléka nem végezte el az általános iskola nyolc osztályát sem. Több analfabéta emberrel találkoztunk. Lényegesen alacsonyabb ebben a csoportban a szakmunkásképzőt végzettek aránya is (17%, -10%). Másfelől viszont kiugróan magas a technikumot (11%, +8%)⁴, illetve az egyetemet (8%, +6,5%) végzettek aránya. A Megyei Munkaügyi Központ vezetője elmondta, hogy Somogy megyében régóta gondot jelent a felsőfokú végzettségűek foglalkoztatása, mivel a megyére a telephelyes ipari szerkezet a jellemző. A vállalatközpontok a legtöbb esetben ugyanis Budapesten vannak, így helyben kevesebb szellemi foglalkozására van szükség.

Az 1990-ben *segélyben részesülők* két harmada 21 és 40 év közötti volt. A 21 évesnél fiatalabbak azért vannak olyan kevesen, mert 1990-ben a pályakezdők még nem kaphattak munkanélküli segélyt. A segélyezettek körében a 40 évesnél idősebbek aránya fokozatosan csökken, a nőknél és a férfiaknál egyaránt. A férfiak és a nők életkori megoszlása között nincsen számottevő különbség. A segélyezettek átlagos életkora 1990-ben 37 év volt.

A tartós munkanélküliek *életkori megoszlása* más tendenciát mutat. A járadékosok fele (51%) 40 évesnél idősebb. A járadékos férfiak életkori megoszlása még inkább az idősebb korosztályok felé tolódik el. A *járadékosok* átlagos életkora 1990-ben 40 év volt.

Az eddig elmondottak alapján is érzékelhető, hogy a járadékosok több vonatkozásban különböznek a munkanélküliek legnagyobb csoportjától, a se-

gélyezettekétől. A *járadékosok* idősebbek, túlnyomó többségükben a foglalkozási hierarchia alsó részén helyezkednek el, de jelen van az ellentétes pólus is. Iskolázottságukra is a két szélső véglet jellemző: dominál az alsófokú végzettség, de nem elhanyagolható a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya sem. A segélyezettekhez képest némileg felülreprezentáltak a nők és a falvakban élők.

2. A tartós munkanélküliek belső tagozódása egészségi állapotuk szerint

A nyolcvanas évek második felében készült országos reprezentatív vizsgálat alapján tudható, hogy Magyarországon az aktív népesség mintegy egy ötöde rendelkezik tartós betegségekkel⁵. Kíváncsi voltam arra, hogy a tartós munkanélküliek hány százaléka szenved olyan betegségekben, amelyek befolyásolják azt, hogy milyen munkát tudnak elvállalni. Kiderült, hogy a tartós munkanélküliek többsége beteg. A járadékosok 55 százalékának van olyan betegsége, amely korlátozza munkavállalási képességüket⁶. Igaz, hogy a járadékosok idősebbek, mint a munkanélküliek más csoportjai, esetükben azonban nagy valószínűséggel arról van szó, hogy a munkaerőpiacról való tartós kiszorulásuk egyik döntő oka éppen az egészségi állapotuk volt. Arra vonatkozóan nincsenek adataink, hogy a rosszabb egészségi állapot mennyiben növeli annak az esélyét, hogy valakit elbocsátanak a munkahelyéről. Arról viszont van adatunk, hogy a mintában szereplő, betegségekkel rendelkező tartós munkanélkülieket előbb érte el a munkanélküliség, mint a nem betegeket.

1. táblázat

A munkanélkülivé válás éve az egészségi állapot szerint (%)

	beteg	nem beteg	összesen
1986	3	0	1
1987	3	0	1
1988	31	12	23
1989	63	88	75
Összesen	100% N=39	100% N=32	100% N=71

A táblázat adatai alátámasztani látszanak azt a hipotézist, hogy a munkanélküliség első hulláma hamarabb utolérte a betegeket, mint az egészségeseket. A beteg tartós munkanélküliek 37 százaléka 1988-ban vagy előtte vált munkanélkülivé. A nem betegek között ez az arány csupán 12 százalék, nagy többségük egy évvel később, 1989 során vált munkanélkülivé. (Emlékeztetek arra, hogy a mintába csak azok a munkanélküliek kerülhettek be, akik 1989 során kezdték el kapni a munkanélküli segélyt.) Az adatok bizonyítják, hogy a munkáltatók kifejezetten igyekeztek minél hamarabb meg-

szabadulni a betegeskedőktől. A betegek és az egészségesek között nem volt különbség a munkanélkülivé válás módjában: mindkét csoport közel két harmadát a munkáltató bocsátotta el.

A tartós munkanélküli férfiak nagyobb arányban betegek, mint a nők. A férfiak 58 százaléka, a nők 52 százaléka beteg.

2. táblázat

A tartós munkanélküliek megoszlása egészségi állapot és nem szerint (%)

	férfi	nő	összesen
Beteg	58	52	55
Nem beteg	42	48	45
Összesen	100% N=38	100% N=33	100% N=71

Kérdés, hogy mi magyarázhatja a *beteg férfiak* nagyobb arányát (+4%) a tartós munkanélküliek között a népességen belüli arányukhoz képest.

Elképzelhető, hogy a rossz egészségi állapot jobban rontja a férfiak munkaerőpiaci pozícióját, mint a nőké? Itt arról lehet szó, hogy azokhoz a munkákhoz, amelyeket ezek a férfiak képzettségükönél fogva el tudnak látni, inkább szükséges a fizikai erő, a jó egészségi állapot, mint a női munkahelyek esetében.

Azt már tudjuk, hogy a tartós munkanélküliek általában idősebbek, mint a munkanélküliek egyéb csoportjai. Ezen belül a betegek életkori megoszlása még inkább az idősebb korosztályok felé tolódik el.

3. táblázat

A tartós munkanélküliek megoszlása egészségi állapot és életkor szerint (%)

	beteg	nem beteg	összesen
30 éves vagy fiatalabb	13	19	15
31–40 éves	28	28	28
41–50 éves	36	44	40
51–60 éves	23	9	17
Összesen	100% N=39	100% N=32	100% N=71

Annak ellenére, hogy a beteg tartós munkanélküliek közel negyede 50 év feletti, és belátható időn belül eléri a nyugdíjkorhatárt, nem szabad szem elől veszíteni, hogy három negyedüknek több mint 10 éve van hátra a nyugdíjig, tehát – ha csak le nem százalékolják őket – előreláthatólag nem adhatják fel a munkaerőpiacra való visszakkerülés szándékát. A nem beteg tartós munkanélküliekre ez még inkább vonatkozik.

Differenciáltabb képet kapunk a beteg és nem beteg tartós munkanélküliekről, ha az állománycsoportok szerinti megoszlásukat vizsgáljuk meg. Nézzük meg először az első munkakörük besorolásának megoszlását, majd a munkanélkülivé válás előtti utolsó munkakörüket.

4. táblázat

A beteg és nem beteg tartós munkanélküliek első munkakörének állománycsoportok szerinti besorolása (%)

	beteg	nem beteg	összesen
Segédmunka	49	19	35
Betanított munka	15	28	21
Szaktmunka	26	28	27
Szellemi munka	10	25	17
Összesen	100% N=39	100% N=32	100% N=71

A két csoport között az a döntő különbség, hogy a beteg tartós munkanélküliek közel fele (49%-a) segédmunkásként dolgozott az első munkahelyén. A nem betegek már a munkábaállásukkor is a foglalkozási hierarchia magasabb fokán helyezkedtek el. Mind a betanított munkát végzők, mind a szaktmunkát és szellemi munkát végzők nagyobb arányban szerepelnek a nem betegek között.

A munkanélküliség előtti utolsó munkakörök megoszlása némileg módosult képet mutat.

5. táblázat

A munkanélküliség előtti utolsó munkakör megoszlása az egészségi állapot szerint (%)

	beteg	nem beteg	összesen
Segédmunka	44	22	34
Betanított munka	31	22	27
Szaktmunka	10	41	24
Szellemi munka	15	15	15
Összesen	100% N=39	100% N=32	100% N=71

A betegek munkaútja során tapasztalt felfelé mobilitás ellenére (a betanított munkások és a szellemi munkát végzők aránya nő) sem csökkent a két csoport közötti társadalmi távolság. A betegek három negyede utolsó munkahelyén is segédmunkás vagy betanított munkás munkakörben dolgozott. Ezek nagyrészt ipari és építőipari, kisebb részben pedig mezőgazdasági munkahelyeket jelentettek. Tehát azokból a – nagy valószínűséggel rossz munkakörülményekkel járó – ipari segéd- és betanított munkás munkakörök-

ből kerültek ki ezek az emberek, amelyekben súlyos egészségkárosító hatásoknak voltak kitéve. A betegeknek a munkaerőpiacról való korábban meginduló kiszorulásával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy két tényező együttes hatásáról van szó. Egyrészt arról, hogy az első elbocsátások leginkább az ipari segéd- és betanított munkakörökben dolgozókat érintették. Tehát azt a népességet, amelynek az egészségi állapota eleve rosszabb volt, mint a többi munkavállalói csoportnak. Másrészt viszont nagyon valószínű, hogy a munkáltatók ezen munkavállalói csoportokon belül is azokat bocsátották el korábban, akiknek az egészségi állapota nem volt kielégítő.

Ha az iskolai végzettség és a szakképzettség dimenziója mentén vizsgáljuk a beteg és nem beteg tartós munkanélkülieket, szintén arra a következtetésre jutunk, hogy a tartós munkanélküliek egészségi állapotuktól függően két, markánsan eltérő társadalmi réteghez tartoznak.

6. táblázat

A beteg és nem beteg tartós munkanélküliek iskolai végzettség szerinti megoszlása (%)

	beteg	nem beteg	összesen
8 általánosnál kevesebb	28	13	21
8 általános	26	16	21
szakmunkásképző	20	12	17
szakközépiskola	3	12	7
technikum	5	19	11
gimnázium	8	9	9
főiskola	5	0	3
egyetem	3	16	8
egyéb	2	3	3
Összesen	100% N=39	100% N=32	100% N=71

A beteg tartós munkanélküliek körében sokkal magasabb az alapfokú végzettségűek aránya (+25%). A középfokú végzettséget tekintve is jelentős hátrányt figyelhetünk meg. Nemcsak a középfokú végzettség összevont aránya alacsonyabb, hanem azon belül sem az érettségit adó iskolatípusok szerepelnek nagyobb súllyal, hanem a szakmunkásképzők. A beteg tartós munkanélkülieknek csak egy negyede rendelkezik legalább érettséggel. A nem betegek körében ez az arány eléri az 59 százalékot. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a helyi munkaerőpiac felszívó hatása szempontjából nem is hátrányos a szakmunkásképző iskolai végzettség. Sőt, bizonyos tekintetben előnyösebb, mint a magasabb iskolai végzettség. Ez az egyetlen olyan dimenzió, amely mentén a betegek előnyösebb helyzetben vannak, mint a nem betegek. Ez valószínűleg hozzájárul ahhoz, hogy a betegek és nem betegek elhelyezkedési aránya között nem volt túl nagy különbség. (Erről majd később.)

Az iskolai végzettség és az állománycsoportok szerinti megoszlás elemzése előrevetítette, hogy a beteg tartós munkanélküliek körében alacsonyabb a szakképzettséggel rendelkezők aránya (36%), de arra már nem számított-

tunk, hogy a különbség ennyire jelentős: a nem betegek körében a szakképzettséggel rendelkezők aránya 27 százalékkal magasabb (63%). Az egész csoportot vizsgálva a szakképzettek aránya 48 százalék volt. Ez a munkanélküliek más csoportjaihoz (pl. segélyezettek) képest alacsonyabb, tehát ezen belül a beteg járadékosok még inkább rossz helyzetben vannak.

7. táblázat

A beteg és nem beteg tartós munkanélküliek megoszlása aszerint,
hogyan van-e szakképzettségük (%)

	beteg	nem beteg	összesen
van szakképzettsége	36	63	48
nincs szakképzettsége	64	37	52
Összesen	100% N=39	100% N=32	100% N=71

A kérdőívben azt is megkérdeztük a munkanélküliektől, hogy munkahelyeiken végeztek-e szakmászító tanfolyamokat. Kiderült, hogy a tartós munkanélküliek jelentős hányada (30 %-a, a betegeknek pedig 36%-a) rendelkezik tanfolyami végzettséggel. Tehát a járadékosoknak (és főleg a betegeknek) kevesebb az iskolában szerzett, papírral igazolható szaktudása, és több a munkahelyhez kapcsolódó, hivatalosan el nem ismert tanfolyami végzettsége, amelyet az adott munkahelyről kikerülve már nem tudnak kamatoztatni.

3. A tartós munkanélküliek munkaerőpiaci helyzete

3.1. Az elhelyezkedés esélyét befolyásoló tényezők

Ha a munkanélkülieket az elhelyezkedés esélye szerint sorrendbe állítanánk, akkor a skála két végén a következő jellemzőkkel rendelkező embereket találunk. *Legnagyobb esélye az elhelyezkedésre* azoknak az egészséges, 30 évesnél fiatalabb férfiaknak van, akik szakmunkásképzőt végeztek, és a munkanélkülivé válás előtt szakmunkásként dolgoztak, akik a megyeszékhelyen, de legalább a Balaton vonzáskörzetéhez tartozó városban laknak, és akik nem cigány származásúak. Ezzel szemben *legkisebb esélye az elhelyezkedésre* a nyugdíjkor előtt álló, tartós betegségekben szenvedő, nem a Balaton vonzáskörzetéhez tartozó falvakban élő cigány nőknek van, akiknek nincs szakképzettségük, és még az általános iskola nyolc osztályát sem végezték el.

8. táblázat

A tartós munkanélküliek munkaerőpiaci helyzete a kérdezés időpontjában (1991 tavasza) az egészségi állapot szerint (%)

	beteg	nem beteg	összesen
állandó állás	10	13	12
idénymunka	0	3	1
kap járadékot	49	69	58
nem kap járadékot	23	3	14
rokkantnyugdíjas	15	0	8
öregségi nyugdíjas	3	3	3
gyes-gyed	0	6	3
egyéb	0	3	1
Összesen	100% N=39	100% N=32	100% N=71

A tartós munkanélkülieknek gyakorlatilag nincs esélyük az elhelyezkedésre. A járadékosok 14 százaléka helyezkedett el.⁷ A tartós munkanélküliek elhelyezkedését illetően a *szakképzettség-szakképzetlenség* dimenzió bizonyult a legfontosabb differenciáló tényezőnek. Egyetlenegy szakképzetlen tartós munkanélküli sem helyezkedett el. A szakképzettséggel rendelkezőknek pedig a 26 százaléka talált munkát. A szakképzettség utáni második legfontosabb tényező az, hogy valaki cigány-e vagy sem. A cigányoknak csak a 6 százaléka tudott elhelyezkedni, a nem cigányoknak viszont 15 százaléka. (A betegek csoportján belül 28%, a nem betegek körében 22% volt a cigányok aránya.) Ezt követően egyformán fontos tényezőnek bizonyult az egészségi állapot, a városi, illetve falusi lakóhely és a munkanélküli neme. Az egészségeseknek, a városban lakóknak és a férfiaknak egyaránt 16–16 százaléka tudott elhelyezkedni, míg a betegeknek, a falun élőknek és a nőknek csak 10 százaléka. Az életkor és az iskolai végzettség tekintetében az alacsony esetszám miatt nehéz értékelhető választ adni, mindenesetre a fiataloknak és a szakmunkásképzőt végzetteknek voltak jobbak az esélyei.

3.2. A járadék nélkül maradt tartós munkanélküliek

A kérdezés időpontjában, 1991 tavaszán, a 71 járadékos közül 10 fő esetében már lejárt a munkanélküli járadék folyósításának maximális ideje, de továbbra sem tudtak elhelyezkedni. Tehát a megkérdezett járadékosok 14 százaléka maradt munkanélküli járadék nélkül. A 10 fő közül 9 tartós betegségekben szenved. A 8. sz. táblázatból kiderült, hogy a beteg tartós munkanélkülieknek a 23 százaléka nem kap munkanélküli járadékot. Ez azzal függ össze, hogy – amint az előzőekben láttuk – a beteg emberek egy részét már korábban, 1988-ban elbocsátották. Ha a kérdezést az 1991-es év végén bonyolítottuk volna le, akkor ez az arány bizonyára magasabb lett volna mindkét csoportban, hiszen 1991. december 31-ig mindenkinek lejárt – az akkoriban maxi-

málisan két évig adható – munkanélküli járadéka.⁸ A kérdés időpontjában azonban a betegek 49 százaléka, a nem betegek 69 százaléka még kapta a munkanélküli járandóságát.

A munkanélküli járadék nélkül maradt munkanélkülieket nevezhetnénk „tartósan tartós munkanélkülieknek” is. A 10 fős esetszám azonban olyan alacsony, hogy nem áll módomban statisztikailag elemezni a járadék nélkül maradt tartós munkanélküliek jellemzőit. Néhány alapvető paraméter mentén azonban mégis szeretném bemutatni megoszlásukat. A 10 fő között 6 férfi és 4 nő van. Összesen hatan laknak falvakban és négyen városban. Ketten nem végezték el az általános iskolát, négyen nyolc osztályt végeztek, ketten szakmunkás bizonyítvánnyal, ketten pedig felsőfokú diplomával rendelkeznek. Az utolsó munkahelyükön öten segédmunkásként dolgoztak, ketten betanított munkásként, egy fő szakmunkásként dolgozott, és ketten voltak szellemi foglalkozásúak. Egy fő kivételével mindegyikük úgy töltötte el a munkanélküli járadék két évét, hogy nem ajánlottak nekik semmilyen átképzési, továbbképzési lehetőséget. A családok egy főre jutó jövedelme hat esetben 3000 és 4000 Ft között van, egy esetben ennél alacsonyabb, és három esetben ennél némileg magasabb. A tíz ember közül hétnek van háztáji, ebből négyen termelnek eladásra is. Gyakorlatilag mindegyiküknek (9 fő) van valamilyen tartós betegsége, amely korlátozza munkavállalási képességét. A tíz ember közül négyen cigány származásúak. Gyakorlatilag egyikük sem kapott önkormányzati szociális segílyt. Összesen egy család részesül nevelési segílyben. Összefoglalva az eddig elmondottakat: a munkanélküli járadék nélkül maradt tartós munkanélküliek nem különböznek markánsan a járadékosok teljes csoportjától. Két paraméter mentén tűnik hátrányosabbnak a helyzetük: a tartós betegségek és a cigány származásúak arányát tekintve. Másfelől viszont valószínű, hogy a saját szükségleteiket meghaladó, eladásra is termelő háztáji gazdaságok súlya nagyobb, mint a járadékosok teljes csoportján belül, körvonalazódni látszik tehát egy, a foglalkoztatásra adott alternatív megoldási stratégia, a magángazdálkodóvá válás.

3.3. A munkaerőpiacról való kivonulás/kiszorulás: rokkantnyugdíjasok, öregségi nyugdíjasok és gyese–gyeden lévők

A kérdés időpontjában a tartós munkanélküliek 14 százaléka időlegesen vagy végleg kivonult a munkaerőpiacról. A betegek körében erőteljesebben zajlik ez a folyamat: körükben a munkaerőpiacról kikerültek aránya kétszer annyi, mint a nem betegek körében (18%, illetve 9%).

A betegek számára a legbiztonságosabb megoldást azt jelenti, ha sikerül elismertetniük betegségüket, és rokkantnyugdíjassá válnak. Ezt 15 százalékuk már el is érte. A jövőre irányuló terveivel kapcsolatban a betegek további 13 százaléka jelezte, hogy rokkantnyugdíjat, illetve öregségi nyugdíjat szeretne. Tehát összességében a beteg tartós munkanélküliek közel egy harmada végleg kikerül a munkaerőpiacról rövidebb-hosszabb időn belül.⁹ Meg kell említenem, hogy a munkaügyi központ működésében egyetlen olyan területtel találkoztam csupán, amely a rutinfeladatokon kívül esett, és amelyre a

jelek szerint odafigyelnek: ez pedig a leszázalékolási eljárás megindítása a tartósan beteg munkanélküliek körében. A rokkantnyugdíj megszerzése természetesen nagyobb biztonságot jelent a munkanélküli számára, mint a munkanélküli segély (bár erősen hátrányos, hogy ilyen esetekben a munkanélküli segély összege alapján számolják ki a rokkantnyugdíjat). A figyelmet az is motiválja, hogy a munkaügyi központnak érdeke, hogy a rendszerből kikerüljenek azok az emberek, akiknek semmi esélyük nincs az elhelyezkedésre. A medikalizáció, a munkaerőpiaci feszültségek lecsapódása az egészségügy területén régóta ismert jelenség. Az utóbbi években ez a folyamat érthető módon felerősödött Magyarországon. Korábban is létezett ez a jelenség, akkoriban azonban a hivatalos gazdaságpolitika – ha nem is túl nagy sikerrel, de – a csökkent munkaképességűek munkaerőpiacon tartását szorgalmazta a törvényi szabályozás eszközével. (Itt a foglalkozási rehabilitáció szabályozására gondolok.) A szocialista gazdaságra jellemző munkaerőhiány jelensége azonban már a múlté. Ma már nem folytat a hivatalos vezetés leszázalékolás elleni hadjáratot a tömegkommunikáción keresztül. Ez nem is áll érdekében a mai kormánynak, hiszen – a társadalombiztosítás és az állami költségvetés erősödő pénzügyi szétválása révén – így a társadalombiztosításra tudja hárítani a foglalkoztatási problémák állami költségeinek egy részét. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a társadalombiztosítás vezetése a közeljövőben ne tenne intézkedéseket a leszázalékolási eljárás szigorítására. A kiadásokkal való takarékoskodás – a társadalombiztosítás növekvő deficitje miatt – várhatóan szigorúbb intézkedésekre ösztönzi a társadalombiztosítást a közeljövőben.

A munkanélküliség megjelenésével a betegek munkaerőpiacról való kiszorulása *kétlépcsős* folyamattá vált. Az elmúlt évtizedekben a beteg, csökkent munkaképességű emberek kénytelenek voltak munkahelyükön addig továbbdolgozni, amíg egészségkárosodásuk szintje el nem érte a rokkantsági fokot. Ez gyakorlatilag kényszerpályát jelentett a munkavállalók számára, hiszen ha hivatalosan foglalkozási rehabilitáltakká váltak is, többnyire akkor sem kerültek olyan munkakörbe, ahol a munkakörülmények ne veszélyeztették volna egészségüket.

A tömeges munkanélküliség megjelenésével a leszázalékoláshoz vezető út nagy valószínűséggel a munkanélküliségen keresztül vezet. Az egészségkárosodás szempontjából nézve pozitív jelenség az, hogy ezek az emberek kikerültek az egészségkárosító munkahelyekről. (Némileg ellentmond ennek a következtetésnek az, hogy a tartós munkanélküliségről szóló szakirodalom kimutatta a tartós munkanélküliség egészségkárosító hatását is, amelyet a munkanélküliség okozta pszichés problémák idéznek elő.) Társadalmi értelemben azonban már korántsem olyan pozitív ez a folyamat. Egyrészt utaltunk már arra, hogy ezekben az esetekben a rokkantnyugdíj összegét a munkanélküli járadék alacsony összege alapján számolják ki, ami az elmúlt években átértékelődött miatt igencsak minimális. Másrészt a családok, több mint két évig tartó munkanélküliség után, a rokkantnyugdíj megszerzésének idejére már felérték tartalékaikat, ha egyáltalán voltak nekik, és gyakran még az alapvető élelmiszerek beszerzése is gondot jelent számukra. (A tartós munkanélküliek 42%-a, ezen belül a betegek 46%-a jelezte, hogy ez gondot

jelent.) Mindazonáltal a rokkantnyugdíj még mindig nagyobb biztonságot jelent a családok számára, mintha az önkormányzatok által elbírált jövedelempótló támogatásra lennének utalva. A tartós munkanélküliek többségének azonban valószínűleg nem lesz más választása.

Azok körében, akik nem vonultak ki a munkaerőpiacról, és önkormányzati támogatást sem kaptak, valószínűleg növekedni fog az a tendencia, hogy eltitkolják egészségi problémáikat annak érdekében, hogy könnyebben találjanak munkát. Hosszú távon természetesen ennek is súlyos következményei lesznek: a munkahelyeken található rossz munkakörülmények miatt egészségük további veszélyforrásoknak lesz kitéve.

Jegyzetek

1 A kérdésben közreműködött: Boros Károly, Geskó Sándor, Kovács Katalin, Pál Tibor, Varjú Gabriella és Zolnay János. Ezúton is szeretném megköszönni kitartó és hozzáértő munkájukat.

2 A segélyezettek számához viszonyítva (3800 fő) a járadékosok aránya közel 3 % volt. Más megyékhez képest itt később jelentek meg a foglalkoztatási gondok, így a járadékosok aránya 1990-ben az országos átlagnál alacsonyabb volt.

3 A segélyezettek – az akkori terminológia szerint – azok a munkanélküliek, akik egy évnél rövidebb ideje kapják a munkanélküli segélyt.

4 A technikum a szakmunkásképző iskolákhoz képest magasabb színvonalú képzettséget nyújtott, a technikumot végzett emberek ma mégis rosszabb munkaerőpiaci pozícióval rendelkeznek, mint a szakmunkásképzőt végzettek. Mi sem bizonyítja jobban a technikumi végzettség „zsákutcás” jellegét, mint az, hogy a segélyezettekhez képest a tartósan munkanélküliek körében közel négyszeres a technikumot végzettek aránya.

5 Egészségi állapot, egészségkárosító szokások, KSH, 1987

6 A kérdőívben az egészségi állapotra vonatkozó kérdés így hangzott: „Van-e önnek olyan tartós betegsége, amely befolyásolja, hogy milyen munkát tud elvállalni?” A beteg járadékosok 51%-a egy tartós betegséget említett, 36%-uk két betegséget, 5%-uk három betegséget, és ismét 5%-uk négy vagy több tartós betegséget sorolt fel (3% ismeretlen).

7 Néhányan az elhelyezkedés után ismét munkanélküliekké váltak: a járadékosok 1%-a. Tehát a felvétel idején is állással rendelkezők aránya némileg alacsonyabb (13%).

8 Jelenleg a munkanélküli járadék folyósításának maximális ideje egy év. Az 1992 decemberében elfogadott szociális törvény a járadék nélkül maradt munkanélküliek számára az önkormányzatoknál igényelhető jövedelempótló támogatást állapít meg. A munkanélküliek jövedelempótló támogatásának keresztelt juttatás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-a. Jelenleg 5200 Ft.

9 A nem beteg tartós munkanélküliek sokkal kisebb hányada teheti meg, hogy lemond a munkaerőpiacra való visszakerülésről. Fiatalabb életkoruknál fogva nem reménykedhetnek a nyugdíjazásban, még a kordetvezményes nyugdíjban sem. A kutatás időpontjában csak 3%-uk volt nyugdíjban (jövővel kapcsolatos terveiben még 3%-uk említette, hogy szeretne nyugdíjba menni), és 6%-uk gyes-en vagy gyed-en volt.

**Szociális munkakörben elhelyezkednék,
szociális és pedagógus végzettséggel.**

Bp. 1539 Pf. 631.

Herczog Mária

A nevelőszülő helye és szerepe a gyermekvédelemben*

Bevezetés

Az alábbi tanulmányban kísérletet teszek arra, hogy a készülő egységes nevelőszülő képzési és alkalmazási feltételek kidolgozása előtt felvázoljam a nevelőszülői rendszer magyarországi helyzetét, ennek történeti és szemléleti okait, következményeit, a nevelőszülői munka szakmává válásának előnyeit, veszélyeit és a képzés irányának és mértékének lehetséges paramétereit. Természetesen ez a megközelítés egy a lehetséges változatok közül. Írásom célja, hogy olyan szakmai vitát kezdeményezzen, amelyben ha nem is egységes, de legalább tisztázott és érvekkel alátámasztott elvek és indokolt változtatási irányok válnak láthatóvá. Veszélyesnek érzem ugyanis a jelenlegi helyzet további bonyolítását egy olyan szakmai-képzési program elindításával, amelyben e kérdések fel sem vetődnek. Ez magában hordja a későbbi fiaskók és sikertelenségek lehetőségét, ami nem az átgondolatlanságért és tisztázatlanságért felelős szakembereket, hanem az érintett családokat, gyerekeket és az őket segíteni hivatott, terepen dolgozó kollégákat sújtja majd. Nem kezdhünk el képzési tervet kidolgozni, ha nem tudjuk, hogy milyen okból ilyen a jelenlegi magyar nevelőszülői rendszer, ha nem tudjuk, hogy milyenné szeretnénk tenni és miért, milyen eszközökkel, valamint, hogy miféle, a képzésen túli szempontok, érdekek és szervezeti, szakmai körülmények befolyásolják mindezt.

Ezidáig nem készült sem átfogó, sem részleges elemzés a nevelőszülőiség magyarországi történetéről, fejlődéséről és jelenlegi helyzetéről sem. Ennek pótlására nem vállalkozhat ez az írás, de még a képzés formai és tartalmi meghatározása előtt alkalmat teremthet érdemi szakmai vitákra, és remélhetően alapjául szolgálhat egy nem nagyon távoli jövőben megírandó, teljességre törekvő elemzésnek.

A nemzetközi vonatkozásokra csak annyiban térek ki, amennyiben ez a

* A tanulmány a Népjóléti Minisztérium Képzési Központja megbízásából készült, a tervezett egységes nevelőszülői képzést előkészítő vizsgálat keretében. A megjelenéshez a megrendelő hozzájárult, melyért ezúton is köszönetet mondok.

hazai viszonyok jobb megértését szolgálja, hiszen a külföldi tapasztalatokról külön elemzés készül.

A nevelőszülői intézmény

Történetileg vizsgálva a nevelőszülői intézményt, meg kell állapítanunk, hogy létrejötté, formái és feltételei nem egyeznek meg a mai köztudatban élő képpel, és sokszor a jelenlegi rendszer bírálataként megfogalmazottakkal.

A nevelőszülő fogalmilag a helyettesítő szülőt jelenti, aki a családból ideiglenesen vagy tartósan kikerült gyerek számára családi gondozást, nevelést ad. Az örökbefogadó szülőtől az különbözteti meg, hogy a gyerek jogilag nem válik a család tagjává, lényegileg pedig az, hogy a nevelőszülőnek elfogadottan helyettesítő szerepet kell betöltenie. Sokféle, később elemzendő okból ezek a szerepek sohasem voltak minden esetben teljesen tisztázottak. Mindenki számára fontos azonban, hogy világosan lássuk, melyik forma mit jelent, mit várunk tőle, és hogyan kerülhetők el a rossz értelmezésből, tisztázatlan helyzetekből fakadó konfliktusok, krízisek, ellentmondások.

A gyermekvédelem történetében a családjukból valamilyen okból kikerülő gyerekek gondozása nagyon sokáig magától értetődően a tágabb család és a helyi közösség feladata volt. Ennek keretében az örökbefogadás, illetve a rokon gyámság alá helyezés volt a legelterjedtebb. Noha tudjuk, hogy ez a forma mai felfogásunk szerint jól szolgálhatta a gyerek érdekeit, mind történeti, mind pedig irodalmi adatok alapján nyilvánvaló, hogy a gyerek helyzete, életkilátása meglehetősen esetleges volt, a befogadó család, közösség normáitól, lehetőségeitől, a családtagok személyiségétől és motivációitól függően. Az árva, elhagyott gyerekek vélhetően nagy számban másodrendű családtagokká váltak, és gondozásuk színvonala vagyoni helyzetüktől is függött. A községi, egyházi intézmények létrehozását nyilvánvalóan az indokolta, hogy nem minden gyerek kerülhetett családhoz, vagy azért, mert nem volt megfelelő család, vagy azért, mert nem vállalták, nem tudták vállalni a gyermek felnevelését. Az intézményrendszer kialakulásának és formáinak elemzése nem része e tanulmánynak, így csak utalok arra, hogy nem kellően ismert és elemzett az a kérdés, hogy történetileg pontosan hogyan alakult a három gondoskodási forma – az intézményes, a nevelőszülői és az örökbefogadói – mértéke, egymásrahatása, és azt sem tudjuk biztosan, hogy milyen szempontok domináltak, mennyire voltak átgondoltak a különféle döntések Magyarországon a korábbi évszázadokban. Nyilvánvaló, hogy a magyar gyermekvédelem esetében is el kellene végezni ezt a munkát. A nemzetközi szakirodalomban már rendelkezésre állnak ilyen történeti munkák, és ezek segítségével eloszthatók bizonyos hiedelmek, megváltozhatnak olyan sztereotípiák, amelyek alapja téves vélekedés, ugyanakkor segíthetik a jó hagyományok, a gyakorlat elismertetését, de a szükséges megújulást is.

Ez pedig segíthet a rendszer átalakításában, megcáfolva az „ez a magyar hagyomány, nálunk ez mindig így volt” kezdetű érveléseket.

A nevelőszülők megjelenése bizonyosan nem a család szerepének azon felismerésén alapult, ahogyan ma gondolkodunk e kérdésről. Egyrészt vi-

szonylag gyakori volt, hogy valamilyen okból – például földrajzi távolságok, a szülők betegsége, elfoglaltsága miatt – közelebbi vagy távolabbi rokonok időlegesen vagy hosszabb távra „magukhoz vettek” rokongyerekeket. Ez a forma ma kevésbé ismert és használatos, és nem is tekintik nevelőszülőségnek, pedig klasszikus értelemben ez volt a helyettesítő család prototípusa. Más esetekben a közösség, a társadalom védelme a kallódó, bűnözőkké váló gyerekektől vezette azokat, akik különféle formában meg akarták oldani e gyerekek nevelését.

Nagyon erős volt a hit az öröklött hajlamokban, a munka, a büntetés nevelő hatásában, s a gyerekkor jelentését és jelentőségét közismerten csak a 19. század második felétől kezdték fel- és elismerni. Ugyanakkor e gyerekek nevelése, tanítása, tartása mindig pénzbe került, a költségeket pedig az adott közösségnek kellett vállalnia. Ezért arra törekedtek, hogy minél kevesebb pénzből és minél kevesebb gonddal járjon e dolog, nem pedig arra, hogy a gyerekeknek minél jobb legyen, és esélyeik növekedjenek vagy legalábbis hátrányaik csökkenjenek. A mai elemző számára ebből két dolog is következik.

El kell dönteni, hogy mi a legfontosabb szempont a kérdés kezelésekor, és ennek megfelelően lehet koncepciókat kidolgozni. Ha a gyermek jól-léte és életkilátásának optimalizálása a cél, az egészen másfajta stratégiát jelent, mint ha a probléma minél olcsóbb és egyszerűbb „kezelése” a feladat.

Meggyőződésem szerint e tisztázatlanság is oka a mai kusza helyzetnek. Nem könnyű ugyanis az első állítás elfogadása, és nemcsak annak pénzügyi konzekvenciái miatt, hanem azért sem, mert számtalan olyan kérdés is felmerül, amelyre nem lehet egyszerű és egyértelmű válaszokat adni. A megvalósítás maga pedig még nehezebb. A jól-lét fogalma, tartalma, elérésének lehetséges formái is kérdésesek, és a felnőttek egy jelentős része a saját jól-létének meghatározását és megvalósíthatóságát sem tudja megfogalmazni. E kérdések felvetése azért látszik megkerülhetetlenül a nevelőszülőség fogalmi, tartalmi és formai elemzésénél, mert enélkül újabb ellentmondásokba és rendezetlenségbe kerülhet a megújuló rendszer.

A nevelőszülői ellátás tehát nagyrészt azért alakult ki, mert következett a meglévő és elfogadott családi nevelési formából, a mintakövetés, a normák átörökítése megoldottnak látszott, olcsó és egyszerű volt, és sokszor ésszerűbbnek, illetve könnyebben megvalósíthatónak bizonyult az intézményeknél.

Itt azonban meg kell jegyezni, hogy a korabeli intézmények, különösen a kisebb településekhez tartozók, a mai lakásotthonos forma méreteit nem haladták meg (8–15 gyerek), de nem azért, mert szakmai megfontolásokból ezeket jobbnak tartották, hanem mert a helyi adottságoknak, lehetőségeknek, igényeknek ez felelt meg a leginkább. (Nem volna hiábavaló ezt mai szemmel ismét górcső alá venni, ha komolyan vesszük a gyerekek érdekét, a szakmai szempontokat és az elfogadott nemzetközi jogi és emberi jogi normákat.)

A 20. század második felében indultak csak el azok a szakmai viták és hatékonysági, gazdaságossági vizsgálatok, amelyek visszamenőleg is befolyásolják, és némileg „átrajzolják” a korábbi képet. Az az érv, hogy a második világháború előtt Magyarországon az érintett gyerekek körülbelül 80

százaléka élt nevelőszülőknél, hol e rendszer mellett, hol ellene szólt, attól függően, hogy mire akarták felhasználni. A mai zavarok és szakmai viták egy jelentős részét az okozza, hogy nem áll rendelkezésünkre szakmailag releváns, átfogó, esetleg megismételt vagy többféle kutatás, vizsgálat, felmérés, így szinte kizárólag érzelmi alapon lehet vitázni, illetve egyedi esetek általánosításával, szakmainak kikiáltott politikai érvekkel.

A gyermekvédelem háború előtti történetéből nem lehet, és nem is kell semmiféle olyan, a mára vonatkozó következtetést levonni, amely megerősíthetné a nevelőszülősi forma előnyeit vagy hátrányait. Tényszerűen azonban el kell mondani, hogy a korabeli gyermekvédelem nem tudományos és gyermekbaráti szempontok alapján döntött, és számtalan tisztázatlansággal volt terhes. A tanulság inkább az lehet, hogy ezek komoly konzekvenciákkal járnak, amelyek hátrányosak mind a gyerek és családja, mind a közösség számára. A korabeli adatok alapján a gondozásbavétel döntő oka a *szociális helyzet* volt. Ez persze csak a rendelkezésre álló adatok alapján mutatja a rászorultságot, mert szinte bizonyos, hogy nem ért el a gyermekvédelmi rendszer minden veszélyeztetett gyereket, és a veszélyeztetettség és a családból való kiemelés szempontjai maguk sem voltak – még a mai szinten sem – kidolgozottak.

Egyfelől az állam beavatkozik a családok életébe és minősít, másfelől azonban nem tud, és nem is akar mindenki számára elérhető támogatási formákat kialakítani.

A telepek, amelyeken leginkább az SOS falvakra emlékeztető módon, telepszerűen éltek a nevelőcsaládok a kihelyezett gyerekekkel, rendszeres ellenőrzés mellett a gondoskodásra szoruló gyerekek egy harmadát gondozták, a húszas évektől.

Az 1923 után megvalósult gyakorlat, amely a gyerekek túlnyomó többségét rokonokhoz, majd néhány évig döntően saját szüleihez helyezte ki nevelésre, azt mutatja, hogy a mai szakmai szempontok szerinti szűkebb környezet, a saját család biztosítása volt a cél, valamint hogy e megoldás esetén nem a szülőt hibáztatták a deprivált helyzetért, hanem segélyezési rendszer híján ezt a formát választották. Így pénzügyi támogatást biztosítottak, és a saját családjában maradhatott a gyerek. A saját szülői kihelyezés addig, amíg finanszírozható volt, azért vált elfogadottá, mert más családi támogatás nem lévén, az anyagi okokból ellehetetlenült családokat mentették meg ilyen módon. 1927-ben a kihelyezett gyerekek 70 százaléka saját szülőnél és rokonnál élt. E rendszert azért kellett megszüntetni, mert a kormányzat nem tudott elég pénzt biztosítani az ugrásszerűen megnőtt számú igénylőnek.

Nem kétséges, hogy az 1945 előtti időszakban a döntéseket alapvetően érzelmek és személyiségek, valamint a rendelkezésre álló anyagi erőforrások befolyásolták, a szakmaiságnak és a tudományos igénynek csak a csírái fedezhetők fel. Voltak kiváló szakemberek, akik írásaikkal és tevékenységükkel megkíséreltek hatást gyakorolni a szisztéma egészére, de ez a kérdéskör akkoriban is jelentőségénél lényegesen kisebb figyelmet kapott. Az intézményrendszer egészének működését és szerkezetét ezért elsősorban az befolyásolta, hogyan lehet a legkisebb anyagi és szellemi ráfordítással minimalizálni a problémát.

A rosszlelkű békifarmok Nagy-Britanniában, Amerikában és Ausztráliában a legtipikusabb példái annak, hogy a nevelőszülői rendszer elsősorban a probléma megoldását célozta, minél alacsonyabb költséggel. A licitálási rendszer – hogy ti. ki vállalja kevesebb pénzért a gyerekek eltartását – nemcsak ezekben az országokban volt jellemző. Miután a közösségnek ellátási kötelezettsége volt, de nem a gyerekek lehető legjobb, hanem valamiféle ellátásában, logikusan nem emberbaráti és tudományos, hanem gazdasági szempontok döntöttek. Szerencsére mindig voltak emberek és szervezetek, akik/amelyek emberiességi szempontokat is érvényre kívántak juttatni, hatásuk azonban csak nagyon lassan és nem túl széles körben terjedt.

A nevelőszülői rendszer elsorvasztása

Közismert tény, hogy 1945 után éppen a korábbi évtizedek elveit és gyakorlatát felülvizsgáló, ideológiai és szakmainak hitt szempontok alapján elsorvasztották a nevelőszülői hálózatot. Magyarországon néhány év alatt a 80 százaléknyi nevelőszülői kihelyezés aránya 20 százalék alá csökkent.¹

A történetek felelevenítése azért fontos, mert a mai hiedelmek, ellenérzések, ideák nagyrészt ebből következnek. A korabeli, nagyon szűkös szakirodalom elemzése nyilvánvalóvá teszi, hogy többféle, egymást erősítő folyamat eredményeképpen a gyermekek családi elhelyezését nem preferálták.

Ennek okai a következők voltak:

- extenzív gazdaságfejlesztés, növekvő munkaerőhiány,
- „a munka nemcsak jog, hanem kötelesség is” elvének erőssége,
- a részmunkaidős foglalkoztatás hiánya,
- a családban, otthon végzett munka értéktelensége, érteketlensége,
- a család mint közösség értékének alulbecsülése, hatásának tudatos csökkentése,
- a közösség mint elsődleges szocializációs csoport felértékelése,
- a gyermekvédelem és szociálpolitika súlyának és helyének, jövőjének rossz értelmezése,
- a gyermekvédelmi problémák okainak és megoldási lehetőségeinek téves értelmezése,
- a pedagógia szerepének és helyének túlértékelése, a képzés és nevelés elveinek és gyakorlatának ideologikussá, egysíkúvá tétele, a speciális szociális képzés hiánya,
- a szociális szféra és ezen belül a gyermekvédelem államosítása, központosítása.²

A fentiekből következően a nevelőszülői forma háttérbe szorult az elmúlt évtizedekben, aminek számos, hosszú távon is ható és a tervezett képzésben figyelmen kívül nem hagyható hatása van. Nem volt hosszú ideig érték, és ma is nehezen fogadható el az a kettősség, hogy míg a laikus ismeretek, gyermeknevelési, családszervezési tapasztalatok fontosak és jól használhatók ugyan a nevelőszülői feladatok elvégzésénél, de mégis szükség van speciális ismeretekre, amelyek a saját család esetén is fontosak lennének, de nem írhatók elő, és nem támaszthatók feltételként a gyermekvállalásnál.

A nevelőszülőkkel kapcsolatos közmegítélést nagyon erősen befolyásolják azok a szempontok, amelyek a szülői szerep, a munkavállalásról kialakult vélemények, a jó és a rossz családról, anyáról vallott nézetek tisztázatlanságából fakadnak. Hosszú évtizedekig csak a házon kívül, munkaviszonyban folytatott tevékenység számított munkavégzésnek, sokszor azok számára is, akik maguk is szenvedtek ettől az értelmetlen tévhitől.

Ennek következtében a gyermeknevelés minden, nem professzionális formájában leértékelődött. A gyermekintézmények és a szaktudás felértékelődése nem járt szükségszerűen együtt azok ténylegesen jó minőségével, a pedagógusképzés szemlélete, a nevelőmunka eszköztára és megbecsültsége, az intézmények lehetőségei nem tükrözték a politikai szándékot. Az értékrend, a családról, a családi és társadalmi szerepekről, továbbá a gyermeknevelésről vallott új ideák és nézetek „bevezetése” nem érte el a tervezett hatásfokot, de komoly zavarokat és máig tartó szemléleti kuszaságokat okozott.

Ehhez járult még hozzá, hogy maga az elmélet és a politikai felfogás is számtalanszor irányt váltott, illetve elfelejtkezett e területről. Ennek következtében a nevelőszülői rendszer mint a gyermekvédelem, illetve szociálpolitika része mindig az éppen aktuális irányvonalnak megfelelően alakult.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy mindemellett a helyi társadalmak, hagyományos közösségek szerepe is megváltozott, leértékelődött. A bajba került családok támogatásának hagyományos módja már nem működött, megváltozott a szempontrendszer. Új támogatási, szolidaritási rend híján, ugyanakkor megterhelve az ideológiai megfontolásokkal, az intézményesített megoldások látszottak célszerűnek. Ezt máig hatóan elősegíti a szakmai, anyagi és felelősségvállalási ellenérdekeltség is, hiszen mind a vérszerinti, mind pedig a nevelőcsaládok „felvállalása” esetében nagyobb anyagi, szakmai felelősség terheli a helyi önkormányzatot, intézményeket, szakembereket és a közösséget is, mint ha a „fekete dobozba”, az ellenőrizetlen és ellenőrizhetetlen intézményrendszerbe kerül be a gyerek.

Ennek a sommás és itt terjedelmi okokból részletesen ki nem fejthető kijelentésnek nagyon komoly következményei vannak, amelyektől nem lehet eltekinteni a nevelőszülői professzionalizálódás és a képzési anyag elkészítésénél. Nem elégséges ugyanis felkészíteni a nevelőszülőket azokra a várható nehézségekre, amelyek a nehezített élethelyzetű gyerekek befogadásával, nevelésével járnak, hanem valamilyen módon segíteni kell őket abban is, hogy a maguk számára tisztázzák és kezelhetővé tegyék mindazt az elmentmondásosságot, amely a mai magyar társadalomban él.

Ez nem kis feladat, és az eddigi képzés tapasztalatai alapján aránytalanul nagy terhet ró a gyakorló nevelőszülőkre.

A nemzetközi gyakorlatban is gondot okoz a női szerepek és feladatvállalás, a családi szerkezet változásából fakadó megannyi probléma kezelése, de a magyar – és feltehetően a kelet-európai – tapasztalatok sokszorosan bonyolultabb helyzetet teremtettek.

Az 1970-es évek elejéig a nevelőszülők megtűrt, de el nem ismert tevékenységet folytattak. Ez nem jelenti azt, hogy a hagyományosan nevelőszülőként tevékenykedő családokat a helyi közösség vagy az őket megbízó intézmény személyükben ne becsülte volna. A társadalmi elismertség hiány-

zott. A hatvanas évek rohamosan csökkenő gyermekvállalási kedve és a fogyasztás bővülése nem kedvezett a sokgyermekes vagy a más gyermekét nevelő családoknak. Amit csináltak, az nem volt „korszerű”, és nem értékelte, mérte vagy vetette össze senki tevékenységüket az elérendő céllal.

A retorika és legtöbbször a szándék szintjén is támogatott idea volt és maradt a lehető legkedvezőbb ellátás garantálása; a megvalósítás elvi és gyakorlati lépései, finanszírozása, értékelése azonban nagyon sokféle érdeket és érzelmet sért. Ezért is nehéz objektív képet festeni és összehasonlítani az ellátási formákat, vagy prioritásokat megállapítani. A nevelőszülők azonban a leggyakrabban személyükben érintve találkoztak a rendszerrel, nem pedig e komplexitásban, és személyük, illetve az általuk nevelt gyerek elleni támadásnak tűnt az, ami történik. Ezért is kell, hogy a szakemberek, a döntéshozók és lehetőség szerint az érintettek is képet kapjanak arról, ki mit és miért gondol a nevelőszülőségről mint nevelési formáról.

A nevelőszülői forma és a pénz

A nevelőszülők „elődei” olyan családok voltak, amelyek a gyerek tartása fejében valamiféle térítésben részesültek. (Természetesen mindig voltak olyan nevelőcsaládok, amelyek nem kaptak, vagy nem kértek ellenszolgáltatást vagy térítést tevékenységükért, de jelen elemzésünk a szakmává váló nevelőszülői rendszer előkészítésekor nem ezt a változatot tárgyalja.) E fizetség ugyan nem volt sok, de ahhoz nyilvánvalóan elégséges volt, hogy motiválja a nevelésre vállalkozókat. Ez semmiképpen nem jelenti azt, hogy a nevelőszülők csak a pénz miatt vállalták a gyerekeket, de hamis kép alakulna ki, ha azt állítanánk, hogy – szemben a mai nevelőszülőkkel – korábban ez kizárólag ember(gyermek)baráti, jótékonysági tevékenység volt. Sokféle fogalom és gyakorlat keveredik e körben, amelynek alapja a gyerekek gondozására fordított pénz forrása. A nevelőszülőket a községek, városok, az egyházi és karitatív szervezetek fizették, de e pénzt a legkülönbébb forrásokból teremtettkék elő. Ezek között adók, adományok, szülők által fizetett gondozási díjak, jótékonycélú rendezvények bevételei, örökség, később állami, költségvetési pénzek voltak. A cél tehát a költségek fedezése volt, nem pedig a nevelőszülők javadalmazása. Ezért azt mondhatjuk, hogy tevékenységük abban az értelemben önkéntes, térítés nélküli vállalat volt, hogy nem kaptak érte pénzt. De a gyerekek tartására kiutalt költségterítés mindenképpen elismert és nem kárhoztatott vonzást jelentett. Nem szorul bizonyításra, hogy e zömében jómódúnak legkevésbé sem nevezhető csoport tagjai számára komoly jövedelemkiegészítést jelentett e pénz, hiszen abból a racionálisabb gazdálkodást lehetővé tévő saját termelés, beosztás mellett mégis többet tudtak saját családjuknak is juttatni. E gondolatmenet alapján azt szeretném bizonyítani, hogy az elmúlt években annyi vitát kiváltó kérdések, hogy pénzért szabad-e gyereknevelést vállalni, illetve jól jár-e a nevelőszülő, roszszul feltett kérdések. A kérdés az, hogy miért vállal a nevelőszülő gyereknevelést, gondozást, kell-e és hogyan kell megfizetni ezért? Ez természetesen a kérdések egyik köre csupán.

A nevelőszülőknek járó gondozási díj mindig a viták kereszttüzében állt, hiszen hasonlóan az intézményi költségfelhasználáshoz, fennállt a veszélye annak, hogy nem arra vagy nem jól használják fel a pénzt, a gyerekek pedig nem tudják saját érdekeiket artikulálni. Ebben a témában is nehéz egyértelmű választ és szabályokat megfogalmazni, mivel a szükségletek meghatározásánál sokféle szempontot kell figyelembe venni, és ezek gyakran változnak.

A gyerek életkora, egészségi állapota, képességei, az adott család, közösség szokásai, lehetőségei, a rendelkezésre álló pénz sokszor egymásnak is ellentmondó igényt jelentenek. Ugyanakkor mégis kell lennie olyan szempontrendszernek, amelynek alapján nagy biztonsággal meghatározhatóak azok az alapvető szükségletek, ellátások, amelyek számonkérése is biztosított.

Nyilvánvalóan meghatározhatóak a táplálás, az egészségmegőrzés, az öltöztetés, az iskolázás, a szabadidőtöltés keretei, és ezek költségei nagyjából kiszámíthatóak, nagy részük ellenőrizhető és számonkérhető.

A gyermekvédelem története során ez sajnos nagyon sokszor elmaradt, és így világszerte sokezer gyerek komoly sérelmeket szenvedett, sőt, elpusztult. Ez, mint tudjuk, a vérszerinti családban nevelt gyerekekkel is megeshet, ami azonban nem ok arra, hogy az állami gondoskodás valamely formájába került gyereket ne kíséreljük meg a lehető legjobb gondozáshoz juttatni. Mára már közhellyé silányult az érv, miszerint a közösség fontos és jó esélyű befektetése – itt kizárólag pénzügyi szempontokat érintek – a rászoruló gyerek kielégítő színvonalú ellátása. Az egészséges testű és lelkű ember felnőtt korára hasznot hajtó és nem támogatásra szoruló tagja lehet a közösségnek. Gondot okoz, hogy nem feltétlenül ott érvényesül e haszon, ahol a befektetés történt, és hogy csak hosszú idő után térül meg, de minden cinizmus nélkül állítom, hogy itt sem rosszabb a „futamidő” és a befektetési hozam, mint általában a nagyberuházásoknál.

A gyermekvédelem fejlődése során sokszor felmerült a javadalmazás kérdése. Az intézményrendszer fejlődésével egyre többen foglalkoztak hivatászerűen is gyerekekkel. A laikus segítők egy részéből később képzetlen vagy képzett, de fizetésért alkalmazott munkatárs lett. Így korán megjelentek a nevelőszülőket ellenőrzők is. E körben sokféle konfliktus-lehetőség adódott.

A szegényteljes angol gyerekexport során például, amikor Kanadába, az USA-ba, Ausztráliába küldték gyerekek ezreit „nevelésre”, a jótékony szervezetek által összegyűjtött pénz jelentős része a szervezők zsebébe vándorolt, és a nevelőszülők semmit nem vagy csak minimális pénzt kaptak. Ennek fejében viszont az ellenőrzés is elmaradt, így a gyerekek teljesen kiszolgáltatottá váltak, mint ezt a „Lost Children of the Empire” (A Birodalom elveszett gyermekei) című kitűnő könyvben nyomot követhetjük.³

A pénzügyi kérdések felvetnek egy sor, az alábbiakban megvizsgálandó kérdést: így az említett felügyelet, a nevelőszülői motivációk, a gyermekhez való viszony, a nevelés ideje, jellege, a szülőkkel való kapcsolattartás, a szakszerűség, a nevelés formái és a munkához való viszony mind a gyermek, mind pedig a nevelőszülő vonatkozásában. Ezzel vissza is kanyarodhatunk ismét az anyagi jellegű kérdésekhez, az alkalmazás, képesítés, illetve térítés problémáján keresztül.

Dilettáns, laikus, profi

Ez utóbbival folytatva meg kell állapítanunk, hogy a magyar hivatásos nevelőszülői gyakorlat meglehetősen ritka a nemzetközi gyakorlatban. Tekintettel arra, hogy erről külön tanulmány készül, helyüzt csak abban a vonatkozásban említem, amelyben segíti a magyar helyzet világosabbá tételét. Nyilvánvalónak látszik, hogy a hivatásos nevelőszülői forma bevezetése azt a célt szolgálta, hogy a hagyományos, laikus segítséssel szemben teljesidejű, szakszerűbb, alkalmazásban álló, nagyobb számonkérési lehetőséget biztosító, az esetlegességeket jobban kiküszöbölő rendszert hozzanak létre, egy olyan országban, ahol a női foglalkoztatottság rendkívül magas, és ezért nehezen vagy egyáltalán nem lehet gyerekek nevelésére vállalkozó, nagyszámú alkalmas jelentkezőt találni. Ugyanakkor – bár nem lehet tudni, hogy ez mennyire volt tudatosan vállalt szempont – foglalkoztatási alternatívát is jelenthetett sok, erre a feladatra alkalmas, de a keresetet nélkülözni nem tudó vagy nem akaró család számára.

A Magyarországon bevezetett forma leginkább a külföldön terápiás vagy speciális nevelőszülőkként ismert csoporthoz, valamint a csoportotthonban dolgozó házaspárokhoz hasonlítható.

A terápiás formát az olyan, különösen nehezen nevelhető vagy fogyatékos, esetleg súlyos bántalmazást vagy más traumát elszenvedett, bűnelkövető gyermekeknél alkalmazzák, akiknél a szakszerű, személyreszabott, speciális ismereteket igénylő és nem csoportos életforma ígér eredményt, megoldást.

Ebben az esetben a nevelőszülő speciális felkészítést kap, vagy maga is felkészült szakember, de családjába legfeljebb 1–2 gyereket fogad be, hiszen ez is a terápia része. (Kiváló lehetőség lett volna egy ilyen forma a néhány hónapja felfedezett család esetében nálunk is, ahol 7 testvért „használt” 2 pedofil holland férfi egy Pest megyei településen. A gyerekek ma 7 hagyományos nevelőszülői családban élnek – nem biztos, hogy sokáig és hogy sikeresen.) A másik forma a csoportotthon, ahol többféle megoldás képzelhető el.

Ezek egyike a német gyakorlatból ismert, ahol párok, házaspárok – általában képesített, de mindenképpen kiképzett emberek – élnek együtt saját vagy az alkalmazó által rendelkezésre bocsátott lakóegységben, házban, 3–8 gyerekkel. A felnőttek bentlakása nem feltétel, ez az otthontól és intézménytől függ. Itt az intézményhez, gyermekotthonhoz inkább hasonlító formáció jön létre, ahol a családi forma nem családostit takar. Emögött sokszor az a megfontolás is áll, hogy rossz tapasztalatokkal, sokféle elhelyezés után ne kelljen a gyerekeknek családi köteléket imitáló helyzetbe kerülnie, mert ez már kudarcos volt, így nem feltétlenül vonzó számára, ugyanakkor a kisközösségi forma elemei elsajátíthatóak, és biztonságot nyújtanak.

A nálunk bevezetett öszvérmegoldás mögött számtalan rossz beidegződés, reflex és ismét tisztázatlan szakmai, érzelmi, anyagi indítékok állnak a nyilvánvaló segítőszándék és jobb megoldásokra való törekvés mellett.

1. El kellett fogadni, hogy nem növelhető a nevelőszülők száma, ha nem lehetséges valamiféle pénzbeni juttatás meghatározása. A gyerekek járó

gondozási díj emelése azonban csak a gyerekre fordítandó többletköltséget jelentheti, ellenkező esetben nem eredeti funkcióját tölti be.

2. A család szerepének erősítési szándéka, a felismerten nehéz vagy lehetetlen többféle megfelelés a munkahelyen és otthon, különösen, ha nevelt gyerek is élt a családnál, hangsúlyosan felvetette a főhivatású nevelőszülőség szükségességét.

3. Erdemi kutatások és gazdaságossági számítások hiányában is nyilvánvalónak látszott, hogy a jó színvonalú nevelőcsaládi nevelés olcsóbb és sokszor hatékonyabb, mint az intézményi. Ezt a nemzetközi gyakorlat és tapasztalat, valamint kutatások is igazolták csakúgy, mint nálunk a szinte soha nem vizsgált, de tapasztalt esetek.

4. Nem volt tisztázott, hogy milyen jellegű felkészültség és ismeretek kellenek a nevelőszülőséghez, különösen a hivatásos nevelőszülőséghez.

5. Nem volt egyértelmű a támogatottsága ennek a formának az intézményekhez való viszonyban, illetve nem határozták meg a helyét és szerepét a rendszer egészében, amit az is mutat, hogy mind a mai napig minden a hivatásos nevelőszülői státuszok bővítése ellen dolgozik (pénzügyi szabályok, státusz hiány, szakmai és munkajogi szabályozás).

6. Nem született egyértelmű szakmai állásfoglalás, sem pedig protokoll arról, hogy ki, miért és milyen stratégia keretében kerül a különböző formákba, így például a hivatásos nevelőszülőkhöz.

7. A gyanakvás és ellenérzések tömege volt feltehetően a fő oka annak is, hogy meghonosodhatott a gyerekek és a család szempontjából egyaránt kedvezőtlen és szakmailag indokolhatatlan gyakorlat, miszerint minimum 5 gyerek (különleges bánásmódot igénylő, illetve halmozottan fogyatékos esetén 3) kerüljön egy családba. Ennek nyomai valamennyi eddig elkészült új gyermekvédelmi törvénytervezetben is fellelhetők, bár sikerült a minimumot kétfőre csökkenteni. Itt az a nehezen érthető szemlélet okoz gondot, hogy – mint a fentiekben már utaltam rá – változatlanul nehezen fogadható el, hogy a nevelőszülőség munka, és nem feltétlenül karitatív tevékenység.

Ugyanakkor – és ez már a képzéshez tartozó dilemma –, ha munka, akkor tisztázatlan maradt, hogy milyen alkalmazási, szakmai feltételeknek kell eleget tenni, és mi különbözteti meg ezt a hagyományos nevelőszülői munkától. Nehezen védhető érv, hogy a kihelyezett gyerekek száma megszabott.

A hivatásos nevelőszülői rendszer kialakítása fontos mérföldköve a magyar gyermekvédelemnek, még ha nem volt is mód bevezetését megelőzően átfogó felmérés, elemzés készítésére. (Sajnos azóta sem.) Tanulságai, tapasztalatai mindenképpen felmérendők, összefoglalhatók és összehasonlíthatók a hagyományos nevelőszülői és más formákkal is.

A hagyományos nevelőszülők esetében a szakszerűség kérdése más dimenziókban vetődött fel, hiszen ők klasszikus értelemben vett laikus segítők, a kérdés azonban az, hogy kellenek-e speciális ismeretek a nevelőszülőséghez, melyek ezek, hogyan lehet motiválttá tenni a jelentkezőket, és ki miért vállalja. A felvetés soha nem volt teljesen tisztázott, és mindmáig nem lehet a szakmában egységes álláspontot találni, mint ahogyan érdemi szakmai vita sem folyt e kérdéstről. A hagyományos nevelőszülők megítélése és felkészültségének elfogadása szubjektív, és az esetek többségében írásban soha

sem rögzített formában valósul meg. Nincsenek szabályozva a kiválasztás, az alkalmasság feltételei, az sem, hogy hány gyerek kerülhet egy családba, és az sem, hogy milyen legyen az a család.

A nevelőszülők kiválasztását és képzését meggyénként eltérő formában oldották és oldják meg. Erről a jelen tervezet kialakítása kapcsán remélhetően teljes körű képet kaphatunk majd.

Arról, hogy milyen ismeretek, személyiségvonások, körülmények és feltételek zárják ki vagy éppen ellenkezőleg, erősítik meg az alkalmasságot, mindezidáig nem volt egységes elképzelés és leírás.

A szakszerűség és szaktudás, alkalmasság vizsgálata, illetve az ezekről vallott felfogás és elfogadott szabályrendszer nyilvánvalóan több szempontból is alapvető. Az, hogy mi volt a kudarc vagy a siker oka, ki követett el hibát, és hogyan korrigálható stb., nem vizsgálható a sikeres vagy sikertelen kihelyezések esetén, ha nem tudjuk, hogy egyáltalán minek alapján fogadható el vagy utasítható el a jelentkező személy vagy szervezet. A megszerzendő ismeretek és a tudás, szaktudás milyenségének megfogalmazása pedig éppen a készülő képzési rendszer szempontjából alapvető. Kérdés azonban, hogy elkészíthető-e jelenlegi ismereteinkkel egy egységes képzési terv, és hogy ebben milyen szerepet szánunk a már nevelőszülökként dolgozóknak, tevékenykedőknek. Kötelező-e számukra is a képzés, vagy csak az újonnan belépőknek az? És ebben az esetben számukra milyen más forma lehetséges? Itt említem meg, bár máshol részletesebben kitérek még erre, hogy a nevelőszülőket ellenőrző és segítő szakemberek szerepe, ismeretszükséglete sem tisztázott, és kérdés, hogy az ő feladataik között mi szerepel a nevelőszülői munka megítélésekor, az alkalmasság, a szakértelem értékelésekor.

Azt a kérdést, hogy a nevelőszülő dilettáns, laikus-e vagy profi, alapkérdésnek tekintem, mert ennek meghatározása a rendszer és a képzés egészét megszabja.

A magyar gyakorlatban alig található speciális nevelőszülői forma, mint amilyen például a készenléti nevelőszülő. Megjelent már csírájában, a Fehér Kereszt igyekszik is teret biztosítani e formának, publicitást is kapott, de alapvetően nem merült fel eddig – ismereteim szerint e képzési terv előkészítésekor sem –, hogy speciális feladatokra is kellene alkalmazni nevelőszülőket. A nemzetközi gyakorlatot tárgyaló dolgozatban feltehetően lesznek majd külföldi esetismertetések, így erről részletesen nem írok, de a képzés és képzettség szempontjából nagyon fontos, hogy tisztázódjék, akar-e a döntéshozó fmailag is létrehozni ilyen specializációt vagy nem.

Az előbbi esetben ugyanis másként merül fel a laikus-profi kérdés. Az általános képzési tervekben kívül el kell készíteni a speciálisakat is, meg kell határozni, hogy milyen formákat támogatnak – kríziskezelőt, különböző időtávú fogyatékos vagy magatartási nehézségekkel küzdőket, bűnelkövetőket gondozókat stb. –, ezekhez elégségesnek tekintik-e a laikus képzést, és milyen végzettséghez, ismeretekhez kötik.

Nem tekinthetjük e kérdést önmagában állónak, és bármennyire akadémizálósnak tűnik is, meglátásom szerint a Népjóléti Minisztériumnak és az érintett szakembereknek komoly felelőssége van abban, hogy mi lesz e tárgy-

ban a döntés, mert ez számtalan, eddig végig nem gondolt következménnyel járhat.

A magyarországi segítő szakmák sokfélesége és hiányosságai éppen elég zavart okoznak koordinátlanságuk, képzési rendszerük és feladataik egymás mellettisége, illetve egymást átfedő, de ezt ki nem használó volta miatt. Egy újabb szakma – a nevelőszülői – belépése, amelynek ráadásul sem a státusza, sem a szakmaisága nem teljesen tisztázott, csak fokozhatja e zűrzavart.

Itt most csak a nevelőszülő tanácsadók, illetve családgondozók vonatkozásában kívánok kitérni rá, de valakinek valahol meg kellene vizsgálnia a tágabb összefüggéseket is.

Mind a laikus, mind a professzionális nevelőszülői gyakorlatra van példa a világban, és tendenciájában a családsegítés általában a laikus segítést látszik preferálni. Ennek számos oka van, amelyekre itt csak utalok. Ugyanakkor ez persze nem jelenti azt, hogy a képzés nem finomodik, változik, és végképp nem jelenti azt, hogy a laikusok nem kapnak képzést és szakmai támogatást.

A jóléti államokban a szociális munka és a segítő szakmák komoly befolyásra tettek szert, és részben kliensképviseletű, radikális csoportokként, részben egyetemi kvalifikációjuk révén olyan szakmai csoportokként jelentek meg, amelyek a hasonló képzettségűekhez – például pszichológusokhoz – képest rosszabb piaci pozícióban vannak, de komoly erőt képviselnek, s tevékenységük, ha sokat vitatott is, nehezen nélkülözhető. Ugyanakkor a recesszió és a korábbi évtizedek erőteljes fejlesztésének eredményeképpen sokhelyütt felerősödött a professzionális segítőik elleni hangulat. Ennek oka az az ugyancsak a gyakorlatban kitűnt tény is, hogy a kliensek egy része nem tud, vagy nem akar olyan szakemberrel együttműködni, akinek társadalmi pozíciója és képzettsége más, mint az övé. Az ilyen szakember nem hiteles a szemében, vagy valójában nem tudja a problémáit számára megnyugtató módon rendezni. Évek óta tartó tendencia, hogy a magasan képzett szociális munkások moderátorként, valamint a szervezésben, adminisztrációban, diszpécseri munkában egyre nagyobb szerepet kapnak, feladatuk egyre inkább az, hogy a helyi közösségek, szomszédság, a tágabb család tagjait segítsenek bevonni a konfliktuskezelés során a helyzetek megoldásába. Ez kétségkívül látványos és költségkímélő megoldásnak tűnik, amellet számos olyan problémát is felvet, amelynek súlya nem kisebb az eddigieknél.

Témánk szempontjából ez azért nagyon jelentős kérdés, mert Magyarországon ugyan nem fenyeget a túlprofesszionalizálódás veszélye és a túlgondozás réme, de kérdéses, hogy merre kell a rendszert fejleszteni. S az is kérdéses, hogy milyen hatásokkal jár, ha csak a sok órában képzett és papírral rendelkező segítőit tekintjük kompetensnek. Ez a nevelőszülők vonatkozásában azt jelenti, hogy nagyon meg kell fontolnunk, mit várunk a képzéstől, mire akarjuk megtanítani a jelentkezőket.

A képzés szolgálhat eszközül az alkalmasság megállapítására direkt és indirekt eszközökkel, szolgálhat ismeretek átadására, készségek fejlesztésére, szemléletformálásra.

Az egyik legelfogadottabb módszernek a nálunk is sokat emlegetett és nehezen terjedő szupervíziós, esetmegbeszélő módszer tűnik, ez azonban hagyományok és pénz hiányában nehezen épül be.

A leginkább elfogadott és finanszírozott metódus a tanfolyami keretben, adott óraszámban közölt és számonkért ismeretek átadása, de ez meggyőződésem és tapasztalatom szerint a nevelőszülők esetében nagyon kevésbé hatékony eszköz. Az alapvető dilemmát az jelenti, hogyan lehet a legtöbb segítséget nyújtani, az alkalmasságot mérni, és a gyerekek számára legmegnyugtatóbb, adott esetben legszakszerűbb gondoskodást biztosítani tanfolyami keretek között felkészített nevelőszülő-jelölteknek.

A másik fontos kérdés az, hogy miként biztosítható a folyamatos konzultáció és a segítségnyújtás, zsilipelés a képzés lezárása után. Itt újabb nehezen feloldható problémába ütközünk, melyet korábban jeleztem, ez pedig a segítők, a társterületen dolgozók felkészültsége, attitűdje.

Nem remélem, hogy e képzés tervezésének keretében a szociális ellátás valamennyi gondja feltárható, majd megoldható, de saját eddigi képzéseink és a gyakorlat egyaránt azt mutatja, hogy a nevelőszülők sikeres képzése sokszor feloldhatatlan konfliktusokhoz vezet az őket körülvevőkkel, illetve ellenőrzőkkel. Ennek az az oka, hogy a segítő szakembereket képző felsőoktatási intézmények eltérő szemléletű és orientációjú képzést nyújtanak, valamint hogy speciális gyermekvédelmi szakképzés csak elvétve található. Így az a nehezen kezelhető helyzet áll elő, hogy a kollégák a hagyományok és eddigi gyakorlat ismeretében nem kollégának, hanem kliensnek, illetve besorozott „nem-szakembernek” tekintik a nevelőszülőt, és az átlagos szülőnek sajnálatosan kijáró alárendelt szerepbe szorítják.

Ez egyfelől inadekvát helyzetet teremt, másfelől pedig nagyon sokszor olyan konfliktust eredményez, amelyben a nevelőszülő bizonyul tájékozottabbnak, érzékenyebbnek, ő az, aki a gyerek érdekeit jobban képviseli.

Ez pedig a hierarchia és a szokásrend alapján komoly krízishez vezethet, gyengíti a nevelőszülői munka hatékonyságát, a nevelőszülő önbizalmát, önértékelését, és nemegyszer a gondozott gyerekekre nézve is veszélyeket rejt.

Többféle megoldás is elképzelhető erre a problémára. Az egyik, általunk sikerrel alkalmazott módszer a nevelőszülők és a segítők közös képzése, ami ugyan nem volt konfliktusmentes, de számomra nagyon meggyőző és megnyugtató. E formának az a feltétele, hogy elfogadtassuk, nem a diploma vagy a formális szakképesítés jogosít gyermekvédelmi szaktevékenységre, hanem azok a speciális ismeretek és készségek, amelyek a mai felsőoktatásban nem mindenhol és nem azonos súllyal jelennek meg. Így a segítők szaktudása és diplomájának értéke nem kérdőjeleződik meg, és nem elfogadhatatlan a képzetlen nevelőszülő-jelöltekkel való közös munka. Meggyőződésem, hogy a képzés egy részének mindenképpen közösen kell történnie, a tartalom és a forma persze igen változatos lehet.

A nevelőszülők motivációi

Külön is fontosnak tartom megemlíteni, hogy aránytalanul kevés szó esik a nevelőszülői motivációkról. Egy Angliában végzett vizsgálat tapasztalatai az 1980-as évek közepén azt mutatták, hogy a gyermekneveléssel és háztartásvezetéssel foglalkozó, nem kvalifikált nők döntően azért vállalkoznak erre a

feladatára, mert úgy érzik, hogy e területen hasznosítható és társadalmilag elismertethető tudással rendelkeznek. Ezek az ismeretek versenyképesek a piacon azokkal a házonkívüli alkalmazotti pozíciókkal összevetve is, amelyeket az egyre több nőt foglalkoztató munkaerőpiac kínál. Ugyanakkor biztonságot is adnak, hiszen nem kell kimozdulni a jól ismert környezetből. Kérdés, hogy nálunk ez a szempont mennyire játszik szerepet, egy teljesen másképpen alakult munka-foglalkozás megítélés mellett.

Kérdés, hogy érték-e a magyar közgondolkodásban ez a fajta szakértelem, és – ismerve a nyugati és hazai képzési törekvéseket – mennyiben releváns ez a tudás, az-e, amire szükség van, és hasznosítható-e.

Tudnunk kell azt is, hogy milyen más egyéb motivációk vannak – munkanélküliség, pénz, hasznosság-igény, nagy ház kihasználatlanul, érzelmi indítékok, jótétemény, hit stb. Itt kell feltenni azt a kérdést is, hogy mennyiben tudjuk befolyásolni ezeket a motivációkat, tudjuk-e, akarjuk-e vonzóvá tenni a nevelőszülőiséget, a készülő képzés és a jogszabályok ezt segítik-e stb.

A nevelőszülők viszonya a gyerekekhez

Bármennyire szépnek tűnt is Ellen Kay álma, a 20. század sem a gyermek évszázada. Noha vitathatatlanul sok szempontból minden korábbinál jobbak az életkilátások és az életfeltételek, legalábbis a világ fejletteknek tekinthető részén, a gyerekekről vallott felfogás, a gyerek helye és szerepe a felnőttek világában nagyon kevésbé tisztázott. A gyermekvállalási szokások és motivációk változása, a gyermeknevelési elvek és gyakorlat felgyorsult és állandó mozgásban lévő vonulatai, a gyerekek jogait kimondó és betartani igyekvő nemzetközi és nemzeti szervezetek, a társadalmi szerepváltozások és nem utolsósorban a gyermekintézmények és az iskola meghatározó szerepe nemegyszer szerep- és feladatzavart mutatnak. A képzés csak az egyik és nem is garantáltan meghatározó eleme a befolyásoló tényezőknek.

A mai gyakorlatban a nevelőszülők, akik többnyire hosszú időre kapják a gyereket nevelésre, az elfogadott és elvárt normák szerint igyekeznek sajátjukként szeretni és nevelni őket. Ez a viszony tisztázható, ha a nevelőszülők el tudják fogadni a helyettesítő szerepüket, és azt, hogy ez ugyanakkor nem fosztja meg őket kiemelt fontosságuktól, de nem is biztosít feltétlenül kizárólagosságot, sőt, prioritást sem számukra.

Ez szubjektíve nehezen feldolgozható egy olyan kultúrában, ahol a gyerek tulajdonnak és alárendelt szereplőnek minősül, illetve ahol helye és szerepe tisztázatlan. A konfliktusok és krízishelyzetek nálunk megszokott kezelési módja az elhallgatás, ami a problémát nyilvánvalóan nem oldja meg. A nevelőszülők részben a gyakori anyagi indítékot feltételező vádak miatt is saját gyerekként akarják a gyerekeket kezelni, de érzelmi indítékaik is nagyon erősek. Az elfogadott és támogatott apu-anyu megszólítás tovább erősíti ezt, de önmagában nem szolgálja a gyerek kötődését. Pedig a gyerek szeretetének megnyerése, a hála, a másik, a „rossz” szülő megtagadása olyan konfliktusokhoz vezet, amelyekben a nevelőszülő nem fedezi, nem fedezheti fel a valódi okot. A kvázi-örökbefogadásként működő nevelőszülőiség sokféle okból alakult ki, de nem volna célszerű e gyakorlat továbbvitele.

A nevelőszülők és a vérszerinti szülők kapcsolata

A közismert és fentebb vázolt történeti okból a családjukból kikerült gyerekek családi kapcsolatai meglehetősen esetlegesen alakultak. Noha egyre több szó esik a vérszerinti család fontosságáról, a gyerekek a múltjához, származásához, identitásához való jogáról, ennek gyakorlati megvalósulása nagyrészt a helyi nevelő, illetve a segítő meggyőződésén, aktivitásán, akaratán múlik.

A gyerekhez való viszony tisztázása ebben a vonatkozásban is nagyon fontos, mert sok nevelési és kapcsolatbeli kudarc kerülhető el, ha a nevelőszülő az eddigi gyakorlattól eltérően tiszteletben tartja a vérszerinti szülő és a gyerek jogait. Ez látszólag nehezebb feladat, mint a meggyökeresedett korábbi, de hosszabb távon bizonyíthatóan hatékony.

A nevelőszülők képzésében nemcsak azt kell tisztázni, hogy miért fontos a vérszerinti szülőkkel a kapcsolattartás, hanem azt is, hogy ez a mai körülményeink között miért olyan bonyolult és kevésbé magától értetődő. A jelenlegi magyar gyakorlat, szemben a nemzetközi szerződésekben vállaltakkal, nem törekszik arra, hogy a gyereket korábbi környezetéből a lehető legkevésbé mozdítsa el.

Mára a szakemberek jelentős része megértette és sokféle formában segíti a családban tartást, de ha a gyereket kiemelik a családból, nem fordítanak figyelmet arra, hogy ne veszítse el viszonyítási pontjait, korábbi környezetének biztonságot adó és visszatérést biztosító momentumait. Ennek több oka van. Egyrészt ismét az általános lélektani kultúra és felfogás bagatellizálja ezeket a kérdéseket, és hatásukat egyáltalán nem vagy nehezen ismeri fel, másrészt a vélt kényelmesség, harmadrészt pedig a körülmények hatalma. Nehezebb és nem is elfogadott például az olyan nevelőszülők választása, akik földrajzilag közel laknak, s így a gyerek számára a korábbi lakóhely, az iskola, a rokonok és barátok könnyen elérhetők. (Inkább az a káros törekvés érvényesül, hogy minél jobban izolálják régebbi környezetétől, holott az belátható, hogy például egy alkoholista szülő nevelésképtelenségének nem kell feltétlenül megfosztania a gyereket fontos kötődéseitől, az ismerős és biztonságot adó környezettől.)

E gyakorlat mögött természetesen az a jószándékú indíték is meghúzódik, hogy a gyerek ne stigmatizálódjon szülei viselkedése miatt, illetve hogy a nevelőszülőt megóvják az inzultusoktól. A hatás azonban leginkább azon mérhető le, hogy sem a nevelőszülők, sem a segítőik általában nem tartják hibának, helytelennek ezt a lépést. Empirikus adat sajnos itt sem áll a rendelkezésünkre, de saját kutatásom, mely a fiatalkorú bűnelkövetők családi viszonyait vizsgálta, beszédesen igazolja az általam képviselteteket. Az intézetből elszökött fiatalok 85 százaléka haza, a rokonokhoz vagy a barátokhoz szökik. A rendszeresen hazajárók aránya 56 százalék. Ez különösen jelentős, ha figyelembe vesszük, hogy a nevelőintézetbe utaltak 30 százaléka volt élete során hosszabb-rövidebb ideig állami gondoskodásban. Ugyancsak nem téma e tanulmánynak, de szervesen összetartozik a leírtakkal, hogy a kapcsolattartásnak fontos feltétele a család, rokonság és a helyi közösség, illetve a helyi szakemberek, intézmények fogadókészsége. Ehhez persze további

munka és képzés szükséges, de semmiképpen sem adekvát válasz az eddig felvetett problémák esetében, hogy ma Magyarországon a feltételek nem adottak, a kultúra és a hagyományok másmilyenek.

A munka mint a nevelés eszköze a nevelőszülő eszköztárában

A nevelőszülői rendszer történetében visszatérő motívum, hogy a nevelésre vállalkozók kizsákmányolják a rájuk bízott gyereket, és munkaerejét kihasználják. Ez kétségtávol fennálló veszély, persze a saját gyermek esetében is, azonban ma Magyarországon nem jellemző. Ennél tipikusabb probléma, hogy amennyiben a család maga termelő tevékenységet folytat, abban a nevelt gyermeknek kell-e, szabad-e részt vennie, illetve hogy a házi, házkörűli munkák elvégztetése meddig és milyen mértékben része a nevelésnek, és honnan kezdve kizsákmányolás.

Nem kérdéses, hogy a szocializációnak szerves része a munkára való felkészítés, a munkavégzés megtanulása. Az utóbbi évtizedekben, különösen a városokban nem jellemző a gyerekek bevonása a munkába, sokszor még a saját szükségletet kielégítő házimunkába, rendrakásba sem. Ennek komoly következményei vannak, de mivel ez többoldalúan megvizsgált kérdés, így csak utalok rá. Az állami gondoskodásba kerülő gyerekek esetében ez speciális kérdéseket is felvet.

A gyerekek nagy része olyan környezetből érkezik, ahol a szülők számára sem volt adott a rendszeres tanulás, a kreativitás, a munkavégzés öröme és gyakorlata. Másrészt a felnőttkori önállóságukhoz csak akkor biztosított az esélyük, ha megszokták, hogy szülői segítség és anyagi támasz nélkül is boldogulni tudnak. További szempont lehet, hogy a gyerekek egy része sokféle megpróbáltatás és rendszertelen iskolabajlás után behozhatatlan hátrányokkal kerül a nevelőcsaládokba, és felzárkóztatásának, szakmai előmenetelének kicsi az esélye. A munkának terápiás hatása is lehet, ami persze nemcsak a nevelőszülők esetében igaz. Ugyanakkor nagyon gondosan körül kell határolni és elmondani, ellenőrizni azt, hogy mi a nevelési folyamat, tanítás része, és hol kezdődik a munkáltatás. Ez különösen akkor nehéz, ha a család önkizsákmányoló módon él, és saját gyerekeit is kemény munkára fogja. Ilyenkor meg kell vizsgálni, hogy ez alkalmatlansági kritérium-e.

A nevelőszülőség lehetséges formái

Korábban röviden már jeleztem, de kiemelésre érdemesnek tartom, hogy a képzés tervezésekor tisztázzuk: van-e mód a többféle nevelőszülői forma elterjedésére, elfogadására. Egyik sem magasabb rendű, mint a másik, de több szempontból eltérő. A képzés tartalma és formája is más lehet, az alkalmazás és alkalmasság feltételeiről és az előképzettségéről nem is beszélve.

A *krízis- vagy készenléti nevelőszülők* rövid távú feladatra vállalkoznak, olyankor, amikor a gyerek szüleit átmenetileg akadályozzák a körülmények, illetve amikor azonnali beavatkozásra van szükség, és időt kell nyerni addig,

amíg a gyerek végleges elhelyezése megoldható. Az ok tehát lehet betegség, bűncselekmény, családi krízishelyzet stb. A nevelőcsaládok néhány órától néhány hétig tartó gondozást vállalnak. E feladatra sok országban olyan, nagy gyakorlattal rendelkező nevelőszülők vállalkoznak, akik időlegesen vagy véglegesen nem akarnak tartós gondozást vállalni, de szívesen vesznek részt ilyen rövid, inkább érzelmi odaadást igénylő programban. Ilyenkor nagyon fontos, hogy felkészültek legyenek a gyerek nehezített helyzetére és megnyugtatóra, gyászára stb. Lehetnek olyanok is, akik korábban szakemberként a segítő szakmában tevékenykedtek, és tartósan nem, de átmenetileg szívesen vállalnak feladatokat.

Terápiás nevelőcsaládokat alkalmaznak több országban, ha a gyerek ellen erőszakot követtek el, ha bántalmazták, ha fogyatékos, mozgássérült vagy nem büntethető korú, de bűncselekményt elkövető gyerek. Ilyenkor ismét nagyon fontos, hogy a nevelőszülő tudja az adott típusú problémát kezelni, speciális felkészítést és speciális szupervíziót kapjon.

A magyar nevelőszülők egyik legtöbbször említett, de nem szabályozott problémája, hogy betegség, szabadság vagy kifáradás esetén átmenetileg hogyan helyettesíthetők. Ez nemcsak a nevelőszülő számára fontos, hanem a gyerek számára is, mivel nehezen megszerzett biztonságát komolyan veszélyezteti egy-egy rosszul sikerült helyettesítés. A helyettesítő nevelőszülő vagy a készenléti nevelőszülő néhány napra, hétvégére is alkalmazható.

A magyar gyakorlatban e formák kialakítása ismét nemcsak praktikus probléma – az uralkodó szemlélet is gátolja.

A nevelőszülőket segítő szakemberekről

A szociális munkás képzés és a specializáció megindulásával egyre több, erre a célra felkészített szakember megjelenése várható, és ma is számtalan kiváló kolléga dolgozik a területen.

Ugyanakkor olyan munkatársak is vannak, akik egészen másképp látják a nevelőszülői szerepeket, jogokat és lehetőségeket, sokuknak semmiféle szakirányú kvalifikációja nincsen. Ezért a fent leírtakkal összhangban fontosnak tartom, hogy rendszeresen biztosítsanak szakirodalmat a számukra mindazokról az alapelvekről, amelyek a képzésben bázisként szerepelnek. Ugyancsak elengedhetetlennek tartom a családgondozók, nevelőszülő tanácsadók, felügyelők, ahol lehet védőnők, gyámügyesek stb. bevonását, illetve a széles körű ismeretterjesztést és a média figyelmét. A rendszeres szupervízió, az önismereti, esetmegbeszélő csoportok szerves részét kell hogy képezzék továbbképzésüknek.

A munkáltató, az alkalmazó

Sokat vitatott kérdés, hogy fenn kell-e, fenn szabad-e tartani a GYIVI monopóliumát a nevelőszülők alkalmazásában. A jelenlegi törvénytervezetek nem egyértelműek ebben a kérdésben. Talán a jövőben lesz mód arra, hogy

szakmailag megfelelő szervezetek szektorsemlegesen működtethessenek nevelőszülői szolgálatokat. Ehhez azonban az kell, hogy a szolgálat munkatársai – önkormányzatokban, nevelőotthonokban, CSSK-ban, egyesületben, alapítványoknál stb. – rendelkezzenek a megfelelő ismeretekkel, szakmai szabályokkal, etikai kódexszel.

A nevelőszülői ellátás a gyermekvédelem intézményrendszerében

A mai magyar gyermekvédelemben sajátos helyet foglal el a nevelőszülőség. A szakmai és laikus közvélemény nagyon megosztott. Egyfelől szavakban általában támogatják, de komoly fenntartások hangoztatásával (anyagi motívációk, gyermekmunka, szakértelem hiánya). Másfelől feltétel nélkül támogatják, és kizárólagos megoldásként beszélnek róla. Harmadrészt pedig olyan misztifikált szerepnek és áldozatvállalásnak tüntetik fel, amilyenre csak megszállottak vagy hívők képesek. A nevelőszülői rendszer helye és súlya, eredményessége, illetve összevetése más gyermekvédelmi ellátással mindeddig nem képezte vizsgálat tárgyát. Ugyancsak elmaradt annak elemzése, hogy a különböző életkorú, élethelyzetű, előtörténetű gyerekeknek melyik ellátási forma a legmegfelelőbb, és hogyan lehetne az intézményrendszer ellátási formáit egymással összhangba hozni.

A szakmai vizsály nagyon erősen hátráltatja a nevelőszülők munkáját, mert érdemben nem méri meg tevékenységüket, s a helyi viszonyoknál az egyéni meggyőződések és a hatalmi helyzet függvényében alakul a támogatottságuk. Nehezebb helyzetben vannak, mint az intézményben dolgozók, részben a formális kvalifikáció hiánya miatt, részben azért, mert az intézményekben dolgozók munkája kevésbé van szem előtt, kevésbé ellenőrizhető, kevésbé kérdőjelezhető meg, és szakmai érdekképviselőjük, érdekérvényesítő képességük is lényegesen jobb. Ugyanez igaz a társszakmában dolgozók esetében is. Így a nevelőszülők nagyon nehezen tudják magukat megvédeni és képviselni. Az általános magyar gyakorlat szerint a szakma és a közvélemény nem arra kíváncsi, hogy mit csinálnak jól, hanem arra, hogy mikor hibáznak, így hibáik azonnal generális jelenségekké válnak.

Az ellentmondás feloldását ismét csak a rendszer átfogó elemzése és reformja segíthetné. Addig azonban a nevelőszülőknek nemcsak azokkal a nehézségekkel kell megküzdeniük, amelyek a gyerekek neveléséből, gondozásából és saját nehézségeik kezeléséből adódnak, hanem mindazzal az ellenállással, gyanakvással és rosszallással is, amely a környezetükből érkezik.

A gondozott gyerekek nem egészen egy negyede él ma nevelőszülőknél. Várat magára az az elemzés, amely megvizsgálja a gyerekek korösszetételét, életkilátásait, és ennek alapján prognosztizálja és valósítja meg a nevelőszülői hálózat, illetve a rendszer egészének átalakítását, formálását.

Ahhoz, hogy a ma leginkább ellenérdekelt intézményrendszer és szakembergárda megnyerhető legyen, mindenekelőtt lehetővé kell tenni, hogy intézmények is működtethessenek nevelőszülői hálózatot, illetve a finanszírozás

ne tegye őket érdekeltté a gyerekszám növelésében, de legalábbis megtartásában.

Az örökbefogadáshoz való viszonyban pedig el kell érni, hogy csak anyagi kiszolgáltatottság miatt ne maradjon nevelőszülő a potenciális örökbefogadó. A hosszú távú nevelőszülő, aki várhatóan nagykorúságáig neveli majd a hozzá került gyereket, válhasson megbízható támasszá a végleges családbakerüléssel, ha ez egyébként kívánatos lenne.

A mai gyakorlatban nincs egyetlen fázis sem, amelyben a történések tervezettek és prognosztizáltak lennének. Ez nagymértékben rontja a gyerekek életminőségét, a rendszer hatékonyságát és a benne dolgozók sikerélményét.

Ha elfogadható alapelv, hogy a gyerek számára nyújtandó biztonság és állandóság a legfontosabb – amint ez a legelfogadottabb a nemzetközi gyakorlatban –, akkor kötelezőnek kell lennie még a gyerek kiemelése előtt egy olyan terv elkészítésének, amely figyelembe veszi a gyerek előéletét, adottságait, életkilátásait és a rendelkezésre álló lehetőségeket, és kizárólag ezek alapján választja ki számára a gondozás legmegfelelőbb formáját. Ez véget vethet az áldatlan vitáknak, mert viszonylag biztonságosan meghatározható az optimum. Ha nem adottak is a feltételek, ezek a bizonyított és alátámasztott tények dokumentálása esetén könnyebben megteremthetők, mint a jelenleg folyó, érzelmeken alapuló csatározásokkal, amelyek sokszor bizonyíthatóan a szereplők és nem a gyerekek érdekeit szolgálják. A képzés szempontjából ez azért jelentős, mert nyilvánvalóvá kell tenni a struktúrát és annak ellentmondásait a résztvevők számára, segíteni kell őket abban, hogy érdekeiket jobban tudják képviselni, egyénileg is, és csoportként is.

A fentiek sokak számára remélhetőleg semmiféle újdonságot nem jelentenek, mégis elengedhetetlenül fontosnak tartottam összefoglalni mindazt, ami nélkül nem tartom elkészíthetőnek a képzés anyagát. Szeretném, ha írássom vitaanyagként szolgálhatna mindazoknak, akik közvetlenül vagy közvetve részt vesznek e tevékenységben. Nem szabad sajnálni az időt az alapkérdések tisztázására, mert azt talán bizonyítottan tekinthetem, hogy ezekben információhiány, félreértések, téves értelmezések és eltérő, egymást kizáró vélekedések is vannak.

Jó lenne, ha e kérdésben félre lehetne tenni a sérelmeket, egyéni érdekeket, rokon- és ellenszenveteket, és egy valóban alapvető és fontos területen segíteni tudnánk a gyerekek, családok, kollégák dolgát. Ha patetikusan tűnik is e mondat, le kell néha írni, mert a segítőszakmában tapasztalható tendenciák igazán ijesztőek.

Jegyzetek

1 Domszky András: *A gyermek- és ifjúságvédelem rendszere Magyarországon*, in: *A gyermekvédelem nemzetközi gyakorlata* (szerk.: Hazai V., Herczog M.), Pont Kiadó, Budapest, 1994, 270–324. oldal

2 Herczog Mária: *A gyermekvédelem szerkezeti és szakmai dilemmái*, Kandidátusi értekezés, kézirat

3 Bean, V., Melville, J.: *Lost Children of the Empire*, Unwin Nyman, London, 1989

Szöllősi Gábor

A gyámhatóságok szociális segítő tevékenységének empirikus vizsgálata

A tanulmány kilenc településen folytatott felmérés empirikus adatai alapján azt vizsgálja, hogy a gyámhatóság milyen különböző paradigmák szerint kezeli a gyermekek szociális problémáit (beleértve a gyermekek veszélyeztetettségét). Megkülönbözteti a segélyező, az átutaló, a regulatív és a gondozó-rendelkező megoldástípusokat. Kimutatja, hogy a gyámhatóság tevékenységében milyen arányban van jelen a szociális segítő tevékenység két lényeges eleme: a segítő kapcsolat, illetve a más intézményekhez történő átutalás.¹

I. A probléma körvonalai és a kutatás célja

1. A gyámhatóság feladatával kapcsolatos álláspontok

1.1. A közvélemény gyakran úgy tartja, hogy ha a gyermeknek súlyos egzisztenciális problémái vannak (a család szegény, nem gondozzák megfelelően a gyermeket, gond van a magatartásával stb.), akkor ez gyámügyi kérdés: az eset gyámhatósági ügy, amelyet a gyámhatóság rendez gyámhatósági eszközökkel.

A veszélyeztetett helyzetű gyermekekkel kapcsolatban a gyámhatóság legkomolyabb eszköze az, hogy a gyermeket kiemeli a családi környezetből. Ilyen döntést azonban a veszélyeztetett gyermekeknek csak 2–3 százalékával kapcsolatban hoznak.² A vizsgálattal azt akartuk feltárni, hogy a gyámhatóság a fennmaradó 97 százalék érdekében milyen megoldásokat alkalmaz.

A gyámhatóság mint olyan csak elvonatkoztatás, hiszen ilyen néven nem létezik külön szervezet. A gyámhatóság nem egyéb, mint a hatáskörök egy csoportja. A gyámhatósági feladat- és hatáskörök ma a települési önkormányzat jegyzőjét illetik meg.

Mivel a helyi önkormányzat a törvény keretei között önállóan alakíthatja szervezetét és működési rendjét, ezért rajta múlik, miként szervezi meg a gyámügyi igazgatást. Általában a jegyző nem maga végzi a gyámügyi feladatok egészét. A szükséges eljárási cselekményeket egy vagy több tisztviselő folytatja le. A nagyobb települések a polgármesteri hivatalon belül külön

szervezeti egységet szoktak létrehozni a gyámügyek intézésére. Jellemző azonban, hogy a gyámügyesek (a gyámügyeket intéző tisztviselők) más feladatokat is ellátnak.³ A gyámüggyel foglalkozó szervezeti egységek is általában többfunkciósak.

Rácz (1970) – a hatáskört megállapító jogszabályok elemzésével – megkülönbözteti a gyámhatóság érdekképviselői, hatósági és gyermekvédelmi feladatait. A tanulmányban a továbbiakban csak a kifejezetten gyermekvédelmi feladatokkal foglalkozunk.

1.2. A gyámhatóság gyermekvédelmi feladataival kapcsolatos álláspontok két csoportba sorolhatók.

1.2.1. Az egyik álláspont szerint a gyámhatóságnak kizárólag az a feladata, hogy a veszélyeztetett kiskorú érdekében meghozza a szükséges hatósági intézkedéseket; ha a jogszabályból a legmegfelelőbb intézkedést választja ki, az alkalmas arra, hogy megvédje a gyermek érdekeit. Egyes szerzők szerint a feladat ugyan hatósági, de az eljárást át kell hatnia a pedagógiai, pszichológiai érzékenységeknek. Ez nem jelent külön feladatkört, csupán a hatósági intézkedés alkalmazásának módját.

A jogalkalmazók általában a jogszabályban megfogalmazott intézkedési lehetőségek bővítését igénylik, mert nem tartják adekvátnak az intézkedési formákat a szükségletekkel. (Mátyókné, 1980, 738. o., Karácsonyné és Dancsné, 1986, 629. o., Bernád, 1987, 158. o.)

A jogalkotás, a törvényességi ellenőrzés oldaláról viszont úgy vélik, hogy a jogszabály bőséges megoldási lehetőséget kínál, csupán a végrehajtásban van a baj.

Babay szerint a jogszabály „a védő-óvó intézkedések széles skáláját adta, és így a gyámhatóság eljárása során a legteljesebb mértékben differenciálhat. Úgyszólván minden adott esetre vonatkozóan alkalma van a legmegfelelőbb intézkedést kiválasztani.” (Babay, 1975, 822. o.) A problémát az jelenti, hogy a „számos intézkedési lehetőség ellenére... az intézkedések nagy része egy-síkú és sablonos” (Babay, 1971, 551. o.).

László szerint „Az állami gondoskodás differenciált rendszere – túlszabályozás nélkül – úgyszólván egyénre szabottan lehetővé teszi a gyermek érdekét szolgáló legjobb nevelőintézkedés kiválasztását.” (László, 1974, 1102–1111. o.) A jó jogszabály mellett az okoz gondot, hogy „a gyámhatóságok dolgozóinak jelentős része a kellő pedagógiai-pszichológiai ismeretek hiánya miatt nem mindig a legcélravezetőbbet választja ki a több mint húsféle megelőző intézkedés közül.” (László, 1972, 618–620. o.)

Némethnél mind a jogalkalmazói, mind pedig a minisztériális álláspont megjelenik: eszerint a gyermekvédelmi szakemberek nagyon sokszor jelezték „hogy a jogszabályok változása során szükség van a védő-óvó intézkedések körének kiszélesítésére, új intézkedési jogkörök rendeletbe iktatására... A magunk részéről úgy tapasztaltuk, hogy nem az intézkedési lehetőségek szűk köre okozza az igazi problémát, a kellő hatékonyság hiányát, hanem az al-

kalmazás során mutatkozó torzulások, félreértelmezések.” (Németh, 1987, 43. o.)

1.2.2. A másik álláspont szerint a gyámhatóságnak nemcsak az a feladata, hogy hatósági intézkedést hozzon, hanem az is, hogy szociális segítő tevékenységet végezzen. Ez utóbbi vagy a hatósági eljárás integráns része, vagy pedig attól függetlenül is létező feladat. Az ilyen álláspontot képviselők egyrészt az ügyintézők nagy leterheltségét panaszolják, másrészt olyan új szervezeti megoldásokat javasolnak, melyekben a gyámhatóság ismét tiszta hatósági jogkört gyakorol, és a szociális segítő tevékenységet a párhuzamosan működő ellátó szervezet végzi.

A hatósági intézkedéseken túlmenő feladatokkal kapcsolatos bizonytalanságot tükrözi a Bernádtól származó idézet: „A gyámhatóság... igen széles körű és az adott esetre megoldást nyújtó intézkedést vagy intézkedési megoldásokat választhat.” (Bernád, 1987, 158. o.) Az írásból nem derül ki, hogy a szerző milyen fogalmi különbséget lát az „intézkedés” és az „intézkedési megoldás” között.

Takácsnál – a gyámhatóság feladatainak részletes elemzése dacára – nem egyértelmű, hogy mennyiben tulajdonít a gyámhatóságnak hatósági, és mennyiben más feladatot.

Előbb a tiszta hatósági jelleget hangsúlyozza: „a gyámhatóságok – természetük szerint – a hatósági jogvédelemre vannak hivatva...”; majd kifejti, hogy ez a védelem szélesebb a hatósági tevékenységnél: „Nemcsak az árvák és nemcsak hatósági, sőt, nem egyedül jogi védelemről van szó, bár a gyámhatóságok az érdekvédelem jogi eszközeit kell hogy biztosítsák a jog módszerével és szankciójával.”

Majd arra utal, hogy az ügyintézőnek a hatósági munkát szociális érzékenységgel kell végeznie: „A gyámhatósági védőtevékenység kétségtelenül elsősorban jogvédelmet jelent, ennek ellátása során azonban számos tudományterület – ebben a vonatkozásban mint segédtudomány – ismeretanyagának is birtokában kell lenni.”

A következő idézetekből viszont az tűnik ki, hogy Takács a gyámhatóságnak a hatóságin kívül egyéb feladatot is tulajdonít: „A gyámhatóságnak számos feladata kétségtelenül a kiskorúak ügyeibe való olyan beavatkozásra, érdekvédelemre vonatkozik, amely nem hatósági jogkörben történik, hanem szociális, oktatási, nevelési, egészségügyi stb. kérdéseket vet fel.” (Takács, 1979, 440–447. o.)

Két szerző abból indul ki, hogy a gyámhatóság már ma is végez mást, mint hatósági tevékenységet. A jelenlegi szervezetet azonban nem tartják megfelelőnek a feladat ellátására:

Jankovichné (1983) szerint „... a gyámhatóság ifjúságvédelmi tevékenysége folyamat, nemcsak egy-egy mozzanathoz kapcsolódó ügyintézés.” Ennek jobb végrehajtását szolgálná a javasolt szervezet, melyben a hatósági feladatokat a gyámhatóság, a szervezési és nevelési tanácsadói feladatokat pedig a hozzárendelt szolgáltató szervezet látná el. Második lehetőségként pszichológusok és más szakemberek alkalmazását javasolja a gyámhatóságon; harmadik lehetőségként pedig az ügyintézők számának megemelését,

hogy az „előadónak munkaidejébe a szervezési és nevelési tanácsadói tevékenység is beleférjen.”

Rétiné olyan egységes szervezet kialakítását javasolja, amely „a hatósági munkán kívül rendelkezne olyan apparátussal, amely a szélesebb értelemben vett családvédelmet, családgondozást is ellátja.” (Rétiné, 1982, 230. o.)

Végül, Horányiné leírása alapján ismertetjük azt a folyamatot, amelyben a másodikként említett típus átalakul egy más paradigmává: a hatósági tevékenységet folytató gyámhatóság és a tényleges családgondozást végző szolgáltató intézmény együttműködésévé. A cikkből kitűnően korábban a gyámügyi csoportoknál dolgoztak olyan szakemberek is, akik nem hatósági, hanem gondozó tevékenységet végeztek. Miután többen átkerültek a nevelési tanácsadó státusába családgondozó munkakörbe, „lehetőség volt arra, hogy olyan ügyeket, amelyekben korábban a gyámhatóság védő-óvó intézkedést alkalmazott, de a gyermek problémáinak rendezése megoldható volt hatósági közbelépés nélkül is, a nevelési tanácsadó átvegyen.” Itt azonban „tényleges családgondozásról, nem pedig egyszeri környezettanulmányozásról van szó.” (Horányiné, 1975, 639–647. o.)

2. A probléma jogszabályi háttere

2.1. A hatósági és a közszolgáltatási feladatok

Mielőtt empirikusan vizsgálnánk a gyámhatóságok gyakorlatát, arra keresünk választ, hogy a jogszabály alapján mire terjed ki a gyámhatóság feladat- és hatásköre.

A Csjt. 92/A. § (1) bekezdése⁴ értelmében amennyiben a kiskorú testi, értelmi és erkölcsi fejlődése bármilyen okból nincs megfelelően biztosítva, a gyámhatóság az ott felsorolt intézkedéseket teheti. Az intézkedés a hatósági tevékenység egyik típusa. A hatályos jogi szabályozás szerint a Csjt. 92. § (2) bekezdésben meghatározott intézkedéseket a gyámhatóság – jelenleg a települési önkormányzat jegyzője – eszközölheti. Ezen hatósági jogköröket szolgáltató intézmény vagy pedig – a jogszabály megváltoztatása nélkül – más igazgatási, bírói szerv nem gyakorolhatja. A szolgáltatási, szervezési feladatokról egyéb jogszabályok szólnak.

Az Önkormányzati Törvény⁵ értelmében az önkormányzat feladatkörébe tartozó helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a hatalom önkormányzati típusú gyakorlásához, illetve mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A közszolgáltatások egyik csoportját az Öt. 8. § (1) és (4) bekezdés értelmében az alapfokú szociális ellátások képezik. Az Öt., a Szociális Törvény⁶ és a Hatásköri Törvény⁷ kötelezik a települési önkormányzatot, hogy gondoskodjon a szociális alapellátásról.

A feladatok címzettje maga az önkormányzat. Köteles-e az önkormányzat egyes ellátásokat a gyámhatóságon keresztül teljesíteni? Az önkormányzat a közszolgáltatások esetében is önállóan alakítja szervezetét és működési rendjét. Jogszabály ugyan rendelkezhetne a közszolgáltatások teljesítésének fel-

tételeiről, ám olyan rendelkezés nincs, amely bármely szociális alapellátást a gyámhatóságon keresztül rendelne teljesíteni.

2.2. Vannak-e a védő-óvó intézkedések körében olyan intézkedések, melyek valójában humán segítő tevékenységet tartalmaznak?

Az Ágr.⁸ a legtöbb esetben közhatalmi típusú cselekvést kíván a gyámhatóságtól (pl. magatartási szabályok előírása). Van azonban néhány olyan „intézkedés” is az Ágr. szerinti felsorolásban, amelynél „a nevelés, a meggyőzés, a segítségnyújtás a cél – kényszerítő eszközök alkalmazásának lehetősége nélkül” (Rácz, 1972, 462. o.). Ilyen szolgáltató típusú tevékenységet (tanácsadás, munkába lépés elősegítése, más intézmények bevonása) nem csak a hatóság, hanem szolgáltató intézmény is végezhet.

2.3. A gyermekvédelmi segélyezés változó jogi helyzete

A gyámhatóságok egyik legfontosabb eszköze már hosszú ideje a segélyezés. E területen azonban az utóbbi időben fontos (és ma még ellentmondásos) változások mentek végbe.

A kiskorúak segélyezését az Ágr. 2. § (2) bekezdése és a 3. §-a sorolta a védő-óvó intézkedések közé, bár a többi intézkedéstől különválasztva adta meg a részletes szabályait. Az Ágr.-nek a segéllyel kapcsolatos rendelkezéseit azonban egy újabb jogszabály hatályon kívül helyezte.⁹ Jelenleg tehát az állami gondoskodás szabályai nem szólnak a segélyezésről.

A Ht. 135. § p) pontja szerint viszont a települési képviselőtestület segélyt állapít meg védő-óvó intézkedésként. Azaz a hatásköri rendelkezések még védő-óvó intézkedésnek tekintik a gyermekvédelmi célú segélyeket.

A hatásköri szabály ugyanakkor azt eredményezi, hogy már nem a gyámhatóság segélyez, hanem a képviselőtestület (a hatáskört a képviselőtestület továbbadhatja). A segélyezési döntéseket ma is a polgármesteri hivatal – ezen belül többnyire a gyámügyi feladatokkal foglalkozó előadó – készíti elő.

Tudomásul véve, hogy a vizsgált időszakban a segélyezésről szóló döntés már nem tartozik a gyámhatóság hatáskörébe, a gyámügyesek által előkészített segélyt mégis „gyámhatósági” eszközként vettük számításba.

3. A kutatás hipotézise, tárgya és módszere

3.1. A szakirodalom és a személyes tapasztalatok alapján feltételeztük: azoknak is igazuk van, akik szerint a gyámhatóság csak a szűk értelemben vett hatósági tevékenységet folytatja; és azoknak is, akik szerint a gyámhatóság széles körű szociális segítő munkát végez.

Ez csak úgy lehetséges, ha

- az egyes gyámhatóságok eltérő módon foglalkoznak a gyermeki problémák megoldásával, illetve
- ugyanannál a gyámhatóságnál egyszerre létezik többféle megoldási mód.

Feltételeztük, hogy a gyámhatóságok által alkalmazott megoldási módon belül elkülöníthetők és mérhetők különféle hatósági és segítő típusú beavatkozási eszközök, továbbá, hogy az egyes gyámhatóságok eltérő megoldási módja megfelelően jellemezhető az alkalmazott eszközök struktúrájával.

Mivel – mint fentebb láttuk – a gyámhatóság csupán elvonatkoztatás, a hatósági funkciók egy körülhatárolt csoportja, a vizsgálat tárgyát a következőképpen lehet megfogalmazni:

a települési önkormányzat gyámhatósági feladat- és hatáskört teljesítő tisztviselője/szervezeti egysége

1. milyen eltérő paradigmák szerint kezeli a gyermekek szociális problémáit (veszélyeztetettségét), és

2. tevékenységében milyen arányban van jelen a szociális segítő tevékenység két eleme: a segítő kapcsolat, illetve a más intézményekhez irányító átutalás.

A vizsgálat – szándékosan – nem terjed ki a települések gyermekekkel kapcsolatos szociális tevékenységének egészére:

- csak a gyámhatóság munkáját vizsgáltuk, azaz nem vettük számításba az önkormányzatnál más keretben megvalósuló szociális tevékenységet, és

- eltekintettünk a gyámügyi munka hatósági vonatkozásainak részletes elemzésétől.

3.2. A vizsgálat módszere

A kérdés empirikus vizsgálata céljából tíz, Tolna megyei településen végeztünk felmérést.

Mindegyik településen az összes olyan gyermekre kiterjedt a vizsgálat, akit 1993-ban veszélyeztettként tartottak nyilván, vagy vele kapcsolatban enélkül is az állami gondoskodás körébe tartozó intézkedést hoztak. Az egyik településen a gyermekek nagy száma miatt csak a minta egy harmadát vizsgáltuk véletlenszerű kiválasztással. Az itt nyert adatokat súlyozottan vettük figyelembe. Egy településen pedig nem tudtak veszélyeztetett gyermekekről; itt a felmérés meghiúsult.

A felmérés az önkormányzatok gyámügyeseinek a válaszain alapult. Az érintett gyermekek mindegyikével kapcsolatban külön kérdőívet töltöttünk ki. A többségében zárt kérdések a gyermekkel folytatott éves tevékenységről rögzítették a gyámügyes válaszait. A kérdőív adatait matematikai statisztikai módszerekkel értékeltük.

Ha a gyámhatóságok országos statisztikáját vizsgáljuk, szembevetnő, hogy a veszélyeztetett gyermekkel kapcsolatban egy év alatt igen kevés intézkedést tesznek. A védő-óvó intézkedések oroszlánrésze figyelmeztetést, magatartási szabályt tartalmaz.¹⁰ Erős kétség ébredhet bennünk, hogy megoldható-e

egyetlen intézkedéssel a komplex problémahelyzet. Feltételezhető lenne, hogy a statisztikában szereplő intézkedés csak a jéghegy csúcsa, valójában a gyámügyes a gyermekkel sokat és intenzíven foglalkozik, noha ez már nincs úgy dokumentálva. Vajon van-e jéghegy a csúcs alatt? Ha igen, miből van és mekkora?

Úgy gondoltuk, hogy ennek a statisztikailag nem dokumentált tevékenységnek a terjedelmét akkor ismerhetjük meg, ha az érintett gyámhatóságoknál az összes veszélyeztetett gyermekkel folytatott munka minden fontos lépését regisztráljuk. A kérdések ezért háromféle tevékenységet vizsgáltak:

- a személyes találkozásokat,
- a közreműködő igénybevételét,
- az intézkedéseket.

A személyes találkozások és a közreműködők bevonása azért kínálkozott a felmérés tárgyaként, mert egyrészt a szociális munkán belül alapvető munkaformákat jelentenek, másrészt jól számba vehetők.

3.3. A szociális munka a személyes találkozást arra használja fel, hogy a szociális munkás és a kliens között segítő kapcsolat jöjjön létre. Ez a kapcsolat az alapja a problémamegoldó folyamatnak, amelyben a kliens és a környezete közötti megbomlott egyensúlyt, a megfelelően meg nem oldott helyzeteket kezelik. (Combs, Avila, Purkey, 1976, 210–230., Compton, Galaway, 1984, 219–228., Sheafor, Horesji, Horesji, 1988, 10. o.)

A kapcsolat segítő jellege elsősorban nem formális ismérveken múlik, hanem azon, hogy felhasználható-e egy problémamegoldó folyamat elősegítésére. A felmérés során mégis operacionalizálnunk kellett a segítő kapcsolat ismérveit. Meglátásunk szerint a segítő munkában a kapcsolatot egyrészt a célja, másrészt folyamat-jellege jellemzi.

A segítő kapcsolat minimális feltételének tekintettük, hogy a gyámügyes

1. legalább háromszor találkozzon a gyermekkel, és
2. a találkozás során ne hivatali, hanem segítő jellegű célt tűzön ki maga elé.

A problémamegoldást segítő kapcsolatot meglehetősen nehéz a találkozások számával definiálni. Szabó szerint „általában azt mondhatjuk, hogy az esetmunka többnyire 4–6 alkalomra tervezhető, de gyakran nem haladja meg a 2–3 alkalmat.” (Szabó, 1993, 30. o.) Abból a meggondolásból, hogy a segítő munka egyik fő jellemzője a problémamegoldó folyamat véghezvitele, minimálisan három találkozást tartunk szükségesnek segítő kapcsolathoz.

A személyes találkozás különféle célokra irányulhat. Személyes találkozásra a közigazgatási eljárásban is sor kerülhet, például a tényállás tisztázása céljából. (Zsiga, 1985) A segítő kapcsolat esetén a találkozásnak nem a környezet feltárása az elsődleges feladata, hanem a család segítése gondjaik megoldásában (Horányiné, 1975).

Hivatali jellegűnek tartottuk a beszélgetést, ha az

- a tények felderítésére,
- a gyermek vagy a család ellenőrzésére, illetve
- figyelmeztetésére irányult.

Segítőnek tekintettük, ha a beszélgetés célja

- tanácsadás,
- (konkrét) segítségnyújtás vagy
- a személyes problémák megértése volt.

Megkülönböztettük az első, illetve a további beszélgetések célját. Mivel az első beszélgetés a szociális munkában is gyakran magában foglalja a helyzet megismerését, ezért a személyes kapcsolat segítő jellegét a további találkozások irányultsága alapján ítéltük meg.

Technikai okokból úgy döntöttünk, hogy csak a gyermekkel való találkozást vizsgáljuk. A szülővel ugyanis gyakran találkoznak merőben hivatalos okból (pl. segélykérelem beadása), ezért a gyermekkel való találkozásoknál jobban mérhető a hivatalos vagy segítő jelleg.

Nyilvánvaló, hogy az így kijelölt keretek csak a segítő munka minimális feltételeit jelentik. Azt nem állíthatjuk, hogy az e feltételeknek megfelelő találkozások valóban segítő kapcsolattá fejlődtek.

3.4. A szociálisan kedvezőtlen helyzetben lévőknek gyakran az a gondjuk, hogy nehezen küzdik le az ellátások igénybevételével kapcsolatos szervezeti jellegű akadályokat. Erre szolgál az a szakmai tevékenység, amellyel a diszpécsterszerűen eljáró szervezet átutalja a klienst egy másik segítő intézményhez. (Bar-on, 1990, Hepworth, Larsen, 1986, 544–576. o.; O'Connor, McCord, 1990–91; Whittington, 1983)

Közreműködők bevonásán azt értettük, hogy a gyámhatóság az ügy megoldása érdekében bármilyen mértékig igénybe veszi-e más intézmény, szakember, önkormányzati szervezeti egység stb. segítségét. A kategóriát tágran értelmeztük – mind a bevonás módja, mind pedig a közreműködés terjedelme tekintetében.

A gyámhatóság által igénybe vett szakemberek, ellátó intézmények közül mindig a speciálisabbat vettük számításba:

- helyi közreműködő (jelen felmérésben olyan szakember vagy intézmény, aki vagy amely általában minden településen megtalálható);
- speciális intézmény (olyan intézmény, amely általában nem található meg minden településen);
- gyermekvédelmi intézmény (a gyermekvédelmi ellátó intézmények, ideértve a hivatásos pártfogót is).

3.5. Az intézkedések száma és típusa

Ide soroltuk a gyámhatóság által az állami gondoskodás körében hozott intézkedéseket, valamint a gyermeknek adott pénzbeli vagy természetbeni támogatásokat. Több intézkedés esetén a jelentősebbet vettük számba:

- anyagi támogatás,
- védő-óvó intézkedés,
- egyéb intézkedés az állami gondoskodás körében.

II. A kérdőívek adatainak értékelése

4. Mennyiségi összefüggések

A megoldási eszközök alkalmazásának intenzitása kölcsönösen összefügg, közöttük erős a korreláció. Másképp fogalmazva: ha egy gyermekkel többet találkozik a gyámügyes, ott több intézkedésre van mód, és nagyobb az esélye a közreműködő bevonásának is.

Az egyes eszközöket elég csekély intenzitással alkalmazzák a gyámügyesek. Egy év alatt egy gyermekre jutott:

- a gyermekkel való találkozás 1,59,
- intézkedés 1,73,
- közreműködő bevonása 0,519 esetben.

Az átlag mögött – a gyermekkel való találkozás esetében – a következő megoszlás húzódik meg:

1. táblázat

gyakoriság	eset	%	Kumm.%	
0	179	41,5	41,5	
1	88	20,5	62,0	
2	61	14,2	76,2	
3	42	9,8	86,0	
4	33	7,7	93,7	
5	11	2,6	96,3	
6	2	0,5	96,8	
7	3	0,7	97,5	
8	1	0,2	97,7	
10	2	0,5	98,2	
11	1	0,2	98,4	
12	6	1,4	99,8	
15	1	0,2	100,0	
Összesen	430	100,0		

Nem csupán annak van jelentősége, hogy mi az egyes beavatkozási formák átlagos gyakorisága, hanem annak is, hogy mikor marad el valamelyik módszer alkalmazása:

2. táblázat

A gyermekkel való találkozás hiánya a probléma jellegétől függően (százalék)

Probléma	nincs találkozás	van találkozás
anyagi probléma	47,5	52,5
gyerek magatartási problémája	75,0	25,0
szülő magatartási problémája	5,9	94,1
egyéb probléma	2,2	97,8

A kutatás hipotézise szempontjából lényeges annak kimutatása, hogy a gyámhatósági intézkedések mögött – esetleg azok hiányában is – megtalál-

hatók-e más beavatkozási formák. Az intézkedés, a gyermekkel való találkozás és a közreműködő bevonása a következők szerint járt együtt:

3. táblázat

	Esetek száma	%
intézkedés + gy. találkozás + közreműködő	120	28,0
intézkedés + gy. találkozás –	131	30,4
intézkedés – –	114	26,5
intézkedés – + közreműködő	6	1,4
– – közreműködő	24	5,6
– – –	35	8,1
Összesen	430	100,0

Azaz a gyámhatóságok hangsúlyozottan intézkedés-centrikusak; alig volt olyan eset, amikor a gyámügyes nem intézkedett, és mégis tett lépéseket a gyermek helyzetének javítására. Ez is csak annál a 24 gyermeknél fordult elő, akiket átutaltak egy közreműködőhöz. Olyan nem volt a vizsgált gyámhatóságoknál, hogy a beszélgetés (a problémamegoldást segítő kapcsolat) önálló eszközként szerepelt volna.

5. A gyermekkel létesített személyes kapcsolat minőségi jellemzői

Várakozásainknak megfelelően az első találkozás erősebben hivatalos jellegű: az első találkozásoknak pontosan három negyede, a további találkozásoknak mintegy fele (53%) hivatali jellegű célra irányul.

A beszélgetések részletes elemzése azt mutatja, hogy anyagi probléma esetén a találkozások elsősorban a tényállás feltárására és a család ellenőrzésére irányulnak. Egyéb probléma esetén a találkozások célja elsősorban a tények feltárása, másodsorban a figyelmeztetés. A képhez hozzátartozik, hogy az ügyek mintegy 20 százalékában csak egyetlen találkozásra került sor, és csak az ügyek 38 százalékában fordult elő egynél több találkozás. Sok esetben tehát az első, hivatali jellegű találkozásban merül ki a kapcsolatteremtés.

4. táblázat

A probléma jellegének és az első beszélgetés céljának az összefüggése (részletes bontás)
(százalék)

	felderítés	ellenőrzés	figyelmeztetés	tanács	segítség	megértés	Együtt
anyagi	61,2	20,9	0,0	3,0	14,9	0,0	100,0
egyéb	41,0	10,7	20,8	7,9	11,8	7,8	100,0
Összesen	46,5	13,5	15,1	6,5	12,7	5,7	100,0

Pearson's chi-square (df = 5) $X^2 = 29,385^{**}$

Cramér's contingency coefficient : $V = 0,346$

A további beszélgetések esetén még kevésbé függ össze a probléma jellege és a kapcsolat célja. Ilyenkor már kisebb mértékű a tények felderítésére irányuló szándék; jelentősen megnő viszont az ellenőrzési kedv. Mindkét csoportban megnő a konkrét segítségnyújtásra irányuló szándék.

5. táblázat

A probléma jellegének és a további beszélgetés céljának összefüggése (részletes bontás)
(százalék)

	felderítés	ellenőrzés	figyelmeztetés	tanács	segítség	megértés	Együtt
anyagi	22,6	32,3	3,2	9,7	32,2	0,0	100,0
egyéb	10,0	21,5	20,0	12,3	27,7	8,5	100,0
Összesen	12,4	23,6	16,8	11,8	28,6	6,8	100,0

Fontos volt annak feltárása, hogy a gyámhatóságok élnek-e a szociális munka egyik eszközével, a problémamegoldást segítő kapcsolattal. Megállapítható, hogy a rendszeres (háromszori vagy gyakoribb) találkozáshoz az esetek felében társult a beszélgetés segítő irányultsága. Településenként azonban nagyon eltérő volt az, hogy hányszor jutottak el a segítő kapcsolat minimális kereteihez:

6. táblázat

A rendszeres kapcsolat irányultsága

település	Esetek száma	hivatali	segítő
1.	24	9	15
2.	43	36	7
3.	15	4	11
4.	0	0	0
5.	9	0	9
6.	0	0	0
7.	4	0	4
8.	3	0	3
9.	2	0	2
Összesen	100	49	51

6. A közreműködők bevonásának minőségi jellemzői

A bevont helyi közreműködő általában az iskola vagy az óvoda (olykor személy szerint a gyermekvédelmi felelős), az orvos, a rendőr vagy pedig a polgármesteri hivatal más dolgozója (pl. a műszaki ügyintéző). A gyámügyesek csak mérsékeltan támaszkodtak a helyi partnerekre. Általában sem vettek igénybe sok közreműködőt, de ezeknek is csak egy harmada volt olyan, akit minden településen megtalálni. A nem minden településen megtalálható intézmények közül kiemelkedett a nevelési tanácsadó és a diákotthon igénybevétele.

A bevont intézmény típusa erős összefüggést mutatott a gyermek korával és a probléma jellegével.

7. táblázat

A közreműködő típusa és a gyermekek korcsoportja (százalék)

csoport	helyi	Közreműködő		Együtt
		speciális	gyermekvédő	
0–3	85,7	0,0	14,3	100,0
4–6	47,9	39,1	13,0	100,0
7–14	41,6	50,6	7,8	100,0
15–18	0,0	50,0	50,0	100,0
Összesen	36,7	44,0	19,3	100,0

Pearson's chi-square (df = 6) $X^2 = 54,493^{**}$

Cramér's contingency coefficient : $V = 0,426$

A 0–3 éves korcsoportban szinte kizárólag helyi intézményt vettek igénybe; a 15–18 éves korosztályban pedig egyáltalán nem vettek igénybe helyi jellegű közreműködőt. Úgy látszik, hogy a gyámügyes a kisebb gyermekkel inkább hajlandó helyben kísérletezni. A 14 év felettiek problémájának helyi kezelését az is akadályozza, hogy a gyermek „kinő” az általános iskolából.

Ugyanez az összefüggés jelenik meg az intézmény típusának és a hozzájuk utalt problémáknak a viszonyában is. A helyi intézményeknél – ahova többségében alacsonyabb korcsoportba tartozókat küldenek – gyakoribb a szülővel kapcsolatos probléma, és ritkább a gyermek magatartásával összefüggő.

8. táblázat

A probléma és a közreműködő típusának összefüggése (százalék)

	anyagi	Probléma		egyéb	Együtt
		gyermek magatartása	szülő magatartása		
helyi	25,5	5,5	54,5	14,5	100,0
speciális	21,2	27,3	36,3	15,2	100,0
gyermekvédő	13,8	48,3	24,1	13,8	100,0
Összesen	21,3	23,3	40,7	14,7	100,0

Pearson's chi-square (df = 6) $X^2 = 21,797^{**}$

Cramér's contingency coefficient : $V = 0,270$

7. A gyámügyesek által alkalmazott paradigmák

A vizsgálat igazolta, hogy az egyes gyámhatóságok önállóan alakítják ki az esetek minősítésére, a megoldás céljaira és eszközeire vonatkozó gyakorlatukat. Ez a gyakorlat néhány, jól elkülöníthető paradigma formájában jelenik meg. Arra a kérdésre tehát, hogy „mit csinál a gyámhatóság”, e paradigmák tömör jellemzésével lehet válaszolni.

A 9. táblázat szerint a probléma és a gyámügyes által kitűzött cél között szignifikáns összefüggés mutatkozik, ám ez távol áll attól, hogy egyértelműen determinálja a gyámügyes beavatkozását.

Ezt jól szemlélteti a problémák és a célok összefüggése. Az természetes, hogy anyagi probléma esetén szinte kizárólagos az anyagi jellegű célkitűzés. Figyelemre méltó viszont, hogy nem anyagi probléma esetén is az esetek 43,9 százalékában csak anyagi célt tűz maga elé az ügyintéző:

9. táblázat

A probléma jellegének és a gyámügyes által kitűzött célnak a kapcsolata (százalék)

	anyagi	gyermek magatartása	Célok szülő magatartása	egyéb	Együtt
anyagi pr.	97,6	0,0	0,0	2,4	100,0
egyéb pr.	43,9	21,5	19,0	15,6	100,0
Összesen	66,1	12,7	11,1	10,1	100,0

Pearson's chi-square (df = 3) $X^2 = 127,291^{**}$

Cramér's contingency coefficient : $V = 0,561$

Indokoltnak tartjuk ezért, hogy a gyámügyesek gyakorlatát ne tekintsük a problémákra való egyszerű reakciónak, amelyet csak és kizárólag a probléma jellege határoz meg. A gyámügyes célkitűzése és az annak többé-kevésbé megfelelő tevékenysége olyan önálló entitás, mely sajátos jellemzőkkel bír. Ezeket a paradigmákat alkalmasnak tartjuk arra, hogy jellemezzék az egyes gyámhatóságok gyakorlatát.

Véleményünk szerint a vizsgált gyámhatóságok a következő paradigmákat használták az esetek megoldására:

1. „Segélyező”: jellemzője a gyermekkel való ritka találkozás, eszköze a pénzbeli vagy természetbeni támogatás.

2. „Átutaló”: jellemzője a gyermekkel való ritka találkozás, az intézkedés hiánya. Az eset megoldása céljából a gyermeket átutalja egy közreműködőhöz.

A „segélyező” és az „átutaló” paradigmák csak az alkalmazott eszközök terén térnek el, a kezelt probléma és a gyámügyes célja hasonló. E két megoldási módozat esik legközelebb a települések klasszikus szegénygondozó funkciójához.

3. „Regulatív”: jellemzője a gyermekkel való ritka találkozás, eszköze a védő-óvó intézkedés. A védő-óvó intézkedés mellett előfordulhat pénzbeli vagy természetbeni támogatás is.

Itt a gyámhatóság fő funkciója a problémás magatartású gyermek (főként serdülő) megrendszabályozása. A formális védő-óvó intézkedés mögött a gyámügyes részéről nincs érdemi gondozó munka, az intézkedés hatásában a gyámügyes maga sem bíz.

4. „Gondozó-rendelkező”: közös csoportjellemezője az, hogy kombináltan használja fel a segélyt, a védő-óvó intézkedést, a személyes találkozást és

más intézmények, személyek közreműködését. Az ügyben mindig történik valamilyen intézkedés. A gyermekkel viszonylagos rendszerességgel találkoznak, ez a gyámügyes beállítottságától függően marad hivatalos jellegű vagy pedig a problémamegoldást segítő kapcsolat. A gyámügyes egy évben általában négy-öt alkalommal foglalkozik érdemben az esettel.

Ebben a paradigmában a gyámhatóság átmenetet képez a hatóság és a segítő szolgálat között, egyik kezében támogató eszközökkel, a másikban pedig szankciókkal (persze, azért jóval közelebb áll a hatósághoz, mint a segítő szolgálathoz). A hatóság a valamilyen jellegű intézkedést tekinti a fő beavatkozási módnak, és ehhez társulnak egyéb tevékenységelemek is. A gondozás nem feltétlenül jelent személyes szociális szolgáltatást; lehet, hogy a kapcsolat hatósági célokat szolgál.

A paradigmák néhány jellemző adata:

10. táblázat

A beavatkozási eszközök intenzitása az egyes paradigmáknál

	gyermekkel találkozás	intézkedés	közreműködő bevonása
segélyező	0,602	1,907	0,097
átutaló	0,000	0,000	0,414
regulatív	1,481	1,426	0,519
gondozó-rendelkező	4,627	4,609	1,471

11. táblázat

A probléma jellege az egyes paradigmák körében (százalék)

	anyagi	gyermek magatartása	Probléma szülő magatartása	egyéb	Együtt
segélyező	63,4	1,9	23,1	11,6	100,0
átutaló	51,7	6,9	32,8	8,6	100,0
regulatív	3,7	64,8	29,6	1,9	100,0
gondozó-rendelkező	13,7	19,6	51,0	15,7	100,0

12. táblázat

A gyámügyes célja az egyes paradigmák körében (százalék)

	anyagi	gyermek magatartása	Cél szülő magatartása	egyéb	Együtt
segélyező	94,0	1,4	0,9	3,7	100,0
átutaló	84,3	6,3	0,0	9,4	100,0
regulatív	11,1	59,2	24,1	5,6	100,0
gondozó-rendelkező	30,4	13,7	29,4	26,5	100,0

A gondozó-rendelkező paradigma felbontható két, egymást keresztező szempont szerint:

a) az alkalmazott intézkedés típusa: segély (pénzbeli vagy természetbeni támogatás), illetve egyéb intézkedés;

b) a kapcsolat jellege: hivatalias vagy segítő.

A paradigma körébe tartozó 100 eset az alábbiak szerint oszlik meg a kapcsolat jellege és az intézkedés típusa szerint:

13. táblázat

kapcsolat	Intézkedés		
	segély	egyéb intézkedés	Együtt
hivatali	12	37	49
segítő	21	30	51
Összesen	33	67	100

A gondozó-rendelkező megoldást használó gyámügyes nem feltétlenül végez szociális segítő munkát. A többszöri intézkedés, találkozás, illetve általában az ügyel kapcsolatos munka megmaradhat a közigazgatási eljárás keretei között. Saját adataink szerint a gondozó-rendelkező paradigma eseteinek felében teremtődtek meg a segítő kapcsolat minimális feltételei.

Elsősorban a gyámügyes szándékán múlik, hogy a megoldás – az alkalmazott intézkedéstől nagyrészt függetlenül – hivatalosabb vagy segítőbb jellegű lesz-e. Indokolt ezért a gondozó-rendelkező paradigmát – heterogenitása ellenére – egyetlen jelenségcsoportnak tekinteni. E paradigmán belül ugyanis egyaránt megoldási eszközöknek minősülnek az anyagi támogatások, a védő-óvó intézkedések, a személyes kapcsolatok és a közreműködők. A gyámügyes részben a probléma jellege szerint, részben saját beállítottsága szerint válogat ezekből az eszközökből.

8. A települések gyakorlatának néhány jellemzője

8.1. A kutatás nem terjedt ki az érintett gyermeknépesség problémáinak közvetlen felmérésére, kizárólag a gyámügyesek észlelésére hagyatkoztunk. Ezért csak regisztráljuk, hogy az egyes településeken jelentősen eltér a hivatalosan veszélyeztetettnek nyilvánított gyermekek aránya. Olyan település is volt, ahol nem észleltek ilyen helyzetű gyermeket.

14. táblázat

Az egyes települések lakossága, a veszélyeztetettként
nyilvántartott gyermekek száma és aránya

	lakosság száma (fő)	veszélyeztetettek száma (fő)	arány (%)
1. település (város)	20 274	93	0,45
2. település (város)	12 082	64	0,52
3. település	4092	27	0,65
4. település	2462	43	1,74
5. település	2874	56	1,94
6. település	3198	54	1,68
7. település	2465	59	2,39
8. település	656	13	1,98
9. település	2696	21	0,77
10. település	1090	0	0

8.2. Erősen különbözik az egyes gyámhatóságok által észlelt problémák jellege is. Van, ahol a gyermekek 18,5 százalékánál észlelnek kizárólagosan anyagi jellegű problémát, és van, ahol mintegy 70 százalékánál.

15. táblázat

A települések gyámügyeseinek álláspontja a veszélyeztető probléma jellegéről
(százalékban)

	anyagi	Probléma egyéb	Együtt
1	29,0	71,0	100,0
2	26,6	73,4	100,0
3	18,5	81,5	100,0
4	69,8	30,2	100,0
5	51,8	48,2	100,0
6	57,4	42,6	100,0
7	50,8	49,2	100,0
8	30,8	69,2	100,0
9	42,9	57,1	100,0
Összesen	42,3	57,7	100,0

8.3. A gyámügyesek által kitűzött cél még a problémánál is erősebben anyagi jellegű: az anyagi megoldásra irányuló szándék az esetek 37,5 százalékától 100 százalékáig terjed. Csak kevés településen hajlandók azzal kísérletezni, hogy a gyermek vagy a szülő magatartását befolyásolják. Az előbbi cél jobbra csak a két várost jellemzi, az utóbbi pedig a kilencből három települést.

16. táblázat

Az egyes települések gyámügyeseinek célja az esetek megoldásával kapcsolatban
(százalékban)

	anyagi	gyermek magatartása	Cél szülő magatartása	egyéb	Együtt
1	38,6	35,5	6,5	19,4	100,0
2	37,5	12,5	45,3	4,7	100,0
3	51,9	3,7	18,5	25,9	100,0
4	88,4	4,6	0,0	7,0	100,0
5	87,5	3,6	1,8	7,1	100,0
6	85,7	0,0	14,3	0,0	100,0
7	83,1	6,7	0,0	10,2	100,0
8	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
9	95,2	4,8	0,0	0,0	100,0
Összesen	66,2	12,6	11,1	10,1	100,0

8.4. Az egyes települések eltérő paradigmák szerint kezelik az eseteket. Csak három településen (a két városban és egy nagyközségben) mondható viszonylag kiegyensúlyozottnak a paradigmák közötti válogatás. A többi települést egyetlen paradigma kiterjedt használata jellemez. Egyes községekben a veszélyeztetettnek nyilvánított gyermekek egy részével kapcsolatban semmiféle beavatkozásra nem kerül sor. (Hasonló tapasztalatról számol be Karácsonyné, 1975.)

17. táblázat

Az egyes településeken alkalmazott megoldási módok

település	segélyező	Paradigmák		átutaló	Együtt
		regulatív	gondozó- rendelkező		
1.	36	33	24	0	93
2.	14	7	43	0	64
3.	6	6	15	0	27
4.	34	0	0	5	39
5.	45	0	9	0	54
6.	22	6	0	0	28
7.	49	2	4	0	55
8.	10	0	3	0	13
9.	0	0	2	19	21
Összesen	216	54	100	24	394

III. A vizsgálat értékelése

A kutatás érdemben 9 település gyámügyi gyakorlatát vizsgálta, összesen 430 veszélyeztetett helyzetű gyermekkel kapcsolatban. A vizsgált települések állami gondoskodással kapcsolatos gyakorlata statisztikailag egyezik az országos arányokkal.

Országosan a veszélyeztetett helyzetű gyermekek 27,04 százaléka érdekében alkalmaztak védő-óvó intézkedést, 2,42 százalékát pedig – intézeti nevelésbe vétellel vagy más módon – kiemelték a családjából. A 9 településen a 430 gyermek 25,58 százaléka érdekében alkalmaztak védő-óvó intézkedést és 3,02 százalékuk esetében került sor a családból kiemelő döntésre.

Így annak ellenére, hogy a településeket nem reprezentatív módon választottuk ki, a minta jól jellemzi a gyámhatóságok hatósági munkáját. Úgy véljük, ez alapot ad arra, hogy a hatósági és a segítő tevékenység viszonyával kapcsolatban felismert szabályszerűségeket is szélesebb körben tartsuk érvényesnek.

Kétségtelen, hogy ezek az összefüggések nem alkalmazhatók automatikusan egyetlen konkrét településre sem. A vizsgálat éppen a települések „gyámügyi” gyakorlatának egyediségét igazolta.

Úgy gondoljuk azonban, hogy az egyes önkormányzatok gyámhatósági tevékenysége az általunk azonosított elemekből építkezik. Ezek az elemek mérhetők, és összetételük jellemzi az adott gyámhatóság gyakorlatát. Szemben azon gyámügyesek véleményével, akik úgy vélik, hogy minden ügyben egyedi, az eset körülményeihez igazodó megoldásra kerül sor, azt tapasztaltuk, hogy a gyámügyinek nevezett munkában számos szabályszerűség érvényesül. Azonosítani lehet olyan szabályszerűségeket is, amelyek nem a gyermek problémájának jellegéből és nem is a jogszabályból következnek.

9.1. A gyámügyesek sajátos jellemzőkkel bíró beavatkozási stílusok (paradigmák) szerint járnak el

A gyámhatóságokat csak kevésbé jellemzi az, hogy hatósági döntést hoznak a gyermeknek a családból való kiemeléséről.¹¹ A vizsgált kilenc település közül is csak két olyan település akadt, ahol 1993-ban előfordult ilyen intézkedés.¹²

Az egyes gyámhatóságoknak más és más a fő jellegzetességük. A gyámhatóság tevékenységének nem csak a jogi-igazgatási elemei, hanem egyéb elemei is önálló struktúrával rendelkeznek, ezért önálló vizsgálat tárgyát képezhetik.

A gyámügyeseket jogszabály csak kis mértékben, szakmai szabály pedig egyáltalán nem korlátozza abban, hogy saját egyéni stílus szerint kombinálják a beavatkozási eszközöket: a pénzbeli vagy természetbeni támogatásokat, a védő-óvó intézkedéseket, az egyéb intézkedéseket, a gyermekkel való kapcsolatot, a szülővel való kapcsolatot, valamint más intézmények, illetve szakemberek bevonását. A beavatkozás irányának és eszközeinek kiválasztását csak részben befolyásolja a probléma jellege. Emellett döntő jelentőségű az adott gyámügyes saját célkitűzése.

A gyámügyesek tevékenységének jellemző paradigmái:

	SEGÉLYEZŐ	ÁTUTALÓ	REGULATÍV	GONDOZÓ-RENDELKEZŐ
a beavatkozás lényege	Anyagi támogatással rendezik az ügyet.	A családban élő gyermek ellátását egy intézményre bízzák.	A hibás magatartást formális határozat szankcionálja.	Az esetet 4-5 beavatkozással (intézkedéssel és más eszközzel) gondozzák.
a probléma jellege	Az esetek kétharmad részében anyagi ok, egyharmad részében a szülő magatartása.	Az esetek felében anyagi ok, egy harmadában a szülő magatartása.	Az esetek két harmadában a gyermek magatartása, egy harmadában a szülő magatartása.	Az esetek felében a szülő magatartása, továbbá vegyesen más problémák.
a gyámügyes célja	Csak az anyagi helyzetet kívánják javítani. Gyakran pótmegoldásként alkalmazzák.	A családból félig-meddig kiemelve biztosítják a gyermek ellátását.	A gyermek, illetve a szülő magatartását akarják módosítani.	Kiegyensúlyozott módon változatos célokat követnek.
a gyermekkel való találkozás	Az esetek felében és csak kevés alkalommal. Célja döntően hivatalias.	Igen ritkán.	Ügyenként kevés alkalommal kerül rá sor, a célja döntően hivatalias.	Rendszeres, célja az esetek felében hivatali, felében segítő jellegű.
közreműködő bevonása	Szinte sosem vonnak be más intézményt.	Minden esetben közreműködött, vannak be, többségében speciális jellegűt	Csak az esetek harmadában vannak be közreműködött.	A legtöbb ügybe bevonnak helyi vagy más intézményt.
intézkedések	Pénzbeli vagy természetbeni támogatásról rendelkeznek.	Nincs formális intézkedés.	Védő-óvó intézkedést, esetleg más intézkedést alkalmaznak.	Vegyesen alkalmaznak anyagi támogatást és védő-óvó intézkedést.
hiányossága	Lehetőséget ad arra, hogy komplex veszélyhelyzetet is segítséssel tudjanak le. Nem kerül sor. érdemi gondozásra.	Önmagában helyes a probléma átutalása másik intézményhez. A gond az, ha ezzel pusztán a súlyos helyzet tüneteit kezelik.	Maga az ügyintéző sem bízik a formális intézkedés hatásában. Érdemi gondozásra nem kerül sor	A gondozásban az intézkedés dominál. Köztisztviselővel végeztetnek segítő szolgáltatást is.

9.2. A gyámhatóságok tevékenységében eltérő mértékben és összetételben, az intézkedéseknek alárendelve jelenik meg a gyermekkel való kapcsolat, illetve a közreműködők bevonása.

A megoldási eszközök alkalmazásának intenzitása kölcsönösen összefügg, közöttük az intézkedésnek van primátusa. A vizsgált esetek

- 13,7%-ában nem történt intézkedés,
- 41,4%-ában nem találkoztak a gyermekkel,
- 65,1%-ában nem vontak be közreműködőt.

A gyermekkel kialakított segítő kapcsolat önmagában sosem szerepelt a gyámügyes beavatkozási módjaként. A közreműködőhöz való átutalás is csak az esetek töredékében volt önálló megoldás.

Elgondolkodtató az egyes eszközök ritka alkalmazása. A gyermekkel történő évi 1,59 találkozás persze eltérő eseteket takar. Láthatóan az anyagi segítségnyújtáshoz társul legkevésbé a gyermekkel való kapcsolat. A gyámügyesek szerint ilyenkor a találkozás formális lenne, mert csak a család jövődelmi helyzetét ellenőrzik. Ha valóban erről van szó (és nem a bonyolult helyzetet egyszerűsítik pénzügyi problémává), akkor a tisztviselő nem „érdekvédő hatóságként” jár el, nem is szociális munkásként, hanem – nyugati szakkifejezéssel élve – a „jövedelempótló technikus” szerepét tölti be.

A gyermekkel való találkozás a gyámügyes számára nem feltétlenül a segítő kapcsolat eszköze. Jóval több a hivatali jellegű cél: elsősorban a tények feltárása, másodsorban az ellenőrzés. A segítő kapcsolat minimális keretei a 430 gyermek 12 százalékánál tapasztalhatók. (Ha az 51 gyermekkel szociális munkás foglalkozna, a találkozások száma minden bizonnyal meghaladná az évi 3–4-et.)

Mérsékeltnek tartjuk a gyámhatóság „diszpécserközpont” szerepét is. Hangsúlyos az intézkedések dominanciája, ami két dolgot jelent: egyrészt azt, hogy 430 gyermek közül 373-nál történt intézkedés, és csak 150-nél voltak be közreműködőt; másrészt azt, hogy a bevont intézmény többnyire csak kiegészítő szerepet tölt be az intézkedés mellett.

A kilenc település közül csak négy esetében beszélhetünk a közreműködők bevonásának gyakorlatáról; öt község, illetve nagyközség alig használt közreműködőt. (Holott a helyben szokásos intézmények, szakemberek ott is rendelkezésre állnának.)

A védő-óvó intézkedések esetén a jéghegy csúcsa alól többnyire hiányzik a jéghegy; a formális intézkedéshez ritkán kapcsolódik segítő kapcsolat vagy igazán hatékony közreműködő. Kétségtelen, hogy a mintában minden olyan gyermekkel találkozott, akinek érdekében védő-óvó intézkedést alkalmaztak. Am rendszeres (három vagy több) találkozás csak az esetek felében történt. Rendszeres és egyben segítő irányú kapcsolat csupán az ügyek negyedéhez társult; a többi ügyben a találkozást a hatósági ellenőrzés, a helyes magatartásra figyelmeztetés jellemezte. A védő-óvó intézkedés környezete igen nagy mértékben függ attól, hogy regulatív vagy gondozó-rendelkező paradigma keretében alkalmazzák-e.

9.3. A különböző településeken élő veszélyeztetett gyermekek a védelem eltérő mértékéhez jutnak.

Az állami gondoskodás körében elvileg minden veszélyeztetett kiskorúnak egyforma mértékben van joga az állam védelmére.

A felmérés ugyan nem vizsgálta az okait, de észlelte, hogy az egyes településeken feltűnő módon eltér a veszélyeztetettnek nyilvánított gyermekek aránya. E téren részletes kutatásokat tartunk szükségesnek. (A felderítés korlátaira utal az egyik gyámügyes közlése: a veszélyeztetett helyzetről akkor szerez tudomást, ha a szülő segílyt kér, vagy ha egy társhatóság bejelenti, hogy a gyermekkel probléma van.)

Ma a kiskorúakról szóló állami gondoskodás körében nincs biztosíték az

igazgatási szerv hallgatásával (a cselekvés elmulasztásával) szemben. A veszélyeztetett kiskorútól nehezen lehet elvárni, hogy felügyeleti úton vagy más hasonló módon követelje ki, hogy megvédjék.

A felmérés feltárta, hogy az egyes gyámhatóságok igen eltérően minősítik a probléma lényegét; e minősítés azután jelentős mértékben hat a követett megoldási módra. Az egyes gyámhatóságok a gyermekek problémáit nagyon eltérő paradigmák szerint kezelik; ezért az egyik településen egysíkú és alacsony színvonalú védelmet nyújtanak, a másikon viszont a védelem komplex és többé-kevésbé jó színvonalú.

Általában nagy a valószínűsége annak, hogy a gyermek komplex problémái közül csak az anyagi gondokat fogják kezelni. Egyes településeken azonban a gyermeknek minimális esélye van arra, hogy a gyámhatóság az anyagiakon túlmenő problémákkal foglalkozzon. (Kicsit sarkosan fogalmazva: van, ahol csak akkor reagálnak a szülők magatartásával kapcsolatos problémákra, ha már bűncselekmény történt.) Hiányzik tehát annak biztosítéka, hogy a hasonló problémáktól hasonló mértékben védjék meg a gyermekeket.

9.4. A vizsgálat eredményei alapján javasoljuk, hogy a továbbiakban

- ne a gyámhatóságot, hanem – a realitásnak és a jogi helyzetnek megfelelően – a települési önkormányzatot tekintsük a gyermekek szociális problémáiért, ezen belül veszélyeztetettségének kezeléséért az általánosan felelős szervnek;

- a gyámhatósági feladat ne jelentsen többet, mint a veszélyeztetett kiskorúakkal kapcsolatos, hatósági keretben megvalósuló érdekvédelmi feladatot.

Néhány változás azt indokolja, hogy revideáljuk a gyámhatóságokról kialakított képünket:

- változnak a gyámhatósággal kapcsolatos szervezeti követelmények; ma egyszerűen a jegyző hatásköreinek egy csoportjáról van szó, amelyre olyan szervezeti megoldást alkalmaz az önkormányzat, amilyent akar;

- a gyermekek segítése már nem gyámhatósági, hanem önkormányzati (testületi) feladat- és hatáskörbe tartozik;

- az utóbbi tíz-tizenöt évben megjelentek és elfogadottá váltak a személyes szociális szolgáltatások, melyeket nem hatóságok nyújtanak, hanem szociális szakemberek és segítő szolgálatok.

Azt mi magunk is természetesnek tartjuk, hogy a gyermekvédelemben a hatósági megoldások helyett, mellett és után a szociális segítő tevékenység széles körét kell biztosítani. Ennek azonban nem magától értetődő módja az, hogy a hatósági ügyekben eljáró köztisztviselő (a gyámügyes) végzi a közszolgáltató tevékenységet is.

Jegyzetek

1 A kutatást a szerző irányításával a szekszárdi szociális munkás képzés öt hallgatója végezte: Krieser Andrea, Pap Márta, Pozbai Ildikó, Rácz Katalin, Veréb Szilvia.

2 A gyámhatóságok 1992. évben 305 113 kiskorút tartottak nyilván veszélyeztetettként. Velük kapcsolatban az év során összesen 7 409 esetben alkalmaztak olyan intézkedést, mely eredményeként a gyermek a családon kívül kapott gondozást. Ezek az intézkedések a veszélyeztetettné minősített gyermekek 2,42 százalékát érintették. (Az NM Tájékoztató alapján.)

3 1992-ben az országban 2 223 gyámhatóságon 2 887 előadó intézett gyámügyeket. Közülük 199 volt „függetlenített”, aki csak ezt a munkakört látta el. (NM Tájékoztató, 1993. 47. o.)

4 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról.

5 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

6 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Szt.) 86. §.

7 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről (Ht.) 129. §.

8 51/1986. (XI. 26.) MT. rendelet a kiskorúakról való állami gondoskodásról, valamint a szülő és a gyermek kapcsolattartásának szabályozásáról (Ágr.).

9 A 10/1994. (I. 30.) Korm. rendelet 17. § (4) bekezdés c) pontja.

10 1992-ben az országban alkalmazott 82 517 védő-óvó intézkedés a következőképpen oszlott meg:

– a kiskorú figyelmeztetése	43,2%
– a kiskorú helyes magatartásra kötelezése	17,9%
– a szülő figyelmeztetése	21,7%
– különböző szervező jellegű megoldások	7,9%
– pártfogó kirendelése	5,7%
– különböző eljárások kezdeményezése	3,6%

(NM Tájékoztató 48. o. alapján.)

11 Magyarországon 1992-ben egy-egy gyámhatóság átlagosan az alábbi döntéseket hozta az állami gondoskodás körében (figyelmen kívül hagyva most a rendkívüli segélyezést):

intézkedés-típus	község	más település (eset/év)
védő-óvó intézkedés	7,28	162,00
rendszeres nevelési segély	23,90	368,80
intézeti elhelyezés	0,15	0,73
ideiglenes elhelyezés	0,09	1,86
ideiglenes hatályú beutalás	0,30	4,42
intézeti nevelésbe vétel	0,55	4,24
állami nevelésbe vétel	0,13	0,94
A szülői felügyeletet érinti a döntések	2,11%-a	3,30%-a

(Saját számítás a NM Tájékoztató alapján.)

12 Takács a gyámhatóság jog- és érdekvédelmi hatáskörét – találó módon – készenléti hatáskörként jellemzi (Takács, 1979, 447. o.). Azaz a községi szintű gyámhatóságok jó része egy-két évig csak készenléten van, hogy aztán a harmadik évben kénytelen legyen meghozni egy komoly súlyú intézkedést.

Irodalomjegyzék

- Babay Imre: A veszélyeztetett kiskorúakkal kapcsolatos védő- és óvóintézkedések, *Állam és Igazgatás* 1971. június, 549–556. o.
- Babay Imre: Védő- és óvóintézkedések széles skálája az új gyámhatósági eljárásban, *Állam és Igazgatás* 1975. szeptember, 820–828. o.

- Bar-on, Arnon A.: Organizational Resource Mobilization: Hidden Face of Social Work Practice, *British Journal of Social Work* 1990, 20., 133–149. p.
- Bernád István: A családjogi törvény végrehajtása a gyámügyi munkában, *Állam és Igazgatás* 1987. február, 154–167. o.
- Combs, Arthur W.–Donald L. Avila–William W. Purkey: *Helping Relationships* Basic concepts for the helping professions, Allwyn and Bacon, Boston, 1976
- Compton, Beulah–Burt Galaway: *Social Work Processes*, Third Edition. The Dorsey Press, Chicago, 1984
- Hepworth, Dean H.–Jo Ann Larsen: *Direct Social Work Practice: Theory and Skills*, The Dorsey Press, Chicago, 1986, Environmental Interventions 544–576. p.
- Horányi Györgyné: A nevelési tanácsadó és a gyámhatóságok együttműködése, *Állam és Igazgatás* 1975. július, 639–647. o.
- Jankovich Gáborné: Kiskorúak veszélyeztetettsége megelőzésének és megszüntetésének hatósági eszközei, *Állam és Igazgatás* 1983. május 434–442. o.
- Karácsony Ernőné–Dancsné Varga Márta: A gyámügyi jogszabályok végrehajtásának problémái, *Állam és Igazgatás* 1986. július, 628–640. o.
- Karácsony Ernőné: A gyámügyi eljárási rendeletek végrehajtásának tapasztalatai, különös figyelemmel a Családjogi törvény módosítására, *Állam és Igazgatás* 1975. augusztus, 731–749. o.
- László József: Egyes gyámügyi jogszabályok alkalmazásának tapasztalatai, *Állam és Igazgatás* 1972. július, 616–624. o.
- László József: A családjogi törvény módosításának végrehajtása a gyámügyi munkában, *Állam és Igazgatás* 1974. december, 1102–1111. o.
- Mátyókné Lomoga Kornélia: Az állami gondozásba vétel gyakorlata, *Állam és Igazgatás* 1980. augusztus, 738–747. o.
- Németh László: Az állami gondoskodás rendszere, *Gyermek- és Ifjúságvédelem* 1987. 4. szám. 43. o.
- O'Connor, Gerald G.–Lyn McCord: Networking Among Social Service Providers: An Expanded and Transformed Practice, *The Journal of Applied Social Sciences* Vol. 15., No. 1. Fall-Winter, 1990–91. 78–26. p.
- Rác István: A gyermekvédelem és a gyámjog jogpolitikai vonatkozásai, *Állam és Igazgatás* 1970. november, 1018–1032. o.
- Rác István: A nevelési tanácsadó szerepe a gyámhatósági eljárásban, *Jogtudományi Közöny* 1972. szeptember, 452–463. o.
- Rétiné Böhm Éva: Családvédelem, családgondozás, különös tekintettel a gyámhatóság hatáskörére, *Állam és Igazgatás* 1982. március, 228–231. o.
- Sheafor, Bradford W.–Charles R. Horesji–Gloria A. Horesji: *Techniques and Guidelines for Social Work Practice*, Allwyn and Bacon, Newton, USA, 1988
- Szabó Lajos: Szociális Esetmunka (Elméleti alapvetés), *A Szociális Munka Alapítvány Kiadványai* Budapest, 1993
- Tájékoztató a család-, a gyermek- és ifjúságvédelemről, 1992. év, *Népjóléti Minisztérium* Budapest, 1993
- Takács József: Az anyagi jog és a jogszolgáltatás kérdései a gyámhatósági igazgatásban, *Állam és Igazgatás* 1979. május, 440–451. o.
- Whittington, Colin: Social Work in the Welfare Network: Negotiating Daily Practice, *British Journal of Social Work* 1983. 13. 265–286. p.
- Zsiga Ferenc: Kiskorú meghallgatása a gyámügyi eljárásban. *Állam és Igazgatás* 1985. október, 936–940. o.

E SZÁMUNK SZERZŐI

Barr, Nicholas – szociológus
a Világbank tanácsadója

Győri Péter – szociológus
MTA Szociológiai Intézet

Herczog Mária – szociológus
OKKRI Budapest

Somlai Péter – szociológus
ELTE Szociológiai Intézet

Szöllősi Gábor – szociológus
Tanárképző Főiskola Szekszárd

Tardos Katalin – szociológus
MTA Szociológiai Intézet

Taylor-Gooby, Peter – szociológus
Kent University, Canterbury
