

TANULMÁNYOK

- 3 **Robert Castel:** A tulajdon társadalmasítása (II)
25 **Ferge Zsuzsa:** A magyar segélyezési rendszer reformja

ÖNKORMÁNYZATI INNOVÁCIÓK A
SZOCIÁLPOLITIKÁBAN

- 43 **Jeffrey D. Straussman-Fábián Katalin:** A szociális segély
ügyintézésének dilemmái, helyi szinten
50 **Lévai Katalin:** Az önkormányzatok és a nonprofit szektor
közötti együttműködésről
61 **Csoba Judit:** Stratégiai tervezés vagy válságmenedzselés
(Egy kísérleti foglalkoztatási projekt Debrecenben)
88 **Andor Mihály:** Egy fővárosi kerületi önkormányzat reflektív
viszonya szociális problémáihoz és saját gyakorlatához
103 **Gyulavári Tamás:** Óvoda a határon
118 **Az ESÉLY repertórium (1995)**

ESÉLY

Kiadja a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Alapítvány

Szerkesztőség címe: 1088 Budapest VIII., Múzeum krt. 4/B
(ELTE Szociálpolitikai Tanszék)
Telefon: 266-9833/298

A megjelenést támogatja: Friedrich Naumann Alapítvány, József Attila Alapítvány,
Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány, Népjóléti Minisztérium, Soros Alapítvány,
Szabad Sajtó Alapítvány, United States Information Service

Meg nem rendelt kéziratokat nem őrzünk meg, és nem küldünk vissza

Előfizethető a szerkesztőségénél

Megjelenik kéthavonta

Terjeszti a „Sziget” Rehabilitációs Kiszövetkezet

A lapot szerkesztik:
LÉVAI KATALIN főszerkesztő
HORVÁTH ÁGOTA, LÉVAI JÚLIA olvasószerkesztők
WEBER ATTILA szerkesztő

A szerkesztőség munkatársai: Berény Márta, Bánfalvi Adrienne, Moksony Ferenc

Szerkesztőbizottság: Balipap Ferenc, Bíró András, Csepeli György,
Ferge Zsuzsa (elnök), Gönczöl Katalin, Hegyesi Gábor, Juhász Pál, Léderer Pál,
Nagy Endre, Orosz Éva, Pataki János, Salgó Lajos (NSZK), Semjén András,
Somlai Péter, Szabó Dénes (Kanada), Szalai Júlia, Szelényi Iván (USA),
Talyigás Katalin, Tausz Katalin, Georg Vobruba (NSZK)

Folyóíratrtervező: Yasar Meral
Tördelőszerkesztő: Nyíri András
Készült a NEOTIP Bt. nyomdájában
Felelős vezető: Naszályi Gábor

ISSN 0865-0810

Robert Castel

A tulajdon társadalmazása (II)

Tulajdon vagy munka

Néhány, az utóbbi időben megjelent tanulmány rámutatott, hogy milyen alapvető szerepet játszott a biztosítási technológia a jogi szférában bekövetkezett átrendeződésben.¹ Azzal, hogy elkülöníti egymástól a jogi kötelezettséget és az egyéni felelősségtudatot, a szociális jog számíthat az érdekek társadalmiasulására, melyet a társadalom különböző elemeit összefűző szolidaritás hív életre. A társadalomra mint szerves egésze tekintő felfogás és a társadalmi folyamatokba való cselekvő beavatkozás módja, a biztosítási technológia között tehát közvetlen a kapcsolat. A biztosítás a szolidaritás meghatározott modelljét kelti életre, még ha a biztosítottak ennek nem feltétlenül vannak is tudatában. A munkás nem azért köt biztosítást, hogy szolidaritását fejezze ki a többi járulékfizetővel, a valóságban mégis ezt teszi. Az ő érdeke a biztosítottak alkotta közösség többi tagjának érdekével forr egybe, s az azoké az övével. Az egyéni kockázattal szemben az „védi meg”, a kockázat kárát az „fedezzi”, hogy biztosítottként egy csoport tagjává váljon.

A biztosítási technika alkalmazásának forradalmi újdonsága elsősorban abban rejlik, hogy olyan eljárási-műveleti sémát nyújt, amely gyakorlatilag végtelenül sok különböző helyzetben egyaránt működőképesen alkalmazható. Más szavakkal: a kockázat fedezésének elve független a kockázat konkrét természetétől. Az ember biztosíthatja magát baleset, tűzvész, jégkár vagy árvíz ellen. De mindezen túl – s elsősorban ez a fontos – a betegség, a munkanélküliség, az öregség és a halál mind-mind besorolhatnak a biztosítható kockázatok közé. Többé vagy kevésbé valószínűen bekövetkező véletlen események ezek (vagy bekövetkezésük az adott időpontban többé vagy kevésbé valószínű), és e valószínűségek kiszámolhatók. Így a társadalmi lét – legalábbis főbb tendenciáiban – felfogható bizonyos (szociális) kockázatok együtteseként. Ha mindezen kockázatokkal szemben biztosítva vagyunk – tökéletes biztonság a részünk.

Mit tehet az állam a lehetőségek ilyen tág köre láttán?² Természetesen nem vállalkozhat minden kockázat fedezésére, bár elég nagy lehet a kísértés arra, hogy ezt elvárják tőle. De ha az állam valóban a „közérdek gazdája” (miként Dupont-White állította), a közös érdekek között egyeseket kitüntetetten fontosnak vagy kitüntetetten jelentőségtelinek kell tekintenie, mert ezek a közösség egészére képesek hatni, és szélsőséges esetben a társadalmi ko-

(V) Hosszú, mióta, mi ez... "LOG!"
 05. 95/6 - tal 2005. j.

héziót magát is veszélybe sodorhatják. A munkabaleset például nemcsak a munkást magát sújtó szerencsétlenség. Olyan társadalmi tény, mellyel kapcsolatban a közérdek képviselőinek fel kell tenniük a kérdést: megengedhető-e, hogy előforduljon? Milyen korlátok között? Lehet-e vajon a közjó érdekében minél racionálisabb módon kezelni?

Vannak emberek, akiknek a munkájában különösen nagy a baleseti kockázat, ugyanakkor tevékenységük mindenki számára fontos és hasznot hajtó. A szolidaritás, a társadalmi egész egyes részei közötti kölcsönös egymásrautaltság jogossá teszi, hogy az ilyen emberek számára az esetleges veszteség kiegyenlíttessék. A baleset elszenvedőire háruló személyes következmények egy közhasznú tevékenység végzésének következményei. Ha a társadalmi igazságnak arra az értelmezésére hivatkozunk, mely szerint csak ennek révén őrizhető meg a társadalmi szolidaritás, igazságos eljárásnak tekinthető, ha kárpótolják az áldozatot vagy családját.³ Hasonló megfontolásokból kell szavatolni az öregkori biztonságot is, hiszen úgy igazságos, hogy azt, aki munkás életét a közösség érdekeit szolgáló vállalkozásban fáradozva töltötte, biztosítsák arról, hogy nem fog koldusbotra jutni. S még sorolhatnánk a példákat.

Mindezen következmények eléggé ismertek ahhoz, hogy ne kelljen részletesen megismételni áttekintésüket. Van azonban a biztosítás általánossá válásának egy olyan következménye, amely legalább annyira fontos, mint a jogrendet átalakító változások sora, s amelyre igen kevés figyelmet fordítottak, annak ellenére, hogy mintegy húsz évvel ezelőtt Henri Hatzfeld ösztönösen ráérzett fontosságára. *Magának a tulajdonnak az átalakulásáról* van szó. Egy olyan fajta *szociális tulajdon* születik meg, melynek – bár genezise természetesen történeti – nincsenek előzményei a korábbi történelemben.

Egy paradoxonra ugyanis mindenképpen figyelniünk kell. Egy olyan paradoxonra, amely jól jelzi, hogy mennyire elégtelen csupán a biztosítás jogi következményeire összpontosítani. A biztosítás univerzalista technológia. François Ewaldtól kölcsönözve a kifejezését, egy „biztosított társadalom” felé nyit utat, amelyben – legalábbis tendenciáját tekintve – valamennyi szociális kockázat lefedhető. Ezenkívül: a technológia „demokratikus” is, abban az értelemben, hogy valamennyi biztosított azonos értékű (és kölcsönösen felcserélhető) a közösségen belül. Mindazonáltal – s éppen ezért kell komolyan figyelembe vennünk a paradoxont – a kötelező biztosítás első alkalmazásai *nem terjedtek túl azokon a népességcsoportokon, melyeket a társadalmi lesüllyedés veszélye fenyegetett*. A különböző formákban és módokon figyelembe vett kockázatok – munkabaleset, betegség, ellátatlan öregség – valójában azt a veszélyt testesítik meg, hogy az ember egyik pillanatról a másikra sebezhetőből sebzetté válik, az elárvult nyomor helyzetében találja magát. Azt mutatják meg, hogy a baleset vagy a betegség felborítja a munkás amúgy is bizonytalan költségvetését, hogy az öregség leteperi az elhasznált és megélhetési forrásoknak híjával lévő bér munkást stb. Az előzőekben felemlített huzavona, mely a nélkülözők megsegélyezése, illetve az ipari és mezőgazdasági munkások nyugdíjának kötelezővé tétele körül kialakult vitákat jellemzi, jól mutatja: egyesek azért fogadnák el a nélkülözők segélyezésének kötelezettségét, hogy általa elkerülhessék a bérből élők nyugdíjjogosultságának elismerését. A többiek kénytelenek belenyugodni, hogy a munkás- és

parasztnyugdíjak alig haladják meg a szegényeknek nyújtott segélyezés mértékét.⁴

A folyamat kezdetén minden úgy zajlik, *mintha a biztosítás a segélyezés analogonjának szerepét töltené be*. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy azok számára válik kötelezővé a biztosítás, akiket annak veszélye fenyeget, hogy majd segélyezésre szorulnak. Egy bizonyos jövedelemszinten felül a biztosítás fakultatív marad. Azoknak a társadalmi csoportoknak, melyeket erőforrásaik (legyen bár szó akár magas bérrel, akár valamilyen tulajdonról) szemlátomást megóvnak a komolyabb lecsúszástól, nem kell alávetniük magukat a kötelező biztosításnak. Az első biztosítási törvények tehát választóvonalat húznak a társadalmi struktúra alsóbb pozícióit elfoglalók (kiket, mindannyiukat, biztosítani kell) és a magasabb pozíciók birtokosai közé, akiknek biztonságát saját erőforrásaik – *javaik, magántulajdonuk* – szavatolják.

Így tehát kezdetben a kötelező biztosítás igen messze esik attól, hogy az általánossá váló biztonság kovásza legyen. Nem jelent gyökeres szakítást a korábbi helyzettel, s nem is billen át valamiféle újmódi racionalitás rendszerébe.⁵ Új paradigmát kínál a társadalmi antagonizmusok kezelésére, de e paradigma életbeléptetése bonyolult társadalmi-történelmi feltételek függvénye. E megállapítás két, nehezen megválaszolható problémát is felvet. Miért van az, hogy kezdetben a biztosítás jelentette univerzalista technológia csak olyan, speciális helyzetek kezelésére látszik alkalmasnak, amelyeket a *társadalom lenéz*? S másodjára: milyen feltételek tették lehetővé, hogy egy merőben formális univerzalizmusból egy olyan univerzalizmussá fejlődjenek, mely – egyszer testet öltve – egy „biztosított társadalom” öntőformájává volt képes válni? (E két kérdés mögött, a háttérben, még egy harmadik is meghúzódik, mely a mai helyzetben központi fontosságú: milyen körülmények morzsolták fel a biztosítási fedezet univerzalizmusát annyira, hogy manapság ismét a társadalom biztonságvesztésének általánossá vált kockázatával kell farkasszemet néznünk?)

Hogy tisztázhassuk e kérdéseket, gondolatmenetünknek ki kell térnie a 20. század elején a munka (bérmunka), a létbiztonság és a tulajdon között kibontakozó új kapcsolódásokra. A biztosítás első haszonélvezőinek semmi más nem biztosít megélhetést, mint a két kezük munkája. Azok a proletárok ők, akik kívül rekedtek a magántulajdonnal rendelkezők táborán. Ők testésítik meg a tulajdon és a munka közötti szembenállást, amely mindig is biztonság és bizonytalanság egymással szembeforduló alakváltozataiban öltött formát. Az, hogy a tulajdonnal nem rendelkezők biztosítottá lesznek, nemcsak a munka és a biztonság közötti viszonyt fogja megváltoztatni, hanem *a tulajdon és a munka közötti viszonyt is*. Henri Hatzfeld új összefüggésekre kaput nyitó megközelítését fogjuk követni, aki azt mondja, hogy meg kell ragadni „*annak a bonyolult fordulatnak a jelentőségét, mely a tulajdon nyújtotta biztonságot a jogilag szavatolt biztonsággal váltja fel*”.⁶ De szeretnénk azt is bemutatni, hogy ez az átmenet egyben annak a fordulatnak az első szakasza, amely elvezet majd a modern „bérrel élő társadalomhoz”: ahhoz a társadalomhoz, amelyben a szociális identitás már sokkal inkább a fizetett bérmunkán alapul, semmint a magántulajdonon.

Charles Gide 1902-ben a következőt mondja: „Ami a tulajdonos osztályt

illeti, a tulajdon olyan társadalmi intézmény, mely az összes többi nagyjából feleslegessé teszi.⁷ Egy más oldalról ez azt jelenti, hogy a szociális szférát a maga egészében egy hiány alá rendeljük, a *magántulajdon hiánya* alá. S csakugyan, egészen e pillanatig (1902-ig) az előző fejezetben felemlített „szociális” intézkedések legtöbbször nem egyéb egyféle „pótszernél”; jól-rosszul (többnyire inkább rosszul, mint jól) igyekeznek kárpótlást nyújtani annak az autonómiának a hiányáért, melyet egyedül a tulajdon képes nyújtani. Ebben érjük tetten a szociális kérdés lényegét: a legtöbb munkásember legjobb esetben is sebezhető helyzetben (de igen gyakran tényleges nyomorban) él, ha nem élvezheti a védelemnek azokat a speciális fajtáit, melyeket a tulajdon nyújthat. De ha e keretben vetjük fel a kérdést – azaz a munka és a tulajdon közötti abszolút szembeállítás formájában –, akkor megoldhatatlan marad. A szociális kérdés, új megfogalmazásában, nem a tulajdonnal rendelkezés vagy nem-rendekezés jelentette különbségeket kívánja eltörölni,⁸ inkább arra törekszik, hogy e különbségeknek új kereteket adjon; a magántulajdon mellé létrehívja a tulajdonnak egy új, más típusát, a *társadalmasított tulajdont*, mely lehetővé teszi majd azt, hogy magántulajdon birtoklása nélkül se kelljen tartani a biztonság hiányától.

Ez gyökeres változást jelent. A szociális biztonság alapját a *tulajdon* egyfajta, a munka közvetítésén keresztül egyszersmind állami felügyelettel történő *átruházása* képezi. Biztonság és munkavégzés szoros kötelékkel kapcsolódik majd így egymáshoz, mivel a bér munkás-lét köré szerveződő társadalomban a munkának kijáró státusz fogja jelenteni mindazon védelmek modern megfelelőit, melyeket hagyományosan a tulajdon nyújtott. Nagyon hosszú fejlődéstörténet zárul itt le ezzel, érdemes kijelölni és sorra venni egyes szakaszait, mert ennek a történeti fejlődésnek vagyunk a szó minden értelmében az örökösei.

Már a forradalom időszakában gondot jelent, és pedig elég bonyolult, összetett formákat öltve, hogy új kapcsolódásokat kell kialakítani munka és tulajdon között. A probléma legtöbbször annak a politikai apóriának a formájában jelent meg, melyet a tulajdonnal nem rendelkező tömegek léte vet fel, azoké, akik a munka világának nélkülözhetetlen szereplői. Hogyan lehet helyet szorítani a társadalmi szerződésben ennek a „negyedik rendnek” is, melyet azok alkotnak, akiknek nincs semmijük, s akiket – ennek okán – semmibe vesznek?⁹ Az 1793-as Alkotmány elfogadását megelőző viták során egy Harmand nevű képviselő így nyilatkozik:

„A becsületes emberek igazat fognak nekem adni abban, hogy most, miután a jognak asztalánál kivívtuk a politikai egyenlőséget, legidősebb és legösztökélőbb vágyunk, hogy ténybelileg is elnyerjük azt. Mi több, azt mondom, hogy e ténybeli egyenlőséget óhajtó vágyunk vagy reményünk nélkül a jogok szentesítése egyenlőség csupán kegyetlen káprázat lenne, mely az általa ígért gyönyörök helyett Tantalosz kínjait szenvedtetné el a polgárok leghasznosb s számra is legnépesb csoportjával.”

S ezután felteszi a lényeglátó kérdést: hogyan nyújthatják „a társadalom intézményei az ember számára azt a ténybeli egyenlőséget, melynek biztosításával a természet adósa maradt, anélkül, hogy kezét emelne a földbirtokra

s az ipari tulajdonra? Hogyan teremthetünk egyenlőséget földtörvény s a vagyonok felosztása nélkül?”¹⁰

Marcel Gauchet joggal látja ebben a modern szociális kérdés központi magját, s azt az alapvető apóriát, amelybe a köztársasági rendszernek óhatatlanul bele kell majd ütköznie, nevezetesen „az abban vallott kudarcot, hogy létrehozzák a hatalomgyakorlás olyan szervezetét, amely megfelelő módon juttatná kifejezésre a polgárok szabadságát és egyenlőségét”,¹¹ annak lehetlenségét, hogy az Emberi és polgári jogok nyilatkozata kiegészülhessen a szociális jogok kibontakozásával. S mindez törvényszerű! Hogyan is valósulhatna meg az „egyenlőség” e korban „anélkül, hogy kezét emelnénk a földbirtokra s az ipari tulajdonra”, „földtörvény s a vagyonok szétosztása nélkül”? Mindez lehetetlen egy referenciális változtatás nélkül, s ez éppen a kötelező biztosítás lesz majd. De mert ilyen „megoldás” nem mutatkozott (a 18. század végén ez nemcsak hogy megvalósíthatatlan, de valószínűleg még végiggondolható sem lett volna),¹² a forradalmárok három másik megoldás megvalósításának is nekiláttak. E három közül egyik mellett sem kötelezték el magukat, s egyiket sem sikerült megvalósítaniok. Mindegyik a tulajdon és munka közötti szembenállás csökkentésére kigondolt változat.

Idézzük fel az első választ! A segélyhez való jog és a munkához való szabad hozzáférés összekapcsolása minimális biztonságot jelentene a „nem-tulajdonos rétegeknek”; a munkaképteleneknek is (segélyhez való jog), a munkaképeseknek is, akik ezután bizonyosak lehetnének abban, hogy fognak maguknak munkát találni. De láttuk már (4. fejezet), hogy a segélyhez való jog nem élte túl a Thermidort, és a munkaerőpiac megnyitása, ahelyett, hogy a munkások függőségét és nyomorát felszámolta volna, a pauperizmusnak nyitott utat.

A második – emezzel párhuzamosan kipróbált – út abból állt, hogy megpróbálták mindenki számára megteremteni a tulajdonszerzés lehetőségét. E törekvés már a *Comité de mendicité* munkájában is tetten érhető. Ez ugyanis, „meggyőződven arról, hogy a tulajdon felszámolja s a munka enyhíti a szegénységet, fontolóra fogja venni, ne javasolja-e a Nemzetgyűlésnek, hogy ragadja meg a kedvező pillanatot a tulajdonosok létszámának szaporítására, s rendelje el, hogy a földesúri és egyházi javakat – melyeket a nemzet elidegeníteni tervez –, de legalábbis ezek jelentős hányadát igen kis (azonban egy család fenntartására elegendőnek bizonyuló) részekben bocsássa megvásárlásra, hogy ekképp az igénylők mind tágabb körét legyen módja kielégíthetni”.¹³ La Rochefoucauld-Liancourt egyébként annak az Elidegenítési Bizottságnak is tisztségviselője, melynek feladata volt a nemzeti javak áruba bocsátása. E második bizottságban kevés sikerrel képviseli előbbi álláspontját, mivel, mint jól tudjuk, e javak eladásából elsősorban a tulajdonnal már rendelkező rétegek húztak hasznot. Ugyanez vonatkozik arra a szellemében rokon javaslatra, hogy osszák szét a földesúri birtokokat a nincstelenek között, akik „munkájukkal majd termővé teszik azokat”.¹⁴ E javaslat a Barère-jelentésben is szerepelt, mely 1794-ben létrehozta a *Livre de la bienfaisance nationale*-t.¹⁵

Szélsőséges formájában ez a megoldás teljesen felszámolná a tulajdonos és nem-tulajdonos közötti választóvonalat, hiszen egyetemessé tenné a tulaj-

donhoz jutás lehetőségét. Ez a gondolat igen mély gyökereket vert a forradalmi időszak „szociális” képzeletvilágában. „Az emberek sokasága számára a tulajdontól való megfosztottság mindig és minden rendszerben állandóan és szükségszerűen a szegénységhez vezet.”¹⁶ Íme, a kistulajdonosok köztársaságának ideálja, akiket hazájukhoz javaik, elsősorban földbirtokaik fűznek. „Valamennyi földet mindenkinek juttatni kell” – mondja Saint-Just.¹⁷ Ez a politikailag legradikálisabb elitek, a Saint-Justök eszménye. De a néptömegek is erre vágnak. Albert Soboul megjegyzi, hogy a korszak egyik legradikálisabb szociális követelését a *Jardin des Plantes* sans-culotte-jai viszik 1793. szeptember 2-án a konvent elé. Ebben azt követelik, hogy „meg legyen szabva, mennyit birtokolhasson az egyes ember, senkinek ne lehessen több földje egy meghatározott nagyságnál, mindenkinek csak egy boltja, egy műhelye lehessen”. Mindezen intézkedések következtében – teszik hozzá követelésükhöz – „idő múltán mérséklődnének a vagyoni egyenlőtlenségek, és növekednék a tulajdonosok száma”.¹⁸

Ez az eszmény a forradalom múltával is életben marad. Mind a néptömegekben, mind a szociális reformereknél. Utóbbiak közül az időben legelső, Simonde de Sismondi igencsak általánosságokban mozogva írja le, mik lehetnek a gazdaság fékevesztett növekedése okozta károk gyógy módjai, egyetlen dologban azonban nagyon is egyértelműen határozott: véghez kell vinni egy korlátozott földreformot, amely azért szükséges, hogy „a lehető legnagyobb lélekszámot kösse hozzá a saját földdarabhoz”.¹⁹ Ez a „földosztás” újra és újra visszatérő eleme lesz valamennyi, a „szegénység írmagjának kiirtását” célzó javaslatnak; így Louis-Napoléon Bonaparte-nál is megjelenik, aki a közjavakat a munka nélküli szegények között akarná szétosztani.²⁰ A „vissza az anyaföldhöz” e törekvései szívósan tovább élnek a 19. században, sőt, azon túl is. Nemcsak Le Play-t említhetjük példaként, hanem a Harmadik Köztársaság politikai közszereplőit is.²¹ S ki ne emlékeznék a vichyi korszak falusi nosztalgiáira?

Mindazonáltal ennek az ötletnek nem voltak gyakorlati következményei, legalábbis ami a javak közvetlen újraelosztását illette volna. Nem is lehettek, az iparosodás és az urbanizáció miatt, hiszen csökkentette volna a bérből élők létszámát, márpedig az ipari társadalom kibontakozása ezzel ellentétesen hatott.

Van azonban egy harmadik megoldási kísérlet, amely már a forradalmi időszakban is felbukkan: ez a magántulajdon jogát az általa betöltött társadalmi funkció függvényévé kívánja tenni. A gondolat a Rousseau-i hagyományra vezethető vissza: „Úgy gondolom (...), nem kell teljesen megszüntetni az egyedi tulajdont, hisz ez lehetetlen is volna, hanem a legszűkebb korlátok közé kell szorítani. Másként szólva, azt akarom tehát, hogy az állam tulajdona oly nagy és erős, a polgár magántulajdona pedig olyan kicsi és gyenge legyen, amennyire csak ez lehetséges.”²² Mably abbé, Rousseau tanítványa, szintén tagadja, hogy a társadalmi rend a magántulajdon szentségén épülhetne fel.²³

Marginális-e ez az irányzat? Az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjai belefoglalták az emberi jogokba a tulajdonhoz való jogot, a konvent pedig egyhangúlag megszavazott egy olyan törvényt, amely halálbüntetéssel sújtja „mindazokat, akik oly törvényt vagy intézkedést tervelnek avagy szorgal-

maznak, mely sérelmére lehetne a mezőgazdasági, kereskedelmi vagy ipari tulajdonnak”.²⁴ De e rendelkezések kétféleképpen értelmezhetők. Láthatjuk bennük a magántulajdon tántoríthatatlan védelmét, de kitüntetetten szociális jellegét is. Valószínűleg mindig is kelleténél inkább hangsúlyoztuk az első értelmezést, nem ügyelve eléggé a második fontosságára. „Kell-e még mondanunk? Egy ember sem polgár, ha nincs tulajdona. Mi a haza? A szülőföld. Hogyan szerethetnénk, ha semmilyen kötelék nem fűz hozzá? Szeretheti-e a hazát az, ki midőn elhagyja, az út porával együtt leráz mindent, mi hozzá kötné?”²⁵ E kép mögött átszeli a csavargó porlepte alakja, kit se hit, se törvény nem köt, mert se háza, se hazája. A tulajdon alapozza meg a társadalmi létet, mert beilleszt a helyünkre és helyhez köt. Ez látszik a legsúlyosabb társadalmi probléma, a kiilleszkedés gyógyszerének. Tegyük hozzá: ebben az időszakban egyedül csak ez látszhat.

A tulajdon tehát semmiképp nem redukálható pusztá gazdasági értékére. Nem azonosítható azokkal a privát élvezetekkel sem, melyekhez birtoklóját juttathatja. Azt a talapzatot kell benne látnunk, amelyre minden társadalmi hovatartozás épül. Vagyis nem feltétlenül demagógiát, netán a politikai extrémizmus elvakultságát kell látnunk a II. év Venteuse 8-án kiadott rendeletben, mely konfiskálja a forradalom ellenségeinek vagyonát, hogy a nincstelen polgárok között ossza el. Saint-Just ennek kapcsán így nyilatkozik: „A forradalom elvezetett minket azon elv felismeréséhez, hogy aki hazája ellenségének mutatkozik, annak nem lehet tulajdona a hazában... A honfiak tulajdona szent és sérthetetlen, de az összeesküvők javai a szerencsétleneket illetik.”²⁶ Kíséréljük meg lefordítani: a tulajdon teszi a honpolgárt, de polgárnak lenni több, mint személyes javaink magánévezetésebe merülni; társadalmi kötelezettségek egész együttesét hívja életre. Ahogyan az ember nem lehet igazán polgár, ha nincs tulajdona, ugyanúgy nincs joga ahhoz, hogy tulajdona legyen, ha egyszersem nem polgár is, azaz – Saint-Just szavával – honfi. Magántulajdon? Igen, de terjedelmében korlátozottan, felhasználásában ellenőrzötten és társadalmi hasznosságára visszavezetetten. Robespierre is úgy tartja, bár számára „a javak egyenlősége szőrmyszülött gondolat”, hogy „a gazdagság szélsőséges szóródása bizony sok szerencsétlenség, sok bűn forrása”.²⁷

A Hegypárt legradikálisabb szárnya által képviselt álláspont e „mérésékelt” értelmezését alátámasztani látszik, hogy bizonyos tulajdonok szociális természetét a forradalom politikai áramlatainak nagy többsége explicit módon elismerte. Az egyházi tulajdonok és jótékonyági alapítványok nemzetközi konfiskálását például olyan mérsékelt szellem javasolta, mint de la Rochefoucauld-Liancourt herceg, s az ötlet széles körű támogatást élvezett. Vajon miért? Mivel e javak a szegényeket vannak hivatva szolgálni. Akkor pedig méltányos, hogy az államkincstárt táplálják, lehetővé téve e szociális szolgáltatás jobb megszervezését. De vajon csak az efféle javakról ismernék el társadalmi hasznosságukat, mivel – úgymond – a szegények tulajdonát képeznék? Mirabeau már 1798. augusztus 10-én meghökkentő szónoklatot tart abból az alkalomból, hogy a Nemzetgyűlés az egyházi rend eltörlésének gondolatát vitatja:

„Csak háromféle módja van annak, hogy valaki a társadalom tagja lehessen: vagy koldus, vagy tolvaj, vagy bér munkás. A tulajdonos nem más, mint

a bér munkások elseje. Amit közönséges szóhasználatnál tulajdonának nevezzünk, nem egyéb, mint az a fizetség, mit neki a társadalom ad azért, hogy fogyasztása és kiadásai által a többi emberek között elossa azt, ami kötelességeül esik. A tulajdonosok a társadalmi test jószágigazgatói.”²⁸

Ha figyelembe vesszük, milyen társadalmi stigma kötődik ekkoriban a bér munkásság fogalmához, valóban meghökkentő, hogy itt mintegy a tulajdonos szinonímájaként fordul elő. De Mirabeau itt a tulajdonnak közszolgálatként felfogott koncepcióját vázolja fel. A tulajdonos ahhoz a gazdatiszthez hasonlít, aki a társadalom egészének működését élteti megrendeléseivel és kiadásával, így tehát gazdagságával táplálja azt. Akárcsak a gazdatiszt, szintén felelősségre vonható, számon lehet rajta kérni, hogyan tesz eleget társadalomtól kapott megbízatásának. A forradalmi idők forrongásai közepette tehát kirajzolódni látszik a magántulajdonnak egy olyan újféle felfogása, mely a tulajdonra háruló társadalmi funkciókat helyezi előtérbe.

Ha jobban belegondolunk, e nézet igazából nem olyan eredeti, mint amilyennek látszik. Inkább a tulajdon tisztán „privát” koncepciójának hegemon érvényesülése kelthet meglepetést. A „rég i társadalomban” ugyanis a tulajdon magától értődően társadalmasult tulajdon. A céhek korporatista előjogai ugyanis a mesterség közös tulajdonát képezik, és nem az egyes munkást illetik meg. A községi javak a preindusztriális gazdaságban alapvető fontosságú kollektív tulajdonformát képviselnek. Maga a hűbéri tulajdon sem olyan vagyon, mely pusztá piaci érték, sokkal inkább a földbirtokhoz kötődő társadalmi és jogi kiváltságok együttese. Vitathatatlan, hogy a liberalizmus le akarja rombolni ezeket az „archaizmusokat”, s a tulajdont – akárcsak a munkát – áruvá akarja tenni. De ahogy a munkaviszonyok szerződéses jellegűvé alakítása is a társadalmi elkülönöződés hatótényezőjévé válik, ugyanúgy a tulajdon teljes magánosítása is azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a társadalom-egészt atomjaira bontja, tulajdonnal rendelkező egyének porszemeivé. De létrejöhet-e *társadalom* szuverén tulajdonosok egyszerű egyesüléséből? Amikor elhangzik a jelszó, hogy „legyen vége már” a forradalomnak, mert véget kell vetni a politikai zűrzavarnak és a társadalmi instabilitásnak, sokan vannak, akik igencsak kétlik, hogy a stabil rend nyugodhatnék-e a magánvagyon korlátozatlan élvezetén. Eleendő lesz itt Auguste Comte-ot idézni:

„Az egyes állampolgár az emberi társadalom minden normális állapotában olyan közhivatalnoknak tekintendő, akinek többé-kevésbé meghatározott attribútumai mind kötelezettségeit, mind jogos igényeit egyszersmind kijelölik. Ennek az egyetemes elvnek ki kell terjednie a tulajdonra is. Benne a pozitivizmus elsősorban nélkülözhetetlen társadalmi funkciót lát, melynek az a rendeltetése, hogy kialakítsa és működtesse mindazon tőkéket, melyek révén az egyes nemzedékek előkészítik a nyomukba lépők munkáját.”²⁹

Ezek szerint a tulajdonnak az a felfogása, mely benne az egyén szent és sérthetetlen birtokát látja, ami felett ő szuverén szabadsággal rendelkezne, egyáltalán nem magától értődő. Kétségtelenül benne foglaltatik az Emberi jogok nyilatkozatában és a Code Napoléonban is, s zsinórmértékül szolgál a piaci cserefolyamatoknak is. De túlságosan leegyszerűsítő lenne, ha az eszméknek azt a fortagatát, mely a forradalmat s az azt követő időket jellemezte, arra szűkítenénk le, hogy benne semmi többet ne lássunk, mint

annak a „polgári” tulajdon-fogalomnak létrehozóját, mely a tulajdonban látja a társadalmi rend egyedül lehetséges alapját. Nemcsak a tulajdon eltörlésére felelködött „kollektivisták” kérdőjelezik meg annak abszolút jellegét. A társadalmi funkcióinak szentelt figyelem mind szorosabban köti a munkához. A társadalom működésének mozgatórugóját vélik benne látni (Mirabeau), azt a princípiumot, mely „működtetése” nyomán biztosítja a nemzedékek közötti megszakítatlan kapcsolatot (Comte). Egyszóval: a magántulajdon egyben társadalmi is, ha nemcsak *kisajátítási módjaira*, hanem *felhasználására* is tekintettel vagyunk. A munkától való éles elkülönítése már csak azért is vitatható, mivel – végső elemzésben – amaz a forrása minden gazdagságnak. De a szabadelvű felfogás szigorúan különbséget tesz a tulajdon felhasználása és kisajátítási módja között. Legitimációját társadalmi hasznosságából meríti (erre fognak állandóan hivatkozni a munkaadók is, ha saját elsőbbségüket bizonygatják; csak a vállalatnak köszönhető, ha a munkás egyáltalában meg tud élni), de privát tulajdonosa szabadon ítél felhasználása felől. Meg lehet-e haladni azt az ellentmondást, mely a tulajdon tisztán szabadelvű felfogását áthatja, s el lehet-e – felhasználásának legalább bizonyos módzatai esetében – önértékként ismertetni és reflektorfénybe állítani *közösségi hasznosságát*? Ezzel egy olyan társadalmazult tulajdon körvonalait bonthatnánk ki, amely nincs kitéve a privát felhasználások önkényes diktátumának, s a közérdek szolgálatába lenne állítható.

Az átruházott tulajdon

Az 1880-as évektől kezdve a társadalmazult tulajdon témaköre hosszan elnyúló vita tárgyává válik. A „haladó republikánusok” arra játszanak, hogy a Köztársaság alapjait individualizmustól is, szocializmustól is egyként elhatárolódva rakják le. Ez inspirálja olyan fontos szerzők műveit, mint Alfred Fouillé,³⁰ Émile de Laveleye,³¹ Léon Duguit³². Laveleye, Thiers ellenében, a születőfélben lévő etnológia adataihoz fordul, hogy kimutassa: „a földtulajdonra vonatkoztatva a maradéktalan tulajdonlás viszonylag új fejlemény”,³³ s a tulajdont az általános hasznosságból eredeztesse. Duguit egészen odáig merészkedik, hogy kijelenti: „A tulajdon szubjektív jogként felfogott koncepciójának nincs többé létjogosultsága, át kell adnia helyét a tulajdon társadalmi funkcióként való felfogásának.”³⁴ A társadalmazult tulajdon képezi a magját a *közszolgálatok* kifejlődésének. Emezek olyan kollektív javakat jelenítenek meg, melyeknek lehetővé kell tenniük az egyenlőtlenségek csökkentését, azáltal, hogy közös esélyeket bocsátanak a társadalom minden tagjának rendelkezésére, legelsősorban is az oktatás terén.³⁵ Így sikerülhet kézzelfogható tartalmat adni a köztársasági állam funkcióinak, ahogyan azokat Barni abban a *Manuel républicain*-ben fogalmazta meg, melyet a rendszer hívei bibliaként forgattak. „Az állam azon közhatalmak együttese, melyek hivatva vannak az ország egészét szabályozni és igazgatni.”³⁶

Vajon érvényét veszítette volna az apória, melyet a konventben Hammond fogalmazott meg? Nevezetesen: „Hogyan nyújthatják a társadalom intézményei az ember számára tényleg azt a ténylegi egyenlőséget, melynek biz-

tosításával a természet adósa maradt, anélkül, hogy kezét emelne a földbirtokra s az ipari tulajdonra?” Bizonyos értelemben igen, feltéve, hogy nem keverjük össze az egyenlőséget az egyenlőséivel. A társadalmi intézmények hozzásegítenek ahhoz, hogy mindenki részt vegyen a „közügyekben”. A társadalom, mint Léon Bourgeois mondja, elkezdí „minden tagja számára hozzáférhetővé tenni a mindenkinek szóló szociális javakat”.³⁷ A társadalmassult tulajdon és a közszolgálatok kifejlődése ekképp a klasszikus liberalizmus egoizmusával és individualizmusával szembeforduló szolidarisztikus program megvalósítását jelképezi.

E közösségi tulajdon fontosságát (melyet nem célszerű összetéveszteni a kollektívizmussal) az is alátámasztja, hogy a munkáspárt mérsékelt irányzatát képviselő „posszibilisták”³⁸ ugyancsak erre az alapra kívánják helyezni azokat a társadalmi átalakulásokat, melyek a burzsoázia hatalmát volnának hivatottak gyengíteni. Az állam egyféle tartószerkezetének, „csontozatának” tekintett közszolgálatokban a tőkés osztály által jogtalanul elbitorolt emberi munkát látják konkretizálódni. A szocializmus színrelépése – legalábbis posszibilista változatában – az emberi munka társadalmi hasznosságának a közszolgálatok formájában történő viszont-kisajátításaként lenne elképzelhető.

„Kormányok jönnek, kormányok mennek azoknak a társadalmi osztályoknak megfelelően, amelyek megkaparintják a hatalmat, de az állam megmarad a helyén, s normálisan fejlődik tovább; lassacskán átalakítja az emberi munka minden vetületét, s a közszolgálat formájában és neve alatt sajátjává teszi azokat. Az állam maga: a már létrejött közszolgálatok együttese.”³⁹

Mindazonáltal a társadalmassult tulajdonnak e közszolgálatokban testet öltő formája abban az értelemben is közösségi tulajdon marad, hogy személytelen. Nem sajátítható ki az egyes ember által. Akkor viszont elégtelen segítségnek fog bizonyulni a személyes életpálya azon baleseteivel szemben (betegség, munkanélküliség, öregség stb.), amelyek az embert, ha nem rendelkezik tulajdonnal, szociálisan sebezhető helyzetbe hozzák. Ilyen körülmények között, amelyek akár állandósulhatnak is (mint például az aktív életszakasz után következő időszak), a munkás nem elégedhet meg azzal, hogy a közszolgálatok közösségi használója. Személyes szükségletei is vannak, melyeket személyes módon kell kielégítenie, például táplálkozni, illetve lakni azután is kell, hogy aktív életszakaszának végéhez ért. De nincs családi vagyona semmi. Létezhet-e oly tulajdon, mely a *személyes jogosultság ellenére sem magánrendelkezésű* (tehát társadalmassult), de mégis magánkisajátítással élvezhető? Nos, heuréka, Hammond töprengő kérdésére megvan a ragyogó megoldás! Íme, a kötelező biztosítás nyújtotta szolgáltatások! Olyan közvagyonról van szó, melynek eredete és működési szabályai társadalmi gyökerűek, de amely mégis magánjósággként működik.⁴⁰

Hogy ez milyen veszélyes rést üthet a magántulajdon hegemoniáján, azt mi sem bizonyítja jobban, mint Adolphe Thiers, a magántulajdonon alapuló rend e derék és éber őre ellenvetéseinek sora. 1848-ban és 1850-ben, tehát a „legforróbb” időszakban, két olyan írása jelenik meg, melyeknek áttekintése az elemzés számára sokat ígérő lehet. A *De la propriété*⁴¹ heves vitairat és hitvallás a magántulajdon mellett. Az összes lehetséges filozófiai és tör-

téneti érvet mozgósítja benne egy olyan felfogás mellett, melyet joggal minősíthetünk „polgárinak”. Thiers szabadon újraértelmezi mind a történelmet, mind a filozófiát, annak érdekében, hogy bebizonyítsa: a társadalmi rendnek egyedül a magántulajdon szolgálhat alapul. Másik írása a törvényhozó gyűlés segélyezési bizottságának írt jelentés.⁴²

E jelentés nemcsak a munkához való jog eszméjének elvetését tartalmazza, s annak az „erényes” jellegnek a védelmét, melyet a jótékonyságnak feltétlenül magára kell öltenie, ha nem akar „törvényes jótékonysággá” fajulni (lásd az 5. fejezetet). Ráadásul meglehetősen furcsa módon kritizálja a törvényhozó gyűlésnek azt a tervzetét, hogy hozassanak létre nyugdíjpénztárakat. E kritika, ha úgy tetszik, „váratlan”, hiszen – ahogyan arra sokan rámutattak – „az alsóbb néposztályok felemelésének” specialistái többnyire támogatják a segélypénztári megtakarítások különböző formáinak gondolatát (persze, azzal a feltétellel, hogy azok önkéntes jellegűek maradjanak). De Thiers igencsak húzódozik – még önkéntes változatában is – egy majdani nyugdíj biztosítására szolgáló felhalmozástól. Szembeállítja egymással a takarékpénztárakat és a nyugdíjpénztárakat. A takarékpénztárba befizetett összeget „a munkás tetszése szerint bármikor kiveheti, ha munka nélkül marad vagy megbetegszik, ha önálló iparossá akar válni, vagy családjáról kíván gondoskodni, vagy ha öreg napjaiban kívánja eltartani magát”.⁴³ A takarékpénztári letét „anyagilag is, erkölcsileg is gyümölcsöző”,⁴⁴ mivel rendelkezik a magántulajdon valamennyi fontos ismertetőjegyével. A betétes: szerény tulajdonos. Nyilván sosem lesz belőle tehetős járadékos. De csekélyke vagyona már azok osztályába sorolja, akikre illik tekintettel lenni. Magánmegtakarítása révén betagozódik a magántulajdonosi rendbe.

Ezzel szemben a nyugdíjpénztárba történő befizetés csak „korlátolt és erkölcsileg kevésbé nemesítő” eredményeket von maga után. Aki ezt az utat járja, az „végeredményben meglehetősen szűk látókörű egoista”.⁴⁵ Az így megtakarított tőke ugyanis egyedül a befizető személyes javát szolgálhatja. De ennél is fontosabb, hogy „mindaddig, míg a nyugdíjazás el nem közelg, semmiféle célból vissza nem igényelhető, el nem kölcsönözhető”.⁴⁶ Nem jelent tehát a kifejezés teljes értelmében magán(rendelkezésű)-tulajdont, olyan jószágot, mely felett birtoklója szabadon, belátása szerint rendelkezhet, s amelyet egy tőkés felhalmozási folyamatban örököseire átruházhatna. Ezért mondható, hogyha ugyan e befektetési mód nem feltétlenül tiltandó is, mégis lényegesen kevesebbet ér, mint a takarékpénztári befektetés. Divatossá válása egyébként arra az időre esik, „amikor a hamis tanok, melyek csak arra találtattak ki, hogy elcsábítsák és megtévesszék a tömegeket, úgy duzzadtak fel, mint az áradó folyó, mielőtt még medréből kicsapna”.⁴⁷ A tőkésedésnek ezt a módját végeredményben „gyanússá teszi”, hogy meglehetősen sanda rokonságot mutat a kollektívizmussal. Különböző túlkapások forrása lehet.

Ez a vélemény arról árulkodik, hogy Thiers és a tiszta szabadelvűség ige hirdetői képtelenek a tulajdon értékét másként elképzelni, mint a tulajdonos személyes rendelkezésű vagyonának formájában, mely az utódok számára közvetlenül áthagyományozható. De a mondataiból érzékelhető félelemben az a gyanú is ott rejlik, hogy fel fog bukkanni a tulajdonnak valamely új formája, mely nem fog kézzől kézre forogni, mint a pénz, s nem

úgy cserélődik majd, mint az áru. Kevésbé tekintik majd magánbirtoklású jószágnak, és sokkal inkább egy közösséghez tartozásból fakadó előjognak, kiváltságnak, melynek élvezését jogi előírások rendszere szabályozza.

Thiers-nek a kapitalizálódástól való húzódozása egyáltalán nem anekdotikus mozzanat. Megtalálhatjuk benne a kötelező biztosítással szemben tanúsított vissza-visszatérő ellenállás „kemény magját”. Thiers valószínűleg azért fogalmaz meglehetősen szélsőségesen, mivel a többieknél jobban átlátja, milyen következményekkel jár a biztosítási technológia (még akár önkéntes formáiban is). Ti. azzal, hogy a biztosítás igénybevétele az egyént *de facto* a szolidaritás olyan hálórendszerébe zárja, amely összeegyeztethetetlen a liberalizmusnak a felelősségről és a tulajdonról alkotott fogalmaival. A kötelező biztosítás esetében e következmény napnál világosabb. Fél évszázad múlva is ugyanezt az érvelést fogják majd (bő lére eresztve) előszedni a munkás- és parasztnyugdíjak ügye kapcsán. Denis Cochin a következőket mondja a képviselőház 1901. június 25-i ülésén:

„Amikor Önök gondnokság alá helyezik a munkást, s arra kötelezik, hogy megtakarított pénzecskéjét az Önök nyugdíjpénztáraiba befizesse, megfosztják őt annak esélyétől, hogy pénzét arra költse, amire szívesen költené. Vidéken földet venne, házat, jószágot. Benn a városban szerszámokat; műhelyt nyit, kis boltocskát, biztos vevőkörrel. Megismeri a tulajdonossá válás örömet, aki másnak-másoknak munkát adhat. Önök visszahúzzák a bér munkás létbe, megkövetelve tőle, hogy kevéske tőkéjét kizárólagos módon kösse le. Lássák be, uraim, hogy tervük hibás, hiszen a polgárokat két osztályra akarát osztani, két törzsre szétválasztani: Önök különbséget akarnak tenni munkaadók és munkavállalók között. A valóságban e két törzs keveredik. A beosztó és takarékos munkást hiába keresik Önök járulékfizetőik sorában – önálló egzisztenciát alapított, polgár lett, anélkül, hogy erről szólt volna Önöknek, anélkül, hogy ehhez az Önök segítségét kérte volna.”⁴⁸

Első látásra az érvelés paradoxnak tűnik, sőt rosszhiszeműnek. A kötelező biztosítás híveit – magyarán: nagyjából a parlamenti baloldalt – vádolják azzal, hogy a bérből élőket alávetett helyzetük foglyaivá akarják tenni. Mégis rejlik benne egy igencsak találó megérzés. Ahogy Henri Hatzfeld megjegyzi, a kötelező biztosítás eszméje, kifejtett formájában, magában foglalja az ipari társadalom sajátosságának elfogadását, s a nyomában járó társadalmi rétegződés visszafordíthatatlan jellegének tudomásulvételét. Az ipari társadalomban a munkamegosztás mind erőteljesebb, s ezzel együtt a társadalmi differenciálódás egyre bonyolultabb formákat ölt, amelyekből már nincs visszaút. Már nemcsak tulajdonosok szerepelnek a színen, illetve olyan nem-tulajdonosok, akik – ha eléggé igyekeznek – tulajdonossá válhatnak. A bér-munkásság *strukturális* pozíciót tölt be a társadalomban: mindig lesznek bér-munkások, s mind több lesz az állandó bér munkás. S ha így van, lehet-e a tulajdonossá válás paradigmája egyedül közös ideál a társadalom valamennyi tagja számára, lehet-e ez a biztonság egyetlen garanciája? Ez azt jelentené, hogy belenyugszunk: az emberek mind népesebb tömege (s ráadásul olyan embereké, akik az ipari társadalom fejlődéséhez nélkülözhetetlenek) végérvényesen megreked a létbizonytalanság helyzetében. Ehelyett inkább stabilizálni kell a bér munkásság helyzetét, ha szabad így fogalmazni: „méltóság-

gal kell felruházni” őket. A bér munkás-lét váljék teljes jogú státusszá ahelyett, hogy olyan ideiglenes állapotnak gondoljuk el, mely felszámolható, megszüntethető lehetne, vagy amelyből – a tulajdonossá válás révén – ki lehetne menekülni.

A biztosítási rendszer elfogadása így véglegessé teszi a társadalmi rétegződés modern társadalmakban visszafordíthatatlan jellegének elismerését, s azt a tényt, hogy emez többé már nemcsak a tulajdonon épülhet fel, hanem a munkamegosztáson is. E felfogással szemben védik a kötelező biztosítás ellenfelei az önálló magántulajdonos s a társadalmi méltóság és biztonság kizárólagos alapjául szolgáló tulajdon eszményképének hegemoniáját. Ezt az ideált nemcsak a nagy földbirtok tulajdonosa vagy bérlője testesítheti meg, hanem a kézműves iparos vagy kiskereskedő, illetve a kisbirtokos paraszt is. Néhány hold földet venni falun, megvenni a műhely alapításához szükséges néhány szerszámot: ez is népszerű törekvés.⁴⁹

Így hát nemcsak a tulajdonos osztályok és ideológusai (akiket azzal vádolhatnánk, hogy osztálykiváltságukat kívánják védelmezni) hirdetik azt, hogy a szociális kérdés megoldásának módját egyedül a tulajdon fölötti rendelkezésben, s nem a kötelező biztosításban kell látni. Nem látnánk tisztán, hogy mi a lényege a biztosítással szemben Franciaország-szerte tanúsított kivételesen makacs ellenállás értelmének, ha nem értenénk meg, hogy képviselői a tulajdonosok Franciaországát képviselik, s azokat, akik tulajdonra akarnak szert tenni. Ez éppúgy a „kisemberek” Franciaországa is, mint a „nagyemőké”. A kis kócerájok Franciaországa ez, a maga kézműves és kisbirtokos hagyományaival, az ipari fejlődést ellenséges szemmel néző Franciaország. Ahhoz, hogy a biztonság újféle felfogása, a társadalombiztosítás uralkodóvá váljék, ki kell várni, amíg ez a Franciaország vereséget szenved, de legalábbis meggyengül. Ki kell várni, hogy a francia társadalom lassan-lassan, olykor félénken visszalépegetve eljusson odáig, hogy gerincét már a bérből élők alkotják. S megfordítva: érthetővé válik, hogy a bér munkás lét-helyzet teljes értékén való elfogadása döntő szakaszát jelenti a modernitás kialakulásának: egy olyan társadalom-modell elfogadását, melyben a társadalmi pozíciókat alapvetően a munkamegosztásban elfoglalt hely jelöli ki.

A biztosítási technológia tehát igenis a tulajdon mutációját fogja lehetővé tenni: kialakít egy, a szó szoros értelmében „átruházott tulajdont”.⁵⁰ A megtakarított összegeket automatikusan és kötelezően elvonják tulajdonosuktól; haszonélvezőjük nem forgathatja vissza a piacba; a tényleges haszonélvezeti igénybevétel szigorúan bizonyos körülményekhez vagy feltételekhez kötődik: betegség, nyugdíjkorhatár... A járulékok befizetése kikerülhetetlen kötelezettség, viszont elidegeníthetetlen jogot teremt. A biztosított tulajdona nem eladható jószág, jogi kényszerek rendszerébe foglaltatik bele, a szolgáltatásokat pedig közhivatalok nyújtják. Vagyis „gyámolító (tutorális) tulajdon”,⁵¹ *biztonságot szavatoló tulajdon*. A mindezek felett szavatosságot vállaló állam védelmező szerepet tölt be. Ám ez a szerep nem a gondviselőé, a gondviselésé; nem jótéteményeket osztogat, hanem a javak újmódi elosztásának rendje felett gyakorol felügyeletet.

Ez a kiindulópontja annak, amit a regulációs elmélet a jövedelmek szocializálásának nevez majd, s ami a szociális rendelkezésű jövedelmek mind

számottevőbb részét teszi ki (lásd a 7. fejezetet). A jövedelem ezután már nem csupán az elvégzett munka oly módon számított ellenértéke, hogy épp csak fussa belőle a munkás és családja újratermelése. Tartalmaz egy olyan összetevőt is – egyfajta „közvetett bért” –, amelyet úgy kell felfognunk, mint munkajáradékot a munkaszituáción kívüli helyzetekre. E helyzetek először negatív definíciót kapnak: betegség, baleset, improduktív öregség; és szegényes ellentételezései a munkával megkereshető bérnek, melyre oly nagy szükség mutatkoznék. De lehetne őket pozitívan is definiálni (ami egyszer majd be is következik), mint a fogyasztásra, tanulásra, pihenésre való lehetőséget... Paradox ugyan, de ez a munkához kötődő tulajdon képezi majd az alapját a munka uralma alól való felszabadulásnak.

Mindazonáltal kezdetben az átruházott tulajdon legfőbb jellemzőjének azt látják, hogy híjával van a „burzsoá” tulajdon biztosította teljes tartalmú kiváltságoknak, legfőképp annak, hogy lehetővé tegye az átörökítést. Ám mindezek ellenére már ekkor is tökéletesen betölt egy, az ipari társadalomban lényegi funkciót: megóvja a munkásosztályt a társadalmi lefokozódástól. E kettős jellegét nagyon jól megvilágítja egy szerző, aki már a század legvégén megfogalmazza, milyen következményekkel járhatnak a munkáscsaládokra az ekkor még csak tervezett intézkedések:

„A családi vagyon áthagyományozása a polgári családokban végrendelkezés útján vagy *ab intestat* megy végbe. A munkáscsaládoknál már szó sem esik végrendelkezésről; ami pedig a végrendelkezés nélküli hagyatékot illeti, ennek szabályozása többé már nem egységes, hanem a munkás vagyonát megeremteni hivatott különféle intézményekben érvényes jogszabályoktól és előírásoktól függ. Vagyis, mint kimutattuk, a végrendelkezés szabadságának kérdése fel sem vetődik, mert a különböző biztosító intézményeknek nem egy olyan vagyon felhalmozása a célja, mely felől a munkás tetszése szerint rendelkezhet, hanem az, hogy védelmet nyújtsanak családjának, amely a nevezett intézmények nyújtotta védelem híján deklasszálnának, s a közsegélyezés támogatására ítéltetnék.”⁵²

A kapitalizmus különös alkímiai konjunkciót visz itt végbe. A tulajdon nyújtotta hatalom teljes egészében konzerváltatik. A jogosultság a járulék rendszeres befizetéséhez kötődik, ez biztosítja feltétlen jellegét (szemben a segélyezéshez való joggal). Mivel rendszeresen fizetett, a járulékfizető olyan személy, aki a szó maradéktalan értelmében „jogra tett szert”, a körülmények alakulásától függetlenül. Még ha nincs is szüksége megélhetéséhez a járadékra – például, ha nyugdíjas létére tulajdonnal rendelkező, vagyonos ember –, az akkor is jár neki.⁵³ Világos tehát, hogy az átruházott tulajdon nem összeegyeztethetetlen a klasszikus értelemben felfogott tulajdonnal. Tiszteletben tartja a magántulajdon előjogait, sőt, még ki is terjeszti azokat: csupán az egyéni befizetés garantálhatja a kollektív jogokból való részesedést. De e művelet ugyanakkor a biztonság új válfajának megszületését is jelenti. A biztosítás intézményének felbukkanása előtt biztonságban lenni annyit tesz, hogy olyan javakkal rendelkezünk, melyek erőt adnak ahhoz, hogy szembenézzünk az élet véletlen kockázataival. A biztosítás azt eredményezi, hogy e kockázatok „fedezve” vannak. Mi módon? Jogi garanciák rendszere által, melyeknek fedezetéül – végső instanciaként – a jogállam szolgál. A szociális

állam ezzel speciális funkcióra tesz szert. Úgy fogalmazhatnánk, hogy az *átruházott tulajdon biztonságának zálogává válik*. Az állam tehát ezzel egy új és merőben eredeti funkciót alakít ki magának, mely lehetővé teszi számára, hogy fölébe kerekedjék annak a feloldhatatlan antagonizmusnak, mely a „burzsoá” tulajdon fékevesztett védelme s az annak kisajátítására törekvő szocialista programok között feszül. Ezt a szerepét úgy játszhatja el, hogy nem kell merényletet elkövetnie a magántulajdon ellen. Ehelyett, az átruházott tulajdon kezelése révén⁵⁴ e tulajdon fölé a közszolgáltatások szociális biztonságot szavatoló rendszerét emeli.

A biztosítási technológia e politikai instrumentációja lehetővé teszi, hogy úgy haladják meg a tehetős rétegek „politikát állami beavatkozás nélkül!” jelszavának moralizmusát, hogy eltekinthetnek a kollektivisták „állami szocializmust!” követelésétől is. De ezúttal már nem tervekről, programokról van szó: új intézmények álltak fel, s új pénztömegek kezdetnek cirkulálni.

Mindezek kidolgozása felgyorsítja az ipari társadalomra jellemző szociális kérdés megoldását. Emlékeztet, hogy emez abból az ellentmondásból kiindulva fogalmazódott meg, mely az iparosodás kezdetén ütötte fel fejét, s az elnyomorodás leírásaiból vált közismertté. Olyan néptömegek létére derült fény, melyek a termelés apparátusának legközpontibb elemét alkotják (hiszen az ipari előretörés ékét képezik), ám ugyanakkor szinte társadalmi számkivetettségben élnek, mind a bevett közösségi normák, mind az uralkodó életmódok, életstílusok felől nézve kiilleszkedettnek tekinthetők. Hogyan teremthetők meg a társadalomhoz tartozás erős kötelékei mindezen, a vadkapitalizálódás s a túlságba hajtott iparosítás által útszélre vetett csoportok számára? Ezeknek az – Auguste Comte kifejezésével élve: „a nyugati társadalom kellős közepén ugyan tanyát vert, de ott otthont nem találó” – rétegeknek,⁵⁵ tehát a bér munkásoknak (vagy legalábbis alsóbb rétegeiknek) „repatriálására” egyedül a biztosítás nyújthat lehetőséget.

Választani ugyanis muszáj. Vagy foglya marad a bér munkásság helyzete töredezettségének és státusza bizonytalanságának, s akkor amilyen mértékben e léthelyzetek elszaporodnak, rögzülnek és visszafordíthatatlanná válnak, úgy ver gyökeret az ipari társadalom szívében az instabilitás, mi pedig engedelmesen belenyugszunk abba, hogy a fejlődés a szociális sebezhetőség futóhomokjára épüljön. Vagy pedig stabilizáljuk e bér munkási léthelyzeteket. A biztosításnak sikerülhet egy ilyen átalakítást keresztülverekednie operatív mozzanatként. Ugyanis nemcsak valamelyes anyagi biztonságot nyújt. Szerves kötelékkel köti a haszonélvezőt egy jogrendbe. E betagozódás egészen más jellegű, mint a hagyományos, területi illetékességű segélyezés nyújtotta védelem vagy a munkaadói pártfogás gyámkodó stratégiája. Ez utóbbiak esetében csak és kizárólag a földrajzi kötelék vagy a kliens-patrónus viszony nyújt biztonságot: a munkáslét viszontagságaival való megbirkózásra a szűk környezettel való szolidaritás, a vállalatához, a „főnökhöz” való hűség jelenti a legkedvezőbb esélyt. A biztosítás, mindezek ellentétéként, felszabadít a „röghöz kötöttség” alól, egyszersmind a személyi függést is lehántja e védelmekről. Lehetővé teszi, hogy vége szakadjon a védettség és személyes függés közötti, sok száz éve fennálló kapcsolatnak. Éppen ellenkezőleg, *biztonság és mobilitás között addig példátlanul mondható kapcsolatot* teremt.

A nomád-sors, mely a csavargókból a szabadság negatív hősét faragta, a biztonságihiánnyal egyazon időben győzetik le. Ha a munkás eleget tesz azoknak a feltételeknek, melyek igényjogosulttá teszik, teljesen mindegy, hogy hol kötött biztosítást, Maubeuge-ben vagy Cholet-ban. A területi kötelék elszakítása többé már nem taszít kényszerű kiilleszkedésbe. Mobilitás és biztonság összeegyeztetésének lehetősége pedig megnyitja az utat a munkaerőpiac racionalizálása előtt, melynek során egyaránt figyelembe vehető az ipari fejlődés megkövetelte rugalmas alkalmazkodás és a munkás személyes érdeke, aki elvileg szabadon közlekedhet, anélkül, hogy meg kellene fosztania magát a védelem biztonságától. Hiszen a jogrendbe – azaz egy univerzalisztikus rendbe – tagozódott be. Ez a munkajoghoz kapcsolódó jogrendi intézmény megeremti a munkaerő szabályozható, irányítható mobilitásának kereteit is.

Persze csak elvileg és elméletileg, hiszen az új konfiguráció első gyakorlati megnyilvánulásai igencsak szerények, és sokáig azok is maradnak. De már 1904-től megfogalmazódik Léon Bourgeois-ban, hogy

„A valamennyi állampolgárnak az emberi élet mindenkire leselkedő kockázataival, betegséggel, balesettel, munkanélküliséggel, öregséggel szemben pártját fogó biztosítás rendszerének kiépítése a 20. század elején olyanak tetszik, mint ami minden társadalom esetében szükséges feltétele a békés fejlődésnek, s szükséges kelléke a társadalmi hivatástudatnak.”⁵⁶

E mondatok megelőlegezik az 1945-ben létrehozott társadalombiztosítás megvalósította programot, sőt, még túl is lépnek rajta, hiszen magukban foglalják a munkanélküliség elleni védelmet is, holott erre Franciaországban, az Assedicek létrehozásával, csak 1958-ban kerül sor (s igencsak óvatos félénkséggel). Amikor Léon Bourgeois e mondatokat (melyek a segélypénztárak nantes-i kongresszusán fognak elhangzani, a nyugdíjbiztosítás mellett érvelve) leírja, még egyedül csak a munkabaleseteket „fedezi” biztosítás (az 1898-as törvény óta). A munkások nyugdíjára vonatkozó törvénytervezet, mint már ejtettünk róla szót, meghíúsul. Egészen a 30-as évekig kell várni, hogy történetünk új fordulatot vegyen. Mindeközben változatlanul érvényes a biztosítási rendszerre, hogy csak a bérből élők legalacsonyabb jövedelmű kategóriáira terjed ki, az első törvénytervezet, melyet már 1921-ben beterjesztenek (és ismét hosszú-hosszú évek kellenek ahhoz, hogy 1930-ban a törvény megszülessék, s a vitában elhangzó érvek csak azt szajkózzák, ami már az 1910-es törvény vitájában is elhangzott⁵⁷), így fogalmazza meg a vállalkozás filozófiáját: „Amikor az érdekelték nehézség nélkül eleget tehetnek a biztosításkötés aktusához nélkülözhetetlen erőfeszítésnek, miért furakodnék helyükbe – akárcsak részlegesen is – az állam? (...) Az elesettek, a szerény helyzetűek szorulnak támogatásra, a kifizetésű bérből-élők javát kell az állami részvállalásnak szolgálnia.”⁵⁸

Így tehát egy jövedelmi plafon felett változatlanul *felesleges* biztosítást kötni; egészen a második világháború előestéjéig e plafont többször hozzáigazítják az infláció mértékéhez.⁵⁹ Megint csak arról van szó, hogy nem annyira arra törekszenek, hogy teljesen és mindenre kiterjedően elismerjék a bér munka-viszony státuszát, hanem inkább arra, hogy kísérletet tegyenek a legkiszorítottabb bér munkások nyomorának megfékezésére.

„A bér munkás mostantól egy kiegyensúlyozottabb, méltányosabb munkaszerződésben meg fogja találni mindazt, ami létfenntartását még olyankor is biztosíthatja, amikor fizikailag képtelen ellátni magát. Biztosítottként többé már nincs arra kárthatva, hogy szüntelen azok körül a társadalmi veszélyek körül forogjanak gondolatai, melyek mind őt, mind családját a legmélyebb és semmiképp nem érdemelt nyomorba taszíthatják. Öreg nyugdíjasként nem terhe lesz ezután asztalhoz ülő családjának, hanem, nyugdíja révén, annak megbecsült tagja.”⁶⁰

Sok időbe telt, míg a biztosítás igazán „elrugaszkodott” a segélyezés hagyományemelte alapjairól. Majd csak 1945-ben, egy gyökeresen megváltozott kontextusban lép fel a kötelező biztosítás azzal az ambícióval, hogy a szociális kockázatok általánosított fedezetének vezérelvévé váljék.

Mindazonáltal ne dobálódzunk a „megkésetttség” szóval. Milyen késelemlről is lehetne szó? Struktúráját tekintve a biztosítás már-már a gondviselés ajándékának tűnik, amennyiben a szociális kérdés megoldására egy olyan technológiát képes mozgásba lendíteni, amely úgy alapozza meg a biztonságot, hogy nem sérti a magántulajdont, és nem érinti a termelési viszonyokat. A kapitalizmust ért szerencse – nevezetesen, hogy struktúráit érintetlenül megőrizve sikerült helyzetét stabilizálnia – valóban mesébe illőnek volna mondható, ha a segélyezési technológia csak egymagában hatna. De a biztosítás nem varázsszer, melynek bűvereje csak úgy eltüntet a társadalmi antagonizmusokat. Bonyolult szabályozási mechanizmus, melynek eredményei az eltérő érdekek között szüntelen átalakulóban lévő egyensúlytól függenek. Egyes érdekek a „hajtómotor”; mások a „fék” szerepét töltik be.⁶¹ Négy főszereplő játssza e kifinomult játékot: maguk a bérből élők, munkaadók, a magántulajdon védelmezői és az államapparátus képviselői.⁶² De egyik érdekpólus sem azonosítható valamely koherens stratégiát követő csoporttal. Erősen leegyszerűsítve azt mondhatnánk, hogy a munkásosztály két-felé szakad: egy mérsékelt irányzatra, mely a reformokat támogatja, s egy forradalmi magra, mely ezekkel hevesen szembefordul. Ami a munkaadókat illeti, a nagyipar vezetői hajlamosabbak a beletörődésre, a kisvállalkozók sokkal görcsösebben védik függetlenségüket. Leginkább a magántulajdon és a szabad vállalkozás védelmezői a legelszántabbak a maguk szembenállásában, de rendkívül heterogén csoportot alkotnak, amely kisbirtokosokból, kiskereskedőkből tevődik össze, a független foglalkozásúakból s az ún. szabad pályák képviselőiből (köztük is, első helyen, az orvosi karból). Végezetül, az állam maga megpróbál döntőbírói szerepet betölteni, és igyekszik olyan változtatásokat ráerőltetni a társadalomra, amelyek leginkább képesek csökkenteni a társadalmi feszültségeket.⁶³

De egy ilyen körképnek nemcsak az a baja, hogy erősen sematikus. A négy személyes játszma szereplőit nem elég külön-külön vizsgálnunk; együttes „összjátékuk” az igazán érdekes, melynek során a közöttük lévő erőviszonyok átalakulnak: reform-mozgásokat időleges visszalépések követnek (mint például az első világháború idején), hogy azután ismét normalizálódjék a helyzet. E dinamikát kapcsolatba kell hoznunk a társadalmi-gazdasági változásokkal, melyek hol megerősítik, hol gyengítik a részt vevő felek respektív pozícióit (gondoljunk akár a gazdasági válságokra, akár arra a sokkal állan-

dóbb tendenciára, melynek során lassan meggyöngül a kisbirtokosok, önálló kisiparosok, járadékosok helyzete). Mindez végeredményben azt jelenti, hogy egy *reformista pozíció* lassú és konfliktusokkal terhes kibontakozásának megragadására kell törekednünk.

A reformizmus nem jelent egyebet, mint a társadalmi viszonyokban bekövetkezett változásoknak az államtól nyert megerősítését. Ennek értelmében, jöllehet a filantrópia vagy a munkaadói pártfogás eredményei fontosak, mégsem tekinthetők igazán társadalmi reformnak, ha a jog nem szankcionálja őket. A kötelező biztosítás ezzel szemben jelentős reformként fogható fel, mely törvényekkel alakítja át a szociális partnerek – munkaadók és munkavállalók, tulajdonnal rendelkezők és nem rendelkezők – közötti viszonyrendszert. Ez a hipotézis segíthet megragadni annak a sajátos szerepnek a lényegét, melyet az állam játszik e bonyolult játszmaiban. Nem olyan intézményként jelenik meg, mely független lenne a többi társadalmi erőttől, hanem olyanként, amelynek ahhoz, hogy a változásokat reformnak minősíthessük, magának kell azokat előidéznie és elismertetnie. Amiből annak kéne következnie, hogy a szociális reform megvalósításához a változást képviselő elemeknek helyet kell kapniuk az államapparátusban, s döntési jogkörrel kell rendelkezniük. A francia államapparátusban egy ilyen „reformista” orientáció csak meglehetősen késve jelent meg, s befolyása sokáig gyenge maradt.⁶⁴

De mindennek részletes kimunkálása meghaladná a jelen elemzés kereteit. Ezért megelégszünk azzal, hogy tovább gombolyítsuk az elemzésünk kezdetén felvett fonalat, s kövessük a bér munka változásait. A szociális védelem problematikája ugyanis alapvetően a bér munka-viszony státuszának függvényében alakul. Mint bemutatni igyekeztünk, eredetileg az a szándék hívta életre, hogy felszámolja a bér munkáslét megalázó kiszolgáltatottságát. A bér munkás fölemelkedésével karöltve izmosodik meg, hogy majd teljes kifejtettségében megteremtse a „bérből élők társadalmát”. Ma pedig a bér munkáslét válsága teszi ismét törekennyé a társadalmi védelmeket. Ugy is fogalmazhatnánk, hogy a bér munka-viszony egyszerre talpköve is, Achilles-sarka is a társadalmi védelemnek. A bér munkás-viszony státuszának konszolidációja teszi lehetővé kibontakozását, s napjainkban való újra-elbizonytalanodása vezet el a társadalmi biztonság elvesztéséhez, megrendüléséhez.

Fordította: Léderer Pál

Jegyzetek

1. Lásd különösen J. Donzelot: *L'Invention du social*, id. mű, és F. Ewald: *L'État providence*, Paris, Grasset, 1985.

2. A biztosítás természetesen lehet magánygyakorlat is, s történeti gyökerei is a magánvállalkozások tájékán keresendők. Így például a középkor óta létezik biztosítás a tengeri kereskedelemben. Akkoriban a tengeri hajózás olyan hallatlanul magas kockázatokkal járt, hogy ez rákényszerítette a kereskedelmi rakományok kommanditáriusait, hogy megosszák egymás között a kockázatot. A *Compagnie Royale d'Assurance* – az első francia életbiztosító – 1797-ben alapul, megtévesztő neve ellenére magáncégként. Hasonlóképpen a különböző segélypénztárak is olyan társaságok, melyek a biztosítás elvén – de az állam kezessége nélkül – működnek.

3. Ez a tétje az 1898-as törvénynek a munkabalesetekről, melynek paradigmatisz szerepét François Ewald (*L'État providence*, id. mű) elég részletesen tárgyalja ahhoz, hogy én itt eltekinthessek ettől.

4. Lásd F. Netter: „Les retraites en France au cours de la période 1895–1945”, *Droit social*, nos 9–10, 1965. szeptember–október.

5. Ez az egyetlen fenntartás, melyet François Ewald lenyűgöző intellektuális konstrukciónak (*L'État providence*, id. mű) ellene vethetünk. A biztosítás alkalmazási feltételeinek megértése nem lehetséges a bérből élők társadalmi átalakulásának elemzése nélkül.

6. H. Hatzfeld: „La difficile mutation de la sécurité-propriété à la sécurité-droit”, *Prévenir*, 1982. március, no 5.

7. G. Gide: *Économie sociale*, Paris, 1902, 6. old.

8. Leszámítva azokat a kollektivisták álláspontokat, melyek a magántulajdon eltörléséért küzdenek; ezek azonban – legalábbis Nyugat-Európában – kevésbé terjedtek el. Egy olyan forradalom, mint az 1917-es oroszországi, viszont éppen a szociális kérdés megoldásának e másik, kollektivisták módját valósítja meg.

9. Lásd Dufourny de Villiers: *Traité du quatrième ordre*, Paris, 1789. április. Lambert, az *Hospital général*-ban lelenckedő tanoncok felügyelője, aki később a *Comité de Mendicité* tagja lesz, már 1789 vége felé azt követeli az Alkotmányozó Gyűlésben, hogy hozassék létre oly bizottság, „melynek feladata leend, hogy a tulajdonnal nem rendelkezők népes osztályának védelme és megóvása érdekében megfelelő módon alkalmazza az igazságnak az Emberi és polgári jogok nyilatkozatában, illetve az Alkotmányban megfogalmazást nyert magasztos elveit.” E kezdeményezésre válaszul jön létre a *Comité pour l'extinction de la mendicité* (lásd L.–F. Dreyfus: *Un philanthrope d'autrefois*, id. mű, 147. old.).

10. 1793. április 15-én mondott beszéd. *Archives parlementaires*, LXII. köt., 271. old. Idézi M. Gauchet *La Révolution et les droits de l'Homme*, Paris, Gallimard, 1989, 214. old.

11. Uo., 201. old.

12. Bár a biztosítással kapcsolatos nézetek fontos alkotóelemét képezték a forradalmi gondolkodásnak. Lásd a *Comité pour l'extinction de la mendicité* La Rochefoucauld-Liancourt írta Negyedik Jelentését (La Rochefoucauld-Liancourt, Paris, Plon, 1903), és főleg J.A.N. Condorcet: *Az emberi szellem fejlődésének vázlatos történetét*, mely Párizsban a III. évben jelent meg, s amely az „emberi szellem jövőbeli fejlődését” taglaló Tizedik Korszakban a „társadalmi matematikát” kívánja alkalmazni az egyenlőtlenségek csökkentésére. De a szerzők a biztosítást önkéntesnek gondolják, nézeteik pedig (ellentétben azokkal, melyek a segélyhez való jog kapcsán fogalmazódtak meg) eleve nem mentek át a gyakorlatba.

13. *Procès verbaux et Rapports du Comité*, id. mű, „Munkaterv”, 318–319. old.

14. „A Nemzetgyűlés (...) hatékony támadást intézhet a szegénység ellen, ha növeli a tulajdonosok számát. Meg kell ragadnia a jelenlegi körülmények nyújtotta lehetőséget, ily szerencsés konstelláció ugyanis nem fog többet visszatérni. Tizenöt–húsz millió *arpent* föld, földesúri birtok földje hever parlagon, hasznát nem hajtó kopár pusztaként vagy sártengerként. E földeket ismét termővé művelhetné a nélkülöző szegények dolgozó keze, kiknek, munkájuk fizetségének egy részeként, az általuk termővé tett föld egy részét átengednék. Ez mindörökre megszabadítaná őket a nyomortól, nélkülözéstől; elhozná a tartós jó mód áldásait e nyomorult családok számára, s így saját érdekük s az önkéntes jótettek szent kapocssal egyesítenék őket a Hazával.” (Uo., Negyedik Jelentés, 388. old.)

15. Barère: „Rapport sur les moyens d'extirper la mendicité et sur les secours que la République doit accorder aux citoyens indigents”, *Le Moniteur*, no 234, 1793. május 13.

16. *Procès-verbaux et rapports du Comité*, Paris, Librairie générale du droit et de la jurisprudence, 1957, „Munkaterv”, 315. old.

17. Saint-Just: *Fragments sur les institutions républicaines*, C. Nodier kiadásában, Paris, 1831. Idézi M. Bouvier-Ajam: *Histoire du travail en France*, Paris, Librairie générale du droit et de la jurisprudence, 1957, II. köt., 30. old.

18. Idézi A. Soboul: *Payans, sans-culottes et jacobins*, Paris, 1966, 133. old.

19. Simon de Sismondi: „De la richesse territoriale”, *Revue mensuelle d'économie politique*, 1834. február, 15. old.

20. L.-N. Bonaparte: *L'Extinction du paupérisme*, in *Oeuvres*, Paris, Éditions napoléoniennes, 1848-as kiadás.

21. Lásd Jules Méline-t, a parasztnak kedvező protekcionista politika lelkes hívét: *Le Retour à la terre et la surproduction industrielle*, Paris, 1906. Még 1923-ban is ekképp fogalmaz a társadalombiztosítási törvénytervezet előterjesztője a Képviselőházban: „Mindannyian ismerjük, miféle károkat okoz a falusi földektől való elmenekülés; üdvözülésünk záloga a földhöz való visszatérés.” (*Documents parlementaires*, Chambre des députés, annexe no 5505, január 31-i ülés, 1923, 53. old.)

22. J.-J. Rousseau: *Projet de Constitution pour la Corse*. In: C.E. Vaughan: *The Political Writing of J.-J. Rousseau*, Cambridge, 1915, II. köt.

23. Abbé de Mably: *Doutes sur l'ordre naturel et essentiel des sociétés*, Paris, 1767.

24. 1793. március 18-i Törvény. Idézi M. Bouvier-Ajam: *Histoire du travail en France*, id. mű, II. köt. 30. old.

25. A. Duquesnoy: *Journal de l'Assemblée constituante*, Paris, 1894-es kiadás, I. köt., 498. old.

26. Idézi M. Leroy: *Histoire des idées sociales en France*, II. köt. 272. old.

27. M. Robespierre: *Projet de Déclaration des droits à la Convention*, 1793. április 23. Így érthetővé válik, hogy Robespierre szerint a tulajdon nem egyéb, mint „a polgárnak azon joga, hogy a javának a törvény által számára biztosított része fölött rendelkezze s azokat élvezhesse”.

28. Idézi Maxime Leroy: *Histoire des idées sociales en France*, id. mű. Mirabeau 1791. április 2-án részletesebben is kifejti e gondolatot. „A tulajdonjogot abban a formájában, ahogyan alkalmazzuk, társadalmilag kialakított eszmének tekinthetjük. A törvények nemcsak védelmezik és őrzik a tulajdont, bizonyos értelemben ők maguk szülik meg.” (270. old.)

29. A. Comte: *Système de politique positive*, Paris, 1892-es kiadás, I. köt., 155. old.

30. A. Fouillé: *La Propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884.

31. É. de Laveleye: *De la propriété et de ses formes primitives*, Paris, 1891.

32. L. Duguit: *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Paris, 1908.

33. É. de Laveleye, id. mű, 542. old.

34. L. Duguit, id. mű, 148. old.

35. Lásd C. Nicolet: *L'Idée républicaine en France, 1789–1924*, Paris, Gallimard, 1982, különösen X. fejezet.

36. J. Barni: *Manuel républicain*, Paris, 1872, 420. old.

37. Lásd fentebb *Deux discours de M. Léon Bourgeois*, id. mű, 22. old.

38. Azokat a szocialistákat nevezzük „posszibilistáknak” vagy „brousse-istáknak”, akik a kapitalista rendszeren belül végrehajtott részleges reformok útján kívánják javítani helyzetüket. Szemben állanak a társadalom radikális és azonnali átalakításának híveivel, legyenek azok akár a Jules Guesde által vezetett marxista irányzat elkötelezettjei, akár a közvetlen akciókra elszánt szindikalizmus hívei. (Lásd G. Weill: *Histoire du mouvement social en France, 1852–1902*, Paris, 1904, 224. old. skk.)

39. P. Brousse: *La Propriété collective et les services publics*, Paris, 1883, Éditions du Proletaire (ez a kiadó a Munkáspárt kiadója volt). Itt az 1910-es kiadás alapján idézzük, 27. old. Nem jogosulatlan ebben annak az államosítást követelő doktrínának az előfutárát látnunk, mely a két világháború között majd a szocialisták reformista irányzatánál kap hangot. Henri de Man, aki a doktrína első teoretikusának tekinthető, így jellemzi azt: „Az államosítás lényege nem annyira a tulajdon átruházása, mint inkább az autoritás átruházása; vagy, pontosabban fogalmazva az, hogy az igazgatási szempontok megelőzik a tulajdonlás szempontjait és az irányított gazdaság által szükségelt autoritási rendszerekben bekövetkező változásokat.” (Idézi P. Dogde /szerk./: *A Documentary Study of Henrik de Man*, Princeton, 1979, 303. old.)

40. Nem kizárólag a biztosítási szolgáltatások tekinthetők az egyének által kisajátítható társadalmi tulajdonnak. A kollektív tulajdon másik döntő formája a szociális lakás, mely – meghatározott feltételek mellett – egyéni használatba vehető. E párhuzam a társadalmi biztosítások és a szociális lakás mint társadalmasult tulajdon között – mindkettő a „nép” rendelkezésére bocsátás egy-egy nagy formája, hogy általuk a nép sebezhetősége állapotából kiemelkedhessen –, megérdemelné az elmélyült elemzést – kezdve az „olcsó lakások” első megjelenésétől, mely időben többé-kevésbé egybeesik a társadalombiztosítás kezdeti meg-

nyilvánulási formáinak színrelépésével, egészen a nagy, lakótelepi HLM-építkezések (habitation à loyer modéré – mérsékelt bérű lakások) divatba jöttéig, melyeknek elterjedése nagyjából együtt halad a társadalombiztosítás térnyerésével. De e pontok kibontása külön önálló elemzést igényelne. Megjegyzésünk csak arra hívja fel a figyelmet, hogy ne azonosítsuk mechanikusan a társadalmi sebezhetőség leküzdésének szentelt kezdeményeket azzal, amit François Ewald a „biztosított társadalom” létrehozásának nevez. Bármily lényegi jelentőségű legyen is a biztosítási technológia, korántsem képes a társadalmazult tulajdon teljes egészének lefedésére; márpedig ez a társadalmazult tulajdon látszik az az átfogó fogalom lenni, amely alá a szociális szektorban a Harmadik Köztársaság létrejötte óta megfigyelt minden rendű és rangú fejlődés besorolható.

41. A. Thiers: *De la propriété*, Paris, 1848.

42. A. Thiers: *Rapport général au nom de la Commission de l'assistance et de la prévoyance publique*, 1850. január 26.

43. Uo., 114. old.

44. Uo., 115. old.

45. Uo., 118. old.

46. Uo., 118. old.

47. Uo., 115. old.

48. Idézi H. Hatzfeld: *Du paupérisme à la Sécurité sociale*, id. mű, 88. old.

49. Azt az érvet, mely szerint a kötelező biztosítás lehetetlenné teszi a munkás számára, hogy – helyzetén javítandó vagy változtatandó – szabadon rendelkezék megtakarításai fölött, nyilvánvalóan a mezőgazdasági népességre is vonatkoztatták. „A földművesnek előrelátó takarékoságát arra kell használnia, hogy kistulajdonossá lépjen elő, s ne nyugdíj-járadékossá. Az ő számára a nyugdíj inkább veszéllyel fenyeget, mintsem biztonságot hoz, ha törekvései s befizetései elfordítják őt a földtől, megfosztják méltóságától s annak lehetőségétől, hogy tulajdonának gyümölcseit élvezhesse.” (A. Souchon: *La Crise de la main-d'oeuvre agricole en France*, Paris, 1914, 159. old. Idézi H. Hatzfeld, id. mű, 284. old.) A „megkésztettség”, mellyel a parasztság a második világháború végén bekapcsolódik a társadalombiztosítás rendszerébe, jól mutatja – a másik oldal felől –, milyen kitüntetett kötelezések fűzik ezt a rendszert az iparosodáshoz és az ipari bér munkásléthez. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a parasztság nagyon sokáig foglya marad a tulajdon, s azon belül is annak legarchaikusabb eleme: a földtulajdon nyújtotta biztonság modellje által gyakorolt vonzerőnek.

50. A. de Swaan: *In Care of the State*, Cambridge, Polity Press, 1988, 153. old. skk. Lehetséges, hogy a kereskedelmi jog fejlődése, sajátlagosan a részvénytársaságok létrejötte (1867. július 24-i törvény) segített utat törni e kollektív tulajdon felé. Alfred Fouillé egyébként expliciten megfogalmazza, hogy kapcsolat van a tőke-egyesülés és a biztosítási járulékok egyesítése között. „Az egyesült tőkével szemben a munkásoknak is egyesíteniük kell biztosításaikat és megtakarításaikat, melyeknek erejét megszázsorozza a biztosítási rendszer.” (*La Propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884, 146. old.) Mindazonáltal van egy jelentős különbség a kettő között; egy részvénytársaság tagjai elvileg szabadon rendelkeznek tőkéjük fölött, míg egy biztosítótársaság tagsága esetében ezt a tőkét zárolják.

51. A. de Swaan, uo.

52. P. Aivarez: *De l'influence de la politique, de l'économie et du social sur la famille*, Paris, 1899. Idézi J. Donzelot: *La Police des familles*, Paris, 1977, 47. old.

53. Idézzük fel újra Jaurès ezzel kapcsolatos megjegyzését. „Ami a biztosításon alapuló nyugdíjat illeti, azt a jogosult – legyenek bár milliói –, ha nyugdíjba vonulásának órája elkövetkezik, vitán felül álló, kétségbevonhatatlan bizonyossággal meg fogja kapni.”

54. Az állam nem közvetlenül igazgatja a biztosítási szolgáltatásokat. Mindez, jól tudjuk, a „pénztárakon” keresztül történik, melyeknek státusza (és ügyintéző személyzete) radikális változásokon ment keresztül: a kezdeti segélypénztárak helyébe a munkavállalók és munkaadók képviselői lépnek. Lásd például A. Catrice-Lorey: *Dynamique interne de la Sécurité sociale*, Paris, CREST, 1980. De mindezen bonyolult technikai részleteken túl, itt főleg azt érdemes hangsúlyozni, hogy az állam szavatosságot vállal a rendszerért, s a rendszer esetleges módosítása a törvényalkotó hatáskörébe tartozik.

55. A. Comte: *Système de politique positive*, Paris, 1929-es kiadás, 411. old.

56. L. Bourgeois: *La Politique de la prévoyance sociale*, id. mű, 321. old.
57. A század elejéhez képest két újdonság mégiscsak mutatkozik. Chauveau szenátor 1925-ben beterjeszt egy indítványt a munkanélküliségi kockázatok fedezésére, ezt azonban rendkívül érdekes vita után elvetik. A többségi álláspont az, hogy „a munkanélküliség olyan veszély, mely aktuálisan nem fenyegeti a francia gazdaságot”. (*Documents parlementaires*, Szenátus, 182. sz. függelék, 1926. március 30-i ülés, 881. old.) A másik újdonság a visszanyert Elzász-Lotharingia teremtette precedens érvényesítése. (Itt ugyanis előzőleg meghonosodott a Bismarck által életre keltett társadalombiztosítási rendszer.) Arra természetesen még csak gondolni sem lehet, hogy csak azért, mert ismét franciák lettek, az itteniek elveszítsék szociális kedvezményeiket, ugyanakkor meglehetősen nehéz kétféle szociális védelmi ellátó rendszert fenntartani, egyet Elzász-Lotharingiában, egy másikat Franciaország többi részén.
58. *Documents parlementaires*, Képviselőház.
59. 1930-ban a plafon határa évi 15 000 frankos bér átlagosan Franciaországban, és 18 000 frank a 200 000-nél nagyobb lélekszámú városokban. 1938-ra 30 000 frankig megy fel. (Lásd F. Netter: „Les retraites en France au cours de la période 1895–1945”, *Droit social*, 1965/9–10.)
60. A Gringa-bizottság első jelentése, *Documents parlementaires*, Képviselőház, függelék, 1923. január 31-i ülés.
61. A hasonlat H. Hatzfeldtől származik. *Du paupérisme à la Sécurité sociale*, id. mű.
62. Lásd A. de Swaan: *In Care of the State*, id. mű. De Swaan e séma segítségével próbál magyarázatot találni arra, hogy a nyugat-európai országokban eltérő módokon és változó időpontokban kerültek bevezetésre a szociális védelem szolgáltatásai. Termékenynek tartom e megközelítést; segítségével az ember kialakíthatja a maga álláspontját abban a vitában, melyben a nemzeti sajátosságok egyediségét képviselő álláspont a szociális állam országhatárok feletti struktúrájának gondolatával ütközik. Jól látható, hogy az egyes országok konkrét sajátosságait éppen az említett szereplők közötti strukturális viszonyok foglalják keretbe, akik valamennyi nemzetállami kontextusban megtalálhatók, de országoként változó súllyal.
63. Az állam szerepének szintetikus bemutatásához lásd a továbbiakban a 7. fejezetet.
64. A „független szocialisták” (akik szakítottak a szocialista párt forradalmi irányzatával, mivel részt kívántak venni a „burzsoá” republikánus kormányokban) voltak az első explicit szöszölői annak a törekvésnek, hogy egy ilyen reformizmus áthassa az államapparátust. Hallgassuk Alexandre Millerand-t: „A köztársaság a szocializmus politikai képlete, éppúgy, ahogy a szocializmus a köztársaság gazdasági és társadalmi kifejeződési formája.” (*Le Socialisme réformiste français* – Paris, 1903 – mottója.) Millerand az első szocialista, aki miniszteri posztot tölt be. Amikor 1901 és 1903 között a Kereskedelmi minisztériumot vezeti, többrendbéli „szociális” reformot dolgoz ki, de nem sikerül keresztülvinnie a munkások és parasztok nyugdíjáról szóló törvény megszavazását. Viviani – ugyancsak független szocialista – elsőként tölti be a munkaügyi miniszteri posztot 1906-ban, de manőverezési lehetőségei korlátozottak, igen kevés elképzelését sikerül megvalósítania. (Lásd J.–M. Fournier: *Le Ministère du Travail, origines et premiers développements*, Paris, Éditions Cujas, 1971.) Aristide Briand 1909-ben igen nagyratörő szociális reform-programot hirdet meg, ez azonban holt betű marad. (Lásd M.–G. Dezes: „Participation et démocratie sociale: l'expérience Briand en 1909”, *Le Mouvement social*, no 87, 1974 április–június.) Albert Thomas (a háború alatt a Fegyverkezési minisztérium vezetője) a győzelem után a társadalmi osztályok együttműködésének programját kívánná megvalósítani és „ipari demokráciát” teremteni. Elképzelését a munkaadók megvétőzzák. (Lásd P. Fridenson – M. Rebérioux: „Albert Thomas, pivot du réformisme français”, *Le Mouvement social*, uo.) Egy kiterjedésében a némethez és angolhoz fogható reformista politika meghonosítása egyfelől az államnak a két világháború közötti gyengesége miatt (lásd R. F. Kuisel: *Le Capitalisme et l'État en France*, francia fordítás, Paris, Gallimard, 1984, 3. és 4. fejezet), másfelől a munkásosztály gyengesége, valamint a „reform vagy forradalom” kérdését illető megosztottsága miatt vall kudarcot. A Népfront színrelépéig kell várni, hogy kialakuljon egy, a szociális reformok mellett elkötelezett kormánytöbbség. Az 1936-os fordulópontot illetően lásd alább, a 7. fejezetet.

Ferge Zsuzsa

A magyar segélyezési rendszer reformja*

2. FEJEZET

Szegénység és segélyezés – tények, gyakorlati eljárások

2.1 Mekkora a szegénység?

A szegénység növekedése nyilvánvaló, mértéke és mélysége azonban bizonytalan. A szegénység nagyságrendjére vonatkozó számok a definíciótól, a választott szegénységi küszöbtől és a használt statisztikáktól függően széles határok között változnak. Mindemellett az alábbiakban közelebbről csak a „jövedelmi szegénység” kérdéseivel foglalkozom, holott egyre fontosabbá válik a szegénység sokkal komplexebb, a társadalmi kizáráshoz (social exclusion) vezető felfogása. A fogalom mára annyira fontossá vált, hogy az Európai Unió egy obszervatóriuma csak a „kizárás elleni harc” kérdéseivel foglalkozik (Brunhes, 1995).

A számításoknál igen nagy a szerepe annak, hogy ún. abszolút vagy ún. relatív közelítést alkalmaznak. Az első (elméletileg) valamilyen absztrakt létfenntartási küszöbre vonatkozik. E módszer alkalmazásának egyik újabb példája a Világbank egy kutatójától származik. Milanovic egyetlen küszöböt – egy főre számított évi 120 dollárt – alkalmaz minden átmeneti gazdaságra. Így jut el ahhoz az eredményhez, hogy a térségben (a harcban álló országokon kívül) 1989 és 1993 között 8-ról 58 millióra nőtt a szegények száma, 50 millió új szegénnyel. Az adat meilbevágónak tűnik, és első látásra igaznak. A szegénység országonkénti arányai azonban eléggé meglepőek. A szegénység aránya a Balkánon és Lengyelországban 5%-ról 17%-ra, a Baltikumban 1%-ról 30%-ra, de Közép-Európában (Csehország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia) 0,5%-ról csak 1%-ra nőttek, Magyarországon összesen 2%-nyi, azaz 200 000 szegénnyel. E számítás szerint Magyarországon még így is nagyobb volt és maradt a szegénység, mint Szlovákiában és a másik két országban, ahol az arányok 0 és 1% között voltak (Milanovic, 1995).

Ez a módszer – tehát a különböző országokra alkalmazott azonos mérce

* A tanulmány az Államháztartási Reform Bizottság Jóléti Albizottsága számára készült, 1995-ben. Az első fejezetet lásd az Esély 95/6 számában. A hivatkozásokat az utolsó fejezet végén közöljük.

– kétségkívül sejtet valamit az országok közti különbségekről, arról, hogy abszolút értelemben Közép-Európa jobban áll, mint Kelet-Európa. Félrevezető azonban a szegénység mibenlétét illetően. A 0,5%-os múltbeli és az 1%-os jelenlegi magyar szegénységre vonatkozó adatnak kevés köze van a magyarországi valósághoz, bárhogyan mérjük is azt. A módszert Nyugat felé kiterjesztve (és erre ugyanannyi a tudományos alap, mint Tadzsikisztán és Magyarország egységes kezelésére) kimutatható, hogy Nyugat-Európában vagy az USA-ban egyáltalán nincs szegénység. Tudott ugyanakkor, hogy például az USA-ban elég jelentős a „mély” szegénység. Ha ezt a szegénységet egységes nemzetközi mérce alapján kezelnék, nemigen lenne senki jogosult segélyre. Valójában azonban ott is, mint mindenütt, a hazai viszonyokat veszik figyelembe a segélyezésnél. Ennek megfelelően az USA szegénységi (segélyezési) küszöbe több mint hatszor magasabb India átlagos egy főre jutó jövedelménél (Atkinson, 1993, idézi Eardley et al, 1995, 13. o.).

Valójában a szegénység csak „relatív” módon értelmezhető. Ezen belül még mindig lehetséges „abszolút” vagy „relatív” számítási módszerek alkalmazása, de a kettő közötti különbség eléggé relatív. Az első esetben – ha például a minimális tápanyagszükségletekből indulnak ki – összeállítanak és „beáraznak” valamilyen fogyasztói kosarat, ami (elvileg) létfenntartási minimumot fejez ki. A módszer buktatói elég jól ismertek. Ilyen egyebek között a szubjektivitás elkerülhetetlenül jelentős szerepe szinte minden tételnél, vagy a minimális tápanyagszükséglet konkrét élelmiszerekkel való kitöltésének nehézségei, ha az étrend bármilyen csekély változatosságát is emberi szükségletnek tekintik (l. Salaminné, 1991). A „relatív” módszer esetén valamilyen, a teljes jövedelemeloszláson belül meghatározott szint alatt élőknek tekintik szegénynek. Azt, hogy konkrétan az átlag vagy medián 50, 60, 67, 75 vagy akárhány százalékát választják-e minimumként, lényegileg politikai kérdés: minél magasabban van a határ, annál nagyobb a szegények aránya. Utólag természetesen megvizsgálható, hogy egyáltalán milyen szükségletek elégíthetők ki az átlag 50 vagy 70 százaléka alatt; hogy ez a fogyasztási szint hogyan viszonyul valamilyen tételes létminimumhoz stb.

A kutatók között sokáig folytak világnézetinek tekinthető viták arról, hogy az abszolút vagy a relatív módszer a helyesebb-e. Az abszolút módszert szinte értéksemlegesnek tekintették, mondván, hogy az nem veszi figyelembe a szegények egyenlőtlenségi rendszerben elfoglalt, s ennek folytán feszültségeket hordozó helyzetét. A relatív módszerről sokan épp ellenkezőképpen, azt értékterheltnak tekintve vélekedtek, minthogy (a módszerből adódóan) összekapcsolja a szegénység és a jövedelmi egyenlőtlenség kérdését. A nem túlságosan elfoglalt kutatók azonban mindig is tudták, hogy az abszolút küszöb sem abszolút, hiszen légüres térben nem lehet a szegénységet definiálni. Mára ez a vélekedés eléggé általánossá vált. A többség egyetért Saunders nézetével, aki szerint „Ha elfogadjuk, hogy a szegénység relatív fogalom, ez nem azt jelenti, hogy azonosítjuk a szegénységet és egyenlőtlenséget. Csupán annak felismerése, hogy a szükségleteket – amelyek a szegénységi küszöb egyetlen bázisát jelentik – társadalmi összefüggések határozzák meg” (1994, 21. o.).

Abban kevésbé jött létre egyetértés, hogy a szegénység és szegénységeny-

hítés kapcsán kialakított politikáknak mennyire kell figyelembe venniük, hogy a szegénység és annak mindenkori politikai jelentősége elválaszthatatlan a (jövedelmi) egyenlőtlenségek mértékétől és megítélésétől, de ezzel a kérdéssel itt most nem foglalkozunk.

Néhány számítás érzékelteti a relatív küszöb megválasztásának változatos lehetőségeit és következményeit. Milanovic számításaival közel egy időben jelent meg az UNICEF kiadványa, amely ugyancsak közöl számításokat az átmeneti országok szegénységéről. E becslések az átlagbér bizonyos (35–45) százaléka alatt élőket tekintik szegénynek. Eszerint 1989 és 1990, 1991 vagy 1992 között a szegénység Bulgáriában 14%-ról (1990-ben) 54%-ra, Csehországban 25%-ra, Lengyelországban 44%-ra, Szlovákiában 35%-ra, Magyarországon pedig 1991-ig 15%-ról 19%-ra nőtt. Magyarországon egyébként valóban 1991 után (azaz az UNICEF adatok lezárása után) indult el nagyobb mértékben az elszegényedés (UNICEF, 1994). Egy 1995 januárjában végrehajtott, öt országot felölelő vizsgálat szerint a medián 50%-a alatt Lengyelország kivételével viszonylag kevesen éltek, míg a medián 67%-a alatt már elég jelentősek, ha országoként nem is túl differenciáltak az arányok (2.1 tábla). Ezen adatok szerint is Lengyelországban a legnagyobb a szegénység, de a többi ország között alig látszik különbség. Ugyanezen felvételtől azonban az is kitűnik, hogy a medián kétharmada alatt élők vagy (ami ehhez elég közel van) az alsó kvintilishez tartozók átlagjövedelmei Németország kivételével igen alacsonyak.

2.1 tábla

Az egy fogyasztási egységre számított (ekvivalens) jövedelem mediánértékének meghatározott százaléka alatt élő népesség aránya öt „átmenet”-országban

	Cseh- ország	Lengyel- ország	Magyar- ország	K.Német- ország	Szlo- vákia	Öt ország együtt
Medián 67%-a alatt élő népesség aránya; %	14	30	16	16	16	15
Medián 50%-a alatt élő népesség aránya, %	3	15	4	5	4	6
Alsó kvintilishez tartozók egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme, USD	88	37	71	497	64	129

Forrás: International report on the Social Consequences of the Transition, a survey carried out as part of the SOCO project initiated and coordinated by the Institute for Human Studies, Vienna. Azaz az adatok forrását képező kutatás a bécsi Institut für die Wissenschaften von Menschen (IWM) égisze alatt folyik. Az adatfelvétel 1995 január–februárjában történt, országoként véletlenszerűen kiválasztott 1000 háztartásnál. A kutatás vezetői jelen szerző és Sík Endre.

Csak Magyarországra vonatkozóan is igen sokféle számítás létezik. A TÁRKI adatai szerint a létminimum alatt élők száma az 1989-es évi kb. 8%-ról 1992 közepére 16, egy évvel később minimum 25%-ra nőtt. A lát-hatatlan jövedelmek beszámítása nélkül az 1992-es adat 27, az 1993-as 35% volt (Andorka et al., 1994, 44. old.). A KSH háztartási költségvetésekre épülő

számításai szerint 1993-ban a népesség 2,5%-a élt a nyugdíjminimum, 5%-a az átlagjövedelem fele, és 55,3%-a a létminimum alatt. Ez utóbbi arány az 1987. évi 10,1%-ról nőtt 1993-ra 55%-ra. Ezen belül például a nem nyugdíjas házaspárok 41, az idős házaspárok 60%-a, a kétyermekesek 55, a háromgyermekesek 73%-a élt e küszöb alatt (Szívós, 1995, Szívós-Kéki, 1995).

A mai (1995-ös) helyzet eléggé bizonytalan. A Központi Statisztikai Hivatal 1995-től felhagyott a létminimum-számítások eredményeinek rendszeres közlésével, mert – számos vélekedés szerint – a helyzet romlásával a régi létminimum értelmét veszítette: a körülmények nehezédesével az emberek lejjebb szállították igényeiket – már nem tartanak mindent elengedhetetlennek, amit korábban annak tekintettek. A Léthatáron Alapítvány azonban saját korábbi módszerével folytatja a létminimum-számításokat. Az általa számított létminimumok általában valamivel magasabbak voltak a KSH-énál. (Feltehetően ma is azok lennének.) Ezeket az adatokat közli a 2.2 tábla 1995 júniusára vonatkozóan.

2.2 tábla

Létminimumok az 1995 június elsejei árak figyelembevételével
Havi összeg, Ft

Családtípus	1. családtag	2. családtag	További családtagok	Összesen	Egy főre számítva
Egyedülálló nő	27 563				27 563
Nyugdíjas nő	22 050				22 050
Egyedülálló férfi	27 319				27 319
Nyugdíjas férfi	21 855				21 855
Anya + 1 gyermek	22 332	17 144		39 476	19 738
Házaspár	22 088	22 332		44 420	22 210
Házaspár + 1 gyermek	20 642	20 886	15 698	57 226	19 075
Anya + 2 gyermek	20 866		2*15 698	52 282	17 427
Házaspár +2 gyermek	20 142	20 386	2*15 198	70 924	17 731
Házaspár + 3 gyermek	19 820	20 064	3*14 876	84 512	16 902

Forrás: Léthatáron Alapítvány-Beszélő, Népszabadság 1995. június 24.

A jövedelemeloszlásról csak feltételezéseink vannak, így nehéz megmondani, hogy hányan élhetnek a fenti küszöbök alatt. Az egy főre jutó jövedelem országos átlaga ma körülbelül 19 000 Ft lehet. (Ez a becslés az 1993. évi TÁRKI adatokból indul ki. Az országos átlag akkor 13 700 Ft volt. Két év alatt mintegy 50%-os áremelkedéssel és a reáljövedelem 5%-os csökkenésével lehet számolni. Ennek felel meg a 19 000 Ft.) A jövedelemeloszlás korábbi paramétereinek alkalmazása esetén valószínűsíthető, hogy 1995-ben a lakosság nagyobb hányada (akár 65–70%-a) kerül a korábbi létminimum, ha úgy tetszik, a társadalmi minimum alá.

A körülmények hatására azonban valóban megváltozott az emberek szegénység-észlelése. Nem arról van szó, hogy nem tartanának szükségesnek egy, a fentihez hasonló összeget családjuk megélhetésére: körülbelül ennyi az, amit szűken elégségesnek tekintenek. (A TÁRKI 1994. évi panelvizsgálatában fölvetette azt a kérdést, hogy a kérdezett szerint 1994 márciusában „Magyarországon havonta mennyi pénzre van szükség a minimális megél-

hetéshez”. Ezeket az adatokat – feltételezett 30%-os árindexet alkalmazva – módosítva nagyjából a fenti adatokhoz jutunk egy évvel későbbre nézve. Tóth, szerk. 51. o.) *Ami megváltozott, az az, hogy mennyire tekintik természetesnek annak a szükségesnek a meglétét, ami nem a legszükségesebb.* Mintha az emberek többsége visszaszokott volna abba a háború előtt és után a többség által jól ismert helyzetbe, hogy sok mindent nem engedhet meg magának, ami fontos lenne, nem beszélve arról, ami „csak” jó, vagy épp kellemes. A kevésbé változatos és kevésbé jó minőségű étkezés, a fűtésen-világításon való takarékoskodás, a szükségletek sorrendbe állítása egészen odáig, hogy a családból kinek lehet minden szükséges gyógyszert megvenni – ismét az élet részévé vált sokak számára, akik mindettől már elszoktak.

Ugyanakkor ezen hiányok miatt nem föltétlenül érzik magukat az emberek szubjektíve is szegénynek. Ez utóbbi attól is függ, hogy milyen gyorsan és mennyit veszítettek, hogyan változott meg a helyzetük a társadalom egészéhez viszonyítva, hogy milyenek a jövőre vonatkozó reményeik, és nem utolsósorban attól, hogy hogyan élnek az ország egészének a helyzetét. Mindezek a tényezők országonként eltérően hatnak. A nemzetközi vizsgálatban az objektív jövedelmi szegénység mutatói alapján mindig Lengyelország mutatkozik a legszegényebbnek, s vagy Szlovákia, vagy Magyarország követi. Németország helyzete egyértelmű: minden mutató alapján a leggazdagabb. A 2.1 tábla, amely a medián 50, illetve 67%-a alatt élők arányát közli, Lengyelország kivételével nem mutat nagy különbségeket. Ha a kvintiliseket tekintjük, s a Magyarországon szokásos módon az alsó kvintilisben lévőket tekintjük szegénynek, akkor természetesen mindenütt 20% a „szegények” aránya. Ugyanakkor (ugyancsak a 2.1 tábla alapján nézve) országonként nem kis mértékben különbözik az alsó kvintilisben élők átlagjövedelme (Lengyelországgal a legrosszabb helyzetben). Ugyanezen mintának egy másik – a tényleges jövedelmeket alapul vevő – csoportosítása szerint igen jelentősek a különbségek azok arányában is, akik meghatározott küszöb (egy fogyasztási egységre számított havi 100 dollár) alatt élnek. Egy ilyen mutató korlátairól már szoltunk. Az eredmények itt csak háttérinformációként szerepelnek, jóllehet a vizsgált öt ország között nem volt olyan jelentős élet-színvonalkülönbség, ami a mutatót teljesen értelmetlenné tenné. A 2.3 tábla szerint így 0% (Németország) és 50% (Lengyelország) között van azon háztartások aránya, amelyek a szóban forgó küszöb alatt élnek.

2.3 tábla

*A háztartások megoszlása az egy fogyasztási egységre számított
jövedelem csoportjai szerint, %
(Havi összegek USD-ben)*

	100 USD és kevesebb	101–180 USD	181 USD és több	Összesen
Cseh Köztársaság	15	55	30	100
Lengyelország	50	37	13	100
Magyarország	27	55	18	100
Németország (kelet)	0	0	100	100
Szlovákia	40	50	10	100

Forrás: I. 2.1 tábla

A szubjektív szegénységérzet azonban csak gyenge összefüggést mutat bármelyik objektív mutatóval. Arra a kérdésre, hogy a megkérdezettek mennyire tartják magukat szegénynek, a magyarok és lengyelek mondták a legnagyobb arányban, hogy „abszolút” szegénynek érzik magukat. Az egymástól fényévnyi távolságra lévő németek és szlovákok viszont azonos, és a többiekhez képest kisebb arányban mondták magukat abszolút szegénynek (2.4 tábla). Igaz, az alkalmankénti szegénység-érzet már jóval ritkább a németeknél, mint a szlovákoknál.

2.4 tábla

A személyek megoszlása (%) a szubjektív szegénység csoportjai szerint
(Háztartásfő válasza arra a kérdésre, hogy mennyire tartja családját szegénynek)

	Abszolút szegénynek tartja magát	Olykor szegénynek tekinti magát	Egyáltalán nem tekinti magát szegénynek	Összesen	n
Cseh Köztársaság	7	47	46	100	2746
Lengyelország	17	57	26	100	3482
Magyarország	15	61	24	100	2830
Németország (kelet)	4	28	68	100	2381
Szlovákia	5	53	42	100	3184

Forrás: I. 2.1 tábla

Itt nem térünk ki az objektív és szubjektív szegénység közti eltolódás magyarázatára (l. erről SOCO report). Csupán annyit érdemes megjegyezni, hogy minden magyarázó változó figyelembevételé alapján a szubjektív szegénység érzete sokkal kevésbé függ a tényleges jövedelmi helyzettől, mint a rendszerváltáshoz kapcsolódó veszteség- és nyereségérzetektől. Ennyiben politikailag szinte fontosabb mutató, mint a jövedelmi szegénység, amelynek ismerete viszont az objektív helyzetismeret szempontjából elengedhetetlen. A családok ugyanis előbb-utóbb beletörődnek, hogy nem tudják kifizetni a villanyszámlát vagy a gyógyszert, a politika azonban ezt nem tehetné meg.

Összefoglalóan:

Nincs egyértelmű, szakmailag alátámasztható válasz arra, hogy mekkora ma Magyarországon a szegénység. A válasz a választott definíciótól függ, és sok lehetséges definíció van. Csupán annyi bizonyos, hogy ma Magyarországon nagyobb a szegénység, mint öt évvel ezelőtt volt, s hogy az emberek szegénységérzete talán még az objektív szegénységnél is markánsabban nőtt. Ebben mind az első, mind a második demokratikus kormányzat idején kialakított politika felelőssége is jelentős.

2.2 Szegényedés–segélyezés

a) NEMZETKÖZI ADATOK

A szegényedés egyik jelzése valamennyi átmeneti gazdaságban az, hogy a családok bevallása szerint 1995 elején sokkal többen fordultak valamilyen segélyért az önkormányzatokhoz, mint öt évvel korábban.

2.5 tábla

A segélykérés gyakorisága 5 évvel korábban és a megkérdezéskor

	Cseh- ország	Lengyel- ország	Magyar ország	K.Német- ország	Szlovákia
5 évvel ezelőtt kért segélyt	2	5	7	7	2
Most kér segélyt – bárkitől	8	14	19	16	6

Forrás: I. 2.1 tábla

A segélykérésre vonatkozóan a nemzetközi vizsgálatban több kérdés szerepelt, némileg eltérő tartalmakkal. A 2.5 táblázat adatai összehasonlíthatók az öt évvel ezelőtti helyzettel, de nem egyértelmű, hogy akik kértek, azok kaptak-e segélyt. (Ugyanakkor ez a kérdés nem csak állami-önkormányzati segélyekre vonatkozott.) Egy másik kérdés csak a jelenre, csak önkormányzati segélyekre vonatkozott, és azt is tudakolta, hogy megkapták-e a kért segélyt. Az önkormányzati segélyt kapók aránya elég közel van a fenti adatokhoz (lehet annál magasabb is, mert a munkanélküli ellátást az előző kérdésnél nem feltétlenül vették számításba). A következő, 2.6 táblázatból azonban az is kitűnik, hogy nem elhanyagolható az elutasított kérések aránya sem. E tekintetben Szlovákia „vezet”, és a németeknél viszonylag legkisebb az elutasítási arány. Az elutasítás okai azonban sokfélék – amint ez egy nyitott kérdésből kitűnik. A legtöbb elutasítás (az érintettek szerint) azért történt, mert valamilyen feltételnek nem feleltek meg. Két országban azonban – és Magyarország ezek között van – azért nem kaptak jelentős arányban segélyt, mert *elfogyott az önkormányzat pénze*.

2.6 tábla

A háztartások százalékos aránya aszerint, hogy kértek-e és kaptak-e önkormányzati segélyt

Segély kérés–kapás	Cseh- ország	Lengyel- ország	Magyar- ország	K.Német- ország	Szlovákia
Nem kért segélyt	89	85	75	78	86
Kért és kapott	8	11	18	19	9
Kért és nem kapott	3	4	7	3	5
Összesen	100	100	100	100	100
Azon háztartások %-os aránya, amelyek kértek, de nem kaptak segélyt	29%	25%	28%	19%	35%

Forrás: I. 2.1 tábla

A segélyek rossz szabályozása, az olyan problémákkal együtt, mint a forrásszűke és a gyenge jogok, végül is azt hozza magával, hogy számos rá-

szoruló és elvileg jogosult család sem kap segítséget. Ha például van a háztartásban munkanélküli, akkor a németeknél igen nagy valószínűséggel kap valamilyen ellátást – e családok 85%-a mondta, hogy részesült járadékban vagy segélyben. A többieknél ez az arány sokkal alacsonyabb: 30–50% kap ellátást. A helyzet a szlovákoknál a legrosszabb, de nálunk sem derűs. (L. 2.7 tábla)

2.7 tábla

A munkanélküli ellátást kapó háztartások százalékos aránya azok között, ahol van munkanélküli

Kaptak-e munkanélküli ellátást?	Cseh ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	K.Német-ország	Szlovákia
Igen	40	50	46	85	30
Nem	60	50	54	15	70
Összesen	100	100	100	100	100
n	52	192	174	222	131

Forrás: I. 2.1 tábla

Különösen problematikussá válik a gyermekes családok helyzete akkor, amikor a családi pótlékot rászorultság-alapúvá teszik. Ez a helyzet, többek között, a lengyeleknél, ahol – a család rászorultságától és szegénységétől majdnem függetlenül – már csak a gyermekes családok 38%-a, ezen belül még a 3 és többgyermekes családoknak is csak a 46%-a kap családi pótlékot. (Feltehetően a jövedelmi küszöb erodálódása folytán alakult ki ez a helyzet.) A gyermekek szegénysége ennek következtében feltűnően magas lett.

b) A MAGYAR SEGÉLYEZÉS NÉHÁNY SAJÁTOSSÁGA

i. Hatásosság: ki kap segítyt?

Áttérve most már a magyar helyzetre, országos statisztikák szerint 1993-ban kétszer-háromszor annyian vették igénybe az önkormányzati segítyt, mint 1990-ben. (L. 2.8 tábla. A nemzetközi vizsgálat hasonló aránynövekedést mutat.)

Helyi önkormányzati segélyek, 1990–1993

2.8 tábla

Ellátás, ill. segély neve	Létszám, ezer fő, ill. eset	Költség, Mrd Ft	Átlag, Ft/hó, ill. eset	Létszám, ezer fő, ill. eset	Költség, Mrd Ft	Átlag, Ft/hó, ill. eset	Létszám 1993/1990
		1990			1993		
Rendszeres nevelési segély	80	1.1	1146	289	4.5	1298	361
Rendkívüli nevelési segély	782	1	1272*	2341	4.8	2052*	259
Rendszeres szociális segély	46.8	1.8	3205	29.9	1.79	4955	64
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása				100.6	5.42	4087	
Lakásfenntartási támogatás				54.3	0.49	9024*	
Ápolási díj				17.7	1.2	5650	
Átmeneti segély	807	17.4	2159*	1847.4	4.67	2156*	229
Temetési segély	3.1	0.2	6450*	13.4	0.08	5970*	432
Közgyógyellátás				273.5	3.27	1196*	

Forrás: Szabó et. al. 1995

Nincs túl sok mérvadó információ arról, hogy mennyire határos és mennyire hatékony a magyar segélyezés, azaz hogy a rászorulóik között kit ér el, s hogy milyen helyzet alakul ki a segélyezés után. A TÁRKI felvételein kívül valamennyi információt nyújtanak az ELTE Szociálpolitikai Tanszékén végzett, 2141 sz. OTKA és az 586. sz. OKTK kutatások,* továbbá a már említett nemzetközi vizsgálat.

A TÁRKI adatok a segélyek előfordulási gyakoriságára vonatkoznak. Eszerint mindhárom vizsgált évben 1991-ben, 1992-ben és 1993-ban egyaránt 10% körül volt a szociális segélyben részesülő háztartások gyakorisága, és 10-ről 14%-ra nőtt a munkanélküli járadékban vagy/és segélyben részesülőké. Ezen adatok szerint mindkét ellátás célzottsága közepes. Egy fogyasztási egységre számított jövedelmek alapján munkanélküli ellátást – nem teljesen monoton csökkenéssel – a legelső decilisben a háztartások 15, a legfelsőben 11%-a kapott, a szociális segélyezettek aránya pedig (ugyancsak nem-monoton módon) 13%-ról 6%-ra csökkent (Fábián, 1995). Ennél jobb célzottságot (és szigorúbb monotonitást) mutatnak mind az OTKA vizsgálat, mind a nemzetközi kutatás adatai. A szélesebb informálás érdekében a nemzetközi kutatás előfordulási gyakoriságait (incidencia-adatok) közöljük (2.9 tábla), amelyek szerint a munkanélküli ellátások valamivel gyengébben, a szociális segélyek azonban rendkívül erősen célzottak.

* A 2141. sz. OTKA kutatás 1991 és 1993 között végrehajtott panelvizsgálat volt, címe „A létbiztonságra ható folyamatok”. Az 586. sz. OKTK kutatás az OTKA kutatás kérdéseinek egy részét csak egy, segélyezettekből álló mintán vizsgálta.

2.9 tábla

A munkanélküli ellátásban és szociális segélyben részesülő háztartások százalékos aránya fogyasztási egységre számított jövedelmi kvintilisenként

Ország	Legelső	2.	3. kvintilis	4.	Legfelső	Összesen
Munkanélküli ellátás						
Cseh Köztársaság	9	3	3	3	4	4
Lengyelország	26	14	8	7	5	12
Magyarország	17	11	7	4	7	9
(K) Németország	45	28	18	14	14	24
Szlovákia	9	5	4	6	3	5
Szociális segély						
Cseh Köztársaság	20	5	5	2	2	7
Lengyelország	16	7	2	1	2	5
Magyarország	25	13	7	7	3	11
(K) Németország	12	1	2	1	2	3
Szlovákia	17	5	3	2	3	6

Forrás: I. 2.1 tábla

A célzottságnak természetesen nem lenne szabad a „jó” redisztribúció kritériumának lennie, hiszen ebből az következne, hogy, mondjuk, például a nyugdíjasok, a gyerekesek vagy a munkanélküliek csak a legalacsonyabb jövedelműekhez tartozhatnának. Sőt, minthogy szokásosan úgy minősítik (a nemzetközi szervezetek, például a Világbank is) a célzottság jóságát, hogy az adott ellátás (családi pótlék, segély) elosztása utáni helyzetet vizsgálják, implicite azt tartják kívánatosnak, ha az ellátás után is alacsony marad a jövedelem. Magam azt tartanám a célzottság vizsgálatánál módszertanilag egyedül helyesnek, ha azt vizsgálnánk, hogy milyen volt a helyzet az adott ellátás előtt. Mindazonáltal egy sor esetben – például a lakásfenntartás ügyében – a rászorultság alapú segély akkor is indokolt lehet, ha azt nemcsak a legszegényebbek kaphatják meg. A fenti felvételnél a helyesnek tartott módszer alkalmazásához hiányoznak az adatok, így magunk is a segély odaítélése utáni helyzetre vonatkozó adatokat közöljük. Mint a fentiekből kitűnik, a „célzottság” így is roppant erős.

A hatásosság másik oldaláról – hogy ti. minden rászoruló kap-e segélyt – több információ alapján az valószínűsíthető, hogy sokan kimaradnak a segélyezésből. A jogszerűség hiánya és az ebből adódó bizonytalanság, a csekély intenzitással folyó információ-nyújtás, a sok helyen tapasztalható stigmatizálás vagy ettől való félelem sokakat eltéríthet az igény benyújtásától. (Erről az aspektusról nincs információnk.) Az érvényes segélyezési szabályok maguk is könnyen kizárhatnak rászorulót a segélyezésből.

A Szociális Törvény közel tízféle segélyt utalt önkormányzati hatáskörbe. Ezekre nézve a Szociális Törvény csak irányelveket rögzít, a források jelentős részben helyiek, a hozzájutás részleteit pedig – az Önkormányzati Tör-

vény alapján – a 3200 önkormányzat lényegileg egyedileg szabályozza (még akkor is, ha a helyi rendeletek között sok a hasonlóság).^{*} Egyes települések valóban igyekeznek érvényesíteni „a helyi közösségnek a tagjaiért viselt felelősségét”, azaz segítenek a túlélésben. Másutt olyan feltételeket építenek be magába a rendeletbe, amelyek a hatékony segítséget kizárják. Számos segélyt (alkalmasint az átmeneti krízissegélyt is) a vagyoni értékéhez kapcsolják. A vagyoni – a Törvénynek megfelelően, és a nemzetközi gyakorlattal ellentétben – a kérelmező által lakott lakás értékét is beszámítják, oly módon, hogy a segélyre még jogosító értékhatár többnyire a nyugdíjminimum 50-szerese. 1993-ban ez 340 000 Ft-ot jelentett. A TÁRKI adatai szerint ekkor a családok 94%-ának ennél nagyobb értékű lakása volt, egyéb „vagyonukról” nem is beszélve. Vagyis ezzel a kritériummal eleve ki lehet zárni a segélyezésből a túlnyomó többséget.

ii. Hatékonyság – mit segít a segély?

Ami a hatékonyságot, a segélyezés után előálló helyzetet illeti, erről is többféle információ gyűjthető. A 2.8 tábla alapján valószínűsíthető, hogy az eleve sem magas segélyezés színvonala romlott. A rendszeres segélyek összege az inflációval sem tartott lépést, nemhogy a növekvő szükségletekkel. 1991 és 1993 között 50%-kal nőtt az átlagos árszint. Eközben a rendszeres szociális segély átlagos havi összege 3741 forintról 4955 forintra, azaz 32%-kal nőtt. Egyébként a többi segély összege (még a munkanélküliek jövedelem pótló támogatása is) ennél rendre alacsonyabb.

Ugyancsak a 2.8 táblázat alapján elvégezhető egy durva becslés a segélyezés utáni jövedelem színvonalára nézve. Előjáróban csak az említendő meg, hogy Magyarországon minden segély valamilyen módon a nyugdíjminimumhoz kötődik, amely mutatónak nincs és nem volt kapcsolata fogyasztási kiadásokkal. A nevelési segéltnél a segély feltételül szabott egy főre jutó jövedelem nem haladhatja meg az *I. rokkantság csoportba tartozók nyugdíjminimumát* (1993-ban 7950 Ft), de az diszkrecionális döntés kérdése, hogy hány gyermek után s mennyi segélyt adnak; a munkanélküliek jövedelem pótló ellátása az *öregségi nyugdíjminimum 80%-a* alatt igényelhető, és legfőképpen erre a szintre egészíti ki egy fő (a tartós munkanélküli) jövedelmét (1993-ban 5984, most 6700 Ft-ra); lakásfenntartás akkor igényelhető, ha az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg az *öregségi nyugdíjminimum kétszeresét*, temetési segély akkor, ha a háromszorosát. Az adható összeg általában csak lazán kapcsolódik a tényleges szükséglethez (a gyermekeltartás, a lakásfenntartás vagy a temetés tényleges költségéhez). Az ápolási díj elérheti a nyugdíj minimális összegét – de annál nem többet. Az átmeneti segéltnél ilyen szabály nincs, az kérheti, aki „létfenntartását veszélyeztető rendkívüli helyzetbe került”, és más módon nem képes önmagáról és családjáról gondoskodni (azaz tipikusan betegség, elemi kár esetén lenne adható). A szociális segéltnél is csak az önfenntartási képesség hiánya a feltétel. Mindkét esetben biztosra vehető, hogy az egy főre jutó jövedelemnek jóval

* A magyar segélyezés gyakorlatáról az utóbbi időben több tanulmány készült. Ezek közül a legtöbb konkrét új információt Horváth Ágota (1995) monográfiájában találtam.

a nyugdíjminimum alatt kell lennie. Ha tehát összeadjuk a család eleve alacsony jövedelmét és az ehhez nyújtott 1–2, legfeljebb 5000 Ft segélyt, akkor még mindig igen alacsony marad az elért jövedelmi szint.

Az említett OTKA, ill. OKTK vizsgálat szerint (Dögei, 1995) 1993-ban az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem a teljes mintában 14 600 Ft volt, a segélyezett háztartásaiban pedig 9400 Ft. A segélyezés ellenére a háztartások 10%-a az átlag 40%-a alatt, 24%-a az átlag 50%-a, 45%-a az átlag 60%-a alatt maradt. Ezért nem meglepő, hogy 68%-uknál fordultak elő különösen nehéz helyzetek. Ezek között gyakori (66%) a hiányos táplálkozás, a háztartások 20%-ában annak említésével, hogy nem tudnak eleget enni; rezsizsámlával kapcsolatos fizetési nehézség a segélyezettek 64%-ánál fordult elő, s 44%-uknak volt 1993-ban a segélyezés ellenére közüzemi díjhátaléka. További jól ismert probléma, hogy a gyógyszer kiváltására nincs pénz: ez a segélyezettek családjainak 35%-ában fordult már elő. (Mindezek az arányok a szegényebb nem-segélyezettek körében is léteznek, körülbelül a fenti arányok felének szintjén.)

A nemzetközi vizsgálat szerint is kumulálódnak a megélhetési problémák általában is, de kivált a segélyezettek háztartásaiban. A nehézségek a legtöbb átmeneti gazdaságban léteznek – itt csak a Magyarországra vonatkozó adatokat közlöm.

2.10 tábla

Néhány megélhetési probléma előfordulása a segélyezett és nem segélyezett háztartásoknál, %

	Nem segélyezett	Segélyezett háztartás	Összes
<i>Összes háztartás megoszlása</i>	89	11	100
<i>Étkezésben hiány</i>			
nincs probléma	65	41	62
van probléma	35	59	38
<i>Együtt</i>	100	100	100
<i>Nincs elég pénz egészségügyi kiadásokra</i>			
nincs probléma	78	58	75
van probléma	22	42	25
<i>Együtt</i>	100	100	100
<i>Mennyire fedezi a jövedelem a szükségleteket (5 fokú skála)</i>			
Rosszul (1,2)	44	72	47
Közepesen (3)	35	22	33
Jól (4,5)	21	6	20
<i>Együtt</i>	100	100	100

Forrás: l. 2.1 tábla

Hazai és nemzetközi adatok tehát egyaránt a megélhetési nehézségek növekedésére utalnak. Ugyanakkor az önkormányzatok egy része (a helyi források szűkössége és feltehetően a 3. fejezetben tárgyalt szemléleti okok miatt

is) folyamatosan szigorítja a segélyezési feltételeket. A tények ismeretében különösen visszás egy rohamosan terjedő új szabály, az „egyszerre egy segély” elve. E szabály értelmezéséhez tudni kell, hogy a Szociális Törvény életbelépéséig az egyébként ugyancsak rosszul megépített és rosszul működő segélyrendszerben a mostani „átmeneti” segély „rendkívüli segély” volt, és évi hat alkalommal szinte kötelezően kiegészítették ezzel a rendszeres segélyeket, tudván, hogy azok nem fedezik a „rendkívüli” kiadásokat, például a kéthavonként érkező közműszámlát vagy a gyerek kinőtt cipőjének árát. A rendszeres segély kiegészítésének a lehetőségét most számos önkormányzat kizárja.

Tipikusnak mondható a következő helyi szabály: „Átmeneti segélyben (azaz a leggyakoribb segélyfajtában) nem részesülhet az, aki lakásfenntartásban részesül; rendszeres szociális segélyben részesül; rendszeres nevelési segélyben részesül; közgyógyellátásban részesül méltányossági alapon; akinek gyermekei legalább 90%-os étkezési térítési díjkedvezményben részesülnek.” (Horváth, i.m. 189. o.) Ha komolyan vesszük a segélyezés célját, akkor a rendelkezés logikailag abszurd: ha valakinek nincs (elégseges) jövedelme, az akkor is éhenhalhat, ha a lakását segítenek fenntartani, vagy akkor is kikapcsolhatják a vizet vagy az áramot fizetéseképtelenség miatt, ha a gyerekek ebédet kapnak az iskolában. A vízdíjak rohamos emelkedésével egy újabb probléma megjelenése is várható. Magyarországon eddig még senkinek nem jutott eszébe, hogy a víz is kikapcsolható, annyira új az egyéni vízőrák elterjedése. Angliában azonban már elindult a folyamat – szomorú közegészségügyi következményekkel (Huby, 1995).

Kérdésessé teszi a létfenntartást az a szabály, amely a segélyhez jutás alapjává az előző időszak, minimum három hónap, de gyakran az előző teljes év átlagos jövedelmét teszi. Ha hirtelen mégis súlyos romlás következik be, a törvény értelmében fél évet kell szűkölködni a segélykérelem benyújtásáig. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság most minősítette alkotmányellenesnek, feltehetően azért nem előbb, mert korábban senki nem fordult a problémával az Alkotmánybírósághoz. Kérdés azonban, hogy az Alkotmánybíróság döntésének hatása mikor, kinek a közreműködésével éri el az önkormányzatok 1–2–3 éve érvényben lévő – és a Szociális Törvényre támaszkodó – helyi rendeleteit.

iii. Diszkrecionalitás, jog és kiszámíthatóság

A jogérvényesítés feltétele, hogy az egyén, ha jogait sértve érzi (nem kapja meg a segélyt, nem a jog szerint járó összeget kapja), független fórumhoz, bírósághoz fordulhasson. Érdekes módon a Szociális Törvény (a továbbiakban: SzT) eredeti, 1992-ben készült koncepciójában még jelentős hangsúlyt kapott a jogszerűség, a garanciák, a jogok érvényesítését szolgáló bírósághoz fordulás lehetősége. Az 1992 nyarától módosított, s végül elfogadott törvény ezt a kiindulást módosította.

Retorikai fordulatként a gondolat megmaradt. Egyfelől megjelenik a jogosultság kategóriája: az SzT szerint „A jogosult részére jövedelme kiegészítésére, pótlására pénzbeni szociális ellátás nyújtható” (25. § 1.bek.). Másfelől bírósági védelemről is szó esik: a 12. paragrafus kimondja, hogy „Ha

a törvény másként nem rendelkezik, a bíróság az e törvényben szabályozott, szociális igazgatási eljárásban hozott érdemi határozatot megváltoztatja”. A jogosultság azonban talmi. Ahogy Horváth Ágota írja: „A megfogalmazás elegánsan ravasz, egyidejűleg ad és visszavesz: megemlíti egyfelől a »jogosultságot«, amely józan ésszel nem értelmezhető másként, mint valamire – ebben az esetben egy ellátásra – való jogként. Ám ugyanennek a mondatnak a folytatásában visszaveszi a »jogosultság« józan ésszel egyetlen lehetséges értelmezését”, s a jogot egy esetleges lehetőségre fokozza le (Horváth, 1995). A bíróság szerepe is sajátos. Jogorvoslat ugyanis csak és kizárólag a gyermeknevelési támogatás esetében kereshető. Az összes többi új és régi segélyformára, támogatásra stb. a 32. paragrafus áll. Eszerint pedig „a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokról szóló (önkormányzati) határozatot a bíróság nem változtathatja meg”. Vagyis a segélyt kérelmező panasa esetén az önkormányzat eljárása igazgatási szempontból vizsgálható, de a döntés maga nem képezi a vizsgálat tárgyát.

A jogvédelem lehetőségének hiánya két okból is érthető. Az egyik a diszkrecionalitás igen jelentős foka. Mind a Szociális, mind az Önkormányzati Törvény igen nagy teret hagyott az egyedi elbírálásnak. A segélyek túlnyomó többsége, a körülmények megítélésétől, a környezettanulmány értelmezésétől, az önkormányzat forrásaitól stb. függően, nem „jár”, hanem „adható”. A másik ok a kiszámíthatatlanság. A törvény kimondja, hogy mely esetekben adható a segély, de azt nem, hogy milyen összegűnek kell lennie.

A segélyezési összegek meghatározásánál szokásosan két, a céltól függő technikát különböztetnek meg. Az ún. „A” típusú politika minden, a meghatározott szegénységi küszöb alatt élő jövedelmét e küszöbüg kiegészíti, a „B” típusú politika pedig nyújt ugyan valamit, de nem célja a szegénységi rés betömése. Az első a szegénység „megszüntetését”, a második az enyhítését tűzi ki célul (l. Sáros, in Barr, 1995). Az első esetben (ha ismert a család jövedelme, továbbá az adott családtípusra érvényes szegénységi-segélyezési küszöb) automatikus a segélyösszeg meghatározása, s ez a kérelmező számára is előre kiszámítható. A második esetben két technikai választási lehetőség van. Az egyik valamilyen algoritmus kidolgozása, amely a család forrásaitól függő normát állapít meg (pl. olyasmit mond ki, hogy ha a források a segélyezési küszöb 50%-a alatt vannak, akkor a segély a küszöb 70%-ának elérését célozza meg stb.). A kiszámíthatóság ebben az esetben is fennáll. A másik lehetőség a diszkrecionális döntés: elégtelen források esetén valamennyi segély adható, ám ennek mértéke is diszkrecionálisan dől el. Ebben az esetben a segélyezett számára kiszámíthatatlan s jogilag támadhatatlan a végső döntés. (A kiszámíthatatlanság maga jogszerű.)

A jelenlegi magyar segélypolitika nem tartozik tisztán egyik csoportba sem. Az A típushoz tartozó szabályozás egyetlen esetben létezik részlegesen, a jövedelempótló támogatás esetén. Itt azonban a segély, mint már mondtuk, nem a család, hanem az egyén forrásait egészíti ki egy meghatározott szintig. A B típus meglehetősen elterjedt, a legtöbb segély ide tartozik: ha fennállnak a „jogosultsági” feltételek, akkor valamennyi segély adható, de összege bizonytalan. Gyakori megoldás például, hogy nevelési segélyt adnak, de – mondjuk – három gyerek közül csak az egyik jogán, s ennek összege

sem kötődik semmilyen szabályhoz. Mindemellett a javasolt családi pótlék rendelkezés bevezet egy C típusú, a nemzetközi nomenklatúrában nem szereplő (noha nem ismeretlen) segélyezést, amely dupla vagy semmi alapon működik. Rögzít egy segélyezési szintet, s rögzíti az ellátás összegét. Ha valaki (bármilyen csekély összeggel) a szint alatt marad, annak az ellátás teljes összege jár, akkor is, ha ezzel a szint fölé, és egyben sok más, a szintet csak kevésse meghaladó, így segélyre nem jogosult család jövedelmi szintje fölé kerül. Az összeg ebben az esetben kiszámítható, de számos méltánytalanság, s egyben ellenőrzés forrása.

A kiszámíthatatlanság további eleme az, hogy az önkormányzat teljes törvényi felhatalmazás alapján dönthet, hogy a segélyt pénzben, természetben vagy valamilyen köztes formában (például meghatározott célokra fordítható utalvány formájában) adja. A természetbeni segély bizonyos esetekben indokolt, célszerű és kevésbé autonómia-korlátozó. Ha az önkormányzat például közvetlenül átutalja az iskolának az étkeztetés vagy az iskolakönyvek fedezetét a segélyezendő gyermekek esetében, ez felfogható a kiskorú gyermeknek nyújtott segítségként, s nem értelmezendő szükségképpen úgy, hogy a segélyt nyújtó megkérdőjelezi a segélyezett kompetenciáját vagy autonómiáját (még akkor sem, ha ezek az elemek az ilyen segélyformáknál jelen vannak). Körültekintő előkészítés mellett a díjhátralékok közvetlen átutalása is indokolható: az érintettek helyzetének ismeretében velük megbeszélhető, hogy adott helyzetükben ez számukra is a kedvezőbb megoldás, mert a súlyos mindennapi hiányok mellett fennáll annak a lehetősége, hogy a villanyszámlára kapott pénzt a pillanatnyilag égetőbb szükségletekre, ennivalóra költik. Az utalványok egy része is – például a közgyógyellátásra jogosító igazolvány – célszerű lehet. Általában azonban a természetbeni segély (például élelmiszer-csomag) messzemenően paternalista módszer, amely mélyen megkérdőjelezi a segélyezett döntési kompetenciáját, s ráadásul pazarló lehet (hiszen egyáltalán nem biztos, hogy épp arra van szükség, ami a csomagba került). Ismeretes, hogy a természetbeni segélyezés vonzereje a segélyező számára abban van, hogy így biztos lehet abban, hogy „a segélyt arra költik, amire való”, azaz, hogy nem költik el italra, más haszontalanságra. Ez azonban a piaci szabadság olyan súlyos korlátozása, amelynek indokoltságát a mainál sokkal meggyőzőbben kellene igazolni. Valójában soha senki nem vizsgálta meg konkrétan, hogy az esetek milyen százalékában költötték a segélyt szükséges helyett fölöslegesen, kenyér helyett szeszre. Az érvek mindig is kivétel nélkül vagy egy-két egyedi eset felnagyításából, vagy kizárólag előítéletekből származnak. A módszer azonban a jognélküliséget jogfosztással párosítja, ami nem a polgárrá formálás ésszerű eszköze.

A diszkrecionalitás, minden kiszámíthatatlansága ellenére, még mindig nem szükségképpen zárja ki a jogorvoslatot. A nemzetközi gyakorlatban ha ritkán is, de a diszkrecionális döntés jogszerűsége szintén vizsgálat tárgyát képezheti (pl. hogy nem vélelmezhető-e előítélet vagy részrehajlás). A magyar gyakorlat azonban egyfelől nagyon tágra nyitja a diszkrecionális döntés határait, másfelől az egyéni jogorvoslat lehetőségét kizárja. Ez annál inkább szükségszerű, mert a több mint 3000 önkormányzat közel háromezer-féleképpen segélyez, s a segélyezési források államilag (központilag) nem ga-

rantáltak. A helyi változatosság, az országos normák hiánya eleve megnehezíti a bírósági munkát, az igazolható forráshiány pedig illuzórikussá teszi a jogvédelmet. Ha az önkormányzat törvényadta lehetősége, hogy forráshiányra hivatkozzon a segély elutasításánál, akkor egyszerűen nincs értelme jogi védelmet keresni.

Összefoglalva: a fennálló segélyrendszer sokféle olyan szükségletet definiál, amelyekre elvileg segély kérhető (elemi megélhetés, temetés, lakásfenntartás stb.). Ugyanakkor a szociális háló szerepét nem tölti be. Nincs mindenkit átfogó, ún. általános segélyezés. A kategoriális segélyezés csak a rászoruló csoportok egy részét fedi le, azaz sokan kimaradnak a rendszeresen nyújtható segélyekből. A kapott segély nagysága szinte intézményesítetten független a szükség nagyságától, aminek sok egyéb mellett egyik oka az, hogy a segélyezés nem a család egészének helyzetét kívánja javítani, hanem egyes tagjainak nyújt valamit, másik oka pedig az a terjedő szabály, hogy „egy családnak csak egy segély” adható. A segélyhez való jog fellebbezési jog és más garanciák híján formális maradt. Az ellátó rendszer pedig az üledékszerűen lerakódott, soha ki nem váltott segélyformák sokasága miatt áttekinthetetlen és zavaros (l. pl. Szabó et al., 1995).

2.3 A segítő intézmények megítélése

Csak kiegészítésként közlök itt néhány információt arról, hogy a régió polgárai hogyan ítélik meg ma a létező segítő szerveződéseket. Az adatok a már említett SOCO tanulmányból származnak. A kérdőív egyik tétele azt tudakolta, hogy szükség esetén hová, mely intézményekhez fordulnának vagy nem fordulnának a kérdezettek. A 2.11 táblázat ezeket az információkat foglalja össze az öt országra nézve.

2.11 tábla

*Szükség esetén mely szervezetekhez fordulnának segítségért (tanácsért is),
s melyek azok, amelyekhez biztosan nem fordulnának
Az adott intézményt választó, ill. elutasító háztartások százalékos aránya*

	Állam	Család- segítők, szociális munka	Munka- hely	Helyi önkormá- nyzat	Szak- szerve- zetek	Jóté- kony szerve- zetek	Egyhá- zak	Önse- gítő csopor- tok	Saját kisebbségi csoport	Poli- tikai pártok
AMELYHEZ FORDULNA										
Csehország	50	42	32	16	17	12	8	4	3	1
Lengyelország	32	54	40	26	21	19	19	8	2	1
Magyarország	20	25	28	39	11	11	9	6	2	1
Németország	70	60	13	22	7	12	10	9	1	1
Szlovákia	56	49	38	26	22	15	15	7	6	2
Együtt:	46	46	30	26	15	14	12	7	3	1

	Állam	Család- segítők, szociális munka	Munka- hely	Helyi önkormá- nyzat	Szak- szerve- zetek	Jóte- kony- szerve- zetek	Egyhá- zak	Önse- gítő csoport- ok	Saját kisebb- ségi csoport	Poli- tikai pártok
AMELYHEZ BIZTOSAN NEM FORDULNA										
Csehország	11	19	22	56	31	35	57	26	56	68
Lengyelország	24	26	19	38	33	32	57	21	38	67
Magyarország	20	37	37	44	54	45	62	43	44	82
Németország	4	12	26	30	32	31	54	26	30	63
Szlovákia	18	19	23	32	27	39	52	28	32	73
Együtt	15	23	25	40	35	36	57	29	40	71

A tanulságok gazdagok, de itt csak néhány következtetést említek meg. Mindenütt jól látható azon intézmények négy csoportra bomlása, amelyek segítségét elfogadnák. Az állam és családsegítők, azaz a szociális munka áll az első helyen, munkahely és helyi önkormányzatok a második helyen. A szociális munka kiemelkedő helye azért különösen érdekes, mert (Lengyelország kivételével) a szakma korábban szinte nem létezett, a szó modern értelmében pedig sehol nem alakult ki. Ezt követően széles szakadék van, a leghagyományosabb segítőkkel – szakszervezet, jótekonyság, egyházak – a harmadik csoportban, majd részben az alig ismert kiscsoportokkal, valamint a túlságosan jól ismert pártokkal az utolsó helyen. Nem kevésbé fontos, hogy heves ellenszenvet csak két intézmény iránt éreznek, de azt mindenütt – ezek az egyházak és pártok.

Magyarország részben igazodik a nemzetközi ítéletrendszerhez (amely egyébként meglepő hasonlóságot mutat az országok között). Van azonban néhány érdekes magyar idioszinkrázia. Az egyik magyar specialitás az intézményes segítés szokásosnál nagyobb mértékű *elutasítása*. (A személyes segítő háló Magyarországon erősebbnek tűnik, mint a másik négy ország zömében.) A helyi önkormányzatok kivételével mindenkire kevésbé fordulnának, mint bárki más. És minden intézmény esetében a többiekénél magasabb azok aránya, akik nem fordulnának egy-egy adott intézményhez. Az adatok értelmezhetők esetleg úgy, hogy a magyarok általában „negativisztikusak”. Ennek sok minden ellentmond, például a helyi önkormányzatok szokásosnál jobb elfogadása is. Ezért számomra elfogadhatóbbnak tűnik egy olyan értelmezés, hogy adataink nem igazolják a lakosság elkényeztetettségéről, sültgalamb-várásáról szóló vélekedéseket.

Egy másik magyar specialitás az, hogy az állam (azaz a központi hivatalok) szerepét az önkormányzatok vették át, valószínűleg a valóságban is, és az emberek tudatában is. Természetesen számos kiegészítő információra lenne szükség ahhoz, hogy ezt a sajátosságot tartalmilag értelmezni tudjuk. Ezek közül a rendelkezésre álló adatok alapján csak azt tudhatjuk, hogy kik, mely csoportok vagy rétegek fordulnának inkább vagy kevésbé egy-egy intézményhez, azt nem, hogy milyen ügyekben s miért. De már az intézmények társadalmilag differenciált elfogadásának is van némi üzenete. Minden országban igaz, hogy a munkahelytől elsősorban a magasán képzettek, a nem-szegények várnak segítséget. (Magyarországon például a szubjektíve szegények 13, a többiek 30 feletti százaléka fordulna a munkahelyhez.) Az állami

és önkormányzati hivatalokat (1–2 kivétellel) közel hasonló arányban fogadják el szegények és gazdagok, alacsonyabb és magasabb státuszúak. Ennek az ítéletnek nagy pozitívuma, hogy (látszólag legalábbis) e társadalmilag kötelezően semleges intézmények a valóságban is annak látszanak. Problémát jelent azonban, hogy a lényegesen több ügyben segítségre szorulóknak nem érzik a többiekénél erősebben, hogy ide fordulhatnak. Sajátos módon nem érzik ezt az egyházak esetében sem. Valójában egyetlen olyan intézmény van, amelyhez a szegények a többiekénél inkább fordulnának, de amelyet a jobb helyzetűek sem utasítanak el, s ezek a szociális munka központjai. Ebből az a következtetés vonható le, hogy (feltehetően) ez az a hely, amelytől a szegény jó bánásmódot, diszkriminációmentességet várhat, s egyben felsejlik az a veszély, hogy a családsegítők szegregált szegény-segítővé válnak, ennek további konzekvenciáival.

Az adatok további részletezése helyett csupán azt az általános következtetést vonjuk le, hogy Magyarországon nem túl erős az intézménytől való segítségkérésre való hajlandóság, de ugyanakkor a meglévő állami és önkormányzati intézményrendszerek alkalmasak lehetnek az igények fogadására, arra, hogy a társadalom elfogadja az itt felkínált segítséget. Ugyanez nem áll a magánjótékonyok egyetlen letéteményesére sem, kivált az egyházakra. Úgy látszik tehát, hogy – éppen a segélyezés ügyében – az állami-önkormányzati segélyezés javítása hatékonyabb lehet, mint a magánsegélyezés erőltetése.

A LIGET februári számából

Lányi András: Valahol megint utat vesztettünk

a tanulmányhoz kapcsolódik *Poszler György, Bíró Béla, Horgas Béla, Vekerdy Tamás, Szilágyi Ákos, Várkonyi Ágnes, Borsos Béla, Nagy Boldizsár* írása,
a vitát márciusi számunkban folytatjuk

Schein Gábor, Tamás Ferenc és Novotny Gergely versei

Lipp Tamás: A kazár birodalom

Márton László jegyzete

Jeffrey D. Straussman–Fábián Katalin

A szociális segély ügyintézésének dilemmái, helyi szinten¹

Nehéz választások elé kerülnek olykor az önkormányzatok ügyintézői amiatt, hogy a pénzügyi keretek szinte soha nem elegendőek arra, hogy minden kérelmezőt támogatásban részesítsenek. Nagyon egyszerű lenne azonban az ezzel kapcsolatos összes problémát azzal félretenni, hogy bármiféle megoldás meghaladja az önkormányzati ügyintézők hatáskörét. E dilemma elemzése céljából alakítottuk ki Pikács itt bemutatandó példáját.

Pikács² egy budapesti kerület, lakóinak szám nyolcvanezer fő. A pikácsiak nagy része szegény, s több mint 40 százalékuk nyugdíjas. Nagy Gábor alpolgármester együtt érez a szegényekkel, de véleményét összhangba kell hoznia a kerület pénzügyi helyzetével. Amikor az alpolgármester az önkormányzati költségvetést elemezte, rádöbrent, hogy a két hét múlva esedékes önkormányzati gyűlésen olyan javaslatokat kell előterjesztenie, amelyek segítségével a költségvetés deficitjét csökkenteni tudják. Elvileg a kerület egyik fő céljául tűzték ki az oktatás és az egészségügy színvonalának fenntartását, de időközben a szegények száma ugrásszerűen megnőtt. A helybeliek közül sokan panasztak, hogy nem tudják a villany- és gázszámlát kifizetni, az önkormányzati lakást bérlők között pedig nagy riadalmat váltott ki a tervezet, mely szerint 25 százalékkal emelik a lakbért. A nyugdíjasok azt panasztak, hogy nem tudnak kijönni a nyugdíjuktól. Mindenki az alpolgármesterhez fordult segítségért.

A pikácsi segélyezési tapasztalatok jól jelzik a lesüllyedő és veszélyeztetett lakossági csoportok számának növekedését, és azt, hogy ez a tendencia milyen nagy terhet ró az önkormányzati költségvetésre. 1987-ben a rendkívüli szociális segélyben részesülők száma 7426 fő volt. 1995-re ez a szám

Az önkormányzati innovációk a szociálpolitikában című kutatási program arra irányult, hogy megvizsgálja a helyi társadalom szociális, kulturális és egészségügyi szükségleteit kielégítő intézmények innovatív megoldásait. A kutatás vezetője amerikai részről Jeffrey D. Straussman, magyar részről Lévai Katalin. A programot a Pew Charitable Trusts, az Institute for Local Government and Public Service (affiliated with the Open Society Institute) és a United States Information Service támogatja. A kutatás teljes anyaga 1996 márciusában könyv formájában is megjelenik Innovatív önkormányzatok címmel.

14 713-ra nőtt. Ez alatt az idő alatt a segélyezésre fordított összeg is rohamosan emelkedett: míg 1987-ben 10,2 millió Ft-ot költöttek rendkívüli szociális segélyre, addig 1994 végére ez a szám 51,8 millióra ugrott. 1995 második felétől kezdve azonban a kerület önkormányzata korlátozni kezdte a segélyeket. Bár egy év leforgása alatt egy személy hat alkalommal vehet fel szociális segélyt, a szigorítás így is egyértelműen nyomon követhető. 1993-ban 43 421 esetben kérelmeztek a kerületben szociális segélyt. 1994-ben erre 46 867 alkalommal került sor, míg 1995 első öt hónapjában mindössze 12 278 kérelem érkezett be. A kérelmezők számának ez a rohamos csökkenése az önkormányzat rendkívül nehéz anyagi helyzetével volt magyarázható. A segélyt kérőknek átlagosan 40 százalékát elutasították. A visszautasítottak nagy része a nyugdíjasok köréből került ki.

A szociális segély kérelmezésének lépcsői a következők voltak Pikácson:

1. A kérelmezőnek be kell mutatnia az utóbbi hat hónapban szerzett jövedelmét. Nyugdíjasoknak a havi nyugdíjszelvényt kell mellékelniük.

2. Családi pótlékról, árvasági segélyről és gyermektartási díjról egyaránt be kell számolnia.

3. Minden egyéb jövedelemforrásról számot kell adnia.

4. A gyermekintézményeknek (bölcsődétől iskoláig) írásos igazolást kell adniuk a család helyzetéről. Ha a családban élő gyermek még csecsemőkorú, akkor a körzeti védőnőtől kell igazolást kérni.

5. Az önkormányzat megbízottja helyszíni megfigyelés során is meggyőződik a család életkörülményeiről. (A látogatást egy helybéli nyugdíjas végzi, aki harminc alkalomért 5000 Ft-ot kap kézhez.)

6. Az önkormányzat döntést hoz a segélyre való jogosultságról. Ha a kérelmezőnek 14 000 Ft-nál nagyobb a havi jövedelme, akkor automatikusan elutasítják.

Kiss Csilla a pikácsi önkormányzat osztályvezető-helyettese, aki a szociális segélyrendszer átalakításáért felelős. Megítélése szerint a szociális segély elbírálása és elosztása mindig is bonyolult volt, de mostanában csak még összetettebbé vált. Véleménye szerint a parlament részletekben és sokszor egymásnak ellentmondóan szabályozta az önkormányzatok tevékenységét. Ugyanakkor Kiss Csilla azt is belátja, hogy az önkormányzatnak ki kell fejlesztenie egy racionális rendszert a segélykérelmek tisztességes elbírálására. Nem nagy örömmel veszi viszont tudomásul, hogy a rábízott felelősség és döntési kényszer nagyrészt a szociális segély szabályozásának többértelműségéből fakad. Azzal is kénytelen számot vetni, hogy leginkább ő a célpontja az elutasított kérelmezők panaszhadának, és az ő döntését kérdőjelezi meg a szociális fellebbviteli bizottság előtt. A fellebbezések nagy részét ugyan újra elutasítják, de a folyamat újra indul, amikor az elutasított kérelmezők ismételten szociális segélyért folyamodnak.

Mind Nagy alpolgármester, mind Kiss osztályvezető-helyettes azzal próbálkozik, hogy a rendkívüli szociális segélyt más támogatási formákkal helyettesítse. Az egyik ilyen helyettesítési módot az iskolai ingyen ebéd jelenti, melyet a rászorulóknak készpénz helyett kaphatnak. Egy másik megoldás az, ha a munkanélküliséggel sújtott családnak egy ideig nem kell lakbért fizetnie (abban az esetben, ha önkormányzati lakást bérelnék). Egy harmadik esetben

a munkanélkülieknek az önkormányzat közhasznú munkavégzési lehetőséget ajánl fel. Ha az állást felajánlják, a munkanélküli köteles azt elfogadni. Kiss Csilla tudja, hogy nincs túl sok ilyen állás, és tudja azt is, hogy a közhasznú munka csak kis mértékben képes hozzájárulni egy család anyagi helyzetének javításához. 1994 folyamán kb. 70 fő vett részt ebben a programban, 1995-ben 50. Ez a három helyettesítési módszer azonban, ha korlátozott keretek között is, de lehetőséget nyújt ahhoz, hogy az önkormányzat választ találjon arra: miként feleljen meg a növekvő szociális bizonytalanság követelte magasabb támogatási igénynek anélkül, hogy még jobban aláásná a már amúgy is meglehetősen bizonytalan lábakon álló önkormányzati pénzügyi háztartást.

1993-ban az önkormányzat új előírást léptetett életbe a szociális segély elosztása területén. Ettől az időponttól kezdve az egyén helyett a családot tekintették alapegységnek. Sok család nem tudott megbirkózni a munkanélküliséggel, lépést tartani a növekvő lakbérrel és a lakáshoz kapcsolódó, egyéb költségekkel, alkalmazkodni az oktatási kiadások rohamos növekedéséhez. A veszélyeztetett helyzetű gyerekek száma is ugrásszerűen nőtt. Az önkormányzat pénzügyi segély helyett élelmiszerre beváltható jegyet és villany- és gázszámlára beváltható utalványt adott a leginkább rászorulóknak. A szociális bizottság az iskolákat kérte fel, hogy biztassák az anyagilag szerintük rászoruló családokat arra, hogy segélyt kérelmezzenek. Az önkormányzat döntése után az iskola utalta ki és követte figyelemmel a segély felhasználását. Ez a megoldás alapvetően az idősök esetében alkalmazott módszerhez volt hasonlatos, ahol az idősök napközi otthona, illetve az idősök háza volt az, amely az önkormányzat pozitív döntése után kiadta az idősöknek járó szociális segélyt.

Miután ezeket a tényeket áttekintette, az alpolgármester úgy döntött, hogy a szociális segély átalakítása mellett áll ki. Tovább akarta folytatni azt a gyakorlatot, amely szerint a személy helyett a család az elemzés és jogosultság vizsgálatának alapja. Bár az ügyintézők sem voltak teljes egyetértésben a „család” definícióját illetően (hogy vérségi vagy lakóközösségi, szűkebben vagy tágabban értelmezett családra gondoljanak-e), sőt a „szükséget szenvedő” kifejezés sem volt éppen egyértelmű, de az önkormányzati választott tagokkal összhangban az ügyintézők is egy univerzálisan alkalmazható rendszer alapelemeinek létrehozásán dolgoztak. Ez az új rendszer eredetileg kizárta a szociális segélyre jogosultak köréből az egyedülálló munkavállalókat és a lakás-, illetve ingatlanulajdonosokat. Később felül kellett vizsgálniuk ezeket a korlátozásokat, és a szociális segélyből a továbbiakban nem zárták ki automatikusan a lakástulajdonosokat, mert felismerték, hogy a lakóknak gyakran nem volt más lehetőségük, mint megvenni az addig bérelt lakásukat.

Nagy alpolgármester és Kiss osztályvezető-helyettes egyaránt úgy véli, hogy a szociális segély átalakítása helyes irányban halad, de azt is látják, hogy az ügyintézési rend még mindig a tűzoltás jellemzőit viseli magán. Az önkormányzat még nem tudott általánosan alkalmazható elbírálási útmutatást elfogadni. Pikácsan egyre inkább nő a segélyre való rászorultság, a költségvetés viszont nem bírja el, ha a szociális segély terhe tovább nőne. Olyan megoldást kell találniuk, amely lehetővé teszi, hogy a szociális segély elosztásának rendszere rugalmasan reagáljon a jogos kérelmekre, ugyanakkor

pénzügyi szempontból konzervatíván viselkedik. Elég nehéz egyensúlyozási gyakorlatnak látszik ez a feladat.

A példában szereplő, képzeletbeli pikácsi önkormányzat helyzete és problémái talán más önkormányzatoknál is ismerősek. A szociális segély iránti kérelmek napjainkban nőnek, míg a költségvetés reálértékben stagnál vagy csökken. Az okok nagyrészt két dologra vezethetők vissza: egyrészt a szociális rendszer nehézkes átalakulására, és ezzel összefüggésben a változó jogi előírásokra, másrészt az olyan sajátosságokra, mint amilyen a demográfiai helyzet. De függetlenül attól, hogy ezek a jelenségek mennyiben felelősek a pikácsi problémák kialakulásáért, az önkormányzatok választott és kinevezett tagjainak hatáskörén kívül esne megváltoztatásuk. Egy köztisztviselőnek arra kell figyelmeztetést és energiáját koncentrálnia, amit képes befolyásolni. Nagy alpolgármesternek és Kiss osztályvezető-helyettesnek ezért is kell a szociális segély elosztásának rendszerére összpontosítania.

Önkormányzati ügyintézési rend

A szociális támogatás rendszere mintaként szolgálhat az ügyintézési rend (Case Processing) bemutatására. Az ügyintézési rend az önkormányzat más tevékenységi területeire is vonatkozhat: szolgáltatásra és irányításra egyaránt, ahol lehetőség van a kliensek különböző rendszerű rendezésére (sorbanállás). Az ügyintézési rend főbb általános jellemzőinek az alábbiakat tekintjük:

- * Az országos vagy helyi törvényhozás/szabályozás kijelöl egy cél csoportot egy adott szolgáltatás kedvezményezettjeként.

- * A törvény, illetve a szabály alapján bizonyos személyek jogosulttá válnak a kedvezményekre.

- * A beérkezett eseteket elemzik és elbírálják, a megfelelő cselekvési utat/módot kijelölik.

- * Az (ön)kormányzat elvégzi kijelölt feladatát és lezárja az ügyet. Az ügyintézési-feldolgozási rend három alapkövetelményt állít az önkormányzati tisztviselők elé: megköveteli az igazságos elbírálást, a gyors reakciókészséget és a felelősségteljes, megbízható magatartást. Az igazságosság mint alapkövetelmény a különböző esetek összevetésében nélkülözhetetlen, a reakciókészség az esetekre való időbeni válaszadást teszi lehetővé, míg a megbízhatóság azt jelenti, hogy a döntések összhangban állnak az érvényben lévő törvényekkel és előírásokkal. Az önkormányzati tisztviselőknek szembe kell nézniük azzal a ténnyel, hogy ez a három követelmény nem alakítható át közvetlen gyakorlati útmutatássá. Ebből az következik, hogy a köztisztviselők tudása és tapasztalata központi elemévé válik az ügyintézésnek, anélkül, hogy a döntések alapjául szolgáló értékrendszertől mint követelményrendszerrel eltekintenénk.

Döntési problémák az ügyintézés során

A pikácsi példára visszatekintve egyértelműnek tűnik, hogy a szociális osztály vezetője kénytelen fontossági sorrendet felállítani. A prioritás aszerint is felállítható, hogy melyik kérelem érkezett be először, vagy hogy mennyi időt vesz igénybe az adott eset elbírálása, illetve aszerint is rendezhetők a beérkezett ügyek, hogy milyen és mekkora pénzügyi vagy egyéb szolgáltatásra tartanak igényt. A döntést az előbb felsorolt hármas követelményrendszeről függően, annak figyelembevételével kell meghozni. Ugyanakkor mindegyik megoldásnak van előnye és hátránya is. Vegyük sorra a következő lehetőségeket:

1. Abban az esetben, ha a szociális osztály helyettes vezetője, Kiss Csilla úgy dönt, hogy az időbeli beérkezési sorrend a legfontosabb meghatározója a kérvényeknek, akkor a régebbi kérelmeket előbb bírálják el, mint az újonnan beérkezőket. Első pillantásra ez a megoldás talán igazságosnak és gyors reakciójúnak tűnhet, hiszen azoknak az ügyét előbb kell elintézni, akik régebben várnak, mint azokat, akik nemrég adták be a kérelmüket. De azt is érdemes figyelembe venni, hogy lehet olyan régi kérelem, amely nagyon gyorsan és egyszerűen elintézhető, míg néhány újonnan beérkezett nehezebb eset azonnali intézkedést igényel.

2. Az is előfordulhat, hogy Kiss Csilla más fontossági sorrendet állapít meg. Ha nagyszámú kérelem érkezik be, lehet, hogy úgy dönt: az esetek mielőbbi elrendezése a cél. A munkatársaknak korlátozniuk kell mind az időt, mind az energiát, amelyet egy adott eset megoldására fordítanak. Míg ez az ügyviteli rend igazságos megoldás abból a szempontból, hogy minden esettel foglalkozik (és egyúttal megszünteti az esetek felhalmozódását és a lemaradást), ugyanakkor azok a kérelmezők, akiknek súlyos problémájuk van, és komoly nehézségekkel kell szembenéznük, nem kapnak elegendő figyelmet. Ráadásul az ügyintézők ebben az esetben kétféleképpen is tévedhetnek: a) olyan kérelmezők is megkaphatják a segítyt, akik erre nem jogosultak, b) jogosult kérelmezőket is elutasíthatnak a felszínes esetelemzés következtében. Megállapítható, hogy míg ez a megoldási mód igazságosnak és gyors lefutásúnak látszik, a megbízhatóság szempontjából komoly kívánnivalót hagy maga után.

3. Előfordulhat, hogy Kiss osztályvezető-helyettes egy harmadik ügyintézési módot és célt részesít előnyben, és azokat a kérelmeket intézik el először, amelyek nyilvánvalóan a legsürgősebbek, illetve a legkomolyabb problémának tűnnek. Ilyen eseteknek tekinthetők például az olyan családok kérelmei, ahol a munkanélküliséggel járó szűkös anyagi helyzet más szociális problémákkal párosul, alkoholizmussal vagy a gyerekek iskolai beilleszkedési és előrehaladási problémáival stb.. Első pillantásra racionálisnak tűnik, hogy a nehezebb esetekre több időt és energiát fordítsanak, mint az egyszerűbbekre. Ugyanakkor a bonyolult ügyek természetesen aránytalanul sok erőforrást emésztene fel, ugyanannyi idő alatt jóval kevesebb ügygel tudnak foglalkozni az önkormányzatnál, és így a reakciókészség kritériuma szenvedhet csorbát.

Az igazságosságot gyakran úgy értelmezzük, hogy az eseteket egyformán

1. táblázat

A szociális munkában felmerülő, különböző fontosságú célok és ezek másodlagos következményei

Cél	Módszer	Másodlagos következmények
1. Minél több esetet a lehető leggyorsabban lezárni.	Az egyszerűbb esetek kiválasztása és csak ezeknek a rendezése.	A bonyolultabb kérdések felhalmozódnak.
2. Egy adott időpont előtt keletkezett esetekre megoldást találni.	Az ügyintézők szinte kizárólagosan a régi esetekre koncentrálnak.	Elvesztegetődik az idő lényegtelen esetekre és elfecsérlődik a megoldás lendülete.
3. Minél több lakos életét pozitívan befolyásolni.	Az érintett lakossági csoport, intézmény vagy szervezet nagysága szerint választják ki a kérdéses ügyet.	Kevesebb ügyet dolgoznak fel, mert a nagyobb és bonyolultabb esetek sokkal több időt és energiát igényelnek.
4. Adott határidőn belül minden új esetre hatékony választ adni.	Minden esetet kiadni az ügyintézőknek, megterhelésüktől és attól függetlenül, hogy van-e lehetőségük az ügy alapos elemzésére.	Az elvárások először nagyon megnőnek, majd lezuhanak, ahogyan egyre több időbe telik az elemzés elvégzése.
5. A legfontosabb eseteket gyorsan rendezni.	A beérkező esetekből kiválogatni a legfontosabbakat, és ezeknek elsődlegességet nyújtani.	Némelyik eset több időt vesz igénybe, mint ahogy első pillantásra tűnt, de az irányított végrehajtás nagyobb hatást ér el.
6. Egyenlően kezelni az eseteket (akkor is, ha ettől a végrehajtás lelassul).	Beérkezési sorrendben végezni a feldolgozást: a legrégebbi ügyvel foglalkoznak először.	Az eseteket egyenlően bírálják el, de a kevésbé fontos kérdésekkel elvész az idő, míg a fontosakra nem marad elegendő energia.
7. Minden ügyet a lehető leggyorsabban kezelni.	Az egyszerű eseteket minél gyorsabban lezárni, az eset-elemzést a lehető legminimálisabbra szorítani.	Az eset elemzésének minősége szenved csorbát, és ennek következményeképp az előírásokat alig tartják be.

A táblázat alapjául Stephen R. Rosenthal: *Managing Government Operations* Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1982, 225. oldal szolgált.

kell elbírálni. Ez a megközelítés megköveteli, hogy minden egyes esetben intézkedjenek valahogyan, az ügy komolyságától és sürgősségétől függetlenül. Ez a hozzáállás hangsúlyozza a reagálás fontosságát, ugyanakkor a triviális esetekre a szükségesnél több energiát pazarol, és növeli azokat az elvárásokat, amelyeket végül képtelen kielégíteni. A sürgős és nehéz esetek azonban csak részleges megoldást nyernek. Bár ez az ügyintézési rendszer

nagyon gyakorlatias, nem elégíti ki sem az igazságosság, sem a felelősségteljes cselekvés kritériumát. Az ügyintézés ezen főbb dilemmáit az előző oldalon lévő táblázat foglalja össze.

A felsorolt ügyintézési döntési mechanizmusok (sorbanállási rendszerek) illusztrálják, hogy az önkormányzati tisztviselők nap mint nap nehezen megoldható dilemmákkal szembesülnek. Az alapprobléma az, hogy mindegyik megoldási mód az egyenlő elbírálás fogalmára épít, de ez az egyenlőség, mint tudjuk, sokféleképpen értelmezhető. A köztisztviselők természetesen megpróbálnak valamilyen megoldást találni a fenti dilemmák megoldására vagy legalábbis egyszerűsítésére. A bonyolult eseteket például egy tapasztaltabb tisztviselőnek adják ki, aki saját ügyintézési rendjeként a beérkezési sorrend mellett dönthet. Ez az összetett megoldási forma jó esetben csökkentheti az égető problémák számát (attól függően persze, hogy mennyi tisztviselő dolgozik az adott területen, és hogy mekkora hátralékuk van), de az ilyen technikai megoldásoktól az előbb felsorolt dilemmák még nem tűnnek el.

Miért érdekelné az önkormányzati tisztviselőket az ügyintézési rend kialakítása? A megbízhatóság és a szavahihetőség erre talán válasz, hiszen a tisztviselőknek mindig igazolniuk kell döntésük indokoltságát. Mivel az ügyintézés értékítéletet követel, és a pénzügyi keretek végesek, a kérelmezők egy részét elkerülhetetlenül elutasítják. A tisztviselőknek tisztában kell lenniük azzal, hogy milyen mechanizmus alapján döntenek például a szociális segély odaítéléséről, formájáról és mértékéről. A döntési mechanizmus ismerete azonban szintén nem helyettesíti, és főleg nem szünteti meg a vázolt dilemmákról való kreatív és kritikus gondolkozást. A döntések meghozatalánál és azok igazolásakor maguk a polgármesterek, a szociálpolitikai bizottság tagjai, az állampolgárok vagy a tisztviselők azok, akik e kérdéseket felteszik.

Jegyzetek

1. Az írás alapjául szolgáló kutatásra és az információcserére, továbbá a képzésre a Pew Charitable Trusts és az Institute for Local Government and Public Service (Open Society Institute) nyújtott pénzügyi támogatást.

2. A példánkban szereplő Pikács Budapest egy képzeletbeli, de valós elemekből összeszőtt kerülete. Az itt felsorolt adatok nem vonatkoznak megtörtént esetekre, és nem utalnak valós személyekre, hanem a magyarországi önkormányzatok néhány általános problémáját vetik fel.

Lévai Katalin

Az önkormányzatok és a nonprofit szektor közötti együttműködésről

Az utóbbi években egyre nagyobb figyelem irányult az állami és a nem állami szereplők közötti együttműködés lehetőségeire és új formáira. Mind Nyugat-, mind pedig Kelet-Európában az állam közérdekképviseleti monopóliumának elmozdulását figyelhetjük meg. A kormányok egyre kisebb mértékben képesek és hajlandók a közszükségletek kielégítéséről gondoskodni, miközben a társadalmi struktúrákban bekövetkezett változások – például a családok összetételének változása, a lakosság gyors öregedése, a munkanélküliség általánossá válása – rendkívüli pénzügyi és emberi erőforrásokat igényelnek. Sok ismert kutató elsősorban az állami feladatvállalás kudarcával magyarázza a nonprofit szereplők egyre erőteljesebb színrelépését, elsősorban a szociális és az egészségügyi ellátások területén, mások a piaci kudarcoknak tulajdonítják ezt a jelenséget. Anélkül, hogy állást foglalnék ebben a kérdésben, a következőkben egy másfél éve tartó kutatás első eredményeinek rövid elemzését szeretném közreadni.

A kutatást nagyvárosi vezető önkormányzati szociális szakemberek (72 fő) és nonprofit szervezetek többnyire vezető beosztású munkatársai (51 fő) körében végeztem. A kutatás önkitöltős kérdőíves vizsgálatra és célzott interjúra épült. Mindenekelőtt arra a kérdésre kívántam választ kapni, hogy miként látják az állami, illetve a nem állami szereplők szociális téren a két szektor együttműködésének esélyeit, milyen előnyöket tulajdonítanak a kooperációnak, illetve milyen akadályokkal szembesülnek az együttműködés során. A vizsgálat eredményeinek elemzése még nem zárult le, jelen cikk a részeredményekre épül.

Az első, általánosan megfogalmazott kérdés így hangzott: „Fontosnak tekintik-e azt, hogy az önkormányzatok és a nonprofit intézmények között együttműködés alakuljon ki a szociális problémák kezelése terén?”

A nonprofit szférában dolgozó szakemberek válasza – négy kivétellel – egyértelmű igen volt. Ugyanerre a kérdésre az önkormányzati dolgozók több mint fele ugyancsak igennel válaszolt, csaknem egynegyede bizonytalanak mutatkozott, a maradék válaszadói csoport pedig sokkal inkább az együttműködés során felmerült aggályait fogalmazta meg, mintsem annak szükség-

gességét. A bizonytalan, illetve az együttműködést elutasító válaszokra a későbbiekben visszatérek.

A második kérdés ez volt: „Miben látja az együttműködés értelmét, illetve gyakorlati hasznát?”

Az önkormányzati dolgozóktól beérkező válaszokat három csoportra osztottam. Az első csoportba azok a válaszok kerültek, amelyek a nonprofit szervezetektől beérkező információk gyakorlati hasznára és fontosságára hívták fel a figyelmet. Az önkormányzati szakemberek azt hangsúlyozták, hogy a különböző alapítványok és egyesületek, mind az adott területen működő intézmények munkájáról, mind pedig az ügyfelekről vagy bizonyos ügyfélcsoportokról olyan ismereteket közvetítenek, amelyek lényegesen megkönnyítik a munkájukat, hiszen ezekhez ők egyáltalán nem vagy csak jelentős túlmunka árán jutnának el. Beérkező információik viszont segítik őket abban, hogy célzottabban juttassák el a segítséget (legtöbb esetben segélyre gondolnak) a rászorulókhhoz, és kapcsolatba lépjenek olyan nonprofit intézményekkel, amelyek létezéséről sem tudtak, annak ellenére, hogy azok is ugyanazon település ellátórendszerében dolgoznak. Úgy vélték, az időben érkező információk hozzásegítik őket ahhoz, hogy hatékonyabb munkát végezzenek, időt és energiát takarítsanak meg. Többen fontosnak tartották megemlíteni, hogy az információ értéke óriási lehet, de az információk cseréje csak a jó személyes kapcsolatokon keresztül alakult ki az egyes intézmények munkatársai között, nem pedig az automatizmusok révén.

„Mi igyekszünk humánus és hatékony segítséget nyújtani. De arra nincs időnk, hogy valamennyi ügyfél helyzetét megismerjük. Ilyenkor jól jön, ha az egyesületben vagy alapítványoknál dolgozó kollégák beszámolnak saját tapasztalataikról. Ők rengeteg személyes kapcsolatot építettek ki, jól ismerik a terepet.” (Egy vidéki önkormányzat szociális osztályán dolgozó szakember.)

„Az otthoni idősgondozás legnagyobb problémája az, hogy nem tudunk huszonnégyórás szolgálatot biztosítani azoknak az időseknek a számára, akik ezt igényelnék. Ez nem is annyira pénz kérdése, mint inkább emberünk nincs rá. Egy szociális kerekasztalt szervezett a kerületi családgondozó, ahol az evangélikus szeretetszolgálatról is részt vett egy kolléga, aki meg arra panaszkodott, hogy nincs pénzük, pedig lenne sok lelkes segítő. Így jött létre velük egy megállapodás néhány idős ember gondozására, ami azóta is szépen működik. Mi finanszírozzuk, ők adják az embert.” (Egy budapesti önkormányzat szociális osztályának vezetője.)

A második csoportba azokat a válaszokat soroltam, amelyek az önkormányzati dolgozók túlterheltsége és az intézmény alulfinanszírozottsága miatt a szolgáltatásokban megjelenő hiányokat hangsúlyozták, és e hiányok pótlását remélték a harmadik szektortól az együttműködés során. Ez a csoport a közkiadások csökkentésnek szükségességét evidenciaként fogadta el, és egyben utalt arra, hogy a piaci szereplők sem érdekeltek a közérdekű javak előállításában, így egyetlen lehetőségként a nonprofit szektor kínálkozik. Elsősorban a személyes szolgáltatások terén szántak jelentős szerepet a harmadik szektornak, mindenekelőtt a mentálhigiénés és a tanácsadói szerepkört hangsúlyozva, amelyre nekik, hivatali ügyintézésük mellett nem marad ka-

pacitásuk, és egyébként sem tekintik ezeket a feladatokat olyanoknak, amelyek a közigazgatás körébe tartoznak.

„Az ma már mindenki tudja, hogy a közkiadások elérték végső határukat. Mégis meglepetéssel szemléljük, hogy a mi társadalmunkban sokan leszakadnak, pedig ez nemcsak a miénkhez fogható, hanem a nálunk gazdagabb társadalmakban is bekövetkezik. Ezekkel a leszakadókkal egy önkormányzat nem tud úgy érdemben foglalkozni, mint, mondjuk, az alapítványi szervezetek, amelyek erre profilírozták magukat.” (Egy kelet-magyarországi nagyvárosi önkormányzat szociális osztályának vezető-helyettese.)

„A mostani gazdasági visszaesés idején egyértelműen arra van szükség, hogy csökkentsük a közkiadásokat abban a szektorban, amelyekben ezek nem jelentenek produktív és munkahelyteremtő beruházásokat. A költségvetési korlátozások és takarékosági intézkedések erősen éreztetik hatásukat. Eljuthatunk odáig, hogy a szociális, oktatási és kulturális problémák nagy része megszűnik közfeladatot jelenteni, és teljesen a harmadik szektor, illetve a magánszektor területére vonul vissza. Egyelőre itt még nem tartunk, de az tény, hogy ezeken a területeken nagyon sokat segíthetnek a nonprofit szervezetek, gondolok itt a fogyatékosok klubjára vagy a munkanélküliek önszolgáltató csoportjára, amelyek mind a helyi nonprofit kezdeményezéseknek köszönhetőek.” (Egy vidéki nagyvárosi önkormányzat polgármester-helyettese.)

A harmadik csoportba azokat a válaszokat gyűjtöttem, amelyek a szolgáltatások színvonalának emelésében különböző nonprofit szereplők egymással versenyeztetését tartották előnyösnek. Az önkormányzatok pályázatokat írnak ki különféle közszolgáltatások ellátására, majd szerződést kötnek a nyertes pályázóval. Természetesen nem mindegyik szerződéskötés jelent egyben versenyhelyzetet is, bár egyre több önkormányzat törekszik ennek megteremtésére. Ezt azért tartják fontosnak, mert véleményük szerint a verseny hatékony működésre kényszeríti a résztvevőket, és azoknak kedvez, akik elfogadható áron jó minőségű szolgáltatást nyújtanak. A külső szerződéskötés azonban bonyolult módszer, mert a pályázatok kiírása és a szerződések ellenőrzése nagy szakértelmet kíván. Az elmúlt években sok gondot okozott, hogy az önkormányzatok egy része a szerződéskötéssel lezártnak tekintette saját részvételét az együttműködésben, és nem követte, mi történik az adott ellátási területen azután. Ez a gyakorlat azonban változik, egyre jobban megfigyelhető, hogy az önkormányzatok lehetőleg olyan szerződéseket kötnek, amelyek a szakmai ellenőrző szerepet biztosítják számukra, és a program követését is lehetővé teszik.

„Ahol verseny van, ott jobbak az eredmények, az intézmények jobban tisztában vannak tevékenységük költségvonatával. Akkor magasabb színvonalúak a szolgáltatások, ha a szolgáltatóknak versenyezniük kell, mert akkor alacsonyabban tartják az árakat. Egyetlen intézmény sem kedveli a versenyt, és mi nem is arra a bizonyos farkastörvényű versenyre gondolunk, de tapasztalatból mondhatom, hogy amióta szerződéseket hirdetünk, azóta minden szervezet igyekszik tisztességes pályázatokat benyújtani, és igyekszik az árakat is mérsékelni, mert tudja, hogy a költségtényező az egyik legfontosabb szempont. Egy pincehelyiségből átalakított klub, amit drogos fiatalok nevelésére használnak, kitűnően működik, mert jó a vezetője, és jó a stáb, és

minimális infrastruktúrát igényel. Világos, hogy nekiünk is egyszerűbb őket támogatnunk, mint egy olyan szervezetet, amelyik a semmiből akar elindulni, és tőlünk vár mindent.” (Egy budapesti kerületi önkormányzat szociális osztályának vezető beosztású munkatársa.)

„Az, hogy egy önkormányzat támogat-e egy nonprofit szervezetet, nagymértékben függ a helyi adottságoktól, a megye, a település gazdasági fejlettségétől, és persze attól a kapcsolattól, amit az önkormányzattal kialakítottak. Nagy általánosságban az tapasztalható, hogy egyre több önkormányzat és önkormányzati intézmény hoz létre maga is alapítványokat, hogy segítse az iskolák, otthonok, kórházak fenntartását. Ezek félig állami, félig nonprofit szervezetek, amelyek éles versenyben állnak a nonprofit szolgáltatókkal. De ez egy egészséges verseny.” (Egy észak-magyarországi nagyvárosi önkormányzat szociális bizottságának elnöke.)

Ugyanezen kérdésre a nonprofit intézmények munkatársaitól beérkező válaszokat a következő öt csoportra osztottam:

Az első csoportba azokat a válaszokat soroltam, amelyek az állami feladatvállalás leépülését, ellehetetlenülését emelték ki, mint a különböző szektorok közötti együttműködésre sarkalló, legfontosabb kényszerítő tényezőt. Ha az önkormányzat már nem képes arra, hogy a helyi szociális igényeket megfelelő szinten kielégítse, akkor neki is elemi érdeke, hogy szövetségeseit találjon. A válaszadók egy része azt is fontosnak tartotta megemlíteni, hogy a nonprofit szereplőkre nem úgy kellene tekinteni, mint az önkormányzati költségvetés megnyírbálóira, hanem olyan partnereknek kellene tekinteni őket, akik segítséget nyújtanak egy nehéz anyagi helyzetben lévő, túlterhelt intézménynek. A kapcsolat csak abban az esetben szolgálhatja az ügyfelek érdekeit, ha partnerségen alapul – vélte a megkérdezettek többsége.

„A gondviselő állam fogalma lehanyaglóban van, és egyre nyilvánvalóbb, hogy az önkormányzatok nem győzik a feladatokat. Egy magas szinten struktúrált, összetett rendszer vált szükségessé, amelyben a helyi és regionális szervezetek széles körű önállóságot élveznek, és lehetővé válnak az öngazdálkodás különböző formái is. A különböző szinteken működő struktúrák együttélésére van szükség. Nemcsak a nonprofit szervezetek igénylik borzasztó erősen az állami pénzeket, hanem az állami intézmények is rászorulnak a nonprofit szervezetek segítségére. És én erre a kölcsönösségre helyezem a hangsúlyt.” (Egy nonprofit szakértő, aki több nonprofit szervezet tagja, illetve vezetője.)

„Az állami visszavonulás jól ismert jelenség. A nyereségorientált magán-szektor jelentőségének növekedése fontos, de a piac egészen biztosan nem mindig a legjobb megoldás, mert vagy nem érdekelt, vagy nem képes a közérdeket szolgáló javakat előállítani. Marad tehát a harmadik szektor, mint a legmegfelelőbb alternatíva.” (Egy magyar-amerikai nonprofit szervezet vezetője.)

„Vannak bizonyos területek, amelyeket nemcsak az önkormányzatok, hanem időnként az üzleti szféra is hajlandó támogatni, mert reklámozni jelenthet, vagy azért, mert megtérülést biztosít a cég számára. Gyermeket támogató vagy gyermekorvosi alapítványokra gondolok, kulturális és népszerű családi vagy sportrendezvényekre. A humán szolgáltatásban, az oktatásban és pl. a

fogyatékos ellátásban a nonprofit szervezetek nagyon kreatívak mindenféle önfinanszírozó módszerek kipróbálásában, ilyenek az adományszerző rendezvények, vásárok, de ezek bevételei csak a források egy részét biztosítják. Mindenesetre nagyon fontos költségcsökkentő hatásuk lehet.” (Egy humán-szolgáltatást nyújtó nonprofit szervezet egyik vezetője.)

A második csoportba azok a válaszok kerültek, amelyek az állami gazdálkodás költséges, pazarló és bürokratikus módjával a nonprofit intézmények olcsóbb, megtakarításra törekvő gazdálkodását állították szembe. Úgy vélték, hogy bizonyos szolgáltatásokat egy nonprofit intézmény olcsóbban, jobban és gyorsabban végez el, mint az önkormányzat, ezért pusztán gazdasági okokból is érdemes szerződni vele. A válaszadók kiemelték, hogy a hagyományos bürokratikus szemlélet értelmében sok önkormányzat még mindig inkább a ráfordításokra, az „inputra” összpontosít, nem pedig az eredményekre. Ha viszont egy intézményt a ráfordítások alapján finanszíroznak, akkor nagyon csekély az intézményben dolgozók teljesítményére irányuló ösztönzés. Ezzel szemben a nonprofit intézményekben dolgozókat inkább a teljesítmény és az eredmény alapján finanszírozzák, amelynek értelmében mindent elkövetnek az eredményesebb munka érdekében.

„A nagy, formális és intézményesült szervezetek kénytelenek nagy bürokráciával dolgozni, és ez mindig költségesebb, mint az alapítványok és az egyesületek fenntartása, ahol létérdek, hogy a kevés pénzforrást a lehető leghatékonyabban használjuk fel. A kisebb szervezetek pontosabban is érzékelik az ügyfelek problémáinak és gondjainak sokrétűségét, mint ahogyan azt a közhatalom megérteni képes. Ezért elsősorban a humánszolgáltatások terén, a mentálhigiénés segítségnyújtásban, a tanácsadói szerepkörben vagy az idős emberek ellátásában nagy elkötelezettséggel dolgoznak és nagyon alacsony költségekkel.” (Egy budapesti jóléti alapítvány munkatársa.)

„Mi szolgáltatást nyújtunk, nem pedig pénzt adunk. De ezeket a szolgáltatásokat csak tőlünk kaphatják meg, és tudom, hogy nem helyettesíti azt a pénzt, amire az embereknek szükségük lenne, de legalább érzik, hogy ők is számítanak, tartoznak valahová, megbeszélhetik a gondjaikat.” (Egy vidéki, alapítványi formában működő családsegítő szolgálat munkatársa.)

A harmadik csoportba sorolt válaszok kapcsolódnak az előző csoportba gyűjtött válaszokhoz. Itt elsősorban a kreativitás, az innovatív megoldások alkalmazása és a kísérletezés került a középpontba. Az önkormányzatoknak azért kellene nyitottaknak lenniük a nonprofit intézmények felé, mert tőlük inkább várható a szolgáltatások megújítására tett javaslatok, mint a hivataltól, hiszen ők feltehetőleg jobban ismerik az ügyfélkör igényeit és elvárásait, mint az önkormányzati hivatalokban dolgozók. Az innovációk pedig azon túlmenően, hogy jobban alkalmazkodnak az ügyfelek kívánalmaihoz, mint a hagyományos hivatali megoldások, gazdasági előnyöket is jelenthetnek.

„Szerencsére, az önkormányzat jó partnernek bizonyult az iskolai szociális munkás kérdésben. Korábban minden probléma, ami a gyerekek körül jelentkezett, a tanárok dolga volt, noha azt mindenki tudta, hogy ez nem az ő dolguk lenne. Most egy olyan konstrukciót alakítottunk ki, amely szerint az önkormányzat megfinanszírozza a kerületben nyolc önálló iskolai szociális

munkás foglalkoztatását a közhasznú munka alapból, de a szakmai felügyeletüket az alapítvány munkatársaira bízta.” (Egy budapesti, félig alapítványi, félig állami családsegítő munkatársa.)

„Amerikaiaktól vettük azt az ötletet, hogy a szülőket is bevonjuk az óvodai életbe, a gyerekek nevelésébe. Mivel itt rengeteg a munkanélküli szülő, az ő számukra ez az elfoglaltság különösen fontos volt, és abban is segített, hogy szinte tulajdonosnak kezdték érezni magukat. Az önkormányzat az óvónők továbbképzésének a költségeit támogatja. Erre a speciális fejlesztő program megtanulásához van szükség.” (Egy alapítványi családsegítő munkatársa.)

A negyedik kategóriába tartozó válaszok azt hangsúlyozták, hogy a nonprofit szereplők közvetítői szerepet játszhatnak az önkormányzat és az ügyfelek között. A megbékítés szándéka vezeti őket, nem pedig a konfliktusok kielezése. A közszükségletek barométereként működnek, jók tükrözik, milyen problémák, feszültségek jelentkeznek a helyi társadalomban. Az ügyfelek és a közigazgatás között olyan közvetítő szintet jelentenek, amely képes kapcsolatot teremteni az egyének és az állam között. Ha az önkormányzat a nonprofit szervezeteknek ezt a sajátos szerepkörét a munkájában érvényesíti, akkor számos buktatót és kellemetlenséget elkerülhet, és egy „konszolidáltabb”, jobban hivatalra szocializált ügyfélkörrel kerülhet kapcsolatba.

„Mi arra törekszünk, hogy a konfliktusok kikapcsolásával megértessük egymással az ügyfeleket és az önkormányzati alkalmazottakat. Igyekszünk távolságot tartani a politikai és a gazdasági szférától, a maffiától, ahol az »aki kapja, marja« szemlélet érvényesül. Megnyertünk egy pályázatot a helyi közösségek fejlesztésére, és azzal kezdtük, hogy szociális kerekasztalt hívtunk össze. Legalább tudják, hogy ki kivel áll szemben.” (Egy vidéki, érdekvédelemmel foglalkozó egyesület vezetője.)

„Az egyesületek és a helyi társadalom, valamint az önkormányzatok kapcsolatából alakulhat ki a képvisleti demokrácia és a közvetlen demokrácia viszonyának új megközelítése. Ez csak akkor működik, ha senki nem törekszik monopóliumhelyzetek érvényesítésére, ha nem akarják a korábbi állapotokat visszaállítani.” (Egy jogi tanácsadó nonprofit szervezet képviselője.)

Végül, érdemes megemlíteni a válaszadóknak azt a maroknyi csoportját, amely az önkéntes munka lehetőségére hívta fel a figyelmet, ezzel emelve ki a nonprofit szektorból érkező segítség fontosságát. Ők is egyetértettek azonban abban, hogy az önkéntes munkások bevonása a szociális ellátásokba még nem vált általános gyakorlattá Magyarországon, de mint lehetőség és jövőbeli stratégia, fontos lehet.

„Magyarországon még nem nagyon divatos az önkéntes munka, de a mi alapítványunk óriási mértékben építhet önkéntesek segítségére. Elsősorban az otthoni idősellátásban dolgoznak nagy számmal önkéntesek, de az egészségkárosodottak szervezeteiben is megjelentek az utóbbi időben. A szociális munkás hallgatók rendszeresen végeznek önkéntes szociális munkát, amit a szociális érzékenység fejlesztésének nevezünk.” (Egy budapesti alapítvány vezetője.)

A harmadik kérdés így szólt: „Tapasztalatai szerint milyen problémák, nehézségek merülhetnek fel az együttműködés során?”

Az önkormányzatoktól érkező válaszokat ezúttal négy csoportba osztottam:

Az első csoport a legnagyobb veszélyt abban látja, hogy „amatőrökkel” áll szemben, akikben óriási lehet az igyekvés és jóindulat, de kevés a szakértelm. Bár elismerték, hogy az előbbire nagy szükség van, ám ez semmiképpen sem helyettesítheti a szakértelmet. A válaszadók azt is hangsúlyozták, hogy keveset tudnak a nonprofit intézmények tényleges működéséről, nem ismerik őket, ezért véleményük szerint jogos a velük szemben érzett bizalmatlanság.

„Az egész alapítványi világ borzasztó zűrzavaros. A küldetéstudatuk óriási, de a költségvetési rendszerük teljesen átláthatatlan, tulajdonképpen semmiféle szabályok nem vonatkoznak rájuk. Szinte bárki létrehozhat ma egy alapítványt, és aztán arra számít, hogy ő is megkapja a normatívát, mint egy állami költségvetési intézmény, és egyéb forrásokat is igénybe vesz. Ki tudja ellenőrizni, hogy mivel foglalkoznak?” (Egy vidéki városi önkormányzat alpolgármestere.)

A második csoportba kerülő válaszok a korrupció veszélyére hívták fel a figyelmet. Nehéz követni, hogy a nonprofit szervezetek milyen célokra mennyi pénzt fordítanak, a gazdasági működésük átláthatatlan. A jogi szabályozottság tisztázatlansága miatt tág lehetőség nyílik a nyerészkedésre, ügyeskedésre. A válaszadók elsősorban a megfelelő jogi eszközök és garanciák kidolgozásától remélik a korrupció lehetőségének csökkentését.

„Az alapítványok pénzalapjait nem határolják be a tételekre adott keretszámok, az évi költségvetésük teljesen képlékeny. Az adójogi szabályozás még mindig túl liberális velük szemben, és amíg a jog nem tisztázza az adókedvezményeket, a közcélúság definícióját, az elszámoltatás feltételeit, addig nincs garancia a tisztességes működésre.” (Egy budapesti önkormányzat szociális osztályának vezetője.)

„Nem egyszer fordult elő, hogy ugyanarra a tevékenységre több pályázatot nyújtottak be és nyertek meg, mégis mindig panaszkodnak, hogy nincs pénzük. Éppen itt az ideje egy olyan törvény meghozatalának, amelyik elszámoltathatóvá teszi az alapítványokat.” (Egy vidéki önkormányzati szakember.)

A harmadik csoportba azokat a válaszokat soroltam, amelyek a nonprofit szervezetek bizonytalan és általában gyenge pénzügyi helyzetét az ad hoc döntések, a kapkodó kísérletezések gyakoriságával kapcsolták össze. A válaszadók véleménye szerint az ilyen típusú döntések többet ártanak, mint használnak, mind a szolgáltatást igénybevevők, mind pedig a szociális szakma presztízse szempontjából. Néhányan általában a nonprofit intézmények felelőtlen, meggondolatlan hozzáállásának tulajdonították ezt a gyakorlatot.

„Sok a joghézag, és oda a nonprofit szervezetek gyorsan befurakodnak. Amíg a közérdekű célokra hivatkozva az alapítványok tevékenysége jövedelemadó-mentességet élvezett, és az adományok az adóalapból levonhatók voltak, mindenfajta szolgáltatást vállaltak. Amikor bizonyos szigorítások léptek életbe, akkor hirtelen visszakoztak, felhagytak a korábbi tevékenységükkel. Ezeknek a lépéseknek, persze, a fogyasztók látták leginkább kárát.” (Egy vidéki önkormányzat munkatársa.)

„Nem egy alapítvány képtelen hosszú távra megteremteni a tevékenységé-

hez szükséges pénzügyi bázist, mégis komoly vállalkozásokba kezd, pl. óvodát hoz létre fogyatékos gyerekek számára. Amikor elfogy a pénze, és több támogatást nem kap, szélnek ereszti a gyerekeket. Ez véleményem szerint felelőtlen magatartás.” (Egy vidéki városi önkormányzat szociális bizottságának tagja.)

Ugyanerre a kérdésre a nonprofit szakemberek válaszait a következő négy csoportra osztottam:

Több mint kétharmaduk azt hangsúlyozta, hogy a pénzforrásokért folytatott, folyamatos küzdelem nemcsak energiájuk jelentős részét emésztí fel, hanem erőteljes negatív hatást gyakorol a hosszú távú működés fenntartására is. Ők elsősorban a pénztelenség kényszerű állapotának tulajdonították az általuk nyújtott szolgáltatásokban megjelenő egyenetlenségeket és bizonytalanságokat, és egy felelősségteljesebb állami gazdálkodástól, a születendő nonprofit törvénytől várták a helyzet javulását.

„Általánosságban elmondható, hogy a magyar vállalati-üzleti kultúrában még nincs benne az ún. társadalmi felelősség, a tágabb közösség iránt érzett, anyagi támogatással is kifejezésre juttatott felelősség gyakorlása. A nonprofit szervezetek többsége állandó anyagi gondokkal küzd, ami rányomja bélyegét az általuk nyújtott szolgáltatások színvonalára is. Az állami és az üzleti intézményeknek több segítséget kellene nyújtaniuk ennek a szektornak, hiszen ők a jelentős tőketulajdonosok, nekik lenne erre lehetőségük.” (Egy budapesti alapítvány vezetője.)

„Nagyon kevés pontos adat van arról, hogy milyen támogatásokból élnek az alapítványok. Tény az, hogy a gyakorlatban sokkal inkább érezzük a megszorító intézkedések hatásait, az egyre növekvő adóelvonásokat, mint az állami támogatásokat.” (Egy vidéken élő nonprofit szakember.)

A második csoport válaszai a hosszú távú együttműködés egyik legfőbb akadályát abban látták, hogy a kooperációhoz szükséges önkormányzati döntések erősen személyfüggőek, és amennyiben az önkormányzatoknál személyi változások történnek, egyik napról a másikra semmisülhetnek meg korábbi megállapodások. Ezzel kapcsolatban említették meg többet is, milyen nehéz írásos szerződési formát kieroőltetni az önkormányzatoktól, illetve több évre szóló jogi garanciát kapni tőlük.

„Az önkormányzati választások előtt kötöttünk egy együttműködési megállapodást, amely alaptámogatásként képzést és technikai segítséget nyújtott az alapítványunknak. Aztán jöttek a választások, a döntéshozók kicserélődtek, és az újak már szóba sem álltak velünk.” (Egy vidéki szociális szolgáltató alapítvány munkatársa.)

„Hónapokon keresztül bombáztuk a polgármester-helyettest, hogy kössön velünk írásos szerződést arra vonatkozóan, hogy a szociális lakások elosztásában döntési jogkörünk van. Ezt számtalan próbálkozás után sem sikerült elérnünk. (Egy budapesti családsegítő gyakorlatából.)

A harmadik csoportba azokat a válaszokat soroltam, amelyek a hivatali bürokráciában látták az együttműködés legfőbb ellenségét. Véleményük szerint az önkormányzatok többsége még mindig nem akarja megérteni, hogy mi lehet az értelme a nonprofit szervezetekkel történő együttműködésnek, hajlamosak alábecsülni a nem kormányzati szervezetek jelentőségét. Nehéz

megértetni velük, mi a szándékuk, sokszor kénytelenek eltitkolni vállalkozásuk kísérleti jellegét, mert a „kísérletezgetéseket a hivatal nem szereti”. Gyakran kényszerülnek számukra csak nagyon nehezen vállalható kompromisszumokba, mivel lényegesen szerényebb anyagi pozícióból tárgyalnak. Ezeket a kompromisszumokat általában egy speciális csoport érdekképviseléséért mégis vállalják.

„Sokszor úgy tárgyalnak velünk, mintha mi is ügyfelek lennénk, ami persze részben igaz, hiszen kérünk tőlük.” (Egy budapesti alapítvány vezetője.)

„Egy munkahelyteremtő vállalkozást szerettünk volna létrehozni roma fiatalok számára, az önkormányzat támogatásával. Hosszú időbe telt, amíg sikerült meggyőznünk őket arról, hogy egy ilyen vállalkozásnak egyáltalán van értelme. Az, hogy végül mindössze három embernek tudtunk segíteni, nagy mértékben azon is múlt, hogy a kezdetben megígért támogatásnak mindössze egyharmadát kaptuk meg.” (Egy vidéki érdekvédelmi egyesület vezetője.)

A negyedik csoportba olyan válaszok kerültek, amelyek azt fejezték ki, hogy a nonprofit szervezetek egy része autonómiája megcsorbitásától tart az együttműködés során. A hivataltól erősen eltérő munkamódszereikre és munkastílusukra hivatkoztak, amelyet gyakran kénytelenek hivatalivá tenni az elfogadhatóság kedvéért. Ügyfeleik érdekképviselője érdekében gyakran belekényszerülnek olyan helyzetekbe, amikor csaknem pontosan úgy működnek, mint egy hivatal, és nem úgy, mint egy szolgálat. Ezáltal szociális munka-felfogásuk, és így egész tevékenységük alárendelődik a gazdaságilag erősebb fél akaratainak. Csak azoknak az önkormányzatoknak a szakmai ellenőrzését kívánják elfogadni, amelyek járatosak a nonprofit szféra világában, és ismerik az új munkamódszereket.

„A nonprofit szervezet sajátossága, hogy egyaránt ellenáll a kizárólagos gazdasági érdekeknek és az intézményesült szemléletnek. A szociális munkában saját stílusát és felfogását követi, sokszor mintaadóként és mintaközvetítőként is fellép. Igyekszik példákat kidolgozni a szociális ellátás terén. Az együttműködésnél lehetőleg szeretné saját elképzeléseit megvalósítani, de erre, sajnos, nem mindig adódik lehetősége. Van olyan helyzet, amikor valósággal bűvészmutatványokra kényszerül, hogy elfogadtassa magát a hivattal.” (Egy budapesti alapítvány vezetője.)

A kérdésekre adott válaszokból a következő fontosabb megállapításokra juthatunk:

1. Egy intézményesült struktúra és egy intézményesülő, a professzionizálódás szakaszába érő struktúra ellentmondásos és mégis erős egymásrautaltsága látszik kibontakozni az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek között. Az intézményesültség különböző szintjein álló szervezeteknek nem könnyű elfogadniuk és megérteniük egymás működésének logikáját, még akkor sem, ha kemény gazdasági érvek szólnak az együttműködés mellett. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy az állami és a nem állami szervezetek szembenállása az utóbbi időben enyhül, ami véleményem szerint elsősorban a megújulásra kész önkormányzatok szemléletváltásának köszönhető. Az interjúk is azt erősítették meg, hogy a nonprofit szervezetek már eleve nagyobb együttműködési készséget árultak el, mint az önkormányzatok, hiszen ez

alapvető érdeküket, sok esetben túlélésüket szolgálja, míg a helyi kormányzat csak lassan vált nyitottá a nonprofit szektor felé. Ez valószínűleg azért van így, mert az együttműködéshez az állami szerepfelfogás radikális ártértekélése szükséges, ami nagyon lassú és nehéz folyamat. Annak az önkormányzatnak, amely valóban polgárait akarja szolgálni, fel kell ismernie kompetenciája határait, és be kell látnia, hogy szüksége van a nonprofit szervezetekre, mivel azok hatékonyan egészíthetik ki munkáját. Ahhoz azonban, hogy ezt felismerhessék, a nonprofit szervezeteknek be kell bizonyítaniuk, hogy mind szakmailag, mind pedig intézményesülésük tekintetében magas színvonalon állnak.

2. Mivel a nonprofit szervezetek költségvetésének túlnyomó hányada még mindig az önkormányzatoktól érkezik, nem állíthatjuk, hogy a nonprofit szervezetek és az önkormányzatok között teljes mértékben egyenrangú viszony jöhet létre. Többen utaltak is rá, hogy nem tudnak kikerülni kérelmezői szerepkörükből. Az elmúlt három évben a nonprofit szervezetekre vonatkozó adójogi szabályozásokat megszigorították, az adóalapból levonható támogatások köre is csökkent. A szigorító intézkedéseket állami részről azzal indokolták, hogy a korábbi visszaéléseknek, a korrupció lehetőségének szeretnének gátat állítani. A nonprofit szervezetek többsége – ahogyan ez a választásokból is kiderült – nehezményezte ezeket a lépéseket, az államtól való függés és a kiszolgáltatottság erősödését látta benne. Egy dologban azonban mindkét fél egyetért: ahhoz, hogy olyan demokratikus intézményi működés alakulhasson ki, amely megfelelő keretet nyújt a szerződések megkötéséhez, átfogó jogi szabályozás szükséges.

3. Nem kerülhető meg az intézmények alulfinanszírozottságának problémája. A pénzhiány az egész szektort sújtja, az intézmények szintjén mégis különböző mértékben és eltérő hangsúllyal jelentkezik. A nonprofit szervezetek válaszadói közül sokan hangsúlyozták, hogy egy felelősségteljesebb állami szociálpolitikától (is) várják helyzetük javulását. Ezt az önkormányzatoktól sokan úgy értelmezik, mint a felelősség áthárítását, a csodatevő államra vetett hit továbbélését. Ez az egész problémakör erősen rányomja bélyegét mind az önkormányzati, mind pedig a nonprofit szakemberek gondolkodására, ami egyáltalán nem meglepő, hiszen ahol erős volt a centralizáció, ott az államot tekintették a közérdek legfőbb védelmezőjének. Szerencsés lenne, ha a jövőben a szociális szereplők elkerülnék a pénzügyi válság okán folytatott, vég nélküli vitákat, és mindenki abból főzne, amije van. Az állam valós tartalmat adna a szociális igazságosság és a társadalmi szolidaritás gyakorlatának, bizonyos alapvető társadalmi értékek védelmének, így valóban a közjó eszközüvé válna. A nonprofit szektor pedig közvetítő és jelző szerepét betöltve segítené az állampolgárok és a kormányzat közötti jobb viszony kialakítását. Ennek nyomán a kormányzás új modellje születhetne meg, amelynek értelmében nem egyszerűen a közszolgáltatások biztosításáról lenne szó, hanem a különböző szektorok – állami, nonprofit, magán – közötti összefogásról a közösségi szükségletek magasabb szinten történő kielégítése érdekében. Egy ilyen partneri viszony kialakítása a szociális ellátásban részt vevő valamennyi fél között egyre több intézmény számára vált fontossá az elmúlt időben.

4. Az eddigi vizsgálat alapján elég világosan kirajzolódik, hogy egyre több intézmény ismerte fel az innovatív megoldások szükségességét az állandósuló pénzhány kiváltása érdekében. Elméletileg a kisebb, a fogyasztóhoz közelebb álló szervezetek inkább hajlamosak újítások bevezetésére, mint a nagy intézmények, de ezt a feltevést az eddigi eredmények nem erősítették meg. A vizsgálatban szereplő önkormányzatok ugyanolyan mértékben mutatkoztak hajlandónak innovációs megoldások bevezetésére, mint a nonprofit szervezetek. A problémát kevésbé az új megoldások kialakítása, mint inkább a régi, beidegzett mechanizmusok elvetése jelentette. Ez lehetett az oka annak a bizonyos mértékig elutasító magatartásnak is, amelyet a nonprofit szervezetek „kísérletezgetéseivel” szemben néhány önkormányzat tanúsított. A részt vevő felek még igencsak az elején tartanak egy kölcsönös tanulási folyamatnak, a kreatív ötletek átadásának és a különféle civil technikák elsajátításának. A szociális ellátó rendszer modernizációja azonban megkívánja ezek széles körű alkalmazását, mivel nagy nyomás nehezedik rá, hogy minél kisebb pénzkiadással oldja meg a szociális problémákat. Ez egyben azt is feltételezi, hogy összesomosódnak a határok a nonprofit, a magán és az állami szféra között, egyre több magán- vagy nonprofit szolgáltató vesz részt a közszolgáltatások biztosításában, ahogyan ezt sok más ország gyakorlatában is láthatjuk. Miközben az állami visszavonulás és az állam leépülésének hangsúlyozása mindennapi szociális retorikánk részévé vált, helyi szinten ennek éppen ellenkező jelei is tapasztalhatók: az önkormányzatok jelentős része óriási erőfeszítéseket tesz a szolgáltatások javítása érdekében, erős és aktív helyi politikát folytat. Nem annyira az elkötelezettség és az újító szándék, mint inkább a bizalom és a megértés hiányzik szemléletükből az egyéb szektorokkal kapcsolatban.

Tény, hogy a gúzsba kötve táncolás kényszere senkit sem lelkesít, de ebből a szorításból csak együttes erővel lehet kibújni. Ennek felismerése vezethet el egy új, eredményesebb helyi jóléti politika kialakításához.

Csoba Judit

Stratégiai tervezés vagy válságmenedzselés

(Egy kísérleti foglalkoztatási projekt Debrecenben)

*I. Debrecen város foglalkoztatási helyzete**

A legutóbbi időben közzétett statisztikák azt sugallják, hogy a rendszerváltással s a gazdasági szerkezetváltással elkerülhetetlenül együttjáró munkanélküliség növekedési üteme megállt, sőt esetenként a regisztrált munkanélküliek számának csökkenéséről számolnak be. Ezzel párhuzamosan az önkormányzatokra mind nagyobb terhet ró a munkaügyi rendszerből kikerülő s a helyi társadalom támogatására váró munkanélküli tömeg.

A gazdasági szerkezetváltás és az ország gazdasági és társadalmi környezetének átalakulása Debrecen foglalkoztatási helyzetét is alapvetően átforgatta. Az egész országban megfigyelhető tartós recessziós folyamat itt is a termelés közel 40 százalékos visszaesésével s a munkanélküliség gyors emelkedésével járt együtt. Az előzetes várakozásokkal szemben a gazdaság dinamizálódása még alig mutat észrevehető jeleket. A nagyüzemi szféra összeomlásával együttjáró nagyarányú létszámcsökkentést az újonnan születő magán- és társvállalkozások csak kismértékben ellensúlyozzák.

Debrecennek 1993-ban szembe kellett néznie a valóságban mind szélesebbé és tartósabbá váló munkanélküliséggel. A munkanélküli járadékban részesülők száma mérsékelt ütemben csökkent, a jövedelempótló támogatásban részesülők száma pedig dinamikusán nőtt. Fel kellett készülni arra, hogy a munkanélküliek a járadék folyósításának egy éve után kizárólag az önkormányzattól várják majd hosszú távon – nem ritkán életreszólóan – az ellátást, a megélhetést biztosító jövedelmet. Az 1993. évi III. sz. törvény alapján a

*Az anyagban használt adatokat részben a Hajdú-Bihar megyei Munkaügyi Központ bocsátotta rendelkezésre; másrészt a Szociális Iroda adatbázisából származnak. Esetenként eltérés áll fenn annak függvényében, hogy az adat a Debreceni Munkaügyi kirendeltségre vagy Debrecen városára vonatkozik-e. A Munkaügyi Központ és a Polgármesteri Hivatal adatai is eltérhetnek egymástól a jogi szabályozás és a regisztráció különbsége miatt. A Munkaügyi Központ segítségét köszönjük, különösen Kiss György igazgató támogatását és Tokai Gyula szakmai segítségét. A Szociális Irodán kapott igen sokoldalú támogatásért ugyancsak köszönetünket szeretnénk kifejezni az irodavezetőnek, Farkas Attilának és a komplex foglalkoztatást szervező team tagjainak: Barnóczki Péternének, Kálmán Henriettnek, Orosz Attilánának és Szabó Juditnak. A kutatást támogatta az OTKA F 017924. számú programja.

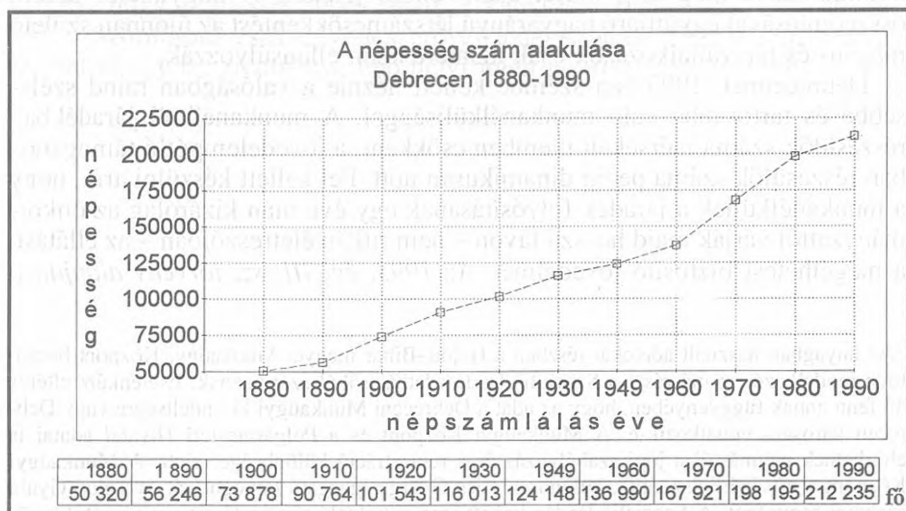
munkanélküliek jövedelempótló támogatását az életfeltételek jelentős javulásának bekövetkeztéig folyósítani kell. A jövedelempótló támogatás megszüntetésére az esetek döntő többségében valós lehetőséget csak a munkába állás, munkába állítás ad. 1993 végén Debrecenben csaknem minden ötödik családot érintett a munkanélküliség. Az önkormányzat foglalkoztatáspolitikai programjának kidolgozása halaszthatatlan feladat volt. A város bevételi forrásainak bővítését, a fizetőképes kereslet megtartását, a városi polgárok elszegényedésének megakadályozását, a vállalkozások segítségét csak átfogó foglalkoztatási program kialakításával lehet elérni.

Az itt következő esettanulmány célja, hogy betekintést nyújtson az ország második legnagyobb városának a tartósan munka nélkül lévők munkaerőpiaci pozíciójának javítása érdekében folytatott kísérleteibe, bemutassa azokat a rétegspecifikus programokat s a programokat működtető szervezeteket, amelyeket az 1993–1995 közötti időszakban alakítottak ki.

A foglalkoztatáspolitikát meghatározó feltételrendszer

1.1 A demográfiai helyzet

Debrecen lakónépessége 1995. január 1-jén közel 218 ezer fő volt. Hajdú-Bihar megye lakóinak csaknem kétötöde (39,5 százaléka) él a megyeszékhelyen. 1970 óta 50 ezer fővel emelkedett az itt élők száma. A lélekszám emelkedésében alapvető szerepe volt a kedvező foglalkoztatási lehetőségek miatti bevándorlásnak, de a természetes szaporodás is hozzájárult a város fiatalos korstruktúrájának kialakulásához.



A természetes szaporodást vizsgálva Debrecenben még a legmélyebb demográfiai hullámvölgy idején is folyamatosan pozitív mutatókat találunk: az *élveszületések száma minden esetben meghaladta a halálozások számát.*

A korösszetételt elemezve elmondhatjuk, hogy az országos átlagnál lassabban öregedő népességet *s magasabb létszámú fiatal – most munkába lépő – generációkat találunk*. A gyermekkorúak aránya még most is jelentős mértékben meghaladja a hatvan éven felüli korosztály arányát. (14 év alatt 21,8 százalék, 60 év fölött 15,5 százalék – az 1990. évi népszámlálás adatai!) Ez a tény már önmagában is magyarázná, hogy miért komoly gond a pályakezdő fiatalok munkába állítása, a tartósan munka nélkül lévők munkaerőpiacra való visszaillesztése.

Míg az aktív kereső korúak aránya 1994-ben Hajdú-Bihar megyében 57 százalék körül volt, Debrecenben meghaladta a 60 százalékot! (63,4 százalék)

1.2 A gazdálkodási szerkezet átalakulása

1949 és 1973 között, a szocialista iparosítás korszakában Debrecenben több mint 25 ezer ipari munkahely létesült. Az iparosítás alapját a munkaerőfellesleg képezte, az olcsó, főleg női munkaerő volt a telepítés fő motivációja. Ezek a nagyrészt könnyűipari üzemek elsősorban szovjet piacra termeltek.

Az ipartelepítés másik jellemzője a nagyipar preferálása volt. A város óriásvállalatai határozták meg a foglalkoztatást.

E hagyományos iparszerkezet átalakításának fordulópontja az 1992-es év volt. Ebben az évben közel 10 ezer munkahely szűnt meg a városban.

A mamutvállalatok helyét fokozatosan átveszik a szövetkezetek, a gazdasági társulások. Az új gazdálkodási formák munkaerőfelszívó hatása azonban minimális. Döntő többségük ugyanis családi alapon, melléküzemágként, alacsony létszámmal működik.

*Jogi személyiségű gazdasági szervezetek foglalkoztatotti létszám szerint
1993. december 31.*

Foglalkoztatott/Gazdasági forma	Vállalat	Kft.	Rt.	Szövetkezet	Összesen
300 fő felett	12	12	35	29	88
51–300 fő	11	98	26	104	239
21–50 fő	4	178	7	48	237
11–20 fő	1	676	7	60	744
10 fő és kevesebb	2	1308	11	44	1365
ÖSSZESEN	30	2272	86	285	2673

Az alacsony foglalkoztatotti létszám különösen érvényes az egyéni vállalkozói körben. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyéni vállalkozások 10–15 százaléka mögött nincs tényleges gazdasági tevékenység. Az új engedélyek közel 15 százaléka kötődik valamilyen ügynöki tevékenységhez, amely bizonyos értelemben „kényszer vállalkozás”, hiszen csak így kerülhet vissza a munkaerőpiacra a munkanélküli.

A szerkezetváltozás a mezőgazdaságban az 1993-as év során ment végbe, gyarapítva az ipari munkanélküliek számát a mezőgazdaságból kiszorulókkal. Mivel Debrecen foglalkoztatásában a mezőgazdaság kisebb mértékben volt

meghatározó, mint a régió esetében, itt a leépítések száma, annak ellenére, hogy igen jelentős volt, nem érte el az 1992-es évit.

A szerkezetváltás azonban még nem fejeződött be. 1992 decembere és 1993 augusztusa között például Debrecenben további 7,9 százalékkal csökkent a foglalkoztatottak száma. Ezen belül a fizikai állomány 9,3 százalékkal, a szellemi állomány 4,9 százalékkal. A nagyobb létszámot foglalkoztató nemzetgazdasági ágak közül a villamosipar, valamint a posta-távközlés-szállítás privatizációja most van folyamatban. Ez további létszámcsökkenést fog eredményezni. A várható létszámleépítések legnagyobb arányban a szakmunkás férfiakat érintik. Elhelyezésük annál is inkább nehéz feladat, mert az 1994-es évben nem hoztak létre jelentősebb számban központi finanszírozású munkahelyet, az 1995-ös évre tervezett kapacitásbővítések pedig igen kis szakmunkás létszámot érintenek. További nehézséget jelent még, hogy ezeknek a szakmunkásoknak döntő többsége 40 éven felüli, szakmájuk pedig nem piacképes. Az átképzésre életkoruk miatt már nem szívesen vállalkoznak.

A szerkezetváltásnak jelentős kísérőtünete az a megoldás, amikor a természetes fogyással megüresedett munkahelyek feltöltése elmarad. Az 1994 első felére vonatkozó prognózis készítésekor a Megyei Munkaügyi Központ megkérdezte a munkáltatókat, milyen mértékben élnek ezzel a lehetőséggel. A válasz rendkívül meglepő volt:

A kilépett munkaerőt nem kívánja pótolni
a munkáltató a felmérés adatai szerint a debreceni kirendeltség területén:

szakképzetlen dolgozók esetében	70,6%
szakképzett dolgozók esetében	57,5%
szellemi dolgozók esetében	70,6%

Összességében a munkaadók 60–70 százaléka nem kívánja a nyugdíjba, gyesre, gyedre, más állásba ment dolgozók megüresedett állását betölteni.

1.3 A képzés, szakképzés struktúrája

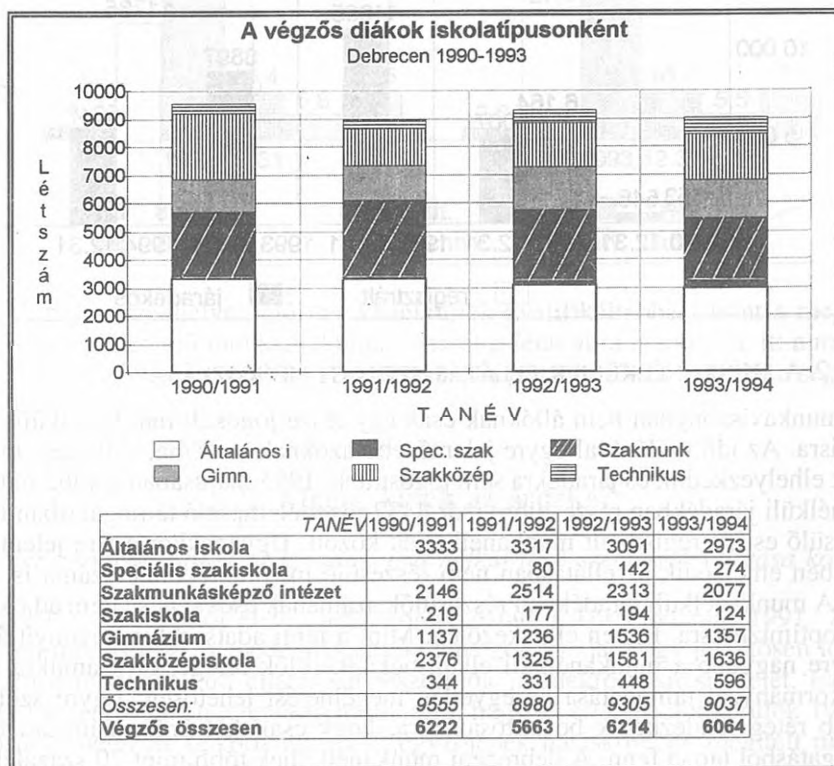
A munkaerőpiac helyzetét nagymértékben befolyásolja a város képzési volumene és szerkezete. Milyen mértékben képes az oktatási rendszer a munka világába kerülést késleltetni, s ezzel a demográfiai hullám hátrányait korrigálni? Kérdés továbbá, hogy a jelenlegi képzési szerkezet piacképes szakmákat közvetít-e.

A középfokú oktatásban részesülők egy része nem debreceni lakos, de a város regionális szerepköréből adódóan az itt végzettek kevés kivételtől eltekintve itt jelentkeznek a munkaerőpiacon munkavállalóként.

A legreménytelenebb helyzetben a szakmunkásképző intézetekben végzett fiatalok vannak. A város szakképzési rendszere csak jelentős késéssel tudott igazodni a megváltozott munkaerőpiaci igényekhez. Az oktatói kar cseréje s az új képzések gyakorlóhelyének megszervezése további késleltető tényező.

Egyre növekvő létszámot mutat a gimnáziumi végzettséggel rendelkezők csoportja is. Ha a gimnáziumi végzettség nem párosul számítástechnikai is-

meretekkel, és/vagy jó színvonalú nyelvismerettel, a nehezen konvertálható végzettségek közé tartozik a munkaerőpiacon. A nagyvállalati rendszer szét-hullásával, a hagyományos bürokrácia felszámolódásával csak azokat az érettségizetteket fogadja be a modern bürokrácia, akik képesek az azzal járó technikai eszközök kezelésére, s lehetőség szerint közgazdasági és nyelvi ismeretekkel is rendelkeznek.



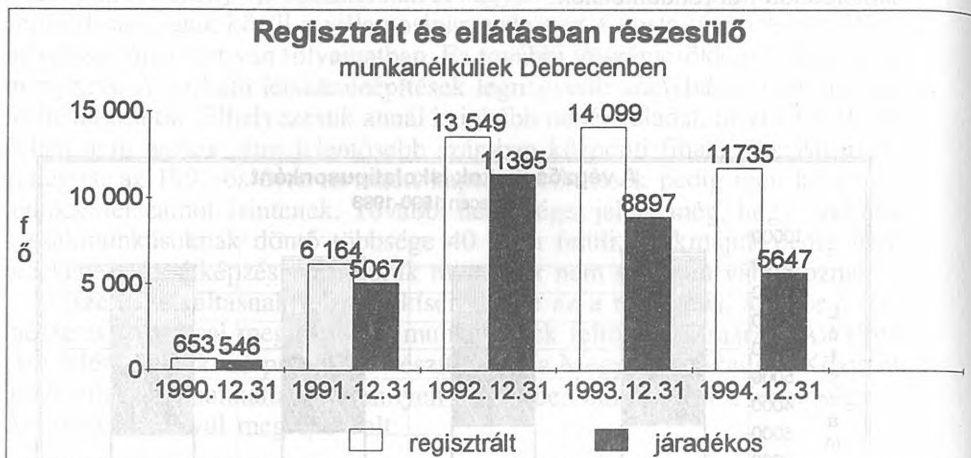
1.4 A munkanélküliség alakulása 1990-1995

1.4.1 A MUNKANÉLKÜLIEK SZÁMÁNAK EMELKEDÉSE

A város aktív kereső korú népességének növekedésével párhuzamosan egyre növekvő arányban emelkedik azoknak a száma, akik különféle okok miatt nem tudnak elhelyezkedni.

A munkaviszonyban nem álló munkaképes korú lakosság növekedésének üteme minden várakozást felülmúlt az utóbbi négy évben. Különösen az 1992-es év emelkedik ki az idősorból. Mint korábban szóltunk róla, ebben az évben került sor a nagyvállalati szféra átszervezésére.

A regisztrált munkanélküliek becsült aránya városunkban 1993 decemberében 10,4 százalék volt. A megyei arány ennél magasabb volt (16,3 százalék). 1994 decemberére ezek az arányok némileg csökkentek (9,6 százalék, illetve 14,2 százalék), de az korántsem biztos, hogy a számok a munkanélküliség tényleges csökkenését jelentik.



1.4.2 A MUNKANÉLKÜLIEK ELLÁTÁS SZERINTI MEGOSZLÁSA

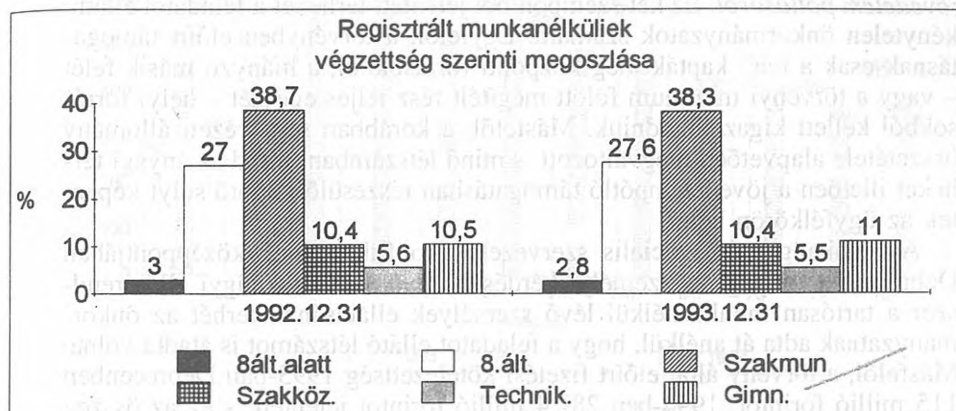
A munkaviszonyban nem állóknak csak egy része jogosult munkanélküli ellátásra. Az idő múlásával egyre jelentősebb azoknak a száma, akik nem tudnak elhelyezkedni, és járadékra sem jogosultak. 1995 májusában a 4662 munkanélküli járadékban részesülőre már 4437 jövedelempótló támogatásban részesülő esik a regisztrált munkanélküliek között. Ugyanakkor egyre jelentősebben emelkedik az ellátásban nem részesülő munkanélküliek száma is.

A munkanélküli járadékban részesülők számának csökkenése nem ad okot az optimizmusra. Éppen ellenkezőleg. Mint a fenti adatsorok is bizonyítják, egyre nagyobb a munkanélküli ellátásból kikerülő rétege, és számukra az önkormányzat támogatása az egyetlen megélhetési lehetőség. Egyre szélesebb réteg rendezkedik be tartósan arra, hogy családját önkormányzati támogatásból tartsa fenn. A debreceni munkanélküliek több mint 70 százaléka tartós munkanélkülinek számít – tehát több mint fél éve van állás nélkül. A regisztrált állományban lévő munkanélküliek munkanélküliségének átlagos időtartama (megyei átlag) 243 nap. De a munkanélküliek közül Debrecenben csaknem minden harmadik ember legalább két éve munkanélküli. Munkába állításuk aligha valószínűsíthető meg a közeljövőben speciális – a város által kezdeményezett és finanszírozott – munkaerőpiaci programok nélkül.

1.4.3 A MUNKANÉLKÜLIEK VÉGZETTSÉG SZERINTI MEGOSZLÁSA

A munkanélküliség kialakulási időszakára (1988–1990) jellemző végzettségi mutatók mára jelentősen átalakultak. A segédmunkások vezető szerepét a szakmunkások vették át, s a város foglalkoztatási jellegéből adódóan mind

nagyobb súllyal szerepelnek a munkanélküliek között a szellemi foglalkozásúak és a diplomások is. Az a paradox helyzet alakult ki, hogy segéd munkásként a város kommunális üremeiben, a közhasznú foglalkoztatás keretein belül sokkal hamarabb el lehet helyezkedni, mint rossz piaci pozícióval rendelkező képzett szakmunkásként.



A megyeszékhelyen élő munkanélküliek kvalifikáltabbak, mint a megye más térségében élő munkanélküliek. Amint a fenti ábra is mutatja, itt a munkanélküliek 39–40 százaléka szakmunkás, és pusztán 13–14 százaléka segédmunkás.

II. Mégis, kinek az érdeke?

Látens konfliktusok a tartósan munka nélkül lévő személyek ellátása körül

Az 1991. III. 1-jétől életbe lépő Foglalkoztatási Törvényt már 1991. XII. 29-én módosítják. A módosítás egyik lényeges pontja, hogy jelentősen lerövidíti a munkanélküli ellátásban részesülők járadékfolyósítási idejét. Ezzel egy időben azonban lehetőség nyílik arra, hogy az ellátásból kikerülők 1992. április 1-jétől az önkormányzatok jegyzőjének hatáskörében megítélt munkanélküliek szociális támogatásában részesüljenek.

A támogatásra való jogosultságot tehát a jegyző – illetve Debrecen esetében a Polgármesteri Hivatal Szociális Irodája által előterjesztve a Szociális Bizottság – állapította meg, a juttatást a Megyei Munkaügyi Központok folyósították. 1992 decemberében mintegy 540 fő részesült így ellátásban.

A gazdasági szférában 1991–92-ben végbement szerkezeti átalakulások érintettjei, valamint a korábban bekerült és még a két éves időtartammal érintett munkanélküli járadékosok várhatóan az 1993-as év során kerültek ki a munkaügyi rendszerből. Létszámuk olyan nagy volt, hogy célszerű volt újragondolni: hogyan funkcionál majd a megállapítás-folyósítás kettőssége, ha több ezer személy kerül ki a rendszerből. Az 1993/III. törvény oldotta meg a problémát a szociális ellátórendszer hatáskörébe utalva a munkanélküli el-

látásából kikerült személyeket, s ezzel egy időben a finanszírozás terheit is. Az új támogatási forma neve: munkanélküliek ellátásából kikerülők jövedelempótló támogatása lett, mintegy nevével is vállalva, hogy itt nem a korábbi szociális funkciók betöltéséről, a krízishelyzetben lévők támogatásáról van szó, hanem *széles társadalmi rétegek havi rendszeres ellátásáról, hiányzó jövedelem pótlásáról*. Ez két szempontból jelentett terheket a feladatot ellátni kénytelen önkormányzatok számára. Egyfelől, a törvényben előírt támogatásnak csak a felét kapták meg központi forrásokból, a hiányzó másik felét – vagy a törvényi minimum fölött megítélt rész teljes egészét – helyi forrásokból kellett kigazdálkodniuk. Másfelől, a korábban segélyezett állomány összetétele alapvetően megváltozott, s mind létszámban, mind az anyagi terheket illetően a jövedelempótló támogatásban részesülők döntő súlyt képeztek az ügyfélkörön belül.

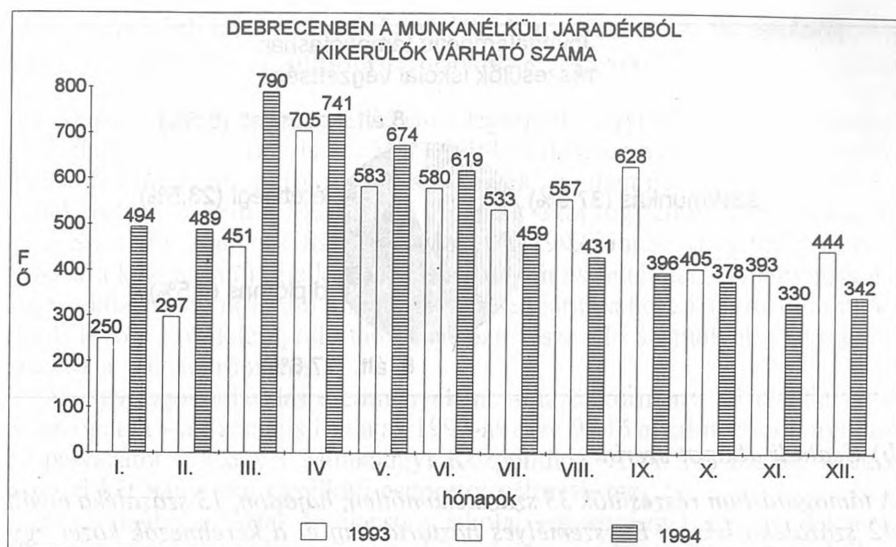
A munkaügyi és szociális szervezetek konfliktusainak középpontjában Debrecenben anyagi és személyi kérdések álltak. A munkaügyi ellátórendszer a tartósan munka nélkül lévő személyek ellátásának terhére az önkormányzatnak adta át anélkül, hogy a feladatot ellátó létszámot is átadta volna. Másfelől, a törvény által előírt fizetési kötelezettség 1993-ban Debrecenben 115 millió forintot, 1994-ben 282,4 millió forintot jelentett, s ez az összeg 1995-re elérheti a 350 millió forintot, ami több, mint a szociális költségvetés fele.

Igaz, ez 1995-ben személyenként alig jelent többet, mint a minimálbér – 12 200 Ft – felét, azaz 6720 Ft-ot.

Az 1993. évi költségvetés előkészítésekor az önkormányzat testülete már érzekelte az év során várható nehézségeket, s mind gyakrabban került szóba, hogy a tartósan munka nélkül lévő személyek számára a Szociális Iroda ne segélyt, hanem munkát biztosítson. A foglalkoztatás megszervezése, a szükséges eszközök biztosítása ilyen nagy létszám esetén azonban komoly költségekkel jár. A „politikai megrendelés” nehezen fogadta el, hogy nem lehet ekkora létszámot csak a meglévő intézményrendszerre telepítve, költségmenetesen foglalkoztatni. A politikai szándéktól a megvalósulásig hosszú út vezetett.

III. A munkaerőpiacról tartósan kiszoruló körében végzett önkormányzati feladatok

A jövedelempótló támogatásban részesülő személyek száma – a munkanélküli járadék idejének csökkenésével – igen gyors ütemben emelkedett. Az egyre növekvő ügyfélkör ellátása mellett a munkanélküliek jövedelempótló támogatásával kapcsolatos adminisztráció nagy terheket rótt a feladatot végző Szociális Irodára.



Mivel a jövedelempótló támogatás elvileg korlátlan ideig megillette az igénylőt, mind nagyobb kihívást jelent az önkormányzat számára, hogy a támogatásban részesülők csoportján belül némi mobilitást érjen el, s munkához segítse a más módon elhelyezkedni nem tudókat.

1993-ban 2068 személy fordult a Szociális Irodához jövedelempótló támogatásért. Ez a szám a munkanélküli ellátásból kikerülők közel 40 százaléka.

1724 esetben a kérelmet jogosnak ítélték, s a támogatás folyósítását megkezdték. Ezzel az év folyamán a támogatásban részesülők száma 2000 fölé emelkedett. 1993 februárjában még csak 791 fő részesült ellátásban!

1993 során 344 esetben a kérelmet el kellett utasítani. Az elutasítás okai a következőképpen oszlottak meg:

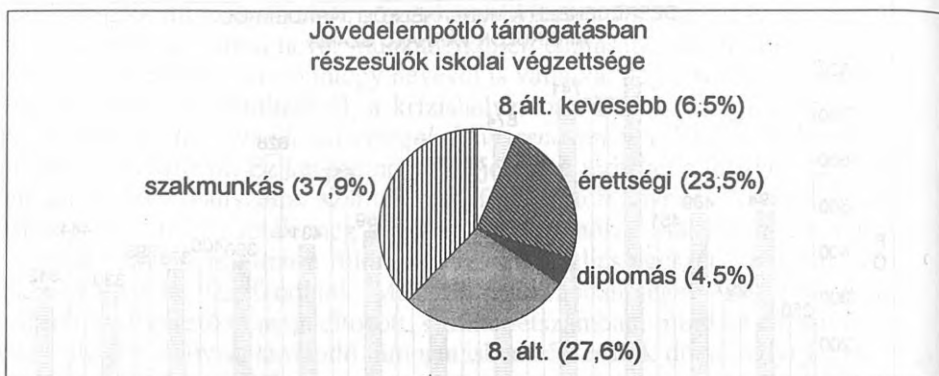
– a jogszabályban meghatározottnál magasabb jövedelem (5280 Ft/fő)	286
– nyugdíjszerű ellátásban részesül	23
– nem volt együttműködő	7
– az eljárás közben elhelyezkedett	5
– egyéb ok miatt	23
Összesen	344

669 esetben került sor a már megállapított támogatás megszüntetésére.

A jövedelempótló támogatásban részesülők összetétele

a. Iskolai végzettség szerint

A jövedelempótló támogatásban részesülő munkanélküliek iskolai végzettség szerinti megoszlása nem tér el jelentősen a munkanélküli állomány egészének iskolai végzettségétől. Itt is a szakmunkások vannak túlsúlyban.



b) Családi állapot szerint

A támogatásban részesülők 33 százaléka nőilen, hajadon, 13 százaléka elvált, 42 százaléka házas. Egyszemélyes háztartásban él a kérelmezők közel egy-negyede. Ők a havi 7480 Ft-ból próbálják fizetni a lakhatás és a megélhetés költségeit.

1993-ban a jövedelempótló támogatások összege Debrecenben meghaladta a 115 millió forintot. Ha a közhasznú foglalkoztatás során elhelyezett és ellenőrzött személyek költségeit is figyelembe vesszük, ez további 11 millió forintot jelentett volna, ami így megtakarításként jelentkezett az önkormányzatnál.

Mivel ez a támogatási forma igen nagy létszámot érint, s ennek megfelelően költséges, a jelenlegi központi szabályozás erősíti az önkormányzat felelősségét a támogatásban részesülők rendszeres ellenőrzésében. Az önkormányzat ellenőrzési lehetőségei szűkösek. A fekete munkavégzésre vonatkozó bejelentések nem ide érkeznek, az egyetlen hatékony ellenőrzési mód a munkavégzési lehetőség felajánlása a foglalkoztatási programok keretén belül. Ezzel mérhető igazán a munkanélküli együttműködési készsége.

Másfelől a munkalehetőség felajánlása látszik az önkormányzat szempontjából is a leghatékonyabb problémakezelési módnak, hiszen az ellenőrzött és kizárt munkanélkülit – családja anyagi veszélyeztetése esetén – az önkormányzatnak más támogatási formákkal kell a fizikai lét újratermeléséhez hozzásegítenie. Különösen igaz ez gyermekes családok esetében. A foglalkoztatással, a jövedelemszerzési lehetőség biztosításával azonban a korábban anyagilag veszélyeztetett gyermekes családok más típusú ellátásai is szüntethetők vagy megszüntethetők, hiszen a családfő jövedelme így jelentősen emelhető. (A jövedelempótló támogatásban részesülők közel egy-negyede rendszeres nevelési segélyben is részesült 1993-ban.)

IV. Kísérletek a jövedelempótló támogatásban részesülőkhöz közhasznú foglalkoztatásának megszervezésére

A foglalkoztatási programok sorában a legrégebbi hagyományokra a közhasznú foglalkoztatás tekint vissza. Már 1990-ben dolgozott a városi kommunális feladatok ellátásában 50 fő. Ezek a személyek azonban nem tartós munkanélküliek voltak, hanem a Munkaügyi Központ által regisztrált munkavállalók.

A Szociális Iroda és a Szociális Bizottság 1992 júniusában gondolta végig először a közhasznú foglalkoztatás lehetőségeit és feltételeit, s megvizsgálta, hogy a közhasznú program milyen mértékben járulna hozzá a tartósan munka nélkül levő s jövedelempótló támogatásban részesülő személyek visszajuttatásához a munkaerőpiacra.

Az együttgondolkodás eredményeként – az önkormányzati testület által is támogatva – a Szociális Iroda az 1993-as évre 90 fő alkalmazására nyújtott be pályázatot a Megyei Munkaügyi Központhoz. A 90 fős foglalkoztatási kerettel két nagy munkanélküli csoportot céloztak meg:

a) az elsőbe tartoztak az alacsony iskolai végzettséggel, rossz munkaerőpiaci pozíciókkal rendelkező, már hosszú ideje munkanélküli segélyből és járadékból élő munkavállalók;

b) a második csoportot azok a fiatal – többnyire érettségivel rendelkező – pályakezdők alkották, akiknek elhelyezkedése az utóbbi időben – az előző csoporthoz hasonlóan – ugyancsak komoly problémát jelent.

A foglalkoztatás pénzügyi feltételeinek megteremtése mellett a program szervezése során nagy gondot jelentett a közhasznú munkásokat fogadó munkáltatók megnyerése az együttműködésre. Az előzetes tájékoztatók során a szervezők azt tapasztalták, hogy a munkáltatók (1992 tavaszán) kelletlenül fogadták a tartósan munka nélkül levő, s közhasznú státusra jelentkező személyeket. A közhasznú munkásokról a közvéleményben kialakult képre hivatkoztak, mely szerint ezeknek a munkavállalóknak a többsége agresszív, alkoholisták, nehezen kezelhető személyek. Úgy vélték, nem lehet felelősséggel egy ilyen munkacsoport foglalkoztatását biztosítani.

E kedvezőtlen tapasztalatok után a Szociális Bizottság úgy döntött, hogy egy kommunális feladatokat ellátó, kizárólag közhasznú munkásokat foglalkoztató bázist létesít. A bázis 1993 májusában kezdte meg munkáját, 40 fő foglalkoztatását szervezték meg. Parkfenntartási, köztisztasági feladatokat láttak el.

További munkaköröket szerveztek az Egyesített Szociális Intézmény három szociális otthonában, valamint a Családsegítő Központban. Adminisztrátor, ügyviteli alkalmazott, segédápoló, takarító és kertész is dolgozott a későbbiek során közhasznú státuszban.

A munkáltatók szervezése során több, szociális területen dolgozó egyesület, társadalmi szervezet kereste meg a Szociális Irodát (ahol a szervezőmunka folyt) azzal a kéréssel, hogy munkájukat nagy mértékben segítené, ha közhasznú státusú munkatársakat vonnának be a mindennapi feladatok ellátásába. A kérésnek megfelelően az 1993-as év során 18 szervezetnél alakítottak ki közhasznú munkakört az önkormányzat támogatásával.

Mivel a Megyei Munkaügyi Központtal kötött megállapodás a foglalkoztatást már 1993. április 1-jétől lehetővé tette, de a közhasznú bázis kialakításának időigényessége s a szervezési nehézségek miatt a foglalkoztatás csak a nyár folyamán indult be, az év második felében lehetőség nyílt arra, hogy a 90 fős átlagkeret terhére további intézményekben alakítsanak ki közhasznú munkaköröket. Ennek megfelelően az 1993-as év során 188 személyt vontak be rövidebb vagy hosszabb ideig a foglalkoztatásba. (A jövedelempótló támogatás megszüntetésének egyik legfőbb okává vált, hogy munkába állították a támogatást igénybe vevőt!)

Ez a feladat – közhasznú státuszok szervezése a jövedelempótló támogatásban résztvevők számára – azonban rendkívül erősen munka- és adminisztrációigényes volt. Állandó kapcsolattartást igényelt a munkáltatókkal, akik/amelyek száma az év során meghaladta a húszat, és a több mint száz munkavállalóval.

Az Irodát ez az új feladat, a munkaközvetítés, a nyilvántartás sajátos rendszerének kialakítására készítette. A „bürokrácia” kialakítását az is motiválta, hogy *nem volt egyszerű a kérdés megítélése: vajon a jövedelempótló támogatásban részesülő személy valóban nem tud elhelyezkedni, vagy valami más ok készteti arra, hogy a számára felajánlott munkavégzést elutasítsa.* Az elutasítás ugyanis rendkívül gyakori volt 1993-ban a közhasznú státuszokra való szervezés során, a jövedelempótló támogatásban részesülők körében. A támogatásban részesülők maguk is komoly előítéleteket tápláltak ugyanis a közhasznú foglalkoztatással szemben. Számukra a közhasznú foglalkoztatás egyet jelentett a kényszermunkával, s a felvilágosítás ellenére kitartottak ezen álláspontjuk mellett.

Másfelől az 1993-ban szervezett foglalkoztatási program még igen szűk keretek között mozgott, s nem tudta biztosítani a támogatásban résztvevők számára, hogy különböző lehetőségek között válasszanak.

A 188 fő alkalmazásához az év során több mint 1100 személyt mozgósítottak. Mintegy 300 embert vagy nem ért utol a munkára hívó levél (elköltözött, a levelet nem vette át stb.), vagy a megjelölt időpontban nem jelent meg az alkalmazásával kapcsolatos megbeszélésen. Akik megjelentek, azok leginkább az egészségi állapotukra hivatkozva utasították el a felajánlott munkát. Mivel minden egyes alkalmazást munkaalkalmassági vizsgálat előzött meg, az egészségi okokra hivatkozóknak alig egyharmada bizonyult egészségügyileg valóban alkalmatlannak. Az egészségi okokra hivatkozás mögött többnyire más tényezők rejtőztek: alkalmi munkavégzés lehetősége, masszív alkoholizmus vagy az, hogy a felajánlott munka nem felelt meg sem anyagilag, sem „presztízsből” a munkanélküli elvárásainak. Mivel a munka visszautasítása során az egészségi okok egyre gyakrabban szerepeltek, a Szociális Iroda lépéskényszerbe került. Ki kellett alakítania azt a rendszert, amelyben ezeket a vélt vagy valós betegségeket a szakemberek (orvosok) hitelesen erősítik meg.

Ugyanakkor az egészségkárosodás mértéke valóban nem volt jelentéktelen a tartósan munka nélkül lévők körében. A réteg egy részének egészsége már a munkavégzés idején megromlott, esetleg a munkahely elvesztésében is szerepet játszott, hogy sokat voltak táppénzen, vagy folyamatosan kisebb

volt a teljesítményük. A munkanélküli lét bizonyos csoportoknál, kiemelten az ideg- és pszichoszomatikus betegségcsoportoknál tovább rontja az egészségi állapotot, így a munkába állítás nem lehetséges. Ezekben az esetekben vizsgálni kell az egészségkárosodás mértékét, a rokkantosság lehetőségét. Amint azt a korábbi adatok jelzik, ez a vizsgálat sok esetben zárul a jövedelempótló támogatásban részesülő rokkantsági nyugdíjba helyezésével. Ez a tény más módon, mint munka felajánlásával nem deríthető fel, hiszen egyébként nem kötelezhető a jövedelempótló támogatásban részesülő személy munkaalkalmassági vizsgálatra, annak vizsgálatára, hogy valóban munkaképes-e, valóban munkanélküliként kell-e nyilvántartani, támogatni. A támogatásban részesülők pedig nem motiváltak a rokkantosság kezdeményezésében, mert a két ellátás színvonala – a jövedelempótló támogatás és a rokkantnyugdíj – hasonló, s a sok izgalommal és utánajárással elérhető „rokkantossítást” – ha van más jövedelemforrásuk – nem tartják előnyösebbnek.

A munkára szólítottak további egynegyede arra hivatkozott, hogy gyermekeinek vagy más, tartós ápolásra szoruló személynek (idős szülő, beteg testvér stb.) ellátását nem tudja megoldani a munka mellett. *A munkanélküli lét tartós életformaváltást okoz. Különösen igaz ez a tíz évesnél fiatalabb gyermekek nevelő anyákra, akik a jövedelempótló támogatást meghosszabbított gyesként élik meg, és berendezkednek a „főállású anya” létre.*

Az állomány közel 20 százalékát a foglalkoztatók találták alkalmatlannak munkavégzésre – megjelenésük, modoruk, munkához való hozzáállásuk, egészségi állapotuk, alacsony szakmai képességeik miatt.

Jelentős azoknak az aránya is, akik a felajánlott munkát szakmai képzettségükre – legyen az pusztán egy tanfolyami végzettség is – hivatkozva utasították el. Különösen sok volt a nyolc általánost végzett hivatásos gépkocsivezető, aki csak gépkocsivezetőként kívánt elhelyezkedni.

A munkaközvetítés során 1993-ban nem volt lehetőség arra, hogy a szakmunkások rétegét bevonják a foglalkoztatásba. Kevés ugyanis az olyan munkahely, ahol építőipari vagy „vasas” tevékenységet folytatnak nonprofit módon. A közhasznú foglalkoztatásnak ez alapkritériuma.

Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy nagyobb az elhelyezkedési arány azok körében, akikkel rendszeresen foglalkoznak, és nem csupán a regisztrálásukat végzik. Ez különösen fontos érdeke volt az önkormányzatnak a jövedelempótló támogatásban részesülők esetében, hiszen Debrecenben az 1994-es évre vonatkozó előrejelzések 6143 személy kikerülését jelezték a munkanélküli ellátásból. A tapasztalatok szerint ennek a tömegnek több mint fele keresi fel a Szociális Irodát, hogy igénybe vegye a munkanélküliek jövedelempótló támogatását. Ez olyan hatalmas forrásokat kötött volna le a szociális költségvetésből, hogy az önkormányzat a terhek csökkentése érdekében szorgalmazta az állomány rendszeres felülvizsgálatát, nemcsak adminisztratív módon, hanem a munkavégzési készséget és képességet (pl. egészségi állapot) illetően is. A költségvetés során újabb jelentős összeget (41 millió forintot) különítettek el foglalkoztatási programok szervezésére. Ez adott lehetőséget annak a szerteágazó, rétegspecifikus programnak a kidolgozására, amellyel az 1994-es év során a jövedelempótló támogatásban részesülők százai kerülhettek vissza a munkaerőpiacra.

V. A politikai erőter

Konfliktusok a speciális programok kapcsán

5.1 Az önkormányzati testület és a Szociális Iroda közötti konfliktusok

A Szociális Iroda a tartósan munka nélkül lévők rétegének dinamikus növekedését látva érdekelt volt a foglalkoztatási programok minél szélesebb skálájának kidolgozásában és megvalósításában. Több szakmacsoportot, élethelyzetet és munkaerőpiaci pozíciót is figyelembe vevő programot készített elő, melynek indításához minden esetben az önkormányzati testület elvi és anyagi támogatása volt szükséges.

A testület tagjai természetesen az elvi támogatás mellett foglaltak állást, hiszen a korábbi testületi üléseken már több alkalommal megfogalmazták, hogy sokba kerülnek a munkanélküliek, célszerű lenne foglalkoztatni őket. A szűkös gazdasági források azonban minden egyes döntés alkalmával élére állították a kérdést: mibe kerül ez a program nekünk, s miből tudjuk kigazdálkodni most, amikor az alapvető ellátások is veszélyben vannak.

A politikusi számítások gyakran figyelmen kívül hagyták az elmaradt kifizetéseket – a szociális és egészségügyi intézményekben, kommunális területen a közhasznúak által végzett munka értékét, és a program várható hasznát pusztán a megtakarított jövedelempótló támogatás összegével mérték. Az előkészítő munkálatok során azonban sikerült a nézeteket közelebb hozni egymáshoz, s kompromisszumot kötni a program nagyságára és költségeire vonatkozóan.

5.2 A Munkaügyi Központ^{*}

Az 1994. évi komplex program előkészítése során a Munkaügyi Központ az 1993-as évinél lényegesen kedvezőtlenebb támogatási feltételeket szabott. A közhasznú foglalkozás támogatásakor például a bérköltségen és annak járulékein túl már csak elenyésző mértékben járult hozzá a foglalkoztatás tárgyi feltételeinek megteremtéséhez. Ez közel 200 munkavállaló esetében további jelentős összeget jelentett, amelyet az önkormányzat költségvetéséből kellett biztosítani. Így a korábban alkalmazott 70:30 százalékos költségmegosztás egyre inkább az önkormányzati hányad esetében jelentette a 70 százalékos finanszírozási kötelezettséget.

S történnek mindezen támogatáskorlátozások akkor, amikor a járadékban részesülők száma a munkaügyi szervezetekben jelentősen csökken, az önkormányzatok jövedelempótló támogatásban részesülő állománya pedig rohamosan növekszik.

A konfliktusok középpontjában tehát az az ellentmondás áll, melyet rö-

^{*} A Munkaügyi Központ az országos munkaerőpiaci szervezet megyei intézménye. Ez a szervezet osztja el a támogatott foglalkoztatási programokra elkülönített forrásokat helyi szinten. A források elosztását pályázatok kiírásával realizálják.

viden így foglalhatunk össze: a munkaügyi szervezeté a forrás, az önkormányzatoké a feladat a tartósan munka nélkül lévők foglalkoztatása terén.

5.3 Szervezeti nehézségek a Szociális Irodán belül

Az utóbbi évek gazdasági és társadalmi folyamatai jelentősen megnövelték a Szociális Iroda ügyfélforgalmát. A 220 ezres nagyvárosban a szociális támogatásban részesülők köre közel 40 ezer fő. Ez a rendkívül nagy ügyfélkör már az alapellátások terén is komoly szervezési feladatot jelent, s a támogatási formák sokfélesége fokozott koncentrációt igényel mind az ügyintézőtől, mind az ügyviteli alkalmazottaktól a napi munka során. Egy túlterhelt szervezet nehezen fogadja be az „önként vállalt” plusz feladatokat, különösen akkor, ha annak még nincs kialakult ügyrendje, s az „ügy” is alapvetően idegen a megszokott segélyezési, támogatási formákhoz képest. A napi több száz személyt jelentő ügyfélforgalom mellett nincs mód arra, hogy az ügyintézők ilyen plusz feladatokkal töltsék az időt, s vizsgálják a munka felajánlásának lehetőségét.

A program indítását azon túl, hogy nem illeszkedett az ügyintézés hagyományos szerkezetébe a munkavégzés felajánlása, az is nehezítette, hogy mindig magasabb volt az ellátásban részesülők száma, mint a felajánlható munka, s ezt a kevés lehetőséget igyekeztek a tartósan támogatottak számára biztosítani.

Szükség volt tehát az Irodán belül egy új szervezeti egység kialakítására, ahol a szerteágazó foglalkoztatási program menedzselése és adminisztrációja történt. Az új szervezeti egység kialakításakor természetesen mindig ott bujkált a kérdés: szükség van-e erre valóban, hiszen a városban a munkaügyi rendszer működtet egy közvetítő irodát. Nem kettőzödik-e meg így a feladat? Ott, ahol az ellátásban részesülők száma folyamatosan csökken, ugyanannyian látják el a közvetítés feladatát, mint korábban, s itt, ahol a támogatásban részesülők száma rohamosan nő, mire lesz képes az a két-három ember, aki az egész programot szervezi, adminisztrálja, s a háromezer fő számára a munkalehetőségeket kutatja?

5.4 Konfliktusok az esélyegyenlőség és diszkrimináció fogalma körül

A program indításakor pontosan meg kellett fogalmazni a célcsoportot: azt, hogy kinek a gondjain akarnak enyhíteni ezzel a komplex rendszerrel. Mivel az eredeti motiváció a jövedelempótló támogatásban részesülők körének rohamos bővülése volt, a programszervezők kialakítottak egy belső szabályt: azokat segítik vissza a munka világába, akik ebben a támogatásban részesültek.

A belső szabály alkalmazása során számtalan napi konfliktust éltek meg a szervezők, mert több esetben fordult elő, hogy a „politikai és társadalmi pozícióban lévők” jövedelempótló támogatásban nem részesülő munkanélküli személyeket is be akartak ajánlani a foglalkoztatási keretbe. Ez a keret

túlzottan szűk volt ahhoz, hogy a város közel tízezer munkanélkülijének gondját felvállalja. Még arra is kicsi volt, hogy a célcsoport – a jövedelempótló támogatásban részesülők – problémáit maradéktalanul kezelje.

A legkiélezettebb konfliktusok a cigány érdekvédelmi szervezet elvárásai körül keletkeztek. Képviselőjük ugyanis úgy vélte, hogy ezzel a programmal meg lehet oldani a kisebbség munkához juttatását. Nehezen fogadták el, hogy a programba a kisebbségből is csak azok a munkanélküliek kerülhetnek be, akik jövedelempótló támogatásban részesülnek.

VI. A rétegspecifikus foglalkoztatási projekt elemei

6.1 A rétegspecifikus foglalkoztatási program gondolata

Az előkészítő munkálatok során nyilvánvalóvá vált, hogy a jövedelempótló támogatásban részesülő, 3000 főnél népesebb munkanélküli réteg számára nem lehet egyetlen foglalkoztatási program keretén belül lehetőséget biztosítani a munkavállalásra. Figyelembe kell venni azt is, hogy ez a réteg szakképzettségét, egészségi állapotát, munkavállalási hajlandóságát tekintve igen heterogén. Ez jelentősen megnehezíti a probléma kezelését. Egy több lépésből álló s a munkanélküliek helyzetét és sajátosságait is figyelembe vevő program kidolgozására van tehát szükség.

Az előzetes tapasztalatok azt a feltételezést erősítették meg, hogy a munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő személyek nem kizárólag a munkavállalásban látják a megoldást. Előzetes vizsgálatokat végeztek annak érdekében, hogy megismerjék, milyen főbb problémacsoportok szerint tagozódnak a támogatásban részesülők, s milyen megoldásokat keresnek helyzetük rendezése érdekében.

6.2 A tartósan munka nélkül lévők összetétele

A jövedelempótló támogatásban részesülők csoportjának megismerését az is motiválta, hogy *ez a forma* – a hatékony ellenőrzés nehézségei miatt – alkalmas arra, hogy *hosszú ideig munkanélküliként definiálja a társadalmilag problémás csoportok tucatját, amelyek valójában nem munkanélküliek*. Most csak körvonalazunk néhány jellegzetes – munkanélküliként regisztrált, de valójában nem munkaképes – csoportot, jelezve, hogy a „munkanélküli” címke alá sorolt társadalmi rétegek problémái nem kezelhetők hatékonyan a munkanélküliség orvoslására jelenleg alkalmazható munkaerőpiaci eszközökkel.

– *Munkaképességüket veszített alkoholisták*, akik ugyan kötelezhetőek munkára, de egy idő elteltével nem találunk munkáltatót a foglalkoztatásukhoz. Annak a kötelezettségüknek, hogy rendelkezésre álljanak, eleget tesznek. Alkoholizmusuk miatt ugyan ki lehet őket zárni a jövedelempótló támogatásból, de mivel ezzel fizikai létük kerül veszélybe, az önkormányzatok kénytelenek más ellátással biztosítani számukra a megélhetéshez szükséges javakat. A „hivatal” tehát rövid távon abban érdekelt, hogy ezek a személyek

maradjanak a jövedelempótló támogatásban részesülők körében, mert így ellátásuk részben központi (munkanélküli) normatívával is támogatott.

– *Csökkent munkaképességű személyek*, akik „csak” maximum 40%-os mértékben veszítették el munkavégző képességüket. A nagyvállalati szféra leépítésével egyre több rehabilitációs munkahely szűnik meg, új ellátórendszer pedig még nem épült ki e személyek foglalkoztatására. A közhasznú munkák szervezésekor vagy bármilyen más munkalehetőség keresésekor számukra a legnehezebb foglalkoztatót találni.

– *Kisgyerekes anyák*, akik vállalják a gyermeket anélkül, hogy jogosultságot szereztek volna a gyedre és a gyesre. Terhesen vagy kisgyerekes anyaként ezek a személyek sem állíthatók munkába, s mivel az ő ellátásuk is kérdéses, annak ellenére, hogy nem munkaképesek, munkanélküliként regisztráljuk, támogatjuk őket.

– *Tartós ápolásra szoruló személyeket gondozók*, akik nem szívesen kezdik el az ápolási díjért a bürokrácia útvesztőiben való menetelést, hiszen ez összegben nem jelent lényeges eltérést a jövedelempótló támogatáshoz képest, és már az igényléskor le kell mondani a jövedelempótló támogatásról. Az ápolási díj megállapításáig terjedő bizonytalan és ellátás nélküli időszakot pedig nem vállalják.

– *Alkalmi munkákból, nem jelentett munkavégzésből élő személyek*, többnyire fiatalok, akik számára ez a néhány ezer forintos biztos jövedelem jól jön az igen ingadozó mértékű kereset kiegészítésére. E nem bejelentett, alkalmi munkákat a hagyományos ellenőrzési eszközökkel szinte lehetetlen bizonyítani, így hosszú évekig részesülhetnek a munkanélküliek jövedelempótló támogatásában.

– *Felvételre készülő és/vagy nem a Munkaügyi Központok által támogatott „hivatalos” átképzésben részt vevő, tanfolyamokon tanuló fiatalok*, akik néhány évig szintén igénybe veszik a támogatást, míg továbbtanulásuk el nem kezdődik, vagy helyzetük másként nem rendeződik.

– *A szociális ellátásra szocializáltak*, akik alacsony szakmai képzettségük és gyenge munkavállalási hajlandóságuk miatt *munkavégzéssel* sem jutnának a támogatás összegénél lényegesen magasabb fizetéshez, s a gyermekeik után kapott egyéb ellátási formákkal (rendszeres nevelési segély, étkezési támogatás és egyéb természetbeni támogatások) jövedelmük eléri, de nem haladja meg a „szegénységi küszöböt”. Munkába állással elveszítenék a lehetséges támogatásokat, s valódi jövedelmük valamelyest csökkenne.

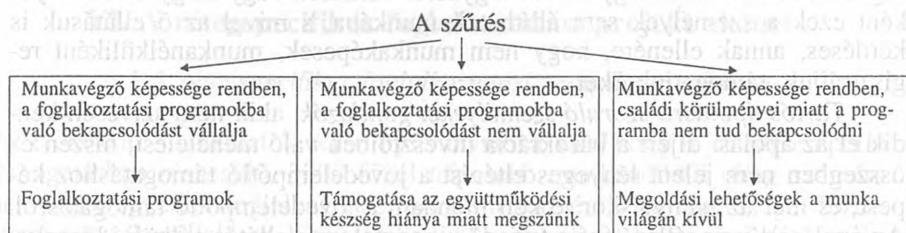
6.3.1 A PROGRAM ELSŐ SZAKASZA: A „SZŰRÉS”

A program megvalósításának első szakaszában minden egyes személy esetében mérlegelik a munkavállalási képességet és hajlandóságot. Ilyen nagy létszám esetén gyakrabban fordul elő, hogy a jövedelempótló támogatásban részesülő személy fizikai, egészségi állapota vagy családi körülményei miatt nem alkalmas a munkavégzésre, s időnként azt is tapasztalják, hogy már dolgozik, de amíg nem ellenőrzik, „szívesen fogadja” a havi ellátást.

Abban az esetben, ha a munkanélküli azt nyilatkozza, hogy munkavállalásra egészségi állapota vagy családi körülményei miatt nem vállalkozik, tá-

jékoztatást kap az esetleges további támogatási formákról, lehetséges megoldásokról, teendőkről.

A foglalkoztatási programba bekapcsolódni nem kívánó személyek jövedelempótló támogatását a Szociális Bizottság megszünteti abban az esetben, ha döntésük indoklását nem tudja elfogadni. Ugyancsak megszűnik a jövedelempótló támogatás, ha a támogatásban részesülő számára a Munkaügyi Központ Kirendeltsége ajánl fel munkát, s azt nem vállalja. Ez esetben az önkormányzat egy átíratot kap a Munkaügyi Központtól, melyben javasolják a támogatás megszüntetését.



Az első szakasz beépítésére a rendszerbe elengedhetetlenül szükség van, hiszen csak így válik nyilvánvalóvá a támogatásban részesülők szándéka, a lehetséges és szükséges foglalkoztatási és rehabilitációs programok köre.

E szakasz során kerülnek ki azok a munkanélküliek is, akik ideiglenesen munkaképtelenek (kéz-, lábtörés, balesetek, nem tartós betegségek), vagy akiket szenvedélybetegségük akadályoz abban, hogy visszailleszkedjenek a munka világába.

Ez utóbbi réteg számára szerveztek 1995 tavaszán egy rehabilitációs programot „Egyedül nem megy...” címmel. A három hónapos „motivációs” program során csoportfoglalkozások keretén belül segítették a krízisben lévő munkanélkülieket helyzetük újragondolásában, erősítették jövőre vonatkozó terveiket, s információkat adtak az álláskereséshez. A program végeztével közösen döntöttek arra vonatkozóan, hogyan tovább.

A program természetesen csak speciális képzettségű pszichológusok, szociális munkások, alkohológusok, terapeuták segítségével és több intézmény összefogásával valósulhatott meg. Az eredmény azonban azt igazolja (a résztvevők több mint felének tartósan rendeződött az élethelyzete), hogy csak azok a programok eredményesek, ahol időt és fáradságot nem kímélve szakemberek és érintettek közösen dolgoznak a megoldás érdekében.

Munkavégző képessége, ill. családi körülményei miatt
a programba bekapcsolódni nem tud, ill. más elképzelései vannak

„Egyedül nem megy...” program
Bekapcsolódás átképzésbe

- ápolási díj
- méltányossági GYES
- előnyugdíj
- szociális járadék
- leszázalékolás
- stb.

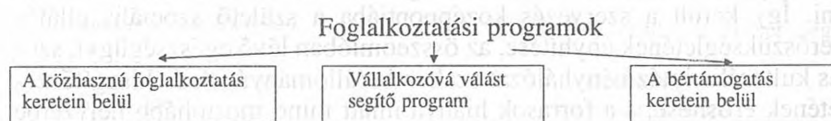
A komplex program szervezői rendszeresen gyűjtik az információkat a lehetséges átképzési programokról, s tájékoztatják azokat a támogatásban részesülőket, akik iskolai végzettségük, korábbi nyilatkozataik vagy életkoruk alapján bevonhatók egy-egy képzési csoportba.

A Munkaügyi Központtal kötött megállapodás értelmében minden – a Központ által finanszírozott – átképzési csoportba bekerül két résztvevő a jövedelempótló támogatásban részesülő jelentkezők közül. A komplex program szervezői minden tanfolyamra megkeresik tehát azokat a jelentkezőket, akik szívesen részt vennének a képzésben, segítenek a jelentkezés megfogalmazásában, a szükséges pályázati anyag összeállításában, majd tanfolyamonként csoportosítva – nyolc–tíz jelentkező csoportonként – eljuttatják a pályázatokat a Munkaügyi Központba, ahol a Képzési Csoport választ a jelentkezők közül, s tájékoztatja a komplex program szervezőit arról, hogy kik kezdhetik meg a tanfolyamot.

6.3.2 A FOGLALKOZTATÁSI PROGRAM RENDSZERE

A) A foglalkoztatási programok kialakításakor a szervezők törekedtek arra, hogy minél szélesebb választékban tudjanak megoldási lehetőséget kínálni a rendkívül heterogén réteg tagjai számára.

A foglalkoztatási programok sorában elsőként a kommunális feladatokat ellátó, közhasznú foglalkoztatás szerveződött meg, majd azt követően egyre több partnert találtak, s egyre gyakrabban szerveztek közös programokat.



A) A vállalkozóvá válást segítő program

Az önkormányzat helyi rendelete lehetővé teszi, hogy ha egy jövedelempótló támogatásban részesülő személy vállalkozásba kezd, akkor a járadékban részesülőkhöz hasonlóan a vállalkozás megkezdését követő hat hónapon át még folyósítják a jövedelempótló támogatást. Mivel a támogatásban részesülők vállalkozóvá válásának esélye rendkívül csekély, az önkormányzat ezzel is segíteni kívánta azokat, akik ennek ellenére elindulnak, és ily módon próbálkoznak meg az önálló egzisztenciateremtéssel.

B) Foglalkoztatás a bértámogatás keretein belül

A foglalkoztatáspolitikai csomagban ez az egyik legnehezebben szerveződő, de talán a legnagyobb szükségleteket kielégítő program. Két évvel ezelőtt kezdtek hozzá a kidolgozásához. Rendkívül nagy igény mutatkozott iránta, hiszen a hagyományos foglalkoztatási formák – s itt elsősorban a közhasznú foglalkoztatás – nem teszik lehetővé, hogy a nagyvállalati szférából kikerült s tartósan munka nélkül lévő szakmunkásokat a szakmájukban elhelyezve segítsék vissza a munkaerőpiacra. A szakmunkások kommunális feladatokba való bevonása nagy pazarlás lenne az emberi munkaerővel, s nem is ígér tartós megoldást, hiszen az érintettek többsége gyakorolni sze-

retné a szakmáját, és nem elfelejteni. A cél elérése érdekében a komplex program szervezői a Megyei Munkaügyi Központtal közösen kialakítottak egy kombinált támogatási rendszert a tartósan munka nélkül lévő szakmunkások számára. A program lényege, hogy két éven keresztül támogatja a város és a munkaügyi szervezet változó mértékben és felváltva azt a vállalkozót, aki a jövedelempótló támogatásban részesülő szakmunkást a szakmájában foglalkoztatja. A szervezők reményei szerint ez a program 1995 nyarán indul.

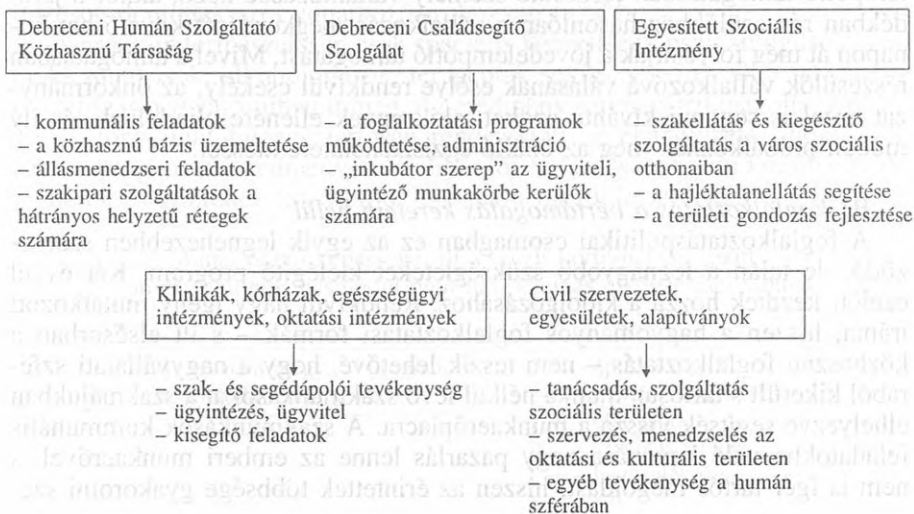
Az előkészületi munkák megtörténtek, szakmacsoportonként elvégezték a szűrést, s az állomány jelentős részénél a munkaalkalmassági vizsgálatokon is túl vannak.

Itt célszerű megemlíteni azt az együttműködést, amelyet a Városi Üzemorvosi Szolgálattal alakítottak ki. Kérésükre problémás esetekben részletes alkalmassági vizsgálatot készítenek, s segítenek az ügyfelek számára is annak eldöntésében, hogy feltételezett munkaképtelenségük valós alapokon nyugszik-e.

C) A közhasznú foglalkoztatás

A közhasznú foglalkoztatás szervezése során öt nagy munkaterületet alakítottak ki. A munkaterületek kialakításakor két szempontot kellett szem előtt tartanunk. Egyfelől, hogy a jövedelempótló támogatásban részesülők szakmai és iskolai végzettség szerinti megoszlásához közelítsék a munkalehetőségeket. Másfelől pedig a munkaterületek szervezésével olyan hiányokat kellett pótolni, melyeket a szűkülő városi költségvetés más módon nem tudott kielégíteni. Így került a szervezés középpontjába a születő szociális ellátás munkaerőszükségletének enyhítése, az összeomlóban lévő egészségügyi, szociális és kulturális intézményhálózat szakemberállományának és kisegítőszemélyzetének erősítése, s a források hiánya miatt mind mostohább helyzetbe kerülő városgazdálkodás támogatása.

A közhasznú foglalkoztatás szervezésében foglalkoztatóként részt vevő partnerek



A Debreceni Humán Szolgáltató Közhasznú Társaság (KHT)

A törvényi lehetőségek megteremtését követően a város közgyűlése megalapította első nonprofit szervezetét, a közhasznú társaságot. Az alapítói szándék egyértelműen arra irányult, hogy az önkormányzat foglalkoztatási programjaihoz nyújtson szervezeti keretet. A társaság üzletszerű tevékenysége során keletkezett nyereségét közcélú, közhasznú feladatainak ellátására köteles fordítani.

A társaság megalapítása előtt is volt már olyan foglalkoztató, aki a kommunális feladatok ellátásában nyújtott segítséget 60 fővel. Az alapítást követően az ott foglalkoztatottak átkerültek a KHT-hoz, és kezdetben szintén ezen a területen működtek közre az önkormányzati feladatok ellátásában. Az új szervezet felállítását követően dinamikusan nőtt a közhasznú státuson foglalkoztatottak létszáma. Jelenleg mintegy 100 főt foglalkoztat a társaság.

Tevékenységiükben domináns szerepe van a kommunális feladatoknak, elsősorban a város parkjainak, közterületeinek, játszótereinek fenntartásában. A nők kertészeti munkákat végeznek, a szakképzett férfiak pedig egy speciális karbantartó csoportban dolgoznak, amely szolgáltatásokat nyújt a szociálisan rászorulóknak számára. Kisebb javításokat, felújításokat végeznek. Ígéretes kezdeményezésnek tűnik az önkormányzatra és intézményeire kiterjedő javító, felújító szolgáltatásuk is, hiszen a munkálatoknál csak az anyagköltség merül fel.

A KHT jelenlegi tevékenységi köre

Nonprofit szolgáltatások

- közterületfenntartás
- úttisztítás
- játszóterek karbantartása
- temetőgondozás
- karbantartás, háztartási gépszerezés
a szociálisan rászorulóknak háztartásaiban
- adminisztratív tevékenység
az önkormányzati hivatalban
- a közhasznú bázis működtetése

Profitérdekeltésű tevékenység

- parkfenntartás
- kertészeti feladatok
- kereskedelmi tevékenység
- személyszállítás a városi
tömegközlekedésből kieső területen
- tömegközlekedési járművek,
buszmegállók tisztítása

A KHT vezetői többször említették, hogy a közhasznú társaságokra vonatkozó jogi szabályozások nem egyértelműek. Az eltérő jogértelmezések nehezé teszik a mindennapi munkát. A közhasznú társaság nehezen helyezhető el a mai társasági formák között, hiszen egyfelől nonprofit tevékenységeket végez, másfelől üzletszerűen működő gazdasági társaság. E kettősségből következően sok tisztázandó kérdés merül fel az adózással, az ÁFA-szabályokkal kapcsolatban. A kérdések tisztázatlansága nagymértékben befolyásolja, hogy a társaság nehezen tudja kialakítani eredeti elképzelés szerinti teljes tevékenységi körét. Az akadályok elhárulása esetén ugyanis a társaság üzleti szektora megtermelné a közhasznú foglalkoztatás költségeit, s ez további munkahelyek teremtését tenné lehetővé.

Debreceni Családsegítő Szolgálat (CSSK)

Míg a KHT elsősorban a fizikai munkások foglalkoztatására kínál lehetőséget, a CSSK az ügyviteli alkalmazottak, érettségizettek munkahelye. Itt teremtettek lehetőséget arra, hogy mindazok számára, akik a megfelelő végzettség és szakmai tapasztalat hiánya miatt nehezen tudnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon, esélyt adjanak az ügyviteli gyakorlat megszerzésére. A CSSK-nál foglalkoztatottak két alkalommal vehettek részt a foglalkoztatási program által szervezett és finanszírozott, a résztvevők számára teljesen ingyenes munkaidőkedvezményrel együttjáró számítástechnikai tanfolyamon, ahol a számítógépes szövegszerkesztés és adatkezelés alapismereteit sajátították el. A tanfolyamot követően az önkormányzat intézményrendszerében biztosítottak helyet számukra, ahol a megszerzett tudás elmélyítésére nyílt lehetőség. Ügyintézőként, adminisztrátorként, ügyiratkezelőként kapcsolódtak be a „hivatali munkába”. A tehetségesebbek számára további forrásokat és munkaidőkedvezményt biztosítottak, hogy a szociális szakmát felsőfokon sajátíthassák el. Az így eltöltött egyéves közhasznú alkalmazást követően az érintetteknek több mint egynegyede végleges kinevezést kapott, s a többiek számára is jelentősen javult az elhelyezkedés esélye.

A közhasznú foglalkoztatásnak ez a formája természetesen rendkívül költséges és időigényes a foglalkoztató szempontjából. Különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a Megyei Munkaügyi Központ a foglalkoztatás során a mindenkori minimálbér 70 százalékáig vállalta át a költségeket. A plusz szolgáltatások finanszírozásához (tanfolyam, gyakorlat költségei, továbbképzés, étkezési hozzájárulás, munkaruha stb.) nem nyújtott támogatást.

Másfelől viszont a Szociális Iroda érdekelt volt a program megszervezésében s a rendszer kiépítésében, hiszen az érettségizett és többnyire pályakezdő fiatalok munkanélkülisége csak így kezelhető hatékonyan. A felkészült, gyakorlatot, jártasságot szerzett fiatalok esetében sokkal kisebb a valószínűsége annak, hogy újra és újra visszacsússzanak a munkanélküliek körébe, s így az önkormányzat támogatására szoruljanak.

Egyesített Szociális Intézmény (ESZI)

Debrecenben 1995. április 1-ig az egységes ESZI keretein belül tevékenykedett valamennyi – a város által üzemeltetett – szociális intézmény. A feladatok is igen sokszínűek voltak az intézmény keretein belül, hiszen az idősgondozástól az értelmi fogyatékosok ellátásáig, a hajléktalanoktól a területi gondozásig mindent itt szerveztek. 1995. április 1-től az intézmények szétváltak, a feladatokat megosztották, de a források nem bővültek, így a korábbi működési nehézségek változatlan, vagy ha lehet, még súlyosabb formában tovább élnek.

Nemcsak országosan, hanem városi, önkormányzati szinten is mind kevesebb pénz jut a szociális törvény által előírt ellátási kötelezettség teljesítésére. Ilyen feltételek mellett elengedhetetlen volt a minimális létszám biztosításához a közhasznú foglalkoztatás megszervezése csaknem valamennyi tevékenységi területen.

A szociális intézményekben kialakított közhasznú munkakörök

Idősek Háza

- ápoló, segédápoló
- adminisztrátor
- kertész, portás
- takarító
- szociális gondozó

Idősek Nagyerdei Otthona

- segédápoló
- takarító

Terápiás Ház

- segédápoló
- kertész
- takarító
- mosodai segédmunkás

Városi Szociális Szolgálat

- gondozónő
- szociális asszisztens
- ügyviteli alkalmazott
- gazdasági ügyintéző

Hajléktalan Gondozási Központ

- szociális asszisztens
- utcai szociális munkás
- szociális ügyintéző
- gondnok

Értelmi Fogyatékosok Napköziotthona

- szociális asszisztens

Éjjeli Menedékhely, Krfzisház

- szociális gondozó
- gondnok

A kialakított munkakörök sok esetben alapfeladatokat elégítenek ki. Nélkülük az intézmények nagy része működésképtelen lenne. A Városi Szociális Szolgálat jelenlegi alkalmazottainak csaknem fele közhasznú státuszú munkavállaló. A szinttartás is csak a foglalkoztatási program segítségével képzelhető el, a Szociális Törvényben megfogalmazott ellátási kötelezettség teljesítéséhez szükséges bővítések pedig más módon nem valósulhatnak meg.

Itt tehát kettős kényszer garantálja a foglalkoztatási program sikerét. Egyfelől az önkormányzati támogatásban részesülő, több mint háromezer fős munkanélküli csoport munkavállalási igénye, másfelől pedig a törvényszerűen bővülő szociális ellátórendszer forráshiánya.

A program sikerét – az intézmények működésén túl – ezen a téren is azzal mérték, hogy az egyéves közhasznú ciklus leteltét követően milyen arányban kerültek állományba a munkavállalók. Az intézmény nagyságrendjéből adódóan itt nagyobb volt a mozgás az év során az állandó állományon belül (nyugdíjazás, elköltözés, gyermekvállalás stb.), mint a CSSK-ban, s a közhasznú program keretén belül foglalkoztatottak több mint egyharmadát sikerült közalkalmazotti státuszba átvinni.

D) Klinikák, kórházak, egészségügyi és oktatási intézmények

Ezek az intézmények sincsenek sokkal jobb helyzetben, mint a város szociális intézményei. Munkájukat a város a foglalkoztatási program keretein belül – a források szűkössége miatt – csak korlátozott mértékben tudta támogatni. Elsősorban a kiegészítő személyzet biztosítására volt lehetőség. A tartósan munka nélkül lévők körében viszonylag kevés a megfelelő végzettséggel rendelkező szakember (ápolónő, asszisztens stb.). Annál inkább keresik az elhelyezkedés lehetőségét a 40 év körüli, alacsony iskolai végzettséggel jelentkező nők, akik főként takarítóként vagy más beosztású segítőként dolgoztak a humán szféra intézményeiben.

E) A civil szervezetek, egyesületek, alapítványok

A szociális területen Debrecenben tevékenykedő egyesületek, alapítványok is az utóbbi négy évben indultak jelentős fejlődésnek. A szolgáltató és tanácsadó irodák, a különféle projekteket szervező területi családsegítő és szomszédsági központok rendkívül fontos szerepet töltenek be az egyre szélesedő hátrányos helyzetű rétegek körében.

A szervezetek működéséhez szükséges szakemberhátér képzése is megkezdődött. A legalapvetőbb szükségletek a szakemberek alkalmazásának terén mutatkoztak. A szociális szférában működő civil szervezetek nonprofit tevékenységet folytattak, bevételre kizárólag pályázati úton vagy támogatások révén tehettek szert. Ezek a források rendkívül esetlegesek s minden tekintetben szűkösek voltak, a szolgáltatások szakemberháttérének biztosítására semmiképpen nem voltak elegendőek. A pályázati úton való forrásteremtés másik hátránya, hogy a támogatók a pályázatok alkalmával pusztán egy-egy projekt finanszírozását kívánják biztosítani, a folyamatos – egy-egy városrészben alapvető – tevékenységet nem.

Ezért nyitottak a foglalkoztatási program szervezői a civil szervezetek felé, hogy ott a képzett és átképzett szakemberháttérrel az alaptevékenység terén legalább ideiglenesen és jó színvonalon biztosítani tudják.

Az itt alkalmazott szakemberek foglalkoztatási költségeit is az önkormányzat és a Munkaügyi Központ biztosította közösen. Ezzel legalább két eredményt sikerült elérni: a civil szervezetek, egyesületek, alapítványok komoly feladatokat vállaltak át az önkormányzati feladatok közül, s az eltelt két év alatt a szolgáltatások kiegyensúlyozott és jó színvonalú hálózatát alakították ki a városban. Másfelől a munkanélküli átképzésből kikerült, középfokú végzettségű szociális szakemberek számára lehetőség nyílt arra, hogy az átképzés során megszerzett ismereteiket főállású munkaviszonyban kamatoztassák. Ennek köszönhető, hogy az eddig befejeződött két munkanélküli átképző tanfolyam szociális asszisztensként végzett hallgatói – amennyiben a tanult szakmát kívánták folytatni – el tudtak helyezkedni.

VII. A program működésének szervezeti keretei, a kapcsolattartás irányai

A komplex foglalkoztatási program központja 1994-ben a Szociális Irodában kialakított, öt fős team volt. Itt születtek az egyes részprogramokra vonatkozó elképzelések, itt készültek a pályázatok, itt szervezték rendszerbe a program egyes elemeit, s itt folyt a mindennapi ügyfélforgalom is a jövedelempótló támogatásban részesülő s elhelyezkedni, munkát vállalni kívánó személyek számára.

A team munkáját segítette egy saját fejlesztésű adatbázis, ahol minden egyes támogatásban részesülő adatait rögzítették, hogy az állásajánlatnál a legmegfelelőbbet tudják kínálni az érintettek számára. A Munkaügyi Központ hasonló adatbázisával szemben itt nyilvántartják a támogatásban részesülő családi körülményeit – pl. hány kiskorú gyereke van, s ennek megfelelően milyen műszakbeosztást tud vállalni –, s az esetleges kéréseit (pl. nem tud

egészségügyben dolgozni, mert irtózik a vér látványától), s azt is, hogy milyen irányú kísérletek történtek a munkavállalás elősegítése érdekében, s azok milyen eredménnyel zárultak.

Az adatbázis másik részét képezik a számításba vehető foglalkoztatók adatai. Ez a kör az év során egyre szélesebb lett. Korábban már említettük, hogy az első időben az intézmények, önkormányzati vállalatok idegenkedtek az Irodával való együttműködéstől, féltek a munkanélküliek alkalmazásától. A program elindulását követően azonban elég hamar elterjedt, hogy ennek komoly előnyei vannak, s folyamatosan jelentkeztek a szervezőknél, s kifejezésre juttatták együttműködési készségüket a foglalkoztatás terén. Az év végére mintegy 60 intézmény és vállalat foglalkoztatott volna szívesen támogatásban részesülő munkanélkülit. Ilyen körben azonban a források szűkössége miatt nem volt biztosítható a támogatott munkaerő.

Itt tartják nyilván az egyes státuszok megüresedését, s itt gondoskodnak a pótlásról is.

A team tagjainak rendkívül sokirányú tevékenységet kellett kifejtetniük, hiszen egyszerre láttak el hivatalnoki teendőket, állásmenedzseri feladatokat, tanácsadást az ügyfelek körében, fejlesztő munkát az egyes részprogramok kidolgozása során, s ellenőrző feladatokat a foglalkoztatás színvonalának mérésekor. Különösen akkor figyelemreméltó ez a teljesítmény, ha tudjuk, hogy egy kivétellel valamennyien maguk is közhasznú alkalmazottak.

A kapcsolattartás irányai

Megyei Munkaügyi Központ

- elvi állásfoglalások
- anyagi támogatás
- speciális programok szervezése
- (pl. a szakmunkások foglalkoztatási programja)

Megyei Munkaügyi Tanács

- a programok képviselete

Munkaügyi Központ Kirendeltsége

- közvetítés
- tanfolyamra irányítás
- a közhasznú foglalkoztatás folyamatos egyeztetése
- speciális programok egyeztetése
- (pl. Egyedül nem megy...)

A foglalkoztatók

- a finansziális feltételek biztosítása a foglalkoztatottak számára
- a foglalkoztatás ellenőrzése
- a foglalkoztatással kapcsolatos adminisztráció segítése
- a foglalkoztatottak létszámának biztosítása

Önkormányzati Testület

- anyagi támogatás
- elvi állásfoglalások
- új programok elfogadása

Szociális Bizottság

- a programok megvalósulásának folyamatos követése
- egyedi esetek mérlegelése

Szociális Iroda

- a programban résztvevők kivétele a segélyezésből
- egyedi esetek megbeszélése az ügyintézővel
- a program gazdasági ügyvitele

A támogatásban részesülők

- a támogatásban részesülők szándékának megismerése, tanácsadás
- a munkába állás feltételeinek megszervezése (a kiválasztás, a besorolás, a betanítás)
- a „foglalkozási életút” figyelemmel kísérése a program során
- a végleges megoldás lehetőségeinek feltárása

VIII. Az eredmények

A komplex foglalkoztatási program sok szempontból zárult eredményesen az 1994-es év végén. Ha csak a számok nyelvén megfogalmazható tényeket vesszük alapul, a következő összefoglalót adhatjuk.

Az 1993-as év zárásakor Debrecen városában 2017 tartósan munka nélkül lévő személy részesült jövedelempótló támogatásban. Az 1994-es év során ehhez további közel 3400 kérelem érkezett, melyből 2977 személy szerzett jogosultságot a jövedelempótló támogatásra. A foglalkoztatási programok szervezése nélkül az év során közel 5000 tartósan munka nélkül lévő kizárólagos megélhetési forrása lett volna az önkormányzat támogatása. A tényleges létszám az év zárásakor 2921 fő volt. Közel 2000 személy helyzetét sikerült az intenzív munka és odafigyelés segítségével tartósan rendezni.

Ez csaknem 80 millió forintos megtakarítást jelentett az önkormányzat számára. Igaz, hogy a kiadások oldalán megjelenik az a 41 millió forint, amelyet az önkormányzat a foglalkoztatási programok támogatására az év során rendelkezésre bocsátott, de a megtakarítás még így is számottevő. Különösen az, ha figyelembe vesszük, hogy itt nem csupán egyéves megtakarítást jelent a már több mint két éve tartósan munka nélkül lévők munkába állítása, hanem évekre nyúlóan lehetne számíttatni a munkába állók vagy helyzetüket egyéb módon rendezők után ki nem fizetett támogatásokat.

Ha még egy gondolat erejéig elidőzünk a program materiális haszna mellett, meg kell említenünk azt az elvégzett munkamennyiséget, amelyet például a közhasznú foglalkoztatottak külön térítés nélkül a város közműnyelveiben, civil egyesületeiben s kommunális területein végeztek. Ennek az összegnek a becsléséhez elegendő csupán 200 munkás egy évi bérét s annak járulékos költségeit figyelembe venni.

A nem materiális eredmények közé kell sorolni azoknak az egzisztenciáknak a megmentését, akiknek két-három évi tartós munkanélküliség után a foglalkoztatási program nélkül alig-alig lett volna esélye a munka világába való visszailleszkedésre. Ugyancsak itt kell megemlíteni azokat, akik a program keretein belül jutottak be egy-egy átképző tanfolyamra, s tudtak új életet kezdeni új szakmájukkal, vagy tudtak belevágni a korábban reménytelennek tűnő vállalkozásba.

Az 1994-es év során előkészítették – a foglalkoztatók visszajelzéseit regisztrálva, családlátogatásokat, egyéni beszélgetéseket kezdeményezve – az 1995 kora tavaszán indított rehabilitációs programot, melynek keretein belül 53 tartósan munka nélkül lévő, támogatásban részesülő szenvedélybeteg számára kínáltak kivezető utakat a zsákutcának tűnő helyzetből, figyelemreméltó eredményekkel.

Végül, de nem utolsósorban meg kell említeni a civil szervezetek fejlesztéséhez, a városi szociális hálózat kiépítéséhez nyújtott támogatást, amelynek feltételeit ugyancsak a komplex foglalkoztatási programok keretein belül sikerült megteremteni.

Hogy mi a siker titka? Az apró lépésekben való *építkezés*, a program egyes elemeinek rendkívüli összehangoltsága, a *sokszínűség*, amely *választási lehetőséget* teremt, s mind kevesebb olyan kényszerpályát jelöl ki, amely

nem jelent *tartós megoldást*. Az *egyéni szándékok figyelembevétele*, ugyanakkor konkrétan megfogalmazott *elvárás az aktív együttműködésre* a munkanélküli helyzet megváltoztatása érdekében.

Mi a hátránya a komplex foglalkoztatási programnak? Rendkívül *szűkösek* a rendelkezésre álló *erőforrások* (mind a személyi, mind az anyagi feltételeket illetően), s így a rászorulóknak csak egy részéhez jut el a lehetőség. A program csak akkor vezet eredményhez, ha szoros együttműködés valósul meg a fenti partnerek között, s ez az *érdekek állandó egyeztetését – egyensúlyozását igényli*. *Nem válhat rutinfeladattá, mindig újra kell teremteni*. *Bizonyos társadalmi rétegek számára* (csökkent munkaképességűek, cigányok, 50 év fölötti szakmunkások stb.) *nem kínál megoldást*, továbbfejlesztése ilyen irányba elengedhetetlenül szükséges.

1. 1995. VI. 30-tól változtak a jövedelempótló támogatás folyósításának feltételei. Ezt követően már nem korlátlan időre, hanem két évre állapítja meg az önkormányzat a támogatást.

Andor Mihály

Egy fővárosi kerületi önkormányzat reflektív viszonya szociális problémáihoz és saját gyakorlatához

Bár az alábbi esettanulmány tárgya egy fővárosi kerület innovációja, a modell, amelyet kidolgoztak, kisebb településeken is hasznosítható, sőt, éppen a kisebb méret miatt, könnyebben megvalósítható. 5000 főnél kisebb lélekszámú településen nem érdemes a modellt követni, mert az érintkezési és ismeretségi háló olyan sűrű, hogy egyszerűen fölöslegessé teszi ezt a módot. 5000 főnél több lakossal rendelkező településeken azonban már nem lehet beszélni a „mindenki mindenkit ismer”-effektusról, itt tehát már szükség van némi módszertani segítségre. Mindebből az következik, hogy a magyarországi települések 9 százalékában – és ezekben él az ország népességének 68 százaléka – érdemes gondolkodni a modellen.

Szociálpolitikát a gyakorlatban több szervezet is művel, de akár nemzetközi vagy hazai karitatív szervezetekről, akár a legjelentősebb ágensről, az önkormányzatról van szó, mindegyik szembetalálja magát egy alapvető kérdéssel: milyen a viszony a rászorultak és az ellátottak között. Csakhogy ameddig a karitatív szervezetek könnyen túllendülhetnek ezen a problémán, addig az önkormányzatok két okból kénytelenek komolyabban venni. Egyrészt több embert látnak el, és ezért nagyobb a felelősségük, másrészt közpénzekből végzik tevékenységüket.

A rászoruló és az ellátottak közötti viszony nap mint nap felmerülő problémái a következők:

- a konkrét ügyek döntéshozói nem ismerik teljes mértékben a rászoruló körét, ily módon állandósuló rosszérzéssel feltételezik, hogy nem minden rászoruló jut a szociálpolitikai látóterébe;

- a döntéshozók bizonytalanok abban, hogy valóban a tényleges rászorultság alapján használták-e fel forrásaikat, nem adtak-e segítséget olyannak is, akinek nem kellett volna;

- az önkormányzatok többsége az ismert rászorulókat sem tudja ellátni a források szűkössége miatt.

A modellt kidolgozó önkormányzat képviselői elhatározták, hogy szakértők bevonásával az alábbi feladatokat végzik el:

– megpróbálnak képet kapni arról, hogyan működik jelenleg az általuk irányított apparátus szociálpolitikai gyakorlata;

– kialakítják azt a módszert, amellyel feltérképezhetik az összes rászoruló;

– megvizsgálják, hogy lehetséges-e olyan rendszert kialakítani, amelynek segítségével reális képet tudnak alkotni a rászorultság fokáról;

– amennyiben az előző feladat megoldhatatlan, megvizsgálják, hogy szakítani tudnak-e az esetenkénti egyéni elbírálás módszerével, és ki tudnak-e alakítani egy olyan univerzális rendszert, amely rögzített kritériumok és normatívák alapján működik;

– megpróbálnak képet kapni arról, hogy egy-egy szociálpolitikai alany a különböző, egymástól függetlenül működő önkormányzati forrásokból összesen mekkora juttatásban részesült egy adott évben;

– végezetül: a szerzett tapasztalatok alapján kidolgozzák a kerületi szociálpolitika új működési rendjét.

A munka első lépése logikusan a rászoruló körének mind teljesebb megállapítása volt. Abból indultak ki, hogy a lakosság különböző csoportjaival nemcsak az önkormányzat képviselői és hivatalnokai találkoznak, hanem a legkülönbözőbb szervezetek. Ebből a megfontolásból az alábbi forrásokból gyűjtöttek adatokat:

1. a Polgármesteri Hivatal egymástól függetlenül működő ügyosztályaitól:

1.1. kik kapnak a Szociálpolitikai Irodától akármilyen támogatást (valamilyen típusú segélyt, közgyógyellátást, élelmiszerutalványt, ápolási díjat, temetési segélyt, jövedelempótló támogatást stb.);

1.2. kik azok, akik szociális természetű ügyben kapcsolatba kerültek a Gyámügyi Irodával (akár azért, mert rendszeres vagy rendkívüli nevelési segélyt, étkezési támogatást vagy egyebet kaptak, akár azért, mert problémák adódtak abban, ahogyan a gyermekükkel bántak);

1.3. kik azok, akik a Lakásügyi Irodában komfort nélkülüként számon tartott, vagy szükséglakásban élnek;

1.4. kik azok, akik a gondozási központokban étkeztetésben és házi gondozásban részesülnek;

2. a kerület iskoláiban az ifjúságvédelmi feladatokkal megbízott pedagógusoktól megszerezték azoknak a gyerekeknek az adatait, akik a családban veszélyeztetett helyzetben vannak;

3. megkérdezték az óvónőket, hogy tapasztalataik szerint kik azok a gyerekek, akik szociális problémával küszködnek;

4. megkérdezték a kerület egészségügyi intézményeiben dolgozó orvosokat, ápolónőket és védőnőket, hogy tapasztalataik szerint kik élnek olyan helyzetben, amelyben segítségre van szükségük;

5. a kerületben működő karitatív szervezetektől, hogy kiket látnak el¹;

6. a Díjbeszedő Vállalattól megkérték a díjhátralékban lévők névsorát (villany, víz, gáz)²;

7. a Munkaügyi Központtól megkérték a munkanélküliek névsorát;

8. a KSH-tól megvásárolták a kerület számlálókörzetenkénti népszámlálási adatait.

Az adatgyűjtés tapasztalatai

Az első értékelhető tapasztalatok már az adatgyűjtés szakaszában felszínre bukkantak, holott magát az adatgyűjtést csak segédeszköznek tekintették. Az eredeti terv az volt, hogy a polgármesteri hivatal osztályaitól a teljes 1992-es évre és 1993 első negyedévére gyűjtenek adatokat, és ily módon az esetleges változás tendenciáit is megfigyelhetik. Minimális igénnyel határozták meg a gyűjtendő adatok körét: a szociálpolitika alanyának neve, életkora, lakáscíme, a kliensi körbe kerülés oka, a segítség fajtája és értéke – ha kifejezhető pénzben. Azonban még ez a várakozásuk is maximalizmusnak bizonyult, mert a különböző forrásokból gyűjtött adatok különböző időszakokban más-más elemeket tartalmaztak. Hol a lakcím hiányzott, hol az életkor, a segítség pénzben kifejezhető értékére pedig csak elvétve volt információ. A Szociálpolitikai Iroda például 18 ügykörét tizennyolcféleképpen tartotta nyilván. Volt, amiről valamiféle egyedi tervezésű kartont fektetett föl, volt, amit egy spirálfüzetbe írtak be, más adatokról számítógépes lista készült, de csak szövegszerkesztővel, és nem olyan program alapján, amivel az adatok kezelhetők lettek volna. Még az Irodán belül is nehézséget okozott volna, ha meg akarják állapítani, hogy egyazon személy az adott évben hányféle és milyen juttatásban részesült. Hasonló „sokszínűség” jellemezte a Gyámügyi Iroda nyilvántartását is. Ilyen viszonyok között egy irodák közötti adategyeztetés is teljesen lehetetlen volt. Ebből adódott rögtön az első tennivaló.

Az első rendelkezés: meghatározták, hogy minden ügyben egységes információkat kell felvenni; és azért, hogy hosszabb időszakok is összehasonlíthatóak legyenek, a felveendő adatokat csak a képviselőtestület engedélyével lehet megváltoztatni.

Az adatgyűjtés annak ellenére ütközött ilyen nehézségekbe, hogy a polgármesteri hivatal mindegyik irodájában volt számítógép, és ezek hálózatra voltak kapcsolva. Meg kellett tehát vizsgálni, hogy miért nem működik az információs rendszer. Megállapították, hogy a kiépített hálózat megfelelő. A szociálpolitikai feladatokra beállított szoftver egy hatvannégy fajta nyilvántartást kiszolgáló keretrendszer, és ezek az ügykörök megfelelnek az új szociális törvénynek. Az egyes esetekre vonatkozó rekordok tartalmazzák az ügyfél nevét, lakcímét, anyja nevét, születési idejét, gazdasági aktivitását, jövedelemforrásait, saját jövedelmét, az egy főre jutó jövedelmet, azt, hogy van-e tartásra köteles hozzátartozója, és hogy ki volt a javaslattevő. Az egyes rekordokhoz a család többi tagjának adatai mutatókkal vannak hozzárendelve, ami lehetővé teszi a teljes háztartásra vonatkozó összesítést. A listázási lehetőségek közül minden, ami fontos, megvalósítható egy megadott időszakra. A listát nyomtatóra és lemezre is lehet irányítani. A hálózatban működő valamennyi gépről behívható bármelyik adatbázis, de a hozzáférési és módosítási jogosultságot egy sokszínű jelszórendszer szabályozza.

Bár a rendszer tökéletesen megfelelt az igényeknek, azt tapasztalták, hogy az ügyintézők igen különböző szinten álltak. Volt, aki be sem tudta indítani a számítógépet. Volt, aki odáig el tudott jutni a programban, hogy egy adatlapot kitöltsön, többre azonban nem volt képes. Olyan ügyintézőt nem találtak, aki tudta volna, hogyan kell egy másik iroda adatbázisát behívni. A

beszélgetések során körvonalazódott, hogy a betanítás sok szempontból esetleges volt. A munka még mindig csak az adatgyűjtés szakaszában tartott, de mindebből már következett a második rendelkezés.

A második rendelkezés: az ügyintézőket személyre szabottan kell betanítani a számítógép és a szoftver használatára. Ha a betanító nem eléggé felhasználóbarát, ha számítógépes gondolkodásmódját nem tudja átállítani az alkalmazók logikájára, akkor meg kell válni tőle. Ezzel egyidejűleg minden ügyintézőt kötelezni kell a betanulásra.

Az adatgyűjtés tapasztalatai egyben választ adtak arra a kérdésre is, hogy vajon meg tudja-e mondani egy önkormányzati hivatalnok, hogy egyazon személy vagy család kapott-e különböző forrásokból támogatást, és hogy ezek összesítve mennyit tesznek ki egy évben. A válasz: nem. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy az első két intézkedés érvényesítése megoldja a problémát.

A begyűjtött adatok kezelése

Az elemzőmunka elsődleges adathordozója a KSH-tól megvásárolt floppy disk volt, amely a kerület számlálókörzetenkénti népszámlálási adatait tartalmazta.³ Ebből az adatbázisból a szakértő egy SPSS-programmal kezelhető system file-t készített, és a kerületben felvett adatokat új változókként már ebbe a system file-ba vitték bele.

Mint minden település, szociális szempontból egy városi kerület is tagolt, ezért nem lehet osztatlan egészként elemezni. A számlálókörzetek viszont nem tükrözik a szociális tagoltságot, egyrészt azért, mert túl sok van belőlük (ebben a kerületben 609), másrészt azért, mert ezeket a népszámlálást végző számlálóbiztosok teherbíró képességének praktikus szempontjához igazítják. Ily módon családi házas övezetben egy egész utca tartozhat egy számlálókörzethez, tízemeletes bérházaknál pedig a ház fele. Ugyanakkor éppen a nagy számú, kis területet magába foglaló számlálókörzet teszi lehetővé, hogy bizonyos mutatók mentén összevonva a körzeteket bármely település szociális térképét fel lehessen rajzolni.

Nagyobb település esetében ez a munka fölöslegessé válik, mert a KSH különböző társadalmi és gazdasági mutatók alapján városrendezési körzeteket is ki szokott alakítani, és az adatok ebben a dimenzióban is kezelhetők. Esetünkben a KSH tizenkét városrendezési körzetre osztotta a kerületet. Ezt a beosztást néhány népszámlálási adat (iskolai végzettség, szellemi-fizikai foglalkozásúak megoszlása) és néhány, a vizsgálat során gyűjtött adat (munkanélküliség, szükséglakások) mentén ellenőrizték, és megfelelőnek találták. Így lehetővé vált a kerület „szociális térképének” felrajzolása, és a társadalmi tények térben is szemlélhetővé váltak.

Ahhoz, hogy az önkormányzat szociálpolitikai tevékenységét elemezni lehessen, a következő lépéseket kellett elvégezni:

1. leírni a városrendezésből most már szociálissá váló körzetek társadalmi-gazdasági jellemzőit;

2. az önkormányzat saját gyűjtésű adatait számszerűsíteni, és körzetenként az adatbázisba vinni;

3. összevetni a körzetek társadalmi-gazdasági jellemzőit a szociális gondoskodás adataival.

Szociális körzetek

A körzetek társadalmi-gazdasági jellemzőinek leírásához két forrásból alakították ki az alábbi hátrány-mutatókat:

KSH adatbázisból:

- a nyugdíjas korúak aránya

(mivel a nyugdíjas státusz eleve hátránynak tekinthető, ha meggondoljuk, hogy 1992 végén országosan a nyugdíjasok 50,5 százaléka élt az akkor megállapított létminimum alatt);

- a legfeljebb 8 osztályt végzettek aránya

(mivel az alacsony iskolázottság eleve alacsonyabb jövedelemmel jár);

- a fizikai foglalkozásúak aránya az aktív korú népességen belül

(mivel a fizikai foglalkozások általában alacsonyabb jövedelemmel és nagyobb egészségi ártalommal járnak, mint a szellemiek);

- az egyszemélyes háztartások aránya

(mivel egyedül élni eleve nagyobb anyagi teher);

- a csak időskorúakból álló háztartások aránya

(mivel az időskorúak többnyire gyakrabban és súlyosabban betegek).

Önkormányzati adatgyűjtésből:

- munkanélküliek aránya az aktív korú népességen belül;

- a rossz lakások aránya az összes lakás százalékában

(ahol rossz lakásnak a félkomfortos, komfort nélküli és szükséglakásokat vették);

- munkanélküli segélyből kiesők (de továbbra is munka nélkül maradók) aránya az aktív korú népességen belül.

Természetes volt, hogy mutatókkal dolgozzanak, és ne az abszolút számokkal, hiszen a különböző körzetek eltérő népsűrűségűek. A kerületben vannak családi házas, és vannak bérházas övezetek. Ha csak az abszolút számokkal dolgoztak volna, akkor a bérházas övezetek éppúgy első helyre kerültek volna a nyugdíjasok számában, mint az aktív korúak számában – egyszerűen azért, mert itt több ember lakik.

Az adatok rögzítése után a kialakított mutatók alapján rangsorba rendezték a körzeteket, és az 1. számú táblázatban összefoglalt eredményt kapták. A hátrány-mutatók viszonylag egységesen viselkednek. Ahol regisztrálható az egyik hátrány, ott jó esély van a többi megjelenésére is. Ebben az értelemben az egyes körzetek nem okoznak nagy meglepetéseket. Az áttekintés és az elemzés megkönnyítése érdekében nyolc hátrány-mutató együttes figyelembevételével ÖSSZEVONT HÁTRÁNY-MUTATÓT szerkesztettek, és az alábbi ötfokú skálát alakították ki:

Nagyon rossz helyzetű az 1. és a 2. körzet. Mind a nyolc hátránymutató rangsorában szerepelnek az első négy között. Ezen belül az 1. körzet helyzete

legrosszabb az iskolai végzettség, a munkanélküliek, az egyszemélyes háztartások tekintetében, a 2. körzet helyzete pedig legrosszabb a munkanélküli segélyből kiesők tekintetében.

Rossz helyzetű a 3., 4. és 5. körzet. A 3. körzet a nyolcból hét hátrány-mutató esetében a kerületi átlagnál rosszabb képet mutat, ezen belül a nyugdíjasok és a csak időskorúakból álló háztartások egymással összefüggő mutatójánál pedig a legrosszabbat. A 4. körzet nyolc mutató esetében jelez a kerületi átlagnál rosszabb helyzetet, az 5. körzet pedig négynél.

Átlagos helyzetű a 10. és a 12. körzet. A 10. körzet öt mutatónál a kerületi átlagnál jobb helyzetet jelez, háromnál rosszabbat, a 12. körzet pedig többnyire az átlag körül mozog.

Jó helyzetű a 6., 8. és 9. körzet, amelyek néhány mutatónál a három legjobb helyzetű között szerepelnek, többségében pedig a kerületi átlagnál kedvezőbb képet mutatnak. A 6. körzet például – a KSH adatbázisból tudhatóan – a felsőfokú végzettségűek arányát tekintve átlagos (39%), a szellemi dolgozók arányát tekintve átlag alatti, de az összkomfortos vagy a három- és több szobás lakások arányát tekintve kiemelkedően jó helyzetben van (63 és 61% – szemben a kerületi átlag 40 és 44%-ával).

Nagyon jó helyzetű a 7. és a 11. körzet. A 7. körzetben a legkisebb a munkanélküliek, a rossz lakások, az egyszemélyes háztartások aránya, és jól áll az iskolai végzettség dolgában is. A 11. körzetben a legkisebb a nyugdíjasok, a fizikai dolgozók és a csak idősekből álló háztartások aránya, és igen kevés a munkanélküli is. Amíg a kerületben a 25 évesnél idősebb népesség körében a felsőfokú végzettségűek aránya átlagosan 38%, addig a 7. és a 11. körzetben egyaránt 46%, és ezzel a legmagasabb. A három- vagy több szobás lakások aránya a kerületben átlagosan 44%, a 7. körzetben 53, a 11. körzetben 52%.

Most már képet lehetett alkotni a kerület szociális szerkezetéről, ezt térképen is rögzítették. A kerület nagy részén vannak családi és társasházak. Arra az öt körzetre azonban, amely rossz vagy nagyon rossz helyzetű, a régi építésű bérházak túlsúlya jellemző, és az öt körzet térben is összefügg. Az első lépés, a körzetek társadalmi-gazdasági jellemzőinek leírása ezzel teljessült.

Gondoskodási körzetek

Második lépésben összesítették az önkormányzat gyűjtötte adatokat, és körzetenként bevitték az adatbázisba. Ezt a szakaszt összekötötték a szociális gondoskodás szakterületenkénti vizsgálatával, azaz külön-külön nézték a Gyámügyi Iroda, a Szociálpolitikai Iroda és a Gondozási Központok tevékenységét.

A Gyámügyi Iroda a kiskorúakkal foglalkozik, ezért az alábbi mutatókat készítették:

– az összes gyámirodai eset (rendszeres és rendkívüli segély, étkezési támogatás, állami gondozásba vétel stb.) aránya a 0–17 éves népességen belül;

1. számú táblázat: körzetek rangsora a különböző hátrány-mutatók szerint

Rangsor*	Nyugdíjasok aránya	Legfelj. 8 osztályt végzettek	Aktív fizikaik aránya	Munkanélküliek aránya (1993. 01.)	Rossz lakások aránya	Egyszemélyes háztartások aránya	Csak időskorúakból álló háztartások aránya	Munkanélküli segélyből kiegészítők
1.	3. körzet	1. körzet	4. körzet	1. körzet	10. körzet	1. körzet	3. körzet	2. körzet
2.	4. körzet	2. körzet	1. körzet	2. körzet	1. körzet	4. körzet	1. körzet	4. körzet
3.	2. körzet	4. körzet	2. körzet	6. körzet	2. körzet	3. körzet	2. körzet	1. körzet
4.	1. körzet	10. körzet	10. körzet	3. körzet	*4. körzet	2. körzet	4. körzet	9. körzet
5.	*5. körzet	6. körzet	6. körzet	4. körzet	3. körzet	*9. körzet	5. körzet	5. körzet
6.	9. körzet	*11. körzet	*3. körzet	*5. körzet	5. körzet	5. körzet	*9. körzet	*3. körzet
7.	12. körzet	3. körzet	5. körzet	12. körzet	6. körzet	10. körzet	12. körzet	7. körzet
8.	8. körzet	5. körzet	12. körzet	9. körzet	12. körzet	8. körzet	8. körzet	6. körzet
9.	7. körzet	9. körzet	9. körzet	10. körzet	11. körzet	11. körzet	10. körzet	8. körzet
10.	10. körzet	12. körzet	7. körzet	8. körzet	9. körzet	6. körzet	7. körzet	10. körzet
11.	6. körzet	7. körzet	8. körzet	11. körzet	8. körzet	12. körzet	6. körzet	11. körzet
12.	11. körzet	8. körzet	11. körzet	7. körzet	7. körzet	7. körzet	11. körzet	12. körzet

*A legmagasabb értéktől (a legnagyobb hátránytól) a legkisebbig (a legelőnyösebb helyzetig).

*A vonal fölött a területi átlagnál magasabb értékek jellemzők.

Készítve

2. számú táblázat: körzetek rangsora
az önkormányzati információk alapján kialakított mutatók szerint

Rang-sor	Gyámírodai esetek a 0–17 évesek %-ában	Veszélyeztetett gyermekek a 0–15 évesek %-ában	Orvos/védőnő eset a 0–17 évesek %-ában	Szoc. irodai esetek a 18–X évesek %-ában	Jövedelempótló támogatást kapók a segélyből kiesők %-ában
1.	1. körzet	2. körzet	1. körzet	1. körzet	3. körzet
2.	2. körzet	3. körzet	10. körzet	2. körzet	12. körzet
3.	4. körzet	1. körzet	2. körzet	10. körzet	9. körzet
4.	5. körzet	5. körzet	3. körzet	3. körzet	1. körzet
5.	3. körzet	12. körzet	5. körzet	4. körzet	2. körzet
6.	12. körzet	4. körzet	12. körzet	5. körzet	4. körzet
7.	6. körzet	8. körzet	11. körzet	7. körzet	6. körzet
8.	10. körzet	11. körzet	4. körzet	9. körzet	10. körzet
9.	11. körzet	10. körzet	6. körzet	8. körzet	8. körzet
10.	7. körzet	7. körzet	8. körzet	11. körzet	7. körzet
11.	9. körzet	6. körzet	9. körzet	6. körzet	5. körzet
12.	8. körzet	9. körzet	7. körzet	12. körzet	11. körzet

* A legmagasabb értéktől a legkisebbig.

– a bölcsődékben, óvodákban, iskolákban nyilvántartott veszélyeztetett gyerekek aránya a 0–15 éves népességen belül;

– a gyermekorvosok és védőnők említette esetek aránya a 0–17 éves népességen belül.

A Szociálpolitikai Iroda foglalkozik a felnőttekkel, és ezen belül kiemelten az idősekkel, ezért az alábbi mutatókat készítették:

– az összes szociálpolitikai irodai eset (szociális segélyek, közgyógyellátás, élelmszerutalvány, ápolási díj, jövedelempótló támogatás, temetési segély, karácsonyi ajándékcsoomag stb.) aránya a felnőttkorú népességen belül;

– a jövedelempótló támogatást kapók aránya a munkanélküli segélyből kiesőkön belül.

E mutatók százalékos megoszlása alapján ismét rangsorba rendezték a körzeteket (ennek eredményét mutatja a 2. számú táblázat), majd ezeket a rangsorokat összevetették a körzetek társadalmi-gazdasági helyzetét meghatározó objektív mutatók (az 1. számú táblázat) rangsoraival.

A Gyámügyi Iroda tevékenységének értékelése

A gyámügyi mutatók mindegyike tartalmaz szubjektív elemeket, hiszen a gyámügyi hivatalnok, a pedagógus, illetőleg az orvos/védőnő véleményét tükrözi. Éppen ezért érdekes ezeknek a rangsoroknak az összevetése az objektív mutatók alapján kialakult rangsorokkal. Az összevetés alapja egyfajta „ideális működés” feltételezése volt. Ideális működés esetén például a GYÁMIRODAI ESETEK vagy a VESZÉLYEZTETETT GYEREKEK ARÁNYA alapján kialakult rangsornak egybe kellene esnie a ROSSZ LAKÁSOK vagy a MUNKANÉLKÜLIEK alapján kialakuló rangsorral. Ez je-

lentené azt, hogy egy bizonyos körzet rossz (vagy jó) gazdasági és társadalmi helyzetének megfelelő súllyal foglalkoznak vele az önkormányzati szociálpolitika ágensei. Minden ettől való eltérés a működés tökéletlenségét jelzi, és minél nagyobb az eltérés, annál rosszabb a működés.

Összevetették a MUNKANÉLKÜLISÉG objektív mutatójából kialakuló rangsort a GYÁMÜGYI ESETEKKEL, és a kettő között mindössze 9 helyezésnyi eltérést találtak. Ezzel szemben a VESZÉLYEZTETETT GYEREKEK (ez tk. a pedagógusok megítélése alapján nyugszik) 16, az ORVOSOK/VÉDŐNŐK információi alapján kialakított rangsor 13 helyezésnyi eltérést mutatott.

A LEGFELJEBB 8 ÁLTALÁNOS végzettség (ez tk. az alacsony iskolai végzettséget jelenti) és a GYÁMÜGYI ESETEK rangsora között 10 helyezésnyi az eltérés; a VESZÉLYEZTETETT GYEREKEK rangsora ettől a mutatótól 21, az ORVOSOK/VÉDŐNŐK rangsora pedig 14 helyezésnyi eltérést mutatott.

A ROSSZ LAKÁSOK és a GYÁMÜGYI ESETEK rangsora 11 helyezésnyi eltérést mutatott; ugyanezzel a VESZÉLYEZTETETT GYEREKEK rangsora 17, az ORVOSOK/VÉDŐNŐK rangsora pedig 8 helyezésnyi eltérést mutatott.

Az eredmények azt tükrözik, hogy a Gyámügyi Iroda hivatalnokai kisebb hibaszázalékkal dolgoznak, mint ahogy a pedagógusok vagy az orvosok/védőnők megítélik az eseteket. Az eltérés magyarázata az, hogy a gyámügyi irodánál dolgozók az egész területet egyszerre látják, míg a pedagógusok, az orvosok és a védőnők csak a körzetükbe tartozókat ismerik. Jobb szociális helyzetű körzetben dolgozva alacsonyabb az „ingerküszöbük”, azaz rossz szociális helyzetűnek látnak egy olyan családot, amely a rosszabb körzetben legfeljebb átlagos helyzetűnek bizonyulna.

A Gyámügyi Iroda munkájának kisebb hibaszázalékát alátámasztja az is, hogy a GYÁMÜGYI ESETEK rangsora felel meg legjobban az ÖSSZEVONT HÁTRÁNY-MUTATÓ által rajzolt képnek:

– nagyon rossz helyzetű az 1. és a 2. körzet, és a GYÁMÜGYI ESETEK rangsorában ez áll első két helyen;

– rossz helyzetű a 3., 4., 5. körzet, és a GYÁMÜGYI ESETEK rangsorában ezek szerepelnek a harmadik-ötödik helyen.

Az átlagos helyzetű körzetektől kezdve azonban a hibaszázalék nő, és megfigyelhető, hogy szisztematikusan preferálnak jó és nagyon jó helyzetű körzeteket. Ez újabb adalék a szakirodalomban már leírt jelenséghez: a szociális gondoskodást gyakorló középosztálybeli személyek öntudatlanul is saját középosztályi értékrendjüket, életmód-mintájukat kérik számon a többnyire más szubkultúrába tartozó klienseken, és hajlamosak arra, hogy inkább az „érdemes” szegényeken segítsenek, mint a rászorulókon. Ez a gyámügyi hivatalnokokat kevésbé jellemzi, mint a többi ágens, tehát ők objektívebben ítélik meg a körülményeket, kevésbé előítéletesek.

A Szociálpolitikai Iroda tevékenységének értékelése

Mivel a Szociálpolitikai Iroda felnőttekkel foglalkozik, leginkább itt kerülnek szembe az öregség okozta problémákkal is. Ennek megfelelően a SZOCIÁLPOLITIKAI IRODA ESETEI alapján kialakított rangsort a MUNKA-NÉLKÜLIEK, a ROSSZ LAKÁSOK és a LEGFELJEBB 8 OSZTÁLYT VÉGZETTEK rangsorain kívül a NYUGDÍJASOK rangsorával is összevették. Az eltérések sorban: 17, 15, 15, 15 helyezés. Ezen belül a Szociálpolitikai Iroda gyakorlatában azt találták, hogy még a Gyámügyi Irodánál is erősebben preferálja a jó és nagyon jó helyzetű körzeteket. A nagyon jó helyzetű 7. körzet a szociális gondoskodásban hatodik helyre került (holott az utolsó két hely egyikén kellene állnia). Az ugyancsak nagyon jó helyzetű 11. körzet szintén előbbre került.

A Szociálpolitikai Iroda feladata, hogy a munkanélküli segélyből kiesőket úgynevezett jövedelempótló támogatással lássa el. Nyilvánvaló, hogy minél többen esnek ki egy körzetben a munkanélküli segélyből, annál nagyobb a valószínűsége, hogy több ember fog jövedelempótló támogatást kapni. Ennek ellenére a MUNKANÉLKÜLI SEGÉLYBŐL KIESŐK és A JÖVEDELEMPÓTLÓ TÁMOGATÁST KAPÓK rangsora között a legnagyobb az eltérés: 19 helyezésnyi. Amikor pedig megnézték, hogy van-e valami összefüggés aközött, hogy a körzetekben élő aktív korúak hány százaléka esett ki a munkanélküli segélyből, és hányan kapnak jövedelempótló támogatást, akkor azt találták, hogy semmilyen összefüggés nincs (Chi-Square-próba alapján $p=0,2739$).

Az eddigi elemzésekből kiderült, hogy a Szociálpolitikai Iroda tevékenysége jobban eltér a rászoruló körétől, mint a Gyámügyi Irodáé. Az okokat a következőkben jelölték meg.

Első ok, hogy a Szociálpolitikai Iroda nem végez felderítő munkát, csak azokkal foglalkozik, akik maguktól jönnek. Ezzel szemben a Gyámiroda rendelkezik egy nagy előnnyel: az óvodák és iskolák gyermekvédelmi felelősei jelzik a problémákat. Elvileg a Szociálpolitikai Iroda is rendelkezik ilyesfajta intézményi háttérrel: a körzeti orvosi rendelőkkel. Ám intézményes viszony nincs közöttük, és az orvosok vagy ápolónők esetleges jelzéseit nem veszik kellőképpen figyelembe. Általános panasz az orvosi körzetekben, hogy hiába küldenek szerintük rászoruló embereket az önkormányzathoz, még az alapvetően szükséges közgyógyellátást sem kapja meg minden rászoruló.

A második ok az elsővel függ össze. Miután az Iroda csak azokkal foglalkozik, akik maguk jönnek, előnyben vannak a jól informáltak: azok, akik ismerik a segélyfajtákat, a különböző jogszabály-adta lehetőségeket, és akik ki is tudják járni, hogy megkapják. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy szociális ellátásban csak ismeretekkel rendelkező, talpraesett emberek részesülnek, hanem azt, hogy a gyakorlat – statisztikai mértékkel mérve – ebbe az irányba torzul el. A leginkább rászorulóknak, akik nemcsak anyagilag, hanem szellemileg is elesettek, kisebbek az esélyeik.

A harmadik ok a már említett emberi szubjektivitás: a középosztályi ügyintézők saját középosztályi értékeikkel mérnek, és ennek alapján sok „zűrös” életet élő szegény „érdemtelenné” válik a segítségére. Az pedig nyilvánvaló,

hogy „zűrös” szegények (azaz a szegénység szubkulturális jegyeit felmutató családok) a rosszabb szociális helyzetű körzetekben gyakrabban fordulnak elő, tehát ezek a körzetek diszpreferáltak lesznek a szociálpolitikai gyakorlatban.

A Gyámügyi és a Szociálpolitikai Iroda gyakorlatának összevetése a kerület körzeteinek szociális helyzetével arra a következtetésre adott lehetőséget, hogy nincs kellő információáramlás az ügyosztályok és az egyéb intézmények (óvoda, iskola, Nevelési Tanácsadó, orvosi szolgálat) között. Beszélgetéseket folytattak ezen intézmények dolgozóival, és az alábbi tipikus panaszokat hallották:

- az orvosok véleményét nem veszik figyelembe, amikor megítélik a közgyógyellátást;
- nem azok kapják a közgyógyellátást, akik igazán rászorulnak;
- az önkormányzatnál nem fogadják el az óvónők véleményét, pedig ők ismerik jól a családokat;
- nem bíznak az iskolák gyermekvédelmi felelőseinek véleményében, holott itt ismerik a gyereket a legjobban;
- amikor az iskola segélykérő lapot küld az önkormányzatnak, nem kap visszajelzést, hogy kapott-e a gyerek segélyt vagy nem;
- az önkormányzat úgy kezeli az iskolák gyermekvédelmi felelőseit, mint-ha ügyfelek lennének, nem pedig partnerek;
- sok esetben hiába ajánlottak gyereket vagy családot az önkormányzat figyelmébe, ezért már nincs kedvük ezzel foglalkozni;
- nem veszik figyelembe a védőnők környezettanulmányait, pedig a védőnők többéves személyes kapcsolatban vannak a családokkal, ezért jól ismerik őket;
- az önkormányzatnál durván bánnak azzal a segélyt kérővel, akit az orvos vagy a védőnő küld oda.

A harmadik rendelkezés előkészítése: elhatározták, hogy kidolgoztatják az önkormányzat intézményei (bölcsődék, óvodák, iskolák, orvosi rendelők, családsegítő és gondozási központok, nevelési tanácsadók) és a polgármesteri hivatal ügyosztályai közötti formalizált és kölcsönös információáramlás rendszerét, amelyben a felek nemcsak javaslatokat küldenek egymásnak, hanem a megtett intézkedésekről is visszajelzéseket adnak.

A harmadik rendelkezés majdani életbelépése nagymértékben javíthatja a felderítő munkát, és bővítheti azoknak a rászorulóknak a körét, akik az önkormányzati szociálpolitika látóterébe kerülnek. Nem tekinthető azonban a szisztematikus és teljes felderítés megoldásának. Megfontolták egy kérdőívvel operáló módszer lehetőségét is, amit azonban elvetettek. Egyrészt azért, mert elvileg sem lehet teljes körű, ugyanis a válaszadás nem lehet kötelező, csak önkéntes. Másrészt azért, mert legfontosabb adata, a jövedelem, ellenőrizhetetlen és megbízhatatlan lenne.

Ez a megbízhatatlanság átvezet ahhoz a feladathoz, amelyet így fogalmaztak meg: lehetséges-e olyan rendszert kialakítani, amelynek segítségével reális képet tudnak alkotni a rászorultság fokáról. Hétköznapi nyelven fogalmazva a szociálpolitika mindennapi dilemmáját: nem csapja-e be az önkormányzatot a segélyért folyamodó. Erre egyetlen megbízható módszer lenne:

ha az önkormányzat külön „nyomozócsoportot” állítana fel a kliensek ellenőrzésére. Ez azonban, amellet, hogy hatalmas költségekkel járna, szociálisan és lélektanilag is elviselhetetlen, ezért vállalhatatlan lenne.

Marad tehát a harmadik rendelkezésben vázolt lehetőség mint egyetlen és reális. Ennek alapja az, hogy a bölcsődékben, óvodákban, iskolákban, orvosi körzetekben rengeteg információ halmozódik fel minden felderítés nélkül, pusztán a napi működés melléktermékeként. Ezeknek az információknak a megbízhatósága sokszor jobb, mint egy ügyosztály által végzett környezettanulmányé. Egyrészt azért, mert ezeknek az intézményeknek a tevékenysége nem a szociális segítségre irányul, hanem a gyógyítás, oktatás, iskolai kirándulás stb. közben – mintegy mellékesen – „kiderültek” dolgok emberekről, családokról. Másrészt azért, mert az óvónők, tanítók, tanárok, orvosok, védőnők folyamatos, éveket átívelő napi kapcsolatban vannak a potenciális kliensekkel, és nehezebb bármit eltitkolni.

Az univerzális ellátás lehetőségének vizsgálata

Mivel kiderült, hogy tökéletes rendszer nincs sem a felderítésre, sem az adatok megbízhatóságának ellenőrzésére, végig gondolták, hogy nem lehet-e a rendszert univerzálissá tenni. Az univerzális juttatások esetében csak a meghatározott kritériumok meglétét kell igazolni, nem kell felderítés, nem kell környezettanulmány, nem kell egyéni mérlegelés. Az univerzális ellátásnak azonban van egy alapvető feltétele: elegendő pénz kell hozzá.

A kérdés megválaszolásához figyelembe kellett venni a potenciálisan segítségre szorulókat és a költségvetésben rendelkezésre álló pénzt. A potenciális rászorulókat számának meghatározásakor az adatbázisba gyűjtött információkat vették figyelembe. Eszerint a potenciális rászorulókat száma egyenlő:

- a Gyámügyi Iroda által gondozott gyerekek száma,
- + a Szociálpolitikai Irodától bármilyen támogatást kapók száma,
- + azoknak a munkanélkülieknek a száma, akik nem szerepelnek a Szociálpolitikai Iroda egyetlen nyilvántartásában sem,
- + azoknak a munkanélküli segélyből kiesőknek a száma, akik nem szerepelnek a Szociálpolitikai Iroda egyetlen nyilvántartásában sem,
- + azoknak a veszélyeztetett vagy hátrányos helyzetű gyerekeknek a száma, akik a gyámügy esetei között nem szerepelnek,
- + azoknak a gyerekeknek a száma, akiket az orvosok vagy védőnők segítségre szorulókként tartanak számon, és a gyámügy esetei között nem szerepelnek,
- + azoknak a klienseknek a száma, akikkel a Családsegítő Központ foglalkozik, de akiket nem az önkormányzat küldött,
- + azoknak a családoknak a száma, amelyeknek díjhátralékuk van, és nem szerepelnek az önkormányzati szociálpolitikában.

Mindezt összevéve 6945 rászoruló regisztráltak. (Feltételezték, hogy ennél több van, hiszen például a nem regisztrált munkanélkülieket nem tudták számba venni.) Ezután két modellszámítást végeztek:

1. Feltételezték, hogy a rászorulóknak semmilyen jövedelmük nincs, és legalább a létminimum szintjéig el kell juttatni őket. Ez a KSH 1993. márciusi számítása szerint 9680 Ft egy főre eső havi jövedelem volt. Ez évi 821 732 400 Ft-ba kerülne, ami az önkormányzat költségvetésében szociálpolitikára tervezett összeg *négyszerese*.

2. Feltételezték, hogy valamilyen jövedelemmel rendelkeznek (hiszen vannak segélyt kapó munkanélküliek, a gyerekek után jár családi pótlék), ez átlagosan fele a létminimumnak, és az önkormányzat ezt akarja kiegészíteni a létminimumra. Még ekkor is 400 millióra volna szükség, a szociálpolitikai költségvetés *kétszeresére*.

Az univerzális juttatások gondolatát elvetették, és ezt a gondolatot valószínűleg minden önkormányzatnak el kell vetnie, ugyanis az esettanulmányban szereplő kerület a gazdagabbak közül való, ahol személyi jövedelemből az átlagosnál több pénz folyik be.

Végkövetkeztetések

Az univerzális juttatásokkal végzett gondolat kísérlet igazolta az addigi rendelkezések jogosságát, és egyben kijelölte az egyetlen járható utat a szociálpolitikai gyakorlat javításához: a módszerek finomítását és a munka pontosabbá tételét.

A költségvetés elemzése azonban további ötleteket adott. A teljes 1993-as szociálpolitikai költségvetés az alábbiak szerint oszlott meg a különböző típusú tevékenységek között:

1. Rendszeres nevelési segély	10,0%
2. Rendkívüli nevelési segély	10,5%
3. Rendszeres szociális segély	5,0%
4. Átmeneti segély	22,5%
5. Lakásfenntartási támogatás	4,3%
6. Ápolási díj	2,0%
7. Jövedelempótló támogatás	3,5%
8. Hamvasztási/temetési segély	2,0%
9. Mozgáskorlátozottak közlekedési támogatása	5,0%
10. Köztemetés	1,3%
11. Közgógyellátás	0,6%
12. Hajléktalan szálló	1,9%
13. Házi szociális gondozás	8,9%
14. Családsegítő Központ	4,0%
15. Szociális étkeztetés	12,9%
16. Öregek napközi otthona	5,6%
ÖSSZESEN	100,0%

Az elemzéshez a különböző típusú szociálpolitikai aktusokat egy kategóriarendszerbe sorolták:

„Célzott pénztámogatás”: lakásfenntartási támogatás, ápolási díj, hamvasz-

tási/temetési segély, mozgáskorlátozottak közlekedési támogatása, közgyógyellátás, *összesen a szociális költségvetés 13,9%-ából részesedik.*

„Nem célzott pénzátutalás”: rendszeres nevelési segély, rendkívüli nevelési segély, rendszeres szociális segély, átmeneti segély, jövedelempótló támogatás, *összesen a szociális költségvetés 51,5%-ából részesedik.*

„Szolgáltatás jellegű támogatások”: hajléktalan szálló, házi szociális gondozás, Családsegítő Központ, szociális étkeztetés, öregek napközi otthona, köztemetés, *összesen a szociális költségvetés 34,6%-ából részesedik.*

A költségvetés arányaiból látható, hogy a legtöbb pénzt, a szociális kiadások 51,5 százalékát a „nem célzott pénzátutalás” viszi el. Ugyanakkor ez a *legesetlegesebb támogatási forma*, amely a tervek teljesüléséből is látható. A tervezett rendszeres nevelési segélynek előző évben mindössze 55,5 százalékát költötték el, a rendkívüli nevelési segélynek pedig csak 84,9 százalékát. Annak ellenére alakult így, hogy a rendszeres nevelési segély az egyik legjobban tervezhető forma, hiszen adottak a segélyezendő gyerekek, és a segély összegét is előre meg lehet határozni. A rendszeres szociális segély keretét félévkor már 7 százalékkal túllépték, a legnagyobb tételt képviselő átmeneti segélynek pedig a félévi arányos teljesítése még csak 17,4 százalék volt (az 50 százalék helyett). Még kisebb, 15,9 százalékos volt a jövedelempótló támogatás féléves időarányos teljesítése. Ez nem meglepő, ha azt látjuk, hogy a Munkaügyi Központ 1992 utolsó negyedévében 132 munkanélküli segélyből kiesőt jelentett, miközben 1993 első negyedévében 45 fő kapott jövedelempótló támogatást.

A „célzott pénzátutalások” olyan ellátási formák, amelyek meghatározott célra adnak pénzt. Többségük már félévkor jócskán túllépte az időarányos teljesítést. A legnagyobb feszültség a közgyógyellátásban mutatkozott, ahol félévkor már elköltötték az éves összeg 77,5 százalékát.

A „szolgáltatás jellegű támogatások” nem lépték túl a keretet, azonban köztudottan komoly problémákkal küszködtek. A családsegítéssel és családterápiával megelőző tevékenységet végző Családsegítő Központban egy magasan kvalifikált együttes dolgozik kis létszámmal, képzettségéhez viszonyítva alacsony bérrel és a működéshez alig elegendő térrel. Mivel ez a tevékenység munka-, idő- és tudásigényes, a szükségletekhez képest kis kört tud ellátni.

A házi szociális gondozás a Gondozási Központokon keresztül valósul meg. Ez a szolgáltatás szerteágazó: ápolás, takarítás, bevásárlás, ebédeltetés vagy ebéd házhoz szállítása, orvoshoz kísérés stb. A Gondozási Központok sokkal több rászoruló és sokkal alaposabban tudnának ellátni, ha létszámuk nagyobb lenne. Ha a gondozók jövedelme magasabb lenne, akkor képzettebb és állandóbb személyzetet lehetne kialakítani. Jelenleg igen magas a fluktuáció, ami ebben a tevékenységben komoly problémát okoz, mert a gondozás olyan bizalmi tőkét igényel, amelyet állandóan változó személyekkel nem lehet elérni.

A költségvetés elemzéséből következett a negyedik rendelkezés.

Negyedik rendelkezés: ki kell dolgozni a szociálpolitikai ellátás új szer-

kezetét, amelyben csökkenteni kell a „nem célzott pénztámogatások”, és növelni a „célzott pénztámogatások” meg a „szolgáltatás jellegű támogatások” súlyát.

Az elhatározás indokai a következők voltak. A „nem célzott pénztámogatások” megítélése és felhasználása esetleges és követhetetlen, ezért nem javítja érzékelhetően az életminőséget. A közgyógyellátásra tervezett pénz kevés, és a gyógyszerek állandó drágulásával egyre kevesebb lesz. Igaz ugyan, hogy a közgyógyellátásra való jogosultság központilag meghatározott kritériumokhoz van kötve, de az önkormányzatnak joga van olyan politikai döntést hozni, amely a gyógyszerhez jutást kiemelten támogatja, és ezt a támogatást saját forrásból biztosítja. Ez felmérhetetlen hatással lenne a lakosság egy jelentős részének életminőségére. Eddig „nem célzott pénztámogatással” kielégített szükségletek nagy részét lehet kielégíteni olyan „szolgáltatás jellegű támogatásokkal”, mint a szociális étkeztetés vagy a házi szociális gondozás. Ha ez nagy kört érint, ugyancsak kedvezően befolyásolja nagyobb tömegek életminőségét. Érdemes többet költeni a Családsegítő Központra is, mert ennek megelőző tevékenysége későbbi nagyobb kiadásokat tehet szükségtelemmé.

Jegyzetek

1. A karitatív szervezetek közül mindegyik adott információt. Az adatbázisba való bevétel és a mutató kialakítása után kapott eredmények annyira esetlegesnek tűntek, hogy a további elemzésből kihagyták.
2. A díjhátralékosok alapján készített rangsorolás pontosan megegyezett az ÖSSZEVONT HÁTRÁNY-MUTATÓ alapján készítettével, ezért az esettanulmány terjedelmi korlátai miatt elemzését kihagyjuk.
3. A KSH-tól bárki megvásárolhatja településének számlálókörzetenkénti népszámlálási adatait.

Gyulavári Tamás

Óvoda a határon

A komáromi óvodai innováció

A múlt örökségei

Komárom húszezer lakosú kisváros a Duna és a Vág találkozásánál. Kedvező fekvése folytán már a középkor elején közlekedési és gazdasági központtá vált, és folyamatosan fontos szerepet játszott.

A történelmi város és egyben megyeszékhely *Észak-Komárom* a Duna-híd 1892-es átadása után egyesült az addig csupán révtelepülésként számon tartott *Dél-Komárommal*.

A trianoni szerződés értelmében Észak-Komárom az akkori Csehszlovákiához került. A Magyarország területén maradt városrész anélkül kezdte meg önálló életét, hogy ennek feltételei fönálltak volna. A Horthy-korszakban a korábbi falusias település helyén kölcsönökből gyakorlatilag egy új várost építettek fel. Mivel valamennyi közintézmény a történelmi városrészben volt, az új Komáromot gyakorlatilag a semmiből kellett felépíteni. A középületek hiányán kívül nagy gondot okozott a lakáshiány is. A lakáskérdést a városvezetés parcellák kimérésével, magánépítkezések révén kívánta megoldani. Ezáltal a település egyre nagyobbá vált; a korábbi hétutcás szerkezet sakkáblaszzerűen kimért, 40 utcás várossá bővült, amelynek központjává a Gyár utca és környéke vált.

Észak-Komárom – ahol a 38 ezer lakos 70 százaléka magyar – a szlovákiai magyarság kulturális központja. Dél-Komárom a 20. században végbement dinamikus fejlődés ellenére még mindig csak egy 20 ezer lakosú kisváros.

A rendszerváltás és a helyi társadalom

A Komáromi Munkaügyi Központ vizsgálatai igazolják, hogy az 1990 utáni időszakban az ipari ágazat válsága jelentős mértékben sújtotta Komáromot. A város korábban nem csupán vasúti közlekedési központ volt, hanem komoly iparral is rendelkezett, amely a foglalkoztatottak nagy részének adott biztos megélhetést. Az utóbbi néhány évben a legtöbb, korábban munkások százait foglalkoztató üzem, így a Lengyár és a Vasgyár is csődbe ment és

felszámolásra került. A korábbi nagy cégek közül csak a privatizáció előtt álló MOL Rt. telepe maradt meg. Új, nagyobb gazdálkodó egység – a külföldi tulajdonba került Sörgyár kivételével – nem létesült a városban, illetve vonzáskörzetében, és – ami tovább növeli a gondokat – telepítése nem is várható a közeljövőben. Az ipari ágazat ilyen súlyos válságát csak részben tudták ellensúlyozni a gombamód szaporodó, 2–5 főt foglalkoztató, kisgazdálkodó, szolgáltató szervezetek. A munkanélküliek kilátásait rontja, hogy a pénzügyi szigorítások miatt egyre szűkebb a forrás átképzési programokra, valamint munkahelyteremtő beruházások ösztönzésére. 1990-ben komoly reményeket fűztek az EXPO megrendezéséhez, tervek születtek nemzetközi hajó kikötő, fürdő kialakítására, amelyekből azonban semmi nem valósult meg. Észak-Komáromban tönkrement Közép-Európa legnagyobb folyami hajógyára, így a szlovákiai város is komoly szociális gondokkal küszködik.

A Munkaügyi Központ Komáromi Kirendeltségének adatai szerint 1995 áprilisában a 12 341 munkaképes lakosnak már 10 százaléka, azaz 1215 fő volt munkanélküli, ami megfelel a megyei átlagnak, és kicsit kedvezőbb, mint az országos átlag. 477-en kapnak munkanélküli járadékot, mivel kevesebb mint fél éve állástalanok. 179 fő a pályakezdő munkanélküli. 449 fő részesül jövedelempótló támogatásban, mivel ők több mint hat hónapja vannak munka nélkül. Létszámuk igen magas, így ez a gond az önkormányzatnak komoly plusz terhet jelent. 110 fő járadéka lejárt, de nem kaphatnak jövedelempótló támogatást, mert a család egy főre jutó jövedelme magasabb a nyugdíjminimum 80 százalékánál.

A helyzetet Komáromban az is súlyosbítja, hogy a regisztrált munkanélküliek 60 százaléka tartósan, évek óta munkanélküli, s így a munkanélküliség átlagos időtartama meghaladja az egy évet, s az átlagos időtartam folyamatos növekedést mutat. Közülük sokan még kapnak jövedelempótló támogatást, de magas az ellátatlanok száma. A munkaközvetítés során előnyben részesülnek a tartós munkanélküliek, de ezeknek az embereknek így sincs sok reményük a közeljövőben arra, hogy álláshoz jutnak. Ezért tehát a város egyik legfontosabb feladata a munkanélküli családok gondjainak kezelése, ami pusztán segíteyzéssel nem oldható meg.

A város pénzügyi problémái

Az önkormányzat költségvetési osztálya munkatársának tájékoztatása szerint Komárom hasonló problémákkal néz szembe, mint a legtöbb kisvárosi önkormányzat. Az ellátandó feladatok köre 1990 óta rendkívüli mértékben növekedett, a rendelkezésre álló pénzügyi források bővülése messze nem követte ezt az ütemet. A város költségvetésének alapösszege 1 528 millió forint, a hiány 1995-ben 183 millió forint. A bevételek 31 százaléka normatív támogatásból, 13 százaléka SZJA-ból és súlyadóból, 17 százaléka egyéb állami forrásból származik. A fennmaradó hányad helyi adókból (8,8%), felhalmozási tőkebevételekből és az 1994. évi pénzmaradványból származik.

A kiadási oldalon 57,5 százalék szerepel az intézményi támogatásra, 22,2 százalékot a hivatal fenntartására és ún. városi feladatok ellátására (világítás,

segélyek) fordítanak. A legfőbb gondot tehát Komáromban is az jelenti, hogy a rendelkezésre álló pénz 60 százalékát a meglévő intézményrendszer, 20 százalékát pedig az adminisztráció fenntartása köti le. Fejlesztésekre, minden egyéb célra így csupán a teljes költségvetés kevesebb mint egyötöde fordítható. Tekintettel az évtizedes lemaradásokra, a fejlesztésre váró területek, intézmények listája hosszú, a lehetőségek viszont egyre szűkülnek.

A komáromi önkormányzat pénzügyi helyzete az idei 10 százalékot meghaladó hiány ellenére kissé kedvezőbb, mint sok más kisvárosé, mivel a MOL Rt. 400 millió forintos részvéncsomagjával rendelkeznek, ami rövid távon fedezheti a hiányt. A részvények után osztalékot az idén nem fizettek, így ebből bevételük nem volt, ha azonban eladják a részvényeket, felélik a meglévő vagyont.

Az önkormányzat Szociális osztályának vezetője szerint az önkormányzat az 1990 óta eltelt évek során a szorító anyagi nehézségek ellenére korszerűsítette és átalakította a szociális intézményhálózatot. A volt szovjet laktanya épületeiben kialakítottak egy szociális otthont és egy emelt szintű szociális otthont. A szociális otthon régi épületében kapott helyet a Krízisgondozási Központ. Az új intézmények felállításával és infrastruktúrájának megteremtésével azonban ki is merültek az önkormányzat fejlesztési lehetőségei. Ezért nem létesítettek sem családsegítő központot, sem pedig egy régóta tervezett ápolóházat. Az 1995 tavaszán bevezetett gazdasági szigorítások csak súlyosbították a pénzügyi problémákat, így az önkormányzati támogatás épphogy a szociális intézmények szintentartásához lesz elegendő, fejlesztés nem szerepel napirenden.

Az óvoda környezete

A város legrégebbi része a vasúti pályaudvar és a mai városközpont közötti terület. Az első világháború után, a húszas években családiházak negyed épült ki a mai Gyár utca környékén, mely akkor a város magját képezte. A második világháború után döntés született arról, hogy a komáromi vasúti pályaudvart a Gyár utcai terület irányába bővítsék. Ezért építési tilalmat mondtak ki az egész területre. A vasutat ugyan végül nem bővítették, de a tilalom egészen a nyolcvanas évek közepéig érvényben volt. Ennek hatására azonban a város korábbi központjában az épületek fokozatosan, de biztosan pusztultak, a terület veszített értékéből és vonzerejéből. Ennek megfelelően a korábbi polgári lakosság helyett a szegényebb rétegekből, elsősorban az ipari munkások közül került ki az itt élők többsége.

A város szociális otthonának vezetőjétől megtudtam, hogy az elmúlt évtizedekben a Gyár utca környéke a város legszegényebb, legrosszabb állapotú munkásnegyedévé vált. Az utóbbi években ugyan már nem volt érvényben az építési tilalom, ám a volt szovjet laktanya épületeiben kialakított kétszáz lakást – amely szintén az érintett területhez tartozik – szociális szempontok alapján, rendkívül alacsony áron, sokgyermekes, hátrányos helyzetű családok részére értékesítették.

Az 1. számú Óvoda tehát Komárom legszegényebb és szociális szem-

pontból leghátrányosabb helyzetű negyedének körülbelül kétezer lakosa számára biztosítja az óvodai ellátást. Az óvoda olyan környezetben neveli a gyerekeket, ahol a szülők nagy része munkanélküli, nincs is kilátása munkahelyre, a családok szinte kivétel nélkül a létminimum alatti jövedelemből kénytelenek megélni. A városban családsegítő központ – mint már említettük – a források hiánya miatt nincs.

Az innováció céljai

Az óvoda vezetője kapcsolatban áll a Magyar Óvodapedagógiai Egyesülettel. Az Egyesület közvetítésével szereztek tudomást a Soros Alapítvány Head Start óvodai fejlesztő programjáról, amelyet az Alapítvány az amerikai Head Start óvodák mintájából merítve, a magyar sajátosságokhoz igazítva 1994 szeptemberétől indított be. Az alapítványi pályázat olyan óvodáknak szólt, amelyekbe halmozottan hátrányos helyzetű családok gyermekei járnak, tehát éppen az olyan óvodáknak, mint amilyen az 1. számú gyermekintézmény is.

A Georgetowni Egyetem Óvodapedagógiai Központja az Alapítvány támogatásával fejlesztette ki a bevezetendő kisgyermekkorai fejlesztő programot, amely a tradicionális óvodai nevelés funkcióinak és az ehhez alkalmazott módszereknek teljes átforgatására, a gyermekek iskolai előkészítésére, felzárkóztatására irányul. Az óvodákban hagyományosan szokásos nevelési szisztémával szemben komplex célrendszert tűz ki, melyet új módszerekkel kíván elérni, olyanokkal, amelyek nem csupán az intézmény munkáját, hanem a helyi közösségben betöltött szerepét is alapvetően megváltoztatják. A támogatásban kilenc, hátrányos helyzetű gyermekeket nevelő óvoda részesült.

A program fő alkotóelemei:

- hangsúlyos egyéni fejlesztés a pedagógiai munkában,
- szociális segítség,
- aktív szülői részvétel,
- egészséges életmódra nevelés családi szinten.

A hátrányos helyzetű családok gyerekeinek magasabb színvonalú képzését, az iskolára való jobb felkészítését célozza meg.

A program legfőbb újdonsága, hogy megalapozza a családok szociális gondjainak kezelését a szociális hálózaton kívül és a nevelési intézmények keretein belül.

Azzal, hogy a program új alapokra helyezi a nevelési intézmény munkáját és a családokkal való együttműködést, esélyegyenlőségük növelése érdekében segíteni tudja a hátrányos helyzetű családokat.

A program távlatokat nyithat a szociális munkások, logopédusok, pszichológusok együttműködési modelljének kialakításában, a hatékony munkamegosztásban is.

Ha korlátozott mértékben is, de a program – komplex célrendszeréből adódóan – a munkanélküli szülők alkalmazásával a munkanélküliek problémáját is igyekszik a kezelendő szociális problémák körébe vonni.

Végül, kiemelt szerepet kap az óvónők szakmai felkészültségének fejlesztése.

tése, családpedagógiai ismeretek beépítése, munkájuk eredményességének javítása is.

Mindezt nem csupán a gyerekek egyéni fejlesztésére alapozva kívánja elérni a program, hanem azzal is, hogy intenzíven bevonja a szűköket a gyerekek óvodai nevelésébe. Egy igazi óvodai közösség kialakításával sokkal nagyobb lehetőség nyílik a családok életének befolyásolására, a súlyosbodó szociális problémák esetén segítségnyújtásra.

Miután az óvoda vezetői 1994 nyarán felvették a kapcsolatot a program vezetőjével, és tájékozódtak a feltételekről, úgy ítélték meg, hogy az 1. számú Óvoda minden szempontból megfelel a pályázati feltételeknek, ezért pályázatot nyújtottak be a program vezetőjéhez, illetve támogatást kértek az önkormányzattól. Pályázatuk alátámasztására kérdőíves felmérést végeztek az óvodába járó gyerekek és családjaik szociális helyzetének feltérképezésére. Ez azért is fontos, mert ez a város egyetlen, szociális szempontok alapján végzett felmérése, még ha a városnak kis területére vonatkozik is. A város ugyanis pénz hiányában nem készítettet, és a közeljövőben sem készít szociális térképet.

A pályázat beadásakor, 1994 szeptemberében készített kérdőíves felmérésben mind a 74 gyerek családja szolgáltatott adatokat.

A felmérés tanúsága szerint 24–24 családban volt egy, illetve két gyerek, 25 családban pedig 3 vagy több. Tehát az átlagosnál jóval több a nagycsalád.

A lakáskörülmények szerinti megoszlás a következő:

komfort nélküli lakásban él: 3 család,
albérletben él: 3 család,
komfortos 1 szobás lakásban él: 7 család,
komfortos 2 szobás lakásban: 28 család,
komfortos 3 szobás lakásban: 1 család,
összkomfortos lakásban lakik: 21 család,
családi házban él: 7 család.

A családok szociális helyzete rendkívül rossz. 66 család élt a létminimum alatti jövedelemből, és 46 gyerek kapott étkezési hozzájárulást. Feltűnő, hogy miközben szinte minden család a létminimum alatt él, 21 család lakik összkomfortos lakásban és 7 családi házban. Ha feltételezzük, hogy a létminimumszámítás megfelelő, akkor ezek a vizsgálati adatok a korábbi alsó középosztály rohamos elszegényedésére utalnak.

28 családban az egyik, 2 családban pedig mindkét szülő munkanélküli volt, tehát a családok közel felét érintette a munkanélküliség. 18 gyermek szülei elváltak, közülük 14 nevelte egyedül gyermekét. 13 gyerek járt nevelési tanácsadásra általános lemaradása, magatartásbeli zavara vagy részképességek hiánya miatt.

A szülők közül csupán ketten rendelkeznek felsőfokú, néhányan pedig középfokú végzettséggel. Döntő többségük 8 általánost végzett, vagy szakmunkás végzettségű.

Az adatok tehát azt mutatják, hogy a terület alkalmas terep volt egy, a szociális problémák kezelését kitűző program bevezetésére. A felmérést 1995 tavaszán ismét elvégezték.

A 3 és több gyermekes családok száma 25-ről 30-ra nőtt, és nőtt a gyer-

meküket egyedül nevelő szülők száma is 19-re. Jelentősen nőtt a munkanélküliek száma, 6 családban már mindkét szülő munkanélküli. Az egy főre jutó jövedelem csak néhány család esetében haladta meg a létminimumot. A felmérés új szempontokkal is kiegészült. A szülő alkoholizmusa miatt minden tizedik(!) – összesen 8 – gyerek, míg egészségügyi okokból 9 gyerek volt veszélyeztetett. Rendszeres nevelési segélyben 20 gyerek, étkezési kedvezményben pedig már 50 gyerek részesült.

A családok helyzete az új felmérés szerint alig több mint fél év leforgása alatt minden szempontból érezhetően romlott.

1995. június elején a családok anyagi helyzetéről tájékoztak egy kérdőívvel, s figyelemreméltó, hogy csak egy szülő tagadta meg az adatszolgáltatást. A családok nettó bevételéből kivonva a lakásfenntartás költségeit, az egy főre jutó összeg családonként átlagosan 3880 forint volt, de két család esetében a lakásfenntartás összege meghaladta a bevételeiket.

Egy intézmény átalakul

A felmérésből nyert adatokra támaszkodva az önkormányzati intézmény vezetése úgy határozott, hogy benyújtja pályázatát, ezt a polgármester is támogatta, majd aláírták a szerződést az Alapítvány képviselőjével. A szerződés alapján az önkormányzat költségvetése nem vállal további anyagi terheket, csupán az intézmény működését finanszírozza, az eddigi gyakorlatnak megfelelően. Vállalja viszont, hogy 1994 szeptemberétől két évre a program rendelkezésére bocsátja az intézmény épületét és eszközeit, és az intézményt a programnak megfelelően működteti. Az óvoda 62 férőhelyes, de a gyerekek létszáma jelenleg 74, az intézmény tehát 120 százalékos kihasználtsággal működik.

Az óvoda fenntartásának teljes költségét az önkormányzat támogatása fedezi, amely az 1994–1995-ös tanévben a költségvetési előirányzat szerint összesen 6 200 000 forintot tesz ki. Az intézmény semmilyen saját vagy más forrásból származó bevétellel nem rendelkezik. A tizenkét közalkalmazott bére és a társadalombiztosítási járulék felemésztí a költségvetés mintegy 90 százalékát, azaz 5 és fél millió forintot. A foglalkoztatottak továbbtanulásának támogatására 40 ezer forintot irányzott elő az önkormányzat. Az önkormányzati támogatásból fennmaradó 653 ezer forintból 500 ezer forintot az intézmény épületeinek fenntartására és az intézmény üzemeltetésére (fűtésre, villany- és telefonszámlára, valamint tisztítószerekre) költenek. Az intézménynek mindössze 56 ezer forintja marad egy teljes évben a szakmai tevékenységgel összefüggő speciális kiadásokra. Így 24 ezer forint jut a szakmai jellegű készletek, valamint 17 ezer forint szakmai tárgyi eszközök beszerzésére, ami inkább csak pótlásra lehet elegendő. Fejlesztésre ebből a keretből nem futja.

Az alapítvány az önkormányzattal kötött szerződésben vállalta, hogy 1994 szeptemberétől két tanévre finanszírozza a program működési költségeit. A két év letelte után az alapítvány kivonja magát a további finanszírozásból, az óvodának más forrásból kell biztosítania a működési költségeket. A kí-

sérletek bevezetését támogató intézményi titkár a szerződés megkötésekor arra tett ígéretet, hogy a kísérleti idő letelte után az önkormányzat támogatást fog adni a program folytatásához.

A szerződés megkötése előtt az óvoda vezetője ismertette a programot, illetve a bevezetése kapcsán várható változásokat az alkalmazottakkal. Ez az innováció ugyanis az alkalmazottak többletmunkáját igényli. Bár a többségükben fiatal óvónők tudták, hogy a program következtében csak a munka mennyisége nő, de a fizetésük változatlan marad, mégis támogatták az óvoda vezetését a pályázat ügyében. Az óvoda három csoportjából először csak kettőben akarták bevezetni a változásokat, de végül mindhárom csoportot bevonták. Más óvodákban csak egy-egy csoport munkáját újították meg.

A kísérletben résztvevők nem támaszkodhattak korábbi tapasztalatokra, az óvoda vezetése, alkalmazottai eleinte nem rendelkeztek a megvalósításhoz szükséges ismeretekkel. Az innováció sikerének alapvető feltétele, hogy a résztvevők gyors tanulásra legyenek képesek, hiszen az alapítvány csupán anyagi és szakmai támogatásra, tanácsadásra vállalkozhat. A tényleges megvalósítás minősége a továbbiakban már a résztvevőkön múlik.

Mihelyt az alapítvány – betöltve hivatását – kivonul az intézmény életéből, az önkormányzat – mint felelős és a helyi társadalomban betöltött szerepénél fogva a leginkább érdekelt intézményfenntartó – a kulcsszereplő pozíciójába kerül.

1994. szeptember 1-jén, a program megindítása után a szülőket értekezleten tájékoztatták a program lényegéről és a várható változásokról. A szülők nem fogadták kitörő örömmel a híreket, idegenkedtek a változásoktól, mert attól tartottak, hogy a kötetlen, laza foglalkozásokkal nem fogják tudni megfelelően felkészíteni az iskolára a gyerekeket. A későbbiek során azonban ez az aggodalom alaptalannak bizonyult, és véleményük megváltozott.

Humán erőforrások

Az innovatív működés beindításának leglényegesebb eleme az óvónők továbbképzése, az új módszerek elsajátítása. A továbbképzést a Hajdúböszörményi Óvónőképző Főiskola szervezi a Georgetowni Egyetem Óvodapedagógiai Központjának anyagai alapján. Az oktatás három alkalommal, három-négy napos képzések keretében, főként hétvégeken zajlott, ezeken az óvónőkön kívül a programban dolgozó valamennyi pedagógiai asszisztens is részt vett. A későbbiekben a program szerint működő óvodák alkalmazottai rendszeresen meglátogatják egymás intézményeit, és megvitatják tapasztalataikat. Nagy segítséget jelent számukra az előrelépésben a rendelkezésükre bocsátott szakirodalom is. Egy szakember oktatása körülbelül 30 ezer forintba került.

Az integrált egyéni fejlesztő modell lényege az, hogy a gyerekek fejlettségi szintjéről végzett, év eleji felmérésre alapozva mindenkivel egyéni fejlettsége szerint, a saját tempójában foglalkoznak, ehhez speciális játékok állnak rendelkezésre. A korábbi „frontális”, egységes foglalkozás helyett öt-hat fős mikrocsoportok alakulnak ki, s ennek megfelelően a szobát is több te-

vékenységközpontra bontják fel. A különböző részekben a gyerekek eltérő játékokat találnak, s szabadon választhatnak ezek közül. A választható tevékenységek között van családi szituációs játék, irodalmi sarok, értelemfejlesztő rész, mesesarok stb. Az óvónők munkaterhelését s az elvégzendő adminisztrációt azért növeli nagy mértékben az innováció, mert nem csupán éves tervet, hanem heti, sőt gyerekekre lebontott napi tervet kell kidolgozniuk, valamint személyiséglapot vezetniük a gyerekek egyéni integrált fejlesztése érdekében.

Az óvónők számát nem kellett növelni, de egy programkoordinátort fel kellett venni. A koordinátor feladata a szülők bevonása, informálása, a családok életének megismerése és a kooperációs partner képviselőjével való kapcsolattartás. Ennek keretében, egyebek közt, hírlevelet szerkeszt, programokat és szolgáltatásokat szervez, segítséget nyújt a szülőknek a hivatali ügyek intézésében, tanácsot ad munkaügyekben, tájékoztat az átképzési lehetőségekről.

A családgondozó munkája kötetlen, de nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az óvoda újszerűen, szolgáltatóként működjön. A koordinátor munkája meghatározó a program sikere szempontjából, szükséges, hogy megfelelő szakképzettséggel, illetve gyakorlattal rendelkezzen. A komáromi koordinátor óvónőként, majd hivatásos nevelőszülőként dolgozott. A program legnagyobb, elkerülhetetlen kiadását az ő bére jelenti, amely a közalkalmazotti törvényben előírt összeg (479 000 Ft).

A közösség szolgálatában

Az innováció lényegi értéke, hogy – főként a koordinátor tevékenysége nyomán – az óvoda „szolgáltatóházzá” vált, amely komplex megközelítéssel, minden területen igyekszik segíteni nem pusztán a gyerekek nevelésében, hanem a családok szociális gondjain is.

Az óvodában *játékokat, könyveket, újságokat lehet kölcsönözni*: a közösségi szobában találhatók a kölcsönözhető könyvek és játékok, amelyek eltérnek az óvodában használtaktól. Nagy részüket a szülők ajándékozták az óvodának. Amennyiben a szülőket sikeresen vonja be az óvoda, a kölcsönzés költségmentesen is megvalósítható.

Kirándulások: legalább évi négy alkalommal szerveznek kirándulásokat (állatkertbe, vadasparkba stb.), ahová a szülők közül is sokan elkísérik a gyerekeket. Egy-egy kirándulás, amelyre általában harminc szülő is elmegy, húszezer forintba kerül. Ha sikerül ingyen buszt szerezni, akkor kevesebb a kiadás.

Utazási támogatás: a rászoruló családok gyerekei számára az intézmény támogatást ad az óvodába utazás költségeihez.

Előadások: a családok igényei szerint szakelőadókat (fogorvos, logopédus, pszichológus) hívtak meg az óvodába, akik tanácsaikkal segítik a szülőket a gyerekek nevelésében. Az előadások költsége alkalmanként ötezer forint.

Tanácsadás: – a koordinátor a családok munkaügyi, szociális, továbbta-

nulási vagy bármilyen egyéb ügyeinek intézéséhez segítséget nyújt, illetve megkeresi az illetékes intézményt, s eljár az ügyben.

Hírlevél: a gyerekekkel havonta küldenek haza egy óvodahíradót, így a család rendszeresen információhoz jut a gyerekekről. A hírlevél tartalmaz közösségi közleményeket, segítségkérést a különböző programokhoz, az otthoni munkát, gyereknevelést segítő ötleteket, tanácsokat, valamint az önként vállalt munkákkal kapcsolatos köszönetnyilvánítást.

Támogatás családoknak: ez a támogatás sohasem pénzbeli segély, hanem a lehetőségek szerint ruha, bútor, tüzelő vagy egyéb anyagok, ünnepek előtt csomagok adományozása a rászoruló családoknak.

Tanfolyamok szervezése: heti egy alkalommal varrótanfolyamot tartanak a munkanélküli anyák számára. Ezalatt más szülők gondoskodnak a gyerekek felügyeletéről. Tárgyalások folynak a Munkaügyi Központ Kirendeltségével, hogy a jövő évtől finanszírozzák a tanfolyam költségeit, így a tanfolyam képesítést is adna. Egyéb tanfolyamok beindítását is tervezik.

Az ötletek köre bővíthető, ami leginkább a szülők aktivitásának függvénye. Példaként említhető, hogy az egyik, fodrász szakmájú szülő ingyen vágja le a gyerekek haját.

Csoportonként egy munkanélküli szülőt alkalmaznak pedagógiai asszisztensként. Alkalmazásukhoz a Munkaügyi Központ bértámogatást ad. Az óvoda az innováció bevezetését megelőzően hat óvónőt, továbbá négy gondozót és két technikai munkatársat alkalmazott. Mivel a stáb a munkanélküli szülők alkalmazásával három fővel kiegészült, több idő jut arra, hogy a gyerekekkel egyénileg foglalkozzanak.

A tárgyi feltételek átalakítása

Az alapítvány anyagi támogatásából először a hátrányos helyzetű gyerekek optimális fejlődéséhez szükséges tárgyi feltételeket kellett megteremteni. Az udvar teljes átalakítását a szülők végezték. A leglátványosabb változást a fából készített játszótéri mászóakák jelentették. Az egyik, kivágásra ítélt fából kerti játékot faragtak. A többi játék elkészítéséhez az alapítványtól csak faanyagra való pénzt kaptak, a játékot szintén a szülők készítették el. A városi erdészettel sikerült megegyezni, hogy a tőlük kapott faanyagok árát a szülők és gyerekek ledolgozzák. Az óvónők tapasztalatai szerint a szülők nagy örömmel és egyre többen vesznek részt ezekben a munkákban. Ilyen módon a munkanélküli szülők is közösségbe kerülnek, fontosnak, produktívnak érzik magukat, hiszen saját gyerekeik körülményeit javítják. A régi mászókákat egy bölcsődének és néhány családnak ajándékozták. A városi önkormányzattól és helyi vállalatoktól – a koordinátor kapcsolatainak és aktivitásának köszönhetően – ingyen kaptak anyagokat és virágokat az új udvar kialakításához. A felújítási munkák anyagai így összesen 212 ezer forintba kerültek.

Az óvoda csoportszobáinak bútorait és felszerelését az új módszereknek megfelelően át kellett alakítani, vagy ki kellett cserélni. Ez nagyon fontos része a változásoknak, hiszen a gyerekeket körülvevő – nem csupán minő-

ségében, hanem jellegében is újszerű – környezet kialakítása kiemelt szerepet kap az innováció során.

Ennek megfelelően, átrendezéssel a régi bútorok egy része is felhasználható. Egy terem berendezésének magas színvonalú, teljes átalakítása, kicserélése 200 ezer forintba került. A teljes óvodát érintő berendezéscsere 650 ezer forintot igényelt. A legnagyobb költséget, 325 ezer forintot a három galéria kialakítása jelentette.

Az új szobaberendezés gyerekméretű, a gyerekek által is elérhető magasságú rakodó- és könyvespolcokból áll. A bútorokat nem a falak mentén, körben állították fel – mivel így középen egy nagy üres, kihasználatlan tér keletkezett volna –, hanem a polcok segítségével több részre, tevékenységcentrumra osztották fel a termet. Az óvoda berendezését az oktatási programban részt vevő szakemberek az óvónőkkel konzultálva tervezték meg. Nagyon fontos ugyanis, hogy a berendezés illeszkedjék a módszerhez. Az alapítvány segítséget nyújtott volna ahhoz, hogy felszereléseket hozzanak az USA-ból, amennyiben valamit nem lehet Magyarországon beszerezni. A komáromi óvodába azonban mindent Magyarországon vásároltak, illetve az óvodapedagógiai szakemberek tanácsai szerint csináltattak meg.

A másik nagy befektetést a játékok vásárlása jelentette: autókat, fajtékokat, babákat, babakocsikat, konstrukciós játékokat, kosarakat vásároltak 200 ezer forint értékben. Festékeket, anyagokat, ceruzákat, gyöngyöket stb. 100 ezer forintért vásároltak. Figyelembe véve, hogy az önkormányzati támogatásból 40 ezer forint jutott szakmai tárgyi eszközök és készletek beszerzésére, a 300 ezer forintos kiadás hihetetlenül nagy összegnek tűnik. A játékok beszerzése a lehetőségekhez mérten, a források felkutatásával, akár a családok segítségével évek alatt is elérhető.

Egészségügyi szolgáltató funkció felvállalása

A program, komplex természetéből adódóan, a célzott csoport felzárkóztatásának részeként az érintett gyerekek egészségügyi ellátásának javítását is célul tűzte ki. Ez magában foglalja az orvosi, fogászati ellátást és a helyes táplálkozást is. A tanév kezdetekor minden gyerek általános, illetve fogászati szűrővizsgálaton és kezelésen vett részt. Indokolt esetben logopédus, pszichológus és szakorvos munkáját is igénybe vették. Az orvosi ellátási programban jelentkező költség, a gyógyszervásárlási támogatással együtt összesen 50 ezer forintot tett ki. A gyerekek táplálkozásának kiegészítésére gyermekenként napi 23 forintot költenek, ami a teljes tanévre 250 ezer forintot tesz ki.

A családok bevonásának új formái

A 80 ezer forintos költséggel kialakított családi szobában rengeteg könyvet és játékot helyeztek el a polcokon. A gyerekek kötetlenül játszhatnak együtt a szülőkkel, a szülők egymással beszélgethetnek. A közösségi szoba kiala-

kítása egy olyan új, a magyar óvodákban eddig nem látott ötlet, amely valódi lehetőséget nyújt az óvónők számára a szülők megismerésére, bevonására, a közösség formálására. A szülők, hozzátartozók bármikor belátogathatnak a csoportszobába is, ahol a nevelőmunka folyik.

Az intézmény életének másik, új színfoltja a Családi Tanácsadó Testület, amelynek tagjai a gyerekek szülei közül kerülnek ki. A grémium feladata, hogy a nevelőtestülettel együtt folyamatosan megvitassa a modell működését, ötleteket adjon, segítséget nyújtson a finanszírozás megszervezésében. A jövőben a helyi közösség más képviselőit is be akarják vonni a testületbe.

Hogyan tovább?

A program első évében az alapítvány által biztosított körülmények között 1994 szeptemberétől 1995 februárjáig tartott a beruházások lebonyolítása, valamint az új modell módszereinek elsajátítása. Ez komoly erőfeszítést kívánt az alkalmazottaktól.

A második év nagy feladata a további finanszírozás megszervezése lesz. Annak érdekében, hogy a program hosszú távon működőképes legyen, májusban alapítványt hoztak létre, melyből a későbbiekben hozzá tudnak járulni a költségekhez. Az „Óvoda a családokért” alapítványt a szülők hozták létre, és az óvónők közül kerülnek ki a kuratórium tagjai. Az alapítvány működésének megindítása még csak folyamatban van, ezért nem lehet tudni, mekkora lesz a bevétel, de százezres nagyságrendű összegre számítanak. Igyekeznek megnyerni helyi vállalatok, magánszemélyek támogatását.

Az óvoda vezetői jótékonyági koncertet szerveztek az óvoda javára, amelynek védnöke a polgármester volt. Az önkormányzat ingyen a rendezvény rendelkezésére bocsátotta a Városháza dísztermét, valamint ingyen készítették el kétszáz meghívót. A Városháza minden segítséget megadott a rendezvény megszervezéséhez. A koncerten a Komáromi Zeneiskola, valamint az óvoda céljaival rokonszenvező zenészek léptek fel.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat helyi csoportja ígéretet tett arra, hogy a Soros Alapítvány támogatásának lejárta után rendszeresen fogja ruhával és élelmiszerekkel támogatni a családokat, valamint az óvoda céljaira rendelkezésre bocsájt egy mikrobuszt.

A koordinátor terveiben szerepel a munkanélküli szülők bedolgozói foglalkoztatásának megszervezése is.

A hosszú távú működtetés kulcsszereplője azonban maga az önkormányzat. Ezt felismerve az elkövetkező egy év során az óvoda vezetői intenzíven akarnak lobbizni, hogy tudatosítsák valamennyi önkormányzati képviselőben: ez az óvodai program egy olyan innováció, amelynek meg kell érnie évi 1 millió forintot egy 1 525 millió forinttal gazdálkodó önkormányzatnak.

Az óvoda vezetői az új tanév kezdetén meg akarják hívni az ügyben illetékes oktatási bizottságot, hogy kihelyezett ülésen ismerkedjen meg a régi-új intézmény által egy év alatt elért eredményekkel. Azt is tervezik, hogy rendszeresen írásban tájékoztatják a képviselőket a programról és az elért sikerekről.

A helyi televízió rendszeresen sugároz rövid filmeket az óvoda életéről, s tervezik az innováció bemutatását egy félórás műsor keretében.

Az innováció által elért eredmények nehezen mérhetők, de az óvoda presztízse jelentősen nőtt az eltelt egy év alatt. És ami ennél is sokkal fontosabb: igazi közösség alakult olyan emberek között, akik korábban szóba sem álltak egymással, s akik a társadalom periferiáján élnek. Az óvónők napi munkájuk során örömmel tapasztalják a gyerekek gyors fejlődését. Jellemző adat, hogy a logopédus közreműködése révén 12 beszédhibás közül 4 gyerek beszédhibája teljesen megszűnt, s a többieknél is látványos a javulás.

A program sikere nem várt konfliktusokhoz is vezethet. Az óvónők elmondása szerint az óvoda újszerű működésének híre rendkívül gyorsan terjedt a városban, jelentősen javult a szülők körében az óvoda megítélése. Ezt jól mutatja, hogy míg korábban minden jelentkezőt fel tudtak venni, addig az 1995–1996-os tanévben a betölthető 16 helyre 35-en jelentkeztek. Sok szülő még a város másik végéről is hajlandó lenne ebbe az óvodába járattatni a gyermekét. Természetesen csábítást jelentenek az alapítvány támogatásával feljavított tárgyi feltételek, és a jobb étkezés is. De az óvónők tapasztalatai és a szülők elmondása szerint az igazi vonzerőt nem a jobb környezet jelenti, hanem a program keretében megvalósuló új nevelési módszerek híre és nem utolsósorban a szülők bevonásával kialakult közösség. Az intézmény vezetői által kitűzött cél azonban a hátrányos helyzetű, lemaradással küzdő gyerekek felzárkóztatása, iskolára való felkészítése, a családok segítése, nem pedig egy „városi elit-óvoda” megteremtése. Ha továbbra is ennek a célkitűzésnek megfelelően kívánnak dolgozni, akkor a gyerekek felvételénél mindenekelőtt a szociális szempontokat kell figyelembe venni. Az óvoda vezetőinek le kell küzdeni azt a csábítást, hogy a tehetősebb szülők biztosabb anyagi háttérrel, több támogatással tudnak nyújtani a program finanszírozásához. Egy „elit-óvoda” jobb lobbipozíciója miatt nagyobb támogatásra számíthat az önkormányzati képviselőtestületben is. A felvétel kérdésében az óvoda vezetője dönt, aki, elmondása szerint, a szociális szempontok, családi állapot alapján kíván dönteni a felvételnél. Ezért nem csupán elbeszélgetnek a gyerekekkel és szüleivel, hanem lakásukon is meglátogatják majd a családokat.

Összegzés: dilemmák a modell alkalmazásában

A programkoordinátor elmondása szerint az volt a céljuk, hogy az együttműködés során olyan új modellt honosítsanak meg az önkormányzati intézményben, amely viszonylag kis költségigényű. Beindítása, de még inkább fenntartása nem állítja megoldhatatlan akadály elé az önkormányzatot. Ezért a program első évének tapasztalatai alapján módosítások szükségesek. A helyi költségvetés teherbíró képessége alapján nyilvánvaló, hogy a kitűzött célok mindegyikét nem lehet egyszerre megvalósítani, bármennyire kíváncsú lenne is. Ennek értelmében a jövőben ki fog maradni a programból az egészségügyi szűrés, illetve a táplálkozás javítása, mert ezek finanszírozása nem várható el az önkormányzattól akkor, amikor más intézmények bezárása ellen küzdenek.

Az eddigi tapasztalatok szerint nem mindenütt sikeres a munkanélküli szülők pedagógiai asszisztensként való alkalmazása. Egyrészt sok esetben nem látták el megfelelően a munkát. Másrészt az óvónők szakmai hiúságát sokszor sértette a „civiliek betolakodása”, ami konfliktusokhoz vezetett.

A szülők alkalmazásának csak akkor van értelme, ha az óvoda dolgozói ezt kifejezetten igénylik, és ők maguk megfelelő jelöltet találnak a posztra. Az önkormányzattal, valamint a Munkaügyi Központtal együttműködve ez a feladat megoldható, a közhasznú munka keretében úgy is betölthető, hogy nem jelent plusz kiadást az óvodának.

A program alapítványi koordinátora szerint a komáromi költségvetés „felültervezett”, s mivel ez volt a kísérleti év, semmilyen korábbi tapasztalatra sem támaszkodhattak. A fentiekben leírt költségek a jelenlegi tapasztalatok birtokában, jobb tervezéssel, illetve a prioritások átgondolásával jelentősen csökkenthetők.

Az innováció nagy erénye, hogy a program különböző és eltérő költségű elemei fokozatosan is bevezethetők.

Ha az alapítványi támogatás megszűnte után az önkormányzat nem ad a jelenlegi juttatáson felül semmilyen plusz összeget, akkor (a meglévő eszközökön, beruházásokon kívül) a modellnek csupán azon elemei vihetők tovább, amelyek kiadások nélkül fenntarthatók (az új nevelési módszerek forrásokhoz igazított alkalmazása, meglévő könyvek kölcsönzése stb.), de minden egyéb (koordinátor alkalmazása, kirándulások, előadások, egyéb szolgáltatások biztosítása) megszűnik.

A második lehetőség az, hogy az önkormányzat csupán szerény mértékben, néhány százezer forinttal növeli a támogatást. Ebben az esetben a rendelkezésre bocsátott források ismeretében az óvoda vezetésének prioritásokat kell felállítania a program különböző elemei között, és a lehetőségek szerint minél többet fenntartani közülük.

Amennyiben elhagyják az étkeztetés javítását és az orvosi ellátást, valamint közhasznú munka keretében oldják meg a szülők alkalmazását, úgy a program lényegének sérelme nélkül 600–700 ezer forint elkerülhetetlen kiadást jelent a program beindítása (oktatási költségek, a koordinátor bére). Amennyiben két óvodában működik a modell, a koordinátor két intézményben is elláthatja a feladatot. A felújítás, berendezés, játékvásárlás a lehetőségek szerint több év alatt is megvalósítható. A program beindítása miatt tehát az intézmény támogatását minimálisan 10 százalékkal kell növelni.

Ha az optimális finanszírozást alapul véve 2 millió forintos növekedéssel számolunk, ez a komáromi költségvetés összkiadásának alig több mint 0,1 százalékát teszi ki.

A program beindításának van ugyan egy nagyobb kezdeti költségigénye, ez azonban – a helyi lehetőségekhez alkalmazkodva – széthúzható akár évekre is, s így nem egyszeri kiadást jelent. Az épület felújítása nem mindenütt szükséges. Ahol mégis, ott a szülők intenzív bevonásával a költségek redukálhatók az anyagköltségre, és időben is széthúzható.

A programot nem kell feltétlenül egyszerre bevezetni valamennyi csoportban, így a kiadások évente egy újabb csoport bevonásával több tanévre is eloszthatók. Amikor az önkormányzat akármilyen kicsi összeggel is tá-

mogatni tudja az óvodát, egy kicsivel mindig tovább lehet lépni. Ennek a megoldásnak megvan az az előnye is, hogy az első csoportnál megszerzett tapasztalatok sokat segíthetnek a takarékoskodásnál, és az új csoportokba járó gyerekek szüleinek is lehetősége nyílik a program megismerésére.

Az óvónők oktatására szánt befektetés az egyik olyan kiadás, amelyet nem lehet elkerülni. Ha egy csoport programjának beindításakor két óvónő oktatását támogatják, akkor az egy szemeszterre jutó 60 ezer forint költség alig haladja meg az óvoda által oktatásra költött 40 ezer forintot. A Soros Alapítvány hosszabb távú célja, hogy elsősorban az óvónők továbbképzésének biztosításával támogassa a jelentkező önkormányzatoknál a program beindítását.

Globális összefüggések

Az általam vizsgált óvodai program 74 család életén keresztül több mint kétszáz embert érint, azaz a város szegény lakossága 10 százalékának életében hozott változást.

Komáromban, mint sok más kisvárosban a rendszerváltás után, a tartósan munkanélküliek gondjai jelentik az önkormányzat számára talán legégetőbb szociális problémát. Ezen a téren látványos javulás reálisan nem várható. Ellenkezőleg, a helyi önkormányzat által ellátottak száma folyamatosan emelkedni fog, mivel egyre többen kerülnek ki a munkaügyi ellátási rendszerből. Így a helyi önkormányzatnak fel kell készülnie az ezzel kapcsolatban várhatóan felmerülő gondok kezelésére.

Mindenki számára nyilvánvaló, hogy a segélyezés – ami egyébként fel-emésztí az önkormányzatok szociális célokra fordítható keretének nagy részét – nem elégséges ahhoz, hogy kezelni tudják a tartósan munkanélküliek szociális problémáit. Erre a felismerésre alapozva helyi szinten is meg kell találni a lehetséges kitörési pontokat: új módszerek alkalmazásával a szociális feszültségeket enyhítő szolgáltatási hálózatot kell kiépíteni. Ennek a szolgáltatási hálónak egymástól eltérő karakterű, de végeredményben egymást erősítő és kiegészítő elemekből kell kiépülnie. Ez a struktúra nem teremthető meg egyik napról a másikra, hanem – a rendelkezésre álló szűkös anyagi források tervezett felhasználásával – csak egymásra logikusan épülő lépések eredményeképpen.

Az említett innovációs módszer a kiépítendő helyi szociális konfliktuskezelő struktúra egy lehetséges eleme: egy tradicionális intézmény olyan új feladatokat vállal, amelyek kívül esnek korábbi tevékenységén. Az újszerű megközelítés központi eleme, hogy a szociális problémákat a szociális intézményi struktúrán kívüli eszközökkel kezelik. A kitűzött célok ugyanis integrálhatók más típusú aktivitásokba – a komáromi esetben az oktatási szférába.

Az innováció komplex megközelítési módszerét bizonyítja, hogy egyszerre törekszik választ adni a családok szociális, pénzügyi, egészségügyi, munkával stb. kapcsolatos problémáira.

Az innováció három szereplője közül a kezdeményező alapítvány nem-

csak a kezdeti pénzügyi háttér biztosításában vállal szerepet, hanem már működő innováció (know-how) átadásában is. Bár az innováció nem az intézményt fenntartó helyi önkormányzattól indult ki, az intézmény szakmai önállóságának biztosítása nem csupán a konkrét innováció, hanem a jövőben a szociális konfliktusok kezelésére helyi szinten kialakítandó struktúra kulcsfontosságú eleme lehet. Az egymástól függetlenedett, eltérő szintek közötti együttműködés, koordináció ugyanakkor magát a struktúrát erősíti.

Az innováció központi szereplője az intézmény, hiszen a másik két szereplő által biztosított körülmények között kell kialakítania újszerű működését. Az innováció elsősorban az intézmény humán erőforrására, az abban rejlő kihasználatlan lehetőségekre épít.

Az innováció segítségével – amint a komáromi példa is mutatja – gyorsan és látványosan lehet eredményt felmutatni: egyszerre változik meg a nevelési munka, és jelennek meg az intézmény szolgáltatásai a családok számára. Ezt a szerepet más esetben csak egy jelentősen magasabb költségigényű intézmény tölthetné be, amely azonban minden bizonnyal képtelennek bizonyulna arra, hogy ilyen típusú közösséget alakítson ki, valamint hogy a jelen tanulmányban elemzett „családközel” és „családcentrikus” közelítéssel dolgozzon.

Nehéz lenne pontosan meghatározni azt a kézzelfogható anyagi hasznót, amelyet az önkormányzat megtakaríthat ezzel az innovációval. A valódi kérdés inkább az, hogy van-e tényleges helyi akarat az ilyen és ehhez hasonló problémák kezelésére. Ha az önkormányzati akarat adott, akkor ez az innováció lehet az egyik lehetséges válasz a napjaink valósága által felvetett kérdésekre.

AZ ESÉLY REPERTÓRIUMA (1995)

TANULMÁNYOK

- Barr, Nicholas: Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában (A Világbank kiadványa) (1. rész) 1995/1
- Barr, Nicholas: Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában (2. rész) 1995/2
- Berend T. Iván: Átalakulás a világ gazdaság periferiáin 1995/5
- Castel, Robert: Előszó. A tulajdon társadalmazása I. 1995/6
- Csáki György–Orosz Éva: Az államháztartás reformja: csak az elosztás? 1995/3
- Ferge Zsuzsa: Az átmenet társadalma 1995/4
- Ferge Zsuzsa: A magyar segélyezési rendszer reformja 1995/6
- Juhász Gábor: A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újrashabályozása elé 1995/3
- Kertesi Gábor: Cigány foglalkoztatás és munkanélküliség a rendszerváltás előtt és után 1995/4
- Nyilas Mihály: Mi történt a svéd modellel? 1995/6
- Somlai Péter: Bizonytalanul (A családok helyzete Kelet-Közép-Európában) 1995/2
- Széman Zsuzsa: A banki szektor munkaerőpolitikája és az idősek 1995/1
- Taylor-Gooby, Peter: A posztmodernizmus és a szociálpolitika: Nagy ugrás visszafelé? 1995/2
- Townsend, Peter: A szegénység Kelet-Európában – a világméretű polarizáció legutóbbi megnyilvánulása 1995/5

MAGYAR VALÓSÁG

- Diósi Ágnes: Identitásválság és etnikai újraazonosulás kisebbséghez tartozó állami gondozott gyerekek és nevelőszülők körében 1995/4
- Győri Péter: Eladósodott társadalom. Fővárosi díjhátralékok 1984–1994. I. rész. 1995/1
- Győri Péter: Eladósodott társadalom. Fővárosi díjhátralékok 1984–1994. II. rész. 1995/2
- Horváth Lajos: Menedékesek Nagyatádon 1995/3
- Kassai Melinda: A gyermekkorban elszenvetett, családon belüli erőszak szerepe az életút későbbi alakulásában 1995/4
- Krémer Balázs: Cigányutak a vállalkozások kalandos világában 1995/1
- Murányi István: A tájékoztatás szerepe az orvos–beteg kapcsolatban 1995/6
- Orosz Jolán: „A szabadság rád fagy” 1995/5
- Pik Katalin: Kik a hajléktalanok, és mit tehetünk értük? 1995/5
- Rácz József–Hoyer Mária: Fiatalkori devianciák és kortárs csoportok 1995/3
- Tardos Katalin: Tartós betegek kiszorulása a munkaerőpiacról 1995/2

~~A SZOCIÁLIS MUNKA MODELLE~~

Kersting, Heinz J.-Riege, Marlo: A szociális munka és a szociálpedagógia professzionalizálása Németországban 1995/1

Vizsolyi Ákos: A segítség útjai 1995/1

Zastrow, Charles: Mit tegyünk, hogy a szociális munka élvezetes hivatás legyen? (1. rész) 1995/1

Zastrow, Charles: Mit tegyünk, hogy a szociális munka élvezetes hivatás legyen? (2. rész) 1995/5

ESETTANULMÁNY

Lőrincz Norbert: Szociális munkások az utcán, a prostituáltak között 1995/1

GYERMEKVÉDELEM

Herczog Mária: A nevelőszülő helye és szerepe a gyermekvédelemben 1995/2

Szöllősi Gábor: A gyámhatóságok szociális segítő tevékenységének empirikus vizsgálata 1995/2

SZOCIÁLIS MUNKA OKTATÁS

Budai István: Lépések az európai szellemiségű szociális képzés irányába 1995/3

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETÉBŐL

Hitchins, Keith: Önszegélyező egyletek Magyarországon 1830 és 1941 között 1995/3

HÍREK, INFORMÁCIÓK

Széman Zsuzsa: A kábítószeres egy fának is tehet fogadalmat 1995/3

CIVIL TÁRSADALOM

Az állami és önkormányzati szervek kapcsolata a nonprofit szektorral a Népjóléti Minisztérium példáján 1995/6

Varsányi Erika: Variációk a változás témájára 1995/4

INTERJÚ

A halál és az élet tényei. Pilling János tanatólógussal beszélget Lévai Katalin 1995/4

Ágostonné Alpár Vera: Daganatos gyermekek két magyar intézményben 1995/5

RECENZIO

Wagner Ferenc: Adalheid Stein Szociálterápiás szerepjáték c. könyvének ismertetése 1995/4

KITEKINTÉS

Bíró Albin-Bíró A. Zoltán: Elszegényedési jelenségek a Csíki-medencében 1995/6

Az ESÉLY-repertórium (1989–1994) 1995/3



Múlt és Jövő Zsidó kulturális folyóirat

Az évente négyszer jelentkező tematikus számaink korlátozott példányban a szerkesztőség címén megrendelhetők:

91/3 Soá (Holocaust) összeállítás, **91/4** A zsidó nő (Párkapcsolatok, a család, szerelem, **92/2** Jeruzsálem, az örök város, **92/3** 1492–1992 Kiűzetések kora, **92/4** Gyereknevelés, új oktatási intézmények, **93/1** Si-vatag és egyistenhit, zsidó népzene, **93/2** A zsidó Budapest, **93/3** Monarchia (Bécs, Budapest, Prága), **93/4** Cionizmus (Elmélet, Történelem, Szociográfikus körkép), **94/1** Debrecen, Szarajevó, **94/2** Magyar Holocaust különszám, **94/3** „...és béke?” (izraeli–arab kapcsolatok), **94/4** A magyar kultúra veszteségei a holocaustban, **95/1** Balkán

A folyóirat kapható egyes könyvesboltokban és hírlapkioszkokban, de legbiztosabban előfizetéssel (*díja egy évre 650 Ft postaköltséggel, egyes számok ára 148 Ft plusz postaköltség. Külföldre 40 \$, Erdélybe, Vajdaságba, Felvidékre: kérésre ingyen lehet hozzájutni.* A *Múlt és Jövő* számlaszáma: **Dunabank Rt. 217-98955-2444**, vagy Money Order útján a Rolero Corporation, 135 Madison Ave. New York, N.Y. 10022 címre. Szerkesztőségi cím: *Múlt és Jövő*: 1525 Bp. 114 Pf. 10/55.

A *Múlt és Jövő* 1994-ben könyvkiadót is alapított *Múlt és Jövő Könyvek* néven.

Első kiadványaink: *Magosh M. György: Vadfa* (A debreceni zsidóság történelmi szociográfiája) 385 Ft / 10 \$, *Asher Cohen: Soá* (a Cserépfalvi Kiadóval közösen) 250 Ft / 6 \$, *Scheiber Sándor Könyve* (válogatott beszédek) 1000 Ft / 20 \$, *Forrai Eszter (Párizs): Válogatott versek* 280 Ft / 6 \$, *Röhrig Géza: Hamvasztókönyv* 320 Ft / 8 \$

Előkészületben: 1995 első negyedére tervezett megjelenéssel: *Simon Peresz: Az Új Közel-Kelet*. (A világhírű, frissen Béke-Nobel díjat kapott politikus valóság-álma a régió felemelkedéséről és közelgő békéjéről.) 550 Ft / 15 \$.

E SZÁMUNK SZERZŐI

Andor Mihály – szociológus
MTA Szociológiai Intézete

Castel, Robert – szociológus
EHESS (École des Hautes Études en Sciences Sociales)

Csoba Judit – szociológus
KLTE, Debrecen

Fábián Katalin – szociológus
a Syracuse-i Egyetem ösztöndíjasa

Ferge Zsuzsa – szociológus, tanszékvezető egyetemi tanár
ELTE Szociálpolitikai Intézete

Gyulavári Tamás – jogász
SZDSZ Emberjogi Bizottsága

Lévai Katalin – szociológus
KLTE, Debrecen

Straussman, Jeffrey D. – szociológus professzor
Syracuse University, Maxwell School
