

TANULMÁNYOK

- 3 **Gyulavári Tamás:** Az Európai Közösséghez való csatlakozás hatása a spanyol szociális védelem rendszerére
- 32 **Gyekiczky Tamás:** Illúzióvesztés
- 51 **Gosztonyi Géza:** Ki fizeti a révészt?

MAGYAR VALÓSÁG

- 67 **Fábián Gergely:** A természetes védőháló és működésének néhány sajátossága Nyíregyházán
- 76 **Tenczer Tamás:** Veszélyeztetettség és kriminalitás a gyermek- és ifjúkorban

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETÉBŐL

- 86 **Ulicska László:** A munka mint büntetés

SZOCIÁLIS MUNKA

- 92 **Hordós László Tibor:** Dilemmák a szociális munka etikájának oktatásával kapcsolatban

Gyulavári Tamás

Az Európai Közösséghez való csatlakozás hatása a spanyol szociális védelem rendszerére*

I. Bevezetés

A spanyol szociálpolitika rendszerének változásai több szempontból is tanulsággal szolgálhatnak a magyar szociálpolitika kutatásával foglalkozó szakemberek számára. Egyfelől azért, mert Spanyolország alig több mint tíz éve került az európai integráció tagjai közé, mint a közösség egyik legelmaradottabb tagállama. Spanyolország – Magyarországhoz hasonlóan – csupán a felvételt megelőző rövid időszakban építette ki demokratikus intézményrendszerét. De gazdasági elmaradottsága, politikai rendszerének „előélete” alapján is az olyan EU-tagállamok közé tartozik, melyek leginkább hasonlatosak Magyarországhoz. A csatlakozási folyamat során szerzett tapasztalatok a nyilvánvaló hasonlóságok révén alkalmassá teszik Spanyolországot arra, hogy példáján keresztül előre feltérképezzük a csatlakozási folyamat várható hatásait, következményeit a szociális védelem egyes területeire.

Spanyolországban az Európai Integráció folyamatával kapcsolatban nem sikerült a társadalomban tudatosítani azt, hogy a gazdasági konvergencia európai jelenségét nemzeti szinten a szociális védelmi rendszert átfogó reformjának kell kísérnie. A Maastrichti Szerződés aláírását követően az Izquierda Unida (IU) elnevezésű baloldali párt kampányt folytatott annak tudatosításáért, hogy a makroökonómiai célok által vezérelt európai egységesítés nem terjed ki a szociális védelem alrendszerére, és ez komolyan akadályozza a szociális védelem erősítését. Nem szabad tehát megfeledkezni az integrációs folyamat elemzésekor a szociális dimenzióról. Nem elegendő azt vizsgálni, hogy milyen közvetlen kötelezettségek erednek az integrációhoz való csatlakozásból. Alapos vizsgálatot igényel az is, hogy az EU-tagság által meghatározott gazdasági, politikai környezet milyen reformlépésekre készíti a nemzeti jogalkotást.

* A tanulmány a Kormány Integrációs Stratégiai Munkacsoport (ISM) Szociális Védelem Kutatócsoportjának támogatásával készült.

Az utóbbi években Spanyolországban a legtöbb vita az államháztartási hiány csökkentése körül folyt. Abban mind a kormány, mind pedig az aktuális ellenzék egyetértett, hogy elkerülhetetlen a központi állami kiadások mérséklése. A tarthatatlanná váló hiány miatt az EU illetékes szervei is egyre fokozottabban hívták föl a figyelmet a problémára. A szakszervezeti mozgalmak természetesen elfogadhatatlannak tartják a szociális kiadások lefagyasztását. Magyarország mintegy kísérleti laboratóriumként használhatja a spanyol példát annak tanulmányozására, hogy milyen elvárásokkal, gazdasági és politikai folyamatokkal, valamint külső nyomással kell számolnia egy gazdaságilag elmaradott EU-tagállamnak a külső és belső eladósodás kezelésénél.

Az összehasonlító szociálpolitikai kutatások az elmúlt két évtizedben szinte teljesen elhanyagolták a spanyol – de ugyanígy a portugál és a görög – szociálpolitika rendszerének vizsgálatát. Ennek elsődleges oka minden valószínűség szerint a szociális kiadások korábban tapasztalt alacsony szintjében rejlett. Az utolsó évtizedben már nem helytálló ez az érvelés, mivel a szociális kiadások tekintetében lassan ezek a tagállamok is megközelítik az OECD államok szintjét.

Spanyolország politikájának azért is különösen fontos figyelmet szentelni, mert ott, egy totalitáriánus rendszer romjain nem egészen húsz esztendeje kezdtek meg a jóléti állam kiépítését. Ez a történelmi örökség érezhetően hatást gyakorolt a politikai döntési mechanizmusokra, hiszen az érdekcsoportok sokáig alig kaptak teret érdekeik érvényesítésére.

Fontos jellemzője a spanyol átalakulásnak, hogy csak az utóbbi néhány évben alakult ki tényleges párbeszéd a szociálpolitika jövőjéről az egyes szereplők között. Az 1995-ben lezajlott parlamenti választások központi témája a nyugdíjrendszer átalakítása volt. Mára igen intenzív vita alakult ki a leglényegesebb szociális kérdésekről a politikai pártok, valamint az érdekcsoportok és más érdekcsoportok között.

A tanulmány célja, hogy mindezen szempontok figyelembevételével fel tárja a spanyol szociálpolitika legutóbbi évtizedének alapvető tanulságait. Ezek egyfelől előrevetítik az esetleges magyar csatlakozáskor eldöntendő kérdéseket, másfelől pedig következtetni engednek olyan folyamatokra, amelyekre az Európai Unió csak indirekt módon hat.

II. A spanyol jóléti állam és az európai integráció az új Európában

Spanyolország számára az Egyesült Európa eszméje egyet jelent az ország modernizációjával. A spanyol „rendszerátalakítást” levezénylő politikai elit körében általános volt az a meggyőződés, hogy az ország elmaradottságát csak az Európához fűződő kapcsolatok újjáépítésével lehet leküzdeni. Az általánosan elfogadott nézet szerint a politikai és gazdasági elmaradottságért elsősorban az az évszázadokon keresztül folytatott politika a felelős, amely elszigetelte a félszigetet Európától. Az Európai Közösséghez¹ való csatlakozásra úgy tekintettek, mintha az varázsűtésre véget vethetne az évszázados

elszigeteltségnek. Ezt a hitet erősítette az Európai Közösségnek a spanyol csatlakozási kérelmet 1962-ben elutasító határozata.² Az Európa-párti tábor hangja különösen felerősödött Franco 1975-ben bekövetkezett halála után.

Az Európához csatlakozás euforikus hangulatát hamar lehűtötte a csatlakozási tárgyalások során tapasztalt kemény gazdasági alku. A szocialista kormánynak be kellett látnia, hogy az integráció komoly áldozatokkal jár, hiszen jó néhány iparág újjászervezését teszi elkerülhetetlenné. Más szektorok esetében pedig a csatlakozás után még hosszú évekre lesz szükség ahhoz, hogy élvezhessék a gazdasági integrálódás nyújtotta előnyöket. A csatlakozási tárgyalások legfontosabb tapasztalata a tárgyalásokat levezénylő szocialista vezetők számára annak megismerése volt, hogyan is működik a Közösség, milyen kötelezettségek terhelik a belépő tagállamot egy működő gazdasági integrációban, főleg pedig az, hogy miként lehet hosszú távú előnyökre szert tenni a rövid távon adott engedményekkel.

Végső soron spanyol kormányt³ a tárgyalások megerősítették abban a hitében, hogy az integráció politikai és gazdasági mérlege kedvező Spanyolországra nézve, és ez az egyetlen járható út az ország modernizációjához.

1. Modernizáció és integráció

A spanyol kormány az EK-tagságot a spanyol gazdaság átalakítására használta fel, mintegy a „gazdasági alkotmány” módosításának eszközeként. A csatlakozás ugyanis legitimálta a szocialista kormány liberalizációs és modernizációs csomagját. A pénzügyi szektor liberalizációjával kapcsolatos vitákat például teljes mértékben fölöslegessé tették a szigorú közösségi szabályok, amelyeket a csatlakozás után Spanyolországban is alkalmazni kellett.

Ezt a spanyol kormányzati stratégiát erősítette a csatlakozási időszakkal egybeeső spanyol gazdasági fellendülés, amely kedvező körülményeket teremtett a modernizációs intézkedések keresztülviteléhez, és ellensúlyozta a csatlakozás tagadhatatlan negatív hatásait. A GDP az 1986 és 1990 közötti időszakban évente átlagosan 4,5 százalékkal nőtt. Az egy főre jutó GNP 1987-ben a Közösség átlagának 70 százaléka volt, de 1991-re annak 79,8 százalékára növekedett. A kedvező gazdasági folyamatokból általánosan arra következtek, hogy a gazdaság fellendülése a Közösséghez való csatlakozás egyenes következménye. Ebben a gazdasági klímában az integráció negatív hatásai nem váltak nyilvánvalóvá a választók számára, ami hozzájárult az integrációt lelkesen támogatók táborának további növekedéséhez. Mindezek a körülmények lehetővé tették, hogy az integrációs tagság a spanyol gazdaságpolitika legfőbb legitimációs forrásává, Spanyolország pedig a további integráció lelkes hívévé váljék.

Az új gazdasági környezetben a kormány két eszközzel igyekezett növelni a gazdasági szereplők versenyképességét. Az egyik az inflációellenes politika volt. A társadalompolitikai szempontból lényegesebb intézkedés a keresetkiáramlás visszaszorítása volt, amit a szakszervezetekkel való megállapodással szerettek volna megvalósítani. A kormány restriktív bérpolitikája szociális feszültségeket okozott, amelyek 1988 decemberében általános sztrájkba tor-

koláltak. Ezért a kormány 1991 tavaszán keretegyezményt hozott létre,⁴ amely a megalapozott gazdasági növekedés biztosítása érdekében megkísérelte stabilizálni az árakat, féken tartani a keresetek növekedését, csökkenteni az államháztartási kiadásokat, és növelni a munkaerőpiac rugalmasságát. A szakszervezetekkel azonban nem sikerült megkötni a társadalmi megállapodást, így a kormány tovább folytatta megkezdett gazdaságpolitikáját, és a szakszervezeteket okolta a gazdasági problémákért.

A szocialista kormány társadalompolitikáját érő bírálatok élet kezdetben tompította az EK-tagság kérdésében kialakult össztársadalmi konszenzus. A kilencvenes évek elején azonban fokozatosan szétfoszlott ez a társadalmi megegyezés. Az integráció egyik legfontosabb gazdasági következménye az európai gazdasági folyamatokhoz való kapcsolódás volt, amelynek a pozitívumok mellett megvolt az a visszavonhatatlan következménye, hogy a viszonylag gyenge, tőkehiányos spanyol gazdaság jelentős mértékben függővé vált a külföldi tőkebefektetésektől. A korábbi stratégia, azaz a belső gazdasági liberalizáció és modernizáció, valamint az EK-tagságból eredő intézkedések összekapcsolása, illetve az utóbbinak legitimációs forrásként való felhasználása egyszeriben összeomlott. A kilencvenes évek elején tapasztalt európai gazdasági válság meghozta Spanyolország számára a kijózanodást. A külföldi befektetők tömegesen vonultak ki a spanyol tőkepiacról, az ezt követő rohamos gazdasági hanyatlás⁵ pedig egyértelműen az európai integráció gazdaságpolitikai következményeire volt visszavezethető. A gazdasági válság nyilvánvalóvá tette a spanyol választók számára a spanyol gazdaságnak a gyengeségéből fakadó kiszolgáltatottságát és a tagság árát.

1. táblázat

Gazdasági összehasonlítás

	GDP növekedés		Egy főre jutó GDP (%)		Munkanélkü- liség (%)		Adósságálló- mány a GDP százalékában		Infláció (%)	
	Spa- nyol	EK	Spa- nyol	EK	Spa- nyol	EK	Spa- nyol	EK	Spa- nyol	EK
1981	-0,2	-	74,2	100	14,4	7,7	-	-	14,6	-
1982	1,6	-	73,4	100	16,3	9,0	-	-	14,4	-
1983	2,2	-	73,5	100	17,8	9,9	-	-	12,2	-
1984	1,5	-	73,4	100	20,6	10,7	39,9	56,4	11,3	-
1985	2,6	-	72,8	100	21,8	10,8	45,2	59,1	8,8	-
1986	3,2	-	72,5	100	21,1	10,7	46,2	60,0	8,8	-
1987	5,6	-	74,7	100	20,4	10,3	46,7	61,5	5,3	-
1988	5,2	-	75,7	100	19,3	9,7	42,9	61,0	4,8	-
1989	4,8	-	76,9	100	17,1	8,9	44,2	60,3	6,6	-
1990	3,6	-	77,8	100	16,1	8,4	44,5	60,3	6,7	-
1991	2,4	-	79,0	100	16,3	8,6	45,6	61,8	5,9	-
1992	0,8	-	77,6	100	18,4	9,5	46,4	63,4	5,9	-
1993	-1,0	-	73,9	100	22,7	-	-	-	4,9	-

Forrás: Eurostat Data.

Az EK-tagság tehát a kilencvenes évek elejének gazdasági visszaesése

miatt nem legitimálta többé a spanyol kormány gazdaságpolitikáját. Sőt, éppen ellenkezőleg: hirtelen fordulattal egyfelől a társadalmi elégedetlenség, másfelől pedig a baloldali pártok és a szakszervezetek támadásainak forrása lett az EK-tagság. Az utóbbiak véleménye szerint a Maastrichti Szerződés csak ürügy volt arra, hogy a kormány „megpuhítsa” a közvéleményt, és keresztülvigye a munkavállalók jogait csorbító csomagot. Először történt meg ekkor a spanyol EK-kapcsolatok történetében, hogy széles körben megkérdőjelezték az EU-tagság értelmét és társadalmi hasznát.⁶ Ez, a politikai közhangulatban bekövetkezett fordulat azonban nem vonta maga után a gazdaságpolitika lényeges pontjainak korrekcióját, mivel a gazdaságpolitika központi elemeit illetően minden parlamenti képviselőcsoport⁷ egyetértett. Bár alapvető fordulat nem következett be, ám ez az attitűdváltozás nem hagyta érintetlenül a spanyol EU-politikát. Az EU-tagsághoz fűzött spanyol álom szertefoszlása a kilencvenes évek elején arra kényszerítette a kormányzó erőket, hogy megkíséreljék demonstrálni a választók előtt: a kormány mostantól mindent elkövet azért, hogy Spanyolország a lehető legtöbb előnyhöz jusson az integrációból.

2. Az EU-tagság a mérlegen

Spanyolországban az EU-tagságból eredő hasznai és kárai elemzésénél tisztázni kell, hogy a spanyol csatlakozási kérelem elsődleges motivációja politikai és nem gazdasági természetű volt, emiatt háttérbe szorultak a tisztán gazdasági szempontok. A tagság lehetséges következményeit tehát nem a szigorúan vett gazdasági előnyök és hátrányok oldaláról vizsgálták. A tagság mellett szóló döntő érv az volt, hogy az integrációba való betagozódás megszilárdítja majd a demokratikus politikai berendezkedést. Magyarán szólva az integráció eredményeként leszűkül majd a hazai politikai szereplők mozgástere, és kölcsönös függőség jön létre a közösség intézményei és a spanyol politikai intézményrendszer között. Spanyolországban a demokratikus berendezkedés legfőbb garanciájának tekintették az európai integrációban való részvételt.

A csatlakozási tárgyalások gazdasági tekintetben a piacok kölcsönös megnyitására koncentráltak,⁸ ez azonban iparágak egész sorát érintette hátrányosan, hiszen képtelenek voltak lépést tartani a német és a francia versenytársakkal. A kényszerű eredmények, amelyeket a csatlakozási tárgyaláson tettek a mezőgazdasági export terén, komoly érvágást jelentettek a szűkös kilencvenes esztendőkből.

A spanyol kormány ezért 1992-től arra kényszerült, hogy új stratégiával kísérelje meg kedvezőbbé „varázsolni” a tagság gazdasági mérlegét. Ezt a stratégiát két kérdés köré építették. Egyrészt megkíséreltek létrehozni egy megújított közösségi újraelosztási rendszert. Ez nem azt jelentette, hogy pusztán elégedetlenek voltak a támogatások összegével (2. táblázat); törekvéseik elsősorban az újraelosztási rendszer reformjára és alapvető uniós alapelvként történő deklarálására irányultak. Az ehhez szükséges források biztosításához pedig fokozottan igénybe kívánták venni a potenciális jövődöbéli

EU-tagok erőforrásait, s ezt mint alapvető stratégiai célt akarták érvényesíteni az új tagok csatlakozási alkúinál.

2. táblázat

Spanyolország részesedése EU-forrásokból (millió ECU)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
EAGGF garancia	-	-	1993,1	1910,7	2089,5	2459,9	3567,7
EAGGF támogatás	-	-	65,6	252,5	188,8	506,9	557,5
Európai Regionális Fejlesztési Alap, ERDF	-	-	535,4	889,7	1063,0	1576,9	1995,3
Európai Strukturális Alap, ESF	-	-	297,3	494,8	408,3	818,6	814,6
Visszatérítések	-	-	115,9	118,0	122,1	123,0	68,0
Egyéb	-	-	56,1	57,8	39,4	38,5	542,1
Összes							
támogatás	788,3	1355,9	3063,2	3723,0	3910,9	5523,4	7567,6
Hozzájárulás	853,0	1056,6	1817,1	2281,7	2951,9	3764,8	5031,7
Egyensúly	-64,7	299,2	1246,1	1141,3	959,0	1758,6	2535,9
EU-költségvetés százalékában	2,26	3,82	7,25	8,11	8,38	9,62	12,9
Visszatérítési mutató	94,42	128,32	168,58	163,17	132,49	146,17	150,41

Forrás: Court of Auditors.

In: Carlos Closa: *National Interest and Convergence of Preferences.*

3. A spanyol offenzíva az EU-támogatások ügyében

A fentiekben elemzett belpolitikai okok miatt a spanyol kormány lépéskényszerbe került, hiszen bizonyítania kellett választói számára a tagság gazdasági eredményeit, illetve azt, hogy mindent megtesz a hasznok maximalizálásáért. Ennek már volt előzménye, hiszen közvetlenül a spanyol csatlakozás után a korábbiánál bőkezűbb, úgynevezett újraelosztási politika⁹ kikényszerítése érdekében több elemből álló stratégiát igyekeztek megvalósítani. Az első látványos eredmény az volt, hogy a strukturális alapokból Spanyolország már közvetlenül a csatlakozás után támogatásban részesült, holott jó néhány tagállam azzal érvelt, hogy az átmeneti periódusban¹⁰ költségvetési egyensúlyra kell törekedni az új tagokkal kapcsolatban.

A Strukturális Alap közvetlen pénzbeli támogatással igyekezett gazdasági fejlődést stimulálni a közösség elmaradott területein, függetlenül attól, hogy az adott terület gazdagabb vagy szegényebb tagállamban található-e. Ilyen támogatásra jogosult területnek minősült egész Portugália és Görögország. Ugyanakkor a támogatás sok mezőgazdasági területet érintett – így a spanyol Extremadurát és Andalúziát –, de a tehetősebb országok egyes régióit is. A Strukturális Alap legfontosabb eleme az Európai Regionális Fejlesztési Alap, amely a tagállamokkal közösen kizárólag olyan projekteket támogat, amelyek már kaptak állami támogatást. A Strukturális Alapok működését ért legfőbb

spanyol kritika arra vonatkozott, hogy ez a támogatási rendszer a szereplők (támogatási csatornák) nem kívánatos túlburjánzásához vezet.¹¹ Kifogásolták azt is, hogy a szaporodó támogatási csatornák összemossák a pontosan körülhatárolt támogatási kritériumokat, s ez túl nagy diszkrecionális döntési jogkörhöz juttatja a Bizottságot. Ennek egyenes következménye egyrészt a tagállamok közötti állandó féltékenység, másrészt a regionális kormányzatok túlzott megerősödése, ami gyengíti a központi kormányzat pozícióit.

Az utóbbi jelenség különösen aggasztja a spanyol kormányt, hiszen az alkotmány egységes államként definiálja ugyan Spanyolországot, valójában azonban az alkotmányos struktúra inkább a föderalisztikus berendezkedésre emlékeztet.¹² A 17 „Autonóm Közösség” sok feszültség forrása volt Spanyolországban. Katalónia és a baszk terület vezetősége úgy tekint az európai integráció folyamatára, mint a Madridtól való függetlenedés eszközére. Mindezek alapján érthető, hogy Madrid minden tőle telhetőt elkövetett annak érdekében, hogy ezek az Autonóm Közösségek ne juthassanak az ő megkezdésével jelentős támogatáshoz Brüsszelből.

Spanyolország mindezekről függetlenül kezdettől fogva azt akarta elérni, hogy növekedjék a strukturális alapok nagysága. Azzal érvelt, hogy az egységes európai piac létrehozására irányuló további lépésekkel együtt meg kell tenni azokat a szükséges intézkedéseket is, amelyek a kevésbé tehetőrs országokban semlegesítik az egységes piac (SEM) negatív hatásait.¹³ Bár a stratégia sikerét jelzi, hogy 1988 és 1992 között megduplázódott az alapok vagyona (7 milliárd ECU-ról 14 milliárdra), a spanyol politikai vezetés mégis elégedetlen volt. Ennek oka az, hogy a spanyol stratégiák elsősorban nem konkrét összegekben és költségvetésekben dolgoztak, hanem átfogó alapelvekben, amelyek újraelosztási szemlélettel itatnák át a költségvetési tervezést. Az egységes európai piac működése ugyanis veszteségeket okoz a szegényebb és relatív többletet a gazdagabb tagállamoknak. Mindezek a folyamatok pedig nemhogy a tagállamok fejlettségbeli különbségeinek csökkenéséhez, hanem éppen ellenkezőleg, azok mélyüléséhez vezetnek majd. Az ezzel együtt járó szociális feszültségeket pedig csak olyan átfogó – regionális fejlesztési és strukturális korrekció – politikával lehet megelőzni, amely csökkenti a veszteségek és hasznok eloszlásában mutatkozó különbségeket.

Ezeket az elveket tükrözte a Maastrichti Szerződéssel kapcsolatban képviselt spanyol álláspont, ahol a szociális kohézió uniós alapelvként való elismertetésért szálltak síkra. A spanyol érvelés innovatív természete abban rejlett, hogy az addig általánosan elfogadott regionális megközelítés helyett az államok közötti felzárkóztatásra helyezte a hangsúlyt. Eszerint a kohéziós alapelvet mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldal tervezésénél szem előtt kellene tartani. Ennek érdekében növelni kellene a strukturális alapok által a szegényebb tagállamokban elköltött összeget.

A bevételi oldallal kapcsolatban fölvetették, hogy a fogyasztási adók alapján fizetendő közösségi hozzájárulás számítási módja a szegény államokat sújtja, míg a gazdagabbak számára kedvező.¹⁴ A spanyol kormány ugyanis (a magas belső fogyasztás miatt) attól tartott, hogy két éven belül Spanyolország közösségi – főként a fogyasztási adóból származó – befizetési meghaladják majd a közösségi költségvetésből származó támogatások összegét.

A közösségi költségvetés rendszere ekkor úgy működött, hogy a „Szegény Négyek” esetében a közösségi hozzájárulás egy főre jutó, GNP-hez viszonyított aránya jóval meghaladta az összes többi tagállam azonos mutatóit.¹⁵ Éppen ezért javasolták a bevételi források kiegészítését egy olyan új elemmel, amely a tagállamok relatív gazdasági erejét venné figyelembe.

A harmadik javaslat egy olyan új Kohéziós Alap létrehozására vonatkozott, amelyben csak a „Szegény Négyek” – Görögország, Írország, Spanyolország és Portugália – részesednének. A közösségi támogatás szükségességét a spanyolok az alábbi érveléssel támasztották alá: 1989-ben kiszámolták, hogy ha a Közösség tagállamai folyamatosan évente csupán 1,5 százalékos mértékű átlagos GDP növekedést produkálnának, akkor Spanyolországban ugyanezen időszakban 4,5 százalékos növekedést kell produkálnia ahhoz, hogy 2000-re utolérje a nagyobb tagállamok fejlettségi szintjét. Ezt a fejlődési ütemet pedig elképzelhetetlennek tartották külső gazdasági segítség nélkül.

A Kohéziós Alapra vonatkozó javaslat azt a spanyol kormányzati törekvést tükrözte, hogy minimalizálják a helyi önkormányzatok szerepét és önállóságát a támogatásokkal kapcsolatban. Az Alapból így csak tagállamok részesülhetnek, s a támogatást kizárólag infrastrukturális és környezetvédelmi beruházásokra fordíthatják. Követelésüknek a spanyolok azzal adtak súlyt, hogy a fenti javaslatok támogatásától tették függővé az EU bővítéséhez szükséges hozzájárulásukat. Ezt az adut különösen az Edinburghi Csúcstalálkozón játszották ki, ahol a Delors II. csomagot vitatták meg, és végső formába öntötték a Kohéziós Alap nagyságára és a részesülők körére vonatkozó végleges szöveget. A spanyol javaslatot így sikerült keresztülvinni,¹⁶ s a Kohéziós Alapot legkésőbb 1993. december 31-éig létre kellett hozni.

A Kohéziós Alap kiadásainak finanszírozására kétféle javaslatot tettek le a Bizottság asztalára. Egyfelől javasolták a közösségi költségvetés növelését 1,37 százalékkal, ebből azonban végül csak 1,24 százalékos emelést fogadtak el.¹⁷ Az emelés a spanyol álláspont szerint azért volt indokolt, mert a strukturális alapok támogatásai hozzájárulnak a szegényebb tagok GNP-növekedéséhez. A tehetősebb tagok ezzel szemben arra hivatkoztak, hogy a GNP ezen növekménye nem a strukturális alapok következménye, hanem az európai piac továbbfejlesztése eredményezi azt. Bár Gonzalez nem könyvelhetett el teljes sikert ezzel a kérdéssel kapcsolatban, azt mindenesetre elérte, hogy az EU vezetőinek figyelme a kérdésre irányult. Spanyolország, mint a „Szegény Négyek” leggazdagabbika – s egyúttal a „Gazdag Tizenegyekhez” legközelebb álló szegény állam – vezető pozíciót vívott ki magának a kevésbé fejlett országok között.

Ez a korlátozott mértékű emelés fölvetette a másik spanyol javaslat elfogadását. Ennek értelmében csökkennének más kiadások, ami érzékenyen érinthette és természetesen megkurtíthatta a gazdagok EU-költségvetésből való részesedését is. Éppen ezért a spanyol külpolitika – jól ismerve az erőviszonyokat – a végső döntésben központi szerepet játszó Németország és Nagy-Britannia felé tett gesztust. Egyfelől elfogadta a Kelet-Német Tartomány (Lander) felvételét az elsődlegesen támogatást élvező régiók listájára.

Az angolokat a bővítés elleni vétó kilátásba helyezésével sikerült „megnyerni” a javaslat támogatásához.

A spanyol offenzíva végül látványos eredményre vezetett:

- A Kohéziós Alap 1997-ig 10 milliárd ECU, az 1997 és 1999 közötti időszakban 5,1 milliárd ECU támogatást nyújt a „Szegény Négyek” számára. Ennek az összegnek 52, illetve 58 százalékát Spanyolország kapja.

- A tagállamok hozzájárulásával kapcsolatos reform¹⁸ 1,1–1,5 milliárd ECU közötti összeggel csökkenti Spanyolország befizetéseit.

A spanyol vezetők ugyanakkor fölmérték a kétféle alapból Spanyolországnak származó előnyöket és hátrányokat. A Kohéziós Alapok elosztásában a Bizottság, míg a Strukturális Alap ügyeiben a Spanyol Autonóm Községek bírnak döntő befolyással. Így ugyan mindkét támogatási forma fölbecsülhetetlen anyagi segítséget nyújt a spanyol kormánynak a jólét megteremtéséhez, ugyanakkor egyfelől Brüsszel, másfelől az erősödő regionális kormányzatok révén erodálja a központi kormányzat erejét.

A két fejlesztési alap esetleges jövőbeli, keleti orientációja (az új tagállamok felé) a „keleti veszedelem” második hullámát jelentené a spanyolok számára, hiszen már a külföldi befektetők látványos Kelet felé fordulását is komoly csapásként élték meg.

4. A siker titka: kifinomult koalíciós technikák

Spanyolország különösen jó példa arra, hogyan tud egy közösségi, viszonylag új és geopolitikai szempontból a Közösség periferiáján fekvő tagállam a tényleges gazdasági, politikai súlyához képest lényegesen nagyobb befolyást gyakorolni a Közösség döntéseire, és hatékonyan képviselni az érdekeit. A spanyol koalíciós politika legszembetűnőbb tanulsága talán az, hogy az érdekek egybeesése önmagában nem elegendő alap egy tartós koalíciós együttműködéshez. Ezért nem alakított ki Spanyolország szorosabb együttműködést az angolokkal, akikkel pedig számos kérdésben¹⁹ megegyeznek az érdekeik. A spanyol kormány azonban tudatában volt a koalíció veszélyeinek, és főleg annak, hogy a koalíció fenyegeti saját belső föderalisztikus berendezkedését. Az angol–spanyol koalíciót esetlegesen összetartó erőt gyengítette az a tény, hogy az Egyesült Királyság nettó értékben többet fizet a Közösség kasszájába, mint amennyit kivesz onnan, Spanyolország pedig éppen ellenkezőleg.

Ezzel szemben Spanyolország gyakran vesz részt két olyan koalícióban, amelyek közül egyik sem intézményesült. A „Szegény Négyek” Kohéziós Csoportjához tartozó országok érdekei sok tekintetben egybeesnek gazdasági fejlettségük hasonló szintje miatt. Mindannyian érdekeltek tehát abban, hogy minél nagyobb szeletet hasítsanak ki a közösségi tortából felzárkóztatásuk támogatására. Ugyanakkor nem osztják minden tekintetben a spanyol álláspontot. A kohézió alapelvét ők is támogatják, de szeretnének minél többet profitálni a régiók támogatásából is, ami ellenkezik a spanyol koncepcióval. Gyengíti a csoportot az a tény is, hogy a „három szegény” csak 48, illetve 42 százalékkal részesül a „Négy Szegénynek” címzett támogatásból.²⁰ Spanyolország fölismerte, hogy ha saját előnyére akarja formálni a Közösség

ügyeit, akkor elsősorban saját erejére kell támaszkodnia. A kohéziós csoportot ezért számos ügyben legitimációs forrásként használta, így bizonyítva, hogy nem saját önző érdekeit igyekszik keresztülvinni, hanem a csoport érdekeit képviseli.

A *Mediterrán Országok Csoportját* számos kérdés köti össze: egyebek közt gazdasági (például a mezőgazdasági támogatások ügye) és politikai érdekek (az Afrikából bevándorlók problémája). Ezen együttműködés szerepét a jövőben növelheti az északi, valamint az esetleges keleti bővítés, és növelhetik a koalíciók. Spanyolországnak elemi érdeke stabilizálni a Mediterrán Koalíciót, mivel politikai befolyását és szavazati erejét számos kérdésben olyan országok egészíthetik ki, mint Franciaország vagy Olaszország.

A vezető spanyol politikusok ugyanakkor már a csatlakozási tárgyalásokon megtanulhatták azt a leckét, hogy Párizs és Bonn jóváhagyása nélkül nincsen nyert ügy. A Franciaországgal és Németországgal való együttműködés tehát nem közös érdekekre, tradicionális kapcsolatokra, hanem politikai előrelátásra, mondhatni, számításra épül. Spanyolország ezért igyekezett készségesen támogatni a francia és német javaslatokat, hogy az őt leginkább érintő kérdésekben, így a kohéziós alapok ügyében – amelyben Németországgé volt a végső szó – benyújthassa a szavát. Ám minden ilyen irányú törekvése ellenére sem tekintik őt ezek a befolyásos tagállamok egyenrangú partnernek.

További tanulság tehát az, hogy a spanyol politika igyekszik elkerülni a koalíciók intézményesítését, és egyszerre több vasat tart a tűzben. Mindig azt a kapcsolatot igyekszik igénybe venni, amelyik a legtöbb előnnyel kecsegtet az adott ügyben.²¹

III. A jogharmonizációból fakadó kötelezettségek

1. Az EU-tagság hatása a munka világára

A spanyol jogrendszer a munkaerő szabad áramlásának biztosításával kapcsolatban már a csatlakozási tárgyalások előtt összhangban volt a legtöbb közösségi jogszabállyal, így a spanyol törvényhozásnak csak kevés teendője akadt ezen a területen. Ennek legfőbb oka az volt, hogy a Spanyolországra tradicionálisan jellemző migrációs mozgalmak már jóval korábban szükségessé tették a bilaterális egyezményeket számos kérdéssel, különösen a társadalombiztosítási rendszerek harmonizációjával kapcsolatban. Az 1960-as években körülbelül egymillió spanyol hagyta el a szülőföldjét, hogy külföldön találjon munkát. Az 1990-es évekre már nem ez a jellemző, ekkor ugyanis inkább a külföldi munkavállalók beáramlása indult meg, elsősorban az idegenforgalom terén. Így tehát a spanyol munkavállalók kis hányada profitált a szabad mozgást garantáló közösségi erőfeszítésekből.

Spanyolország 1986-ot megelőzően több mint húsz állammal – európaiakkal és amerikaiakkal egyaránt – kötött kétoldalú egyezményeket, amelyek biztosították, hogy azok se maradjanak társadalombiztosítási ellátás nélkül, akik több országban dolgoztak. A csatlakozási egyezmény értelmében az

egyezmények helyébe a közösségi tagállamokkal kapcsolatban a közösség jogszabályai léptek, amelyek közül a legjelentősebbek a 1408/71. és az 574/72. számú rendeletek, azok, amelyek a legfontosabb szabályokat tartalmazzák. A közösség tagállamai közül csupán Görögországgal és Írországgal nem kötött Spanyolország bilaterális megállapodást. Ezek a megállapodások rendkívüli módon leegyszerűsítették és megkönnyítették a jogharmonizációt ezen a területen, hiszen a már eddig is alkalmazott elveket és gyakorlatot kellett hozzáigazítani a közösségi joghoz. A közösségi munkavállalók spanyolországi szabad mozgásának biztosításához viszont szükség volt ebben a körben jogalkotásra,²² mivel ennek szabályozása korábban érthetően nem volt indokolt.

A spanyol jogharmonizáció a hatályos jog kiegészítését jelentette a fentiekén túl az olyan területeken, mint a nemek közötti megkülönböztetés tilalma a munkavállalással vagy a társadalombiztosítással összefüggésben,²³ illetve a munkavédelem a zajártalmakkal és a vegyi anyagokkal szemben.²⁴

Számos más területen, így az alábbi irányelvekkel kapcsolatban sem volt szükség jogalkotásra, mert a hatályos spanyol szabályok már a csatlakozáskor minden tekintetben megfeleltek azok előírásainak:

- 75/129. sz. Irányelv a tömeges elbocsátásoknál alkalmazott eljárásról,
- 77/187. sz. Irányelv a dolgozók jogairól a társaság tulajdonosának megváltozásakor,
- 89/987. sz. Irányelv a dolgozók jogairól a munkáltató fizetéseképtelensége esetén.

A spanyol jogrendszernek az EU joggal való harmonizációja számos területen tette szükségessé új jogszabályok meghozatalát, illetve már meglévők módosítását, kiegészítését. Ugyanakkor a csatlakozás miatt nem volt szükség átfogó jogalkotásra, mivel a spanyol jog nagyon sok vonatkozásban már felkészülten várta a jogharmonizáció kihívását. A változtatások pedig pozitívak voltak, mert bővítették a munkavállalói jogokat.

A jogharmonizáció negatív következménye, hogy sokkal bonyolultabbá vált az adminisztráció, új szervezeteket és ügyosztályokat²⁵ kellett létrehozni (ez utóbbi a köztisztviselők idegennyelv-tudásának teljes hiánya miatt nehézkesen ment).²⁶ Magas rangú kormányzati tisztségviselők elmondása szerint rendkívül magas költségekkel jár az EU-szervekkel való kapcsolattartás.

A csatlakozási tárgyalásokon Spanyolorzágnak lényegében csak az átmeneti időszak időtartamával kapcsolatban volt mozgástere. Az átmeneti időszak²⁷ az ágazati politikákhoz (például mezőgazdaság) hasonlóan rendkívüli fontossággal bírt, s ennek megfelelően ez a kérdéskör váltotta ki a legélesebb vitákat a közösség képviselői és spanyol tárgyalópartnereik között. A spanyol fél a minél hosszabb átmeneti időszakban volt érdekelt, hogy az ország felkészülhessen a személyek szabad mozgását biztosító szabályok következményeire. A spanyol munkavállalók számára a szabad munkavállalást elősegítő szabályok bevezetése nem sok előnnyel kecsegtet, mert a spanyol munkaerő viszonylagos képzetlensége és versenyképtelensége²⁸ miatt a hatvanas évekhez képest ma már csak nagyon kevesen találnak munkát Nyugat-Európában. A közösség tagállamainak polgáraiban viszont annál nagyobb a hajlandóság a spanyolországi munkavállalásra, ami elől az átmeneti periódus vége hárítja

el az utolsó akadályokat is, további foglalkoztatási problémákat okozva a spanyol kormánynak. A Csatlakozási Egyezménybe foglalt hétéves átmeneti időszak sikeresnek és indokoltnak bizonyult Spanyolország számára.

Spanyolország 1986 és 1989 között összesen 1,861 millió ECU támogatásban részesült az Európai Szociális Alapból. A csatlakozás évében ez az összeg még csupán 385 millió ECU volt, 1989-ben már elérte az 556 millió ECU-t. A támogatás megítélésénél prioritást élveztek a képzési programok. 1986-ban és 1987-ben a teljes támogatás 68, illetve 69 százalékát ítélték oda képzési programokra, ám ez az arány 1988-ban már 79 százalék, 1989-ben pedig 75 százalék volt. A programokban részt vevők száma minden évben meghaladta a félmilliót. Az EU-tagságból származó előnyök és hátrányok elemzésénél hangsúlyozni kell az Európai Szociális Alap rendkívül pozitív hatását, hiszen csak az 1989-ig eltelt négy év során több mint kétmillió spanyol polgár vett részt az Alapból támogatást élvező programokban.

3. Egyenlő esélyeket nőknek és férfiaknak Spanyolországban is

A nemek közötti megkülönböztetés tilalmára vonatkozó, részletes közösségi szabályozás megszületése leginkább annak a törekvésnek volt köszönhető, hogy azok az országok, amelyek megvalósították az egyenlő bánásmód elvét, ne szenvedjenek a versenyben hátrányt azokkal szemben, ahol ezt még nem érték el. A Bizottság az elvek gyakorlati érvényesítése érdekében programokat dolgozott ki, amelyek közül az 1986–90 közötti időszak középtávú programjának végrehajtására született meg Spanyolországban a Nők Egyenlő Esélye Biztosításának Nemzeti Terve (1987–90). A terv célkitűzései között szerepelt, hogy megkönnyítsék a nők esélyeit a továbbtanulási, kulturális, egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzájutás terén, továbbá, hogy visszaszorítsák a munkavállaló nőkkel szemben széles körben tapasztalható diszkriminációt.

A Nemzeti Terv végrehajtása során a jogrendszer átvilágítása számos jogintézmény módosítását, illetve megteremtését tette szükségessé:

- a szülési szabadság időtartamát 16 hétre, a gyermekneveléshez igénybe vehető szabadság tartamát pedig egy évre növelték,²⁹
- a munkahelyi szexuális zaklatást vétségnek és az ezért követelhető kártérítést peresíthető jognak minősítették,³⁰
- a munkavállalóval szemben alkalmazott diszkriminatív intézkedéssel kapcsolatos perekben a bizonyítási teher átkerült a munkavállalótól a munkáltatóhoz,³¹
- a munkáltatók által a munkához jutással vagy a munkafeltételekkel kapcsolatban hozott diszkriminatív intézkedés súlyos cselekménynek minősül.³²

Ezek az új szabályok és jogintézmények a Bizottság középtávú programjának hatására születtek meg, amelynek célja és értelme a tagállamok szakmai támogatása és bátorítása volt a nők egyenjogúságának előmozdítására. A Szociális Minisztérium értékelése szerint a program rendkívül sikeresnek bizonyult. Leglátványosabb eredménye az egyenlő bánásmód biztosításáért folytatott munka infrastrukturális, szervezeti háttérének megteremtése volt.

Számos Autonóm Közösség fogadott el saját programot az egyenlő esélyek biztosítására.

A Nemzeti Terv keretén belül több program indult újtára: a rendőrségi segítségnyújtás biztosítására a nők számára, a női rabok életfeltételeinek javítására, a szexuális felvilágosítás javítása érdekében, valamint egészségügyi információs és a nemzetközi együttműködést erősítő programok.

Az EU-tagság tehát kétségtelenül óriási fejlődést eredményezett ezen a területen.

4. Spanyol egészségügy. Egy csapásra egészségesebb ügy?

Az integrációs tagság – minden más tagállamhoz hasonlóan – a spanyol egészségügy tekintetében is egyszerre járt negatív és pozitív következményekkel.

1. A hátrányos következmények között kell megemlíteni, hogy sok tekintetben romlottak a lakosság egészségügyi helyzetére vonatkozó statisztikák. Csökkent a várható élettartam, amit a hódító „nyugati” életstílusnak, de legfőképpen a megváltozott étkezési szokásoknak³³ tulajdonítanak a szakemberek. Spanyolország esete tehát cáfolni látszik azt a tételt, amely szerint a nagyobb egészségügyi kiadások automatikusan jobb egészségi állapothoz is vezetnek.

2. Az integráció negatív hatása az is, hogy a gyógyszerárak jelentős mértékű emelkedése miatt nőtt a spanyol költségvetés nominális kiadása, és megnőtt az egészségügy kiadásainak a GNP-hez viszonyított aránya is.

3. Szintén negatív tendencia, hogy a munkaerő szabad áramlása miatt számos külföldi egészségügyi szakember dolgozik Spanyolországban, ahol pedig tradicionálisan magas a munkanélküliség az egészségügyi szakemberek körében.

Nem hallgathatók el ugyanakkor a csatlakozás kétségtelen előnyei sem.

1. A közösségi jog a korábbinál sokkal szigorúbb szabályozást vezetett be a környezet- és munkavédelem minden területén.

2. A közösség számtalan programot és kampányt támogatott Spanyolországban a legkülönbébb betegségekkel (rák, AIDS, kábítószer-fogyasztás stb.) kapcsolatban. Olyan egészségügyi vonatkozású kezdeményezést is elindítottak, mint amilyen például a fogyasztóvédelem fokozása, a gyógyszeripari termékek szabályozása.

3. Spanyolország az Unió több országával épített ki tudományos és technikai együttműködést az egészségügy területén.

A mérleg a spanyol kutatók értékelése szerint az előnyök felé billen, bár kétségtelen, hogy ezek az előnyök más szektorokban annál negatívabb utóhatást fejthetnek ki.

IV. A szociális ellátórendszer reformja 1986 után

Az európai integrációhoz való spanyol csatlakozás és az ennek részletkérdéseit rendező Csatlakozási Egyezmény természetesen nem gyakorolt semminemű közvetlen hatást a spanyol szociális védelem rendszerére, hiszen a Közösség ezen a területen nem törekedett többre annál, hogy koordinálja a tagállamok rendszereit. Ez a „koordináció” leegyszerűsítve annyit jelent, hogy a közösségi szabályokból derülnek ki az alkalmazandó szabályok, ha két vagy több tagállam érintett az adott ügyben.³⁴

Az az állítás sem lenne ugyanakkor helytálló, amely szerint a csatlakozás semminemű – közvetett – hatást sem gyakorolt a spanyol szociálpolitika reformjára. Ezek a közvetetten érvényesülő folyamatok azonban nehezen megragadhatóak, s csak a szociális védelem egyes területeinek és a bekövetkezett változásoknak az alapos elemzésével ismerhetők meg. Erre teszek kísérletet az alábbi fejezetben.

1. Terjeszkedés kontra forráshiány

A szociális védelem rendszerének megismeréséhez célszerű felmérni, hogy a GNP hány százalékát fordítja az adott állam szociális kiadásokra. Spanyolország ebben a tekintetben komoly hátrányban volt a többi EU-tagállammal szemben (lásd a 3. táblázatot), annak ellenére, hogy 1968 és 1980 között megkétszerezte szociális kiadásait.³⁵ Különösen nagy volt a spanyol lemaradás a szociális ellátórendszer állami támogatása terén.³⁶ A kiadások növekedését egyfelől az ellátórendszer 1972-ben bekövetkezett reformja, másfelől pedig a növekvő munkanélküliség (és az ellátásra szorulóknak számának növekedése) idézte elő.

A szociális kiadások fajlagos növekedése a csatlakozást követően tovább folytatódott, ami a spanyol ellátórendszer és az EU-átlag közötti különbség további csökkenéséhez vezetett. Ez a folyamat az állam fokozottabb, korábban sohasem látott mértékű szerepvállalásához vezetett.

3. táblázat

A szociális védelemre fordított jövedelem a GNP arányában (%)

	Bevételek		Kiadások	
	1980	1990	1980	1990
Spanyolország	15,7	18,4	15,6	18,0
Európai Közösség átlaga	26,9	27,2	24,9	25,6
Különbség	-11,2	-8,8	-9,3	-7,6

Forrás: Eurostat Data.

A spanyol szociális kiadások növelését a nyolcvanas évek végén a közösség kívánatos és támogatandó célként ítélte meg, annak ellenére, hogy a közösség fejlett államaiban ugyanakkor pontosan a szociális kiadások folyamatos csökkentése volt napirenden. A közösség célja azonban Spanyolország

– valamint a másik három szegény tagállam – szociális ellátórendszerének korszerűsítése és felzárkóztatása volt. Ez egybeesett a kormányzó szocialisták politikájával is, akik pártjukat a többi spanyol politikai erőtől pontosan a szociális ellátórendszerrel kapcsolatos offenzív politikával akarták megkülönböztetni, illetve megjeleníteni a választók előtt.

A szociális ellátások növekedésében a külső és belső politikai szándékon kívül szerepe volt még az országban lejátszódó objektív folyamatoknak is. A nyolcvanas évek gazdasági átalakulásának egyik meghatározó jelensége a kirívóan magas munkanélküliség volt. Ez a szinte állandóan 20 százalék feletti munkanélküliség jelentős mértékben közrejátszott a szociális kiadások emelkedésében, s hosszabb távon is érezteti majd hatását, mert a munkanélküli ellátások színvonala még mindig jelentősen elmarad az EU-átlaghoz képest.³⁷

A szociális kiadásokat generáló másik tényező a lakosság elöregedése és ennek következményeként az a tény, hogy a nyugdíjrendszer finanszírozása egyre fokozottabban szívja el a forrásokat a többi alrendszerből. A nyugdíjakra fordított összeg a GNP 5,76 százalékáról (1980) annak 8,14 százalékára nőtt (1992) 12 év alatt. Ugyanezen időszak alatt az átlagnyugdíj összege 3,57-szorosára nőtt, míg a nyugdíjasok száma 48 százalékkal emelkedett. Az özvegyi nyugdíjasok száma 63 százalékkal nőtt, ami abból ered, hogy időközben a férfiak is megszerezték az erre való jogosultságot, ami a női foglalkoztatási aktivitás erősödésének a következménye. A rokkantsági nyugdíjasok száma szintén az átlagot meghaladó mértékben növekedett. Ennek oka az volt, hogy 1985 előtt a munkanélkülivé váló dolgozók ugyanúgy jogosulttá válhattak a rokkantnyugdíjra, mint az előnyugdíjra vagy a karkedvezményes nyugdíjra.

Távol áll tőlem annak feltételezése, hogy ez sajátosan spanyol jelenség volna. Spanyolország esete talán annyiban speciális, hogy a nyugdíjrendszer átalakításának kényszere együtt jelentkezett az ellátórendszer forrásbővülésével, az ellátások kiterjesztésének folyamatával, így a politika és a társadalom fáziskéséssel ismerte föl a rendszer torzulásából származó veszélyeket. Ezekkel a problémákkal kapcsolatban is a kilencvenes évek elejének gazdasági válsága jelentett gyökeres fordulatot, amelynek egyaránt voltak belső és külső okai. Ekkor ugyanis minden korábbinál erősebben hatott a közösség mértékadó köreiben az alábbiak szerint leegyszerűsíthető közgazdasági doktrína. A közösség egyre fenyegetőbb betegsége a munkanélküliség, így minden más gazdasági, szociális célt a munkanélküliség elleni küzdelemnek kell alárendelni. A magas szociális kiadások azonban a munkáltatóktól vonják el a beruházásra fordítható forrásokat, így ha a mai szinten maradnak a szociális kiadások, akkor visszaesnek a munkahelyteremtő beruházások. Emiatt a szociális kiadások visszafogásában látták a kiutat, s erre igyekeztek rászorítani a tagállamok kormányait. Spanyolország esetében különösen indokoltnak találták ezt a fordulatot a korábbi expanziós politika megváltoztatására, hiszen egész Európát tekintve Spanyolországban a legmagasabb a munkanélküliség. Ez a közösségi politika nem jelentkezett direkt módon jogszabályok (direktívák, ajánlások) formájában, hanem többnyire a közösségi tisztségviselők nyomásgyakorlásán keresztül nyert kifejezést.³⁸ A spanyol nyugdíjrendszer

reformjával kapcsolatban ez a nyomásgyakorlás a nyugdíjak kiszámításának megváltoztatására s a kiadások ilyen technikával való csökkentésére irányul.

A spanyol politikai erőket ezzel szemben legfőképpen a nyugdíjrendszer finanszírozása aggasztotta. A spanyol szocialisták választási kampányukat stabilan a szociális ellátórendszer köré építették, azt állítva, hogy velük el-
lentétben a többi párt csökkenteni akarja a szociális ellátásokra fordított összegeket. A szocialista kormányok³⁹ azt hangoztatták, hogy az ő irányításukkal épült ki a semmiből a jóléti állam. Az 1993-ban megtartott parlamenti választások televíziós záróvitájában Gonzalez azt hozta fel – mint később kiderült, sorsdöntő – érvként, hogy a jobboldal csökkentené a nyugdíjakat. 1995-re azonban a helyzet tarthatatlanná vált, ugyanis mind a kormány és két munkáltatói szervezet, mind pedig egy független szakértő gárda által készített tanulmány azonos következtetésre jutott: a demográfiai folyamatok és a társadalombiztosítási kiadások jelenlegi tendenciái miatt rövid távon finanszírozhatatlanná válik a központi költségvetés. A szocialista kormány azonban elodázta a nyugdíjrendszer reformját.

A parlament 1995-ben bizottságot állított fel a nyugdíjreform előkészítésére, ez a bizottság pedig javaslatában a jelenlegi rendszer fenntartása mellett állt ki.⁴⁰ A bizottság 1995 áprilisában előterjesztett ajánlása Toledo Paktum néven vonult be a spanyol politikatörténetbe. A nyugdíjrendszer átalakításával foglalkozó szöveg kidolgozásában valamennyi ellenzéki és kormánypárt részt vett.⁴¹ A Toledo Paktum javaslatot tett többek között a nyugdíjkorhatár progresszív és önkéntes „csúsztatására”, a speciális nyugdíjalapok számának kettőre csökkentésére.⁴² Jelenleg egy alap szolgál a bérből és fizetésből élők, és öt speciális alap a különböző foglalkozási ágakban dolgozók ellátására. (A legmagasabb és a legalacsonyabb ellátás között háromszoros a különbség!) Arra is javaslatot tettek, hogy a jövőben a társadalombiztosítási hozzájárulásokból csak a biztosítottaknak járó ellátásokat fizessék, az egészségügyi ellátások és az egyéb szociális ellátások finanszírozása pedig az adóbevételekből történne.

A rendszer finanszírozása továbbra is elsősorban a hozzájárulásokra épül. Az EU egésztel tekintve a spanyol társadalombiztosítási hozzájárulás mértéke a legmagasabbak között van,⁴³ így – főként a korábban elemzett közösségi gazdaságpolitikai doktrína miatt – Spanyolország kénytelen lesz csökkenteni a munkáltatók társadalombiztosítási terheit. A szakszervezeti mozgalmak is támogatásukról biztosították a Paktum elkészítőit. A munkáltatói érdekképviseletek és a bankszektor képviselői szintén egyetértettek a javaslatokkal, azzal a kiegészítéssel, hogy fontosnak ítélik a magán nyugdíjbiztosítók támogatását. 1987-ben vezették be az önkéntes nyugdíjbiztosítás rendszerét, amelyet pénzügyi kedvezményekkel is támogattak. 1994-ben már a lakosság 15 százaléka volt tagja valamelyik magán nyugdíjpénztárnak.

A szociális ellátásokra fordított összegek megvilágítják az ellátórendszer szerkezetét, preferenciáit. Ennek kapcsán elsősorban azt érdemes vizsgálni, hogy mely területekre fordítanak a többi tagállamnál többet, s mi van ennek a hátterében. Első látásra szembetűnő, hogy a nyugdíjrendszerre fordított pénz még a Közösség – amúgy szintén magas – átlagát is felülmúlja. A másik „túlsúlyos” terület a fentebb már említett munkanélküliségi ellátás.

4. táblázat

A szociális ellátások megoszlása 1990-ben (%)

	Egészségügyi támogatás	Öregségi nyugdíjak	Családok támogatása (anyasági és családi juttatások)	Munka-nélküli segély	Egyéb támogatások
Spanyolország	33,4	48,5	1,5	16,3	0,2
EK átlaga	37,5	44,3	7,7	7,4	3,1
Különbség	-4,1	+4,2	-6,2	+11,1	-2,9

Forrás: Eurostat Data 1990.

2. A spanyol munkanélküliség: strukturális jelenség

A munkanélküliség az 1970-es évek vége óta Spanyolország legégetőbb társadalmi problémája. A probléma a hatvanas években gyökerezik, amikor egymillióan mentek el külföldre dolgozni, ahonnan a hetvenes évek második felében nagy tömegekben költöztek haza. Ez a folyamat egybeesett a spanyol „baby-boom generáció” munkaerőpiaci megjelenésével és a Franco-rendszer összeomlásával, valamint azzal, hogy e folyamatokkal egyidejűleg az elavult gazdasági struktúra alkalmatlan volt új munkahelyek teremtésére. Ezek az okok vezettek a munkanélküliség ugrásszerű növekedéséhez. Míg 1975-ben csak 3,5 százalék volt a munkanélküliségi arány, addig 1985-ben 21,1 (!) százalék. A szocialisták 1982-ben a választási kampányban ígéretet tettek 800 ezer munkahely létrehozására, ebből azonban rövid távon semmi nem teljesült.

Az európai integrációs folyamattal együtt járó gazdasági átalakulás folytán jelentősen nőtt a gazdaság munkahelyteremtő képessége, s így 1991-ig folyamatosan csökkent a munkanélküliek száma. A kilencvenes évek elejének gazdasági változásai azonban e tekintetben is fordulópontot jelentettek. Jelenleg senki sem tudja pontosan, hány munkanélküli is van ténylegesen az országban, bár abban mindenki biztos, hogy túl sok. 1996 decemberében 2,2 millió ember volt regisztrált munkanélküli és részesült rendszeres munkanélküli segélyben. A másik, sokat idézett statisztika 21,8 százalékról szól, s ez a munkaügyi központokban végzett felmérésekre támaszkodik.

A munkanélküliség okait részben a munka világának spanyol sajátosságaiban kell keresnünk. Komoly problémát jelent a képzett dolgozók rendkívül alacsony száma, mivel a munkások többsége az alacsony jövedelmet biztosító munkaigényes iparágakban dolgozik. A jelentős csökkenés ellenére még mindig egymillió ember dolgozik a mezőgazdaságban.⁴⁴ Ezeknek az ágazatoknak a jövője legfőképpen az európai piacoktól függ. A munkaerőpiac másik fontos jellemzője, hogy egyes népességi csoportok még mindig hátrányos helyzetben vannak. A lassú növekedés ellenére továbbra is nagyon alacsony a női foglalkoztatottsági ráta, magas a pályakezdő munkanélküliek száma, és folyamatosan nő a tartósan (reménytelenül) munka nélküliek száma.

A Franco-rendszerből örökölt munkajogi szabályozás, amely a munkavállaló haláláig igyekezett garantálni a munkaviszonyt, rendkívül merev. Ezek a szigorú szabályok alig adtak lehetőséget a munkáltatónak arra, hogy felmondjon fölöslegessé vált dolgozójának.⁴⁵ Franco ezt rendszere legfontosabb szociális vívmányának tekintette, amelyhez a későbbi szocialista kormányok sem mertek hozzányúlni. Az új, konzervatív miniszterelnök, Jose Maria Aznar⁴⁶ amellettt érvelt, hogy Spanyolország képtelen bekapcsolódni a világ-gazdaságba, és kihasználni az egységes európai piac adta gazdasági lehetőségeket, valamint csökkenteni a munkanélküliséget, ha nem változtatja meg ezt a munkahelyteremtést gátló, elavult szabályozást.

A legfontosabb változást az jelentette, hogy még Gonzalez, a szocialista kormányfő engedélyezte fiatal munkavállalók alkalmazását rövid időre szóló munkaszerződéssel, ami lehetővé teszi a munkáltatónak, hogy szükség esetén végkielégítés nélkül váljon meg ezektől a munkásoktól. Ennek az intézkedésnek a hatására csupán 1995-ben 250 ezer ilyen rövid, határozott idejű munkaviszony jött létre. Nem lehet azonban előre tudni, hogy meddig tartanak az így létrejött „rugalmas” munkaviszonyok, és ez növeli a munkaerőpiac bizonytalanságát. Sokan amiatt aggódnak, hogy ez a folyamat az idősebb munkavállalók tömeges elbocsátásához és fiatalokkal való pótlásához vezet majd, ami beláthatatlan szociális feszültségek forrása lehet.

A munkanélküli programok szinte kizárólag a munkanélküliek segélyezésére összpontosították a rendelkezésre álló forrásokat, és elhanyagolták a munkanélküliség elleni küzdelem aktív eszközeit. Az EU-tagállamok közül Spanyolország fordította a legkevesebbet aktív programokra és képzésekre.

Miután jó néhány bővítő és szűkítő jellegű reformot megért már a munkanélküli ellátások szabályozása, így senkit nem lepett meg a legutóbbi, 1992-ben végrehajtott, ezúttal restriktív módosítás, amellyel hat hónapról tizenkét hónapra nőtt a jogosultsághoz szükséges biztosítási idő. Bár a segély továbbra is maximálisan két évig jár, de ez a biztosítási idő egyharmada, szemben a korábbi feles szabállyal. Az ellátás összege szintén csökkent.⁴⁷ Javult az új szabályok szerint azoknak az ellátása, akik nem fizettek hozzájárulást. Ugyanakkor továbbra sem részesülnek ellátásban a pályakezdő munkanélküliek, s továbbra is csak minden második munkanélküli kap valamilyen ellátást. A rendszer átalakításának egyik legfontosabb szempontja az lesz, hogy az eddigieknél fokozottabban ösztönözze a munkanélkülieket az elhelyezkedésre és az álláskeresésben való aktív részvételre.⁴⁸

3. A spanyol család mint „jóléti szolgáltató”

Valamennyi egyéb, a fentiekben nem említett ellátási formára az európai átlagnál kevesebb jut a spanyol költségvetésből. Ezek közül is kitűnik a családok támogatása, amely a GNP-hez viszonyítva a legalacsonyabb egész Európában. Ez ellentmondani látszik annak a ténynek, hogy a család a spanyol „informális szociálpolitika” legfontosabb szereplője, a szociális ellátások „szolgáltatója”. A spanyol állam tehát sokat követel a családoktól, és ezért cserébe alig nyújt valamit.⁴⁹

A 18–29 év közötti fiatalok 77 százaléka a családjával él együtt, amely szükség esetén el is tartja őt. Általános jelenség a nagycsalád intézményének továbbélése: a fiatal házaspárok együtt maradnak a szülőkkel.⁵⁰ A család tradicionálisan erős köteléke segíti a spanyol társadalmat abban, hogy súlyos társadalmi konfliktusok nélkül viselje el például a munkanélküliség egyébként elviselhetetlennek tűnő terhét. A spanyol családok akár évtizedeken keresztül is eltartják a jövedelem nélküli családtagot, amire nehéz példát találni más európai uniós tagállamban.

Az időskorúak közül az európai átlagnál jóval többen maradnak családjukkal: a 60 év feletti férfiak 28,2 százaléka, a nőknek pedig 32,2 százaléka él családjá körében. A mozgássérültek és az értelmi fogyatékosok ellátásában is kulcsszerep hárul a családra: az értelmi fogyatékosok 84 százalékát gondozzák családtagok.⁵¹ Ezek a családok emiatt igen rossz anyagi körülmények között kénytelenek élni, és joggal sérelmezik, hogy az állam nem nyújt nekik támogatást. Egy közvélemény-kutatásban a spanyolok többsége azt mondta el, hogy szükség esetén csak a családjára számíthat, kivéve a kábítószer-élvezet és a pszichiátriai gondozás esetét, amelyekkel kapcsolatban állami és magánintézményeket is említettek. A család páratlanul erős szerepének oka az erős paraszti családi hagyományokban rejlik, ami Spanyolország esetében túlélni látszik az urbanizációs forradalmat is.

A még nem iskoláskorú gyermekek nevelésére fordított állami támogatás a 3 év feletti gyerekekre koncentrál. Ennek következtében az óvodai gondozásban részesülő gyerekek aránya nem marad el az EU-átlagtól.⁵² A bölcsődei ellátás állami támogatása azonban már a legalacsonyabb egész Európában.⁵³

A spanyol család tehát neveli a gyerekeket, gondozza az időseket, az elmebetegeket, a mozgássérülteket és a betegeket. Még a kórházakban is alig látni olyan beteget, aki mellett ne ülne ott éjjel-nappal valamelyik családtagja. Nem túlzás tehát a fejezet címében használt megállapítás, miszerint a család Spanyolországban valóban a jóléti ellátások legfőbb szolgáltatója. Ez azonban azzal a következménnyel jár, hogy az állami ellátórendszeren nincs olyan nyomás, amely minőségileg is és mennyiségileg is jobb szolgáltatások biztosítására kényszerítené az államot.

Mindezek alapján nehéz megérteni, hogy az állam miért nem akarja megerősíteni a társadalom szociális szempontból oly fontos és hasznos szövetét. Ennek oka egyes kutatók szerint abban keresendő, hogy a Franco-rendszer az önkormányzatok és az egyetlen szakszervezet mellett a családot tekintette a rendszer támaszának. Talán a francói örökség miatt idegenkedett az új politikai elit a családi támogatások kiterjesztésétől. 1990-ig tehát a családok támogatása rendkívül alacsony szinten állt, s a maradékelvire épült. A reform után az ellátások összege jelentősen nőtt, és igazodott a jövedelemigazolás alapján kiszűrt jogosult anyagi viszonyaihoz. A reform célja az volt, hogy ösztönözzék a nők munkavállalását, s egyúttal a férfiak számára is lehetővé tegyék a gyereknevelést anélkül, hogy megszűnne a biztosított jogviszonyuk. A jövedelemhatárt azonban olyan alacsony összegben határozták meg, hogy így a támogatás kiegészítő jellegűvé vált. A családtámogatási rendszer új eleme egyrészt a családi adókedvezmények, másrészt az utazási, oktatási,

lakástámogatási és hitelkedvezmények egész sorának bevezetése volt. A családi támogatások mellett átalakították az anyasági támogatások rendszerét is, amely korábban szintén a spanyol szociálpolitika mostohagyermekének számított. 1995 januárjától az anyasági segély az első négy hónapban az átlagkereset 100 százaléka lett a korábbi 75 százalékkal szemben. A reform másik eleme az volt, hogy a segélyt a társadalombiztosítási intézmények folyósítják, míg korábban csak utólag térítették vissza a munkáltatónak. A jogosultsághoz szükséges, biztosításban eltöltött 180 napot pedig már nem a megelőző évben, hanem a megelőző öt évben lehetett felmutatni.

Az utóbbi évtizedben tapasztalt tendenciák azonban arra figyelmeztetnek, hogy a jövőben csökkenhet a család szociális terhelhetősége. Az úgynevezett nagycsaládosok száma 1981 és 1991 között 15 százalékkal csökkent, az egy-
szülős családok száma pedig 43 százalékkal nőtt. A nők egyre kevésbé hajlandók feláldozni karrierjüket a család érdekében. A családok jövedelme is csökkent, ami korlátot állít a szociális célú kiadások elé. A spanyol jogalkotók és politikusok hamarosan kénytelenek lesznek feltenni maguknak azt a kérdést, hogy meddig lesz képes betölteni a fentiekben leírt szerepet a család. Talán ez a legfontosabb kérdés, melyet a spanyol szociálpolitika jövőjét meghatározóknak szem előtt kell tartaniuk, különben hamarosan drámai feszültségek keletkezhetnek az ellátások és igények különbségei miatt.

4. Egészségügyi problémák

Az átalakítás első hulláma 1986-ban érte el a spanyol egészségügyet. A rendszer decentralizációját is célul tűzték ki akként, hogy a kompetenciák átkerüljenek az Autonóm Közösségekhez. A rendszer 1989-ben vált univerzálissá. A közalkalmazottak – ők teszik ki a lakosság 7,5 százalékát – választhatnak az állami egészségbiztosítás és a magánbiztosítók között. Ez magyarázza, hogy bár a lakosság 99,6 százaléka biztosított, csak 94,4 százaléka tartozik az állami rendszerbe. 1993-ban a lakosság 7,3 százaléka rendelkezett valamilyen magán egészségbiztosítással. A kilencvenes évekre a „lefedettség” tekintetében Spanyolország elérte az európai színvonalat.

A nemzeti egészségügyi rendszer irányítása decentralizált, ám területenként jelentős eltérések mutatkoznak attól függően, hogy rendelkezik-e hatáskörrel az adott Autonóm Közösség. Számos területen ugyanis a hatáskör átkerült az Autonóm Közösséghez⁵⁴, a többi közigazgatási egységben azonban a Nemzeti Egészségügyi Igazgatóság (INSALUD) maradt az irányító szerv.⁵⁵ Az utóbbi időben a decentralizáció folyamata megakadt, mert az Autonóm Közösségek önállósága az egészségügyi kiadások és ennek következtében az eladósodás növekedéséhez vezetett. A decentralizáció számos szakértő szerint eredményes volt ugyan abban az értelemben, hogy nőtt a rendszer dinamizmusa, innovatív jellege és versenyképessége, de hihetetlenül megnöttek az adminisztrációs költségek, s a koordináció nehezebb, mint valaha.

Az egészségügy finanszírozását továbbra is elsősorban adókból (71 százalék), másodsorban társadalombiztosítási hozzájárulásokból (27 százalék),

végül pedig a (gyógyszer)felhasználók befizetéseiből (2 százalék) végzik. Más európai államok költségvetésével összevetve Spanyolországban arányosan még mindig kevesebbet költenek az egészségügyre.⁵⁶ A többi EU-tag-államtól eltérően Spanyolországban még nem vezették be az úgynevezett vásárlási elvet, azaz a fogyasztók fizetési kötelezettségét. A spanyol kormány 1995-ben javaslatot tett a „szimbolikus fizetség” bevezetésére (az elnevezés a sajtóban született meg), de az egészségügyi minisztérium ellenállása és nem kis részben az általános tiltakozás miatt visszavonták.

A kilencvenes évek eleje fordulópontot jelentett az egészségügyi szektor életében. Miután korábban már sikerült elérni az univerzális ellátást, a további cél ennek megőrzése és a közfinanszírozás fenntartása volt. Ugyanakkor egyre fokozottabban ismerték föl a hatékony menedzsment értékét, valamint azt, hogy a magánszolgáltatók bevonása is hozzájárulhat az állami egészségügyi rendszer jobb teljesítményéhez. 1990-ben született meg a katalán egészségügyi rendszer reformjáról szóló törvény, amely ebben a szellemenben igyekezett változtatni a rendszer működésén. A kormányzati tisztviselők, de még a sajtó is modellértékű kezdeményezésként emlegette a katalán reformot, amelyet valamennyi egészségügyi intézményben követni kellene. 1991 áprilisában ezért a parlament különbizottságot hozott létre Fernando Abril irányításával (Abril-bizottság) az egészségügyi rendszer működésének elemzésére, és ezzel összefüggésben a „reform reformjának” kidolgozására. A bizottság tagjai kivétel nélkül az „irányított verseny” Katalóniában már tesztelt modellje mellett törtek lándzsát. Az Abril-bizottság még ugyanebben az évben nyílt társadalmi vitát kezdeményezett a reform reformjáról, amelyben számos társadalmi és politikai szervezet fejtette ki álláspontját. Az ennek figyelembevételével 1991 júliusában készített javaslat az irányított versenyre épülő mélyreható strukturális reformot s ezen belül olyan vitatott intézkedéseket javasolt, mint például a fogyasztók fizetési kötelezettségének bevezetése vagy az időskorúak gyógyszer támogatásának csökkentése. E két utóbbi javaslatot a sajtó és a közvélemény úgy értelmezte, mint az egészségügyi ellátások privatizációját, és éppen ezért általános elutasítás vette körül az egész tervezetet. A szembefordulás ellenére azonban számos reformintézkedést hajtottak végre 1992 és 1994 között, s ezek az Abril-bizottság javaslata szellemében egytől egyig az irányított versenyt erősítették.

Összefoglalásként elmondható, hogy míg a nyolcvanas évek reformja elsősorban a betegek jogaira és a méltányosság biztosítására koncentrált, addig a kilencvenes években átkerült a hangsúly a költségekhez való fogyasztói hozzájárulásra és a rendszer hatékonyságának fokozására.⁵⁷ A rendszer hosszú távú finanszírozhatósága a kilencvenes évek második felének központi problémája. Mivel az egészségügyi kiadások jelentős hányadát emésztik fel a kórházi ellátás költségei, ezért fontos érdek ezen kiadások racionalizálása. A középtávú tervek közé tartozik a fenti célok megvalósítása érdekében az egészségügyi ellátó és finanszírozó funkciók egyértelmű szétválasztása, valamint a nonprofit kórházak erőteljes bevonása a szolgáltatásba, azaz a „kiszereződés”. Komoly előrelépést jelentett az 1994-ben kötött megállapodás, amelyben a kormányzat és az egészségügy terén hatáskörrel bíró Autonóm Közösségek megegyeztek abban, hogy egyensúlyban tartják az

egészségügyi költségvetést, az ehhez szükséges kormányzati és helyi intézkedésekkel harmóniában.

5. A szociális szolgáltatások más területei

Szakértők a rendszer legsúlyosabb ellentmondásának tartják, hogy míg az idősebbek viszonylag magas szintű ellátásokban részesülnek, addig a szociálpolitika teljesen megfelelkezik a fiatalokról. Spanyolországban is a gazdagabb európai államokhoz viszonyítják a hazai viszonyokat, s a legnagyobb különbségnek azt tartják, hogy külföldön a fiatalok támogatások sorát kapják a pályakezdéshez, az első lakás megszerzéséhez, az önálló élet megteremtéséhez.

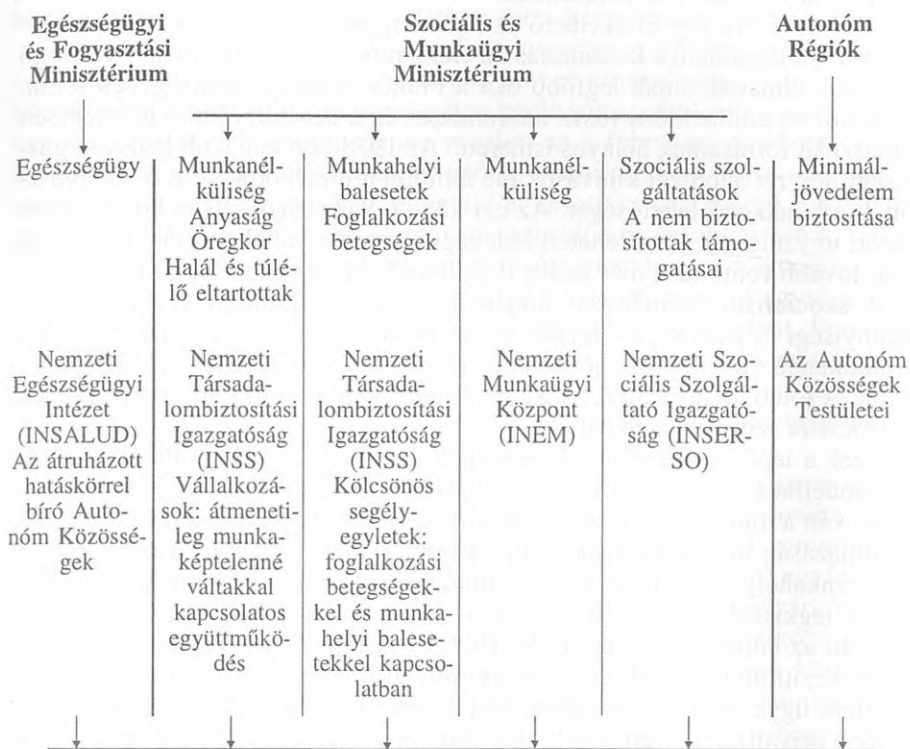
A szociális ellátórendszer minőségi változását jelentette a nem hozzájárulás alapján járó ellátások bevezetése 1990-ben. Ezt megelőzően ugyanis csak az volt jogosult például nyugdíjra, aki a jogszabályban meghatározott ideig társadalombiztosítási hozzájárulást fizetett. Ez kizárta a nyugdíjasok köréből a feketegazdaságban és a mezőgazdaságban foglalkoztatottak azon csoportját, akik után nem fizettek járulékot. Ez azonban inkább szimbolikus változás volt, mert a 7 millió nyugdíjasból csupán 50 ezer személy kapott ennek alapján nyugdíjat. A szocialista kormány igyekezett ezt a saját vívmányaként beállítani, szakértők szerint azonban erre az intézkedésre az EU nyomása miatt került sor. Ez az eset is jól mutatja, hogy az EU számos szakmai kérdéssel kapcsolatban közvetett módon befolyásolja a tagállamok jogalkotásának irányát.

1989 és 1992 között a legtöbb úgynevezett Autonóm Község szociális segélyezési rendszert hozott létre a munkaképes korú, halmozottan hátrányos helyzetű személyek megsegítésére. A segély összege és a jogosultsági kritériumok területenként lényeges mértékben különböznek. A legtöbb helyen a segélyekkel a családokat támogatják; a segély általában 12 hónapig folyósítható, összege pedig hasonló a hozzájárulást nem fizetők nyugellátásának összegéhez. 1992-ben mindössze 36 ezren részesültek ilyen segélyben, holott a becslések szerint körülbelül másfél millióan éltek szegénységben ekkor az országban. Az Európai Unió tagállamai közül csak a dél-európai államokban – köztük Franciaországban – nem létezik program a határozatlan ideig járó minimális jövedelem biztosítására.

Az 1980-as években tehát a spanyol szociális rendszer akkor került növekedési pályára, amikor minden más országban a szociális kiadások lefaragása volt napirenden. A történelmi lemaradás csökkentésére tett spanyol erőfeszítések hatására jelentősen nőtt a szociális kiadások súlya a költségvetésben, s csökkent a hátrány az európai jóléti államokhoz képest. A kilencvenes évek elején tapasztalt gazdasági problémák hatására azonban közép-pontba került a szociális ellátórendszer, s különösen a nyugdíjrendszer finanszírozásának problémája. A kilencvenes évek közepére a politikai szereplők között konszenzus alakult ki abban, hogy a szociális ellátórendszer jelenlegi terheit a költségvetés képtelen hosszú távon viselni. A szociális kiadások csökkentésének módja azonban heves politikai vitát váltott ki,

amely az 1995-ös parlamenti választások alkalmával volt a legélesebb. A kilencvenes évek gazdasági válsága miatt nehéz megjósolni, milyen irányba halad majd a spanyol szociális ellátórendszer reformja, az azonban már egyre valószínűbbnek tűnik, hogy felértékelődik a privatizáció és a nonprofit szektor szerepe, mindenekelőtt az egészségügyben. Bár a spanyol szociális védelem rendszere még meg sem érte a „felnőttkorát”, már ugyanazokkal az „öregkori” panaszokkal kénytelen szembesülni, mint európai testvérei.

A spanyol szociálpolitika intézményrendszere



Egységes Társadalombiztosítási Pénztárak

V. Összegzés

A demokratikus átmenet időszakában⁵⁸ a szociális ellátórendszer a Franco-rendszer által lefektetett alapelvek szerint működött tovább, s ennek megfelelően a vegyes típusú jóléti állam jellegzetességeit mutatta. A társadalombiztosítás továbbra is a foglalkozási ágak mentén szerveződött, és kiadásait alapvetően a hozzájárulásokból finanszírozták, bár az állami támogatás összege is jelentősen emelkedett. Növekedett a rendszerbe bevont területek száma, bár még mindig nem sikerült eljutni a teljes lefedettségig (univerza-

lizmus). A rendszer egyik legfőbb betegsége a pazarló irányítás volt, ezért a menedzsment javítását több reformprogram is célul tűzte ki, ezek azonban ellentmondásos eredménnyel jártak.

A szociális ellátásokra fordított összegek jelentősen és töretlenül emelkedtek az 1960-as évektől, ez a folyamat azonban csak részben tudható be az állami szerepvállalás növekedésének, azaz a tudatos reformoknak.⁵⁹ A kiadások növekedésének okai ugyanis jelentős részben a munkanélküliség példátlanul magas voltában, a nyugdíjrendszer szintén magassá váló kiadásaiban, illetve a rászorulóknak számának gazdasági átalakulás során elkerülhetetlen növekedésében keresendők.

Összefoglalva úgy értékelhető az átmeneti periódus, hogy a reformok elenére nem tagadható a kontinuitás az előző rendszer politikájával. Az átfogó reformok elmaradásának legfőbb oka a Franco-rendszer örökségében rejlik. Ezek között említendő a rossz adórendszer és a szociálpolitika ténylegesen felhasznált forrásainak hiányos ismerete. Az 1978-ban kialakult kedvező gazdasági helyzet azonban kihívások elé állította a jogalkotókat, akik elmulasztották a kínáló lehetőséget. Az ezt követő gazdasági válság körülményei között ugyanis már nem lehetett belevágni hasonló vállalkozásba, s a válság csak tovább rontotta a már addig is jellemző, bizonytalan légkört.

A szocialista kormányzat idején a szociális ellátórendszer jelentős – mennyiségi és minőségi – fejlődésen ment keresztül, s a szociális és főként a munkanélküli ellátások jó néhány reformot értek meg az utóbbi tíz év során. A jóléti ellátórendszer sokkal szélesebb társadalmi kört ért el és fedett le szociális szolgáltatásokkal.

Ezek a lépések jelentősen közelítették a spanyol szociálpolitikát az európai modellhez. A munkaerő-piaci szabályozás átalakításával sokkal rugalmasabbá vált a munka világának jogi környezete. Ez megkönnyítette a dolgozók alkalmazását, ugyanakkor megszűnt a Franco-rendszer vívmányának kikiáltott munkahelyi biztonság. Talán a munkaképes korúak védelme az a terület, ahol a legkisebb volt az előrelépés, s ahol a spanyol rendszer a leginkább elmarad az európai normáktól. Az 1990-es évek elejének gazdasági válsága megnehezíti annak megítélését, hogy milyen irányba halad majd a szociális védelem ügye Spanyolországban. Mindenesetre a legújabb változások előre jelzik a privatizáció szerepének növekedését. Az is valószínűnek tűnik, hogy a szociális gondok nemhogy csökkennének, hanem valószínűleg növekedni fognak a közeljövőben. (Ez különösen igaz a munkanélküliségre.) Az ország reformokra van ítélve, mert csak így lehet képes egyszerre fenntartani a gazdasági hatékonyság és a szociálpolitika szolidarisztikus elveinek érvényesülését.

Rossz és leegyszerűsítő az az állítás, hogy a szociálpolitikában és a munka világában bekövetkezett pozitív változások egyedüli oka az EU-tagságban keresendő. Ugyanakkor a jelen tanulmányban elemzett tendenciák azt sugallják, hogy Spanyolország EU-tagsága szociális szempontból mindenféleképpen pozitívan értékelendő, még ha tagadhatatlanul együtt járt is olyan negatív tendenciákkal, mint a munkanélküliség növekedése a versenyképtelen ágazatokban vagy a munkaviszony korábban jellemző biztonságának csökkenése.

Ha a részterületek közül ki akarnók emelni azokat, amelyeken a legked-

vezőbb hatást fejtette ki az EU-tagság, akkor a sort az Európai Szociális Alap szerepével érdemes kezdeni. Az Alap által támogatott – zömében a képzésre koncentráló – programok több millió spanyolhoz jutottak el, és segítették őket egyéni életpályájuk alakításában. Erre a spanyol költségvetésből egészen biztosan nem telt volna.

Nem szabad azonban megfeleledkezni a női egyenjogúság biztosítására tett, közös spanyol és közösségi erőfeszítésekről sem. Közösségi forrásból nem pusztán az egyenlő esélyek előmozdításáért tevékenkedő szervezetek addig hiányzó infrastruktúráját sikerült megteremteni, hanem addig nem létező programok sorát indították el, amelyek számos területen új jogintézményekhez, és nem utolsósorban szemléletbeli forradalomhoz vezettek.

Az 1982 óta hatalmon lévő szocialista kormány mindvégig rendületlenül az európai integrációs tagság híve. A spanyol történelemből egy alapvető következtetést vontak le: törvényszerűen totalitárius politikai berendezkedéshez és gazdasági elmaradottsághoz vezetett az a folyamat, amelynek során Spanyolország elszigetelődött Európa többi államától. A spanyol társadalom betegségeire tehát az európai integrációt tartották az egyedül lehetséges gyógy módnak. Az integráció gazdasági, szociális és politikai célok széles skálájának elérését volt hivatott elősegíteni. Az integráció elmélyítéséhez választott eszközök azt mutatják, hogy miként lehet egyszerre az egységesülés felé haladni, és szolgálni az egyes tagállamok különféle érdekeit. Spanyolország már a csatlakozáskor megtanult egy fontos leckét. A közösség déli bővítésével összefüggésben született meg a *Single European Act*, amely lehetővé tette, hogy ügyes politizálással akár egy relatíve gyenge tagállam is döntő befolyást gyakorolhasson az integráció folyamatára.

Az az euforikus hangulat és általános támogatás, amellyel a spanyol társadalom fogadta a csatlakozást az Európai Közösséghez, már a múlté. Arra a módra, ahogyan a spanyolok történetük során Európához viszonyultak, a skizofrénia kifejezése a legtalálóbb. Ezt a skizofrén kapcsolatot egyfelől az Európához való csatlakozás vágya, másfelől pedig a sértett elzárkózás és elutasítás jellemezte, amikor sikertelennek bizonyultak a felzárkózásra tett kísérleteik. Az egységes európai piac gazdasági téren nagy árat követelt a spanyolok tömegeitől, azoktól, akik versenyképtelen, korszerűtlen iparágakban dolgoztak. 1992-ben egy közvélemény-kutatás azt tárta fel, hogy a spanyolok 90 százaléka helyeselte a hazai áruk védelmét a külföldi árukkal szemben. És ami ennél is fontosabb: a lakosság 85 százaléka támogatta az olyan jogszabályok megalkotását, amelyek védenék a spanyol ipart az EU-tagállamok áruival szemben.

Ezek a jelenségek erodálták az EU politikájának a nyolcvanas évek végén tapasztalt legitimációs szerepét Spanyolországban. Az EU-tagság támogatottsága egyre inkább attól függ, sikerül-e bebizonyítani a spanyolok számára, hogy az ország kézzel fogható hasznot húz tagságából. 1991 előtt a spanyolok jóval nagyobb hányada vont kedvező mérleget az EU-tagságot illetően, mint a közösség más államainak polgárai. 1991 után ez a trend drámaian megváltozott, s ma már az arány jóval a közösségi átlag alatt van.⁶⁰ Így az Uniót a szereplők leginkább egy olyan arénához hasonlítják, ahol kemény politikai küzdelem folyik a haszonszerzésért vagy a veszteségek minimalizálásáért. A

spanyol kormányzat mellett megjelentek ezen a küzdőtéren a különféle érintett ágazatok lobbistái és az autonóm közösségek (regionális kormányzatok) képviselői is, és egyre nagyobb teret követelnek maguknak. Ez azt jelzi, hogy a jövőben sokszínűvé válik a spanyol EU-politikai döntéshozatal és érdekérvényesítés.

A fejlesztési alapokból való spanyol részesedés ügye jó példa arra, miként lehet képes egy tagállam képviselni a saját érdekeit, egyszersmind pedig a közösség egészét is érdekeltté tenni a reformfolyamatokban. A tagállamok között ugyan folyamatosan konszenzus volt abban, hogy közösségi erőforrásokkal elő kell segíteni az életszínvonal kiegyenlítődsét a Közösség határain belül, az ördög azonban mindig a részletekben bújik meg. Ezek a részletek pedig ECU milliárdokat jelenthetnek egy szegény ország számára.

Az EU bővítésével kapcsolatban kevés lelkesedés várható a spanyoloktól, hiszen az új tagok potenciális versenytársak lesznek az EU-támogatásokért folytatott spanyol szempontból eddig fölöttébb eredményes versenyfutásban. Ez alól egyedül a mediterrán jelentkezők jelenthetnek kivételt, mivel ők a szavazatukkal erősíthetik a Mediterrán Blokkot a Tanácsban. Rideg elutasításra sem lehet számítani a részükről, hiszen minden ügyet annak alapján ítélnek meg, hogy milyen előnyöket kovácsolhatnak holnap a mai engedményekből. A spanyol tagság tízéves történetéből kiderül, hogy velük lehet is, és érdemes is tárgyalni.

Ám még inkább lehet tanulni a példájukból.

Jegyzetek

1 Spanyolország csatlakozásakor az Európai Gazdasági közösség, később az Európai Közöség volt a megfelelő terminológia. 1992 után már az Európai Unió megnevezést indokolt használni. A tanulmányban ezért az 1992 előtti események tekintetében az Európai Közöség, az azt követő eseményekkel kapcsolatban az Európai Unió elnevezést fogom használni.

2 Az Európa Parlament által 1962-ben a spanyol csatlakozási kérelemmel kapcsolatban készített Birklebach Report az alábbiakat állapította meg: „Azon államok, amelyek kormánya nem legitim, és döntéseit az állampolgárok nem képesek akár közvetlenül, akár pedig közvetett módon szabad választások útján befolyásolni, nem nyerhetnek felvételt az Európai Községek tagállamai közé.” The Birklebach Report of the European Parliament (1962), in: Paul Preston-Denis Smyth: Spain, The EEC, and NATO (London: The Royal Institute of International Affairs, 1984), 1. old.

3 A spanyol kormányt 1982-től a szocialista PSOE irányította. Az ellenzék vezető ereje a Partido Popular (PP) elnevezésű, konzervatív politikai tömörülés volt.

4 Ez a keretegyezmény volt a Versenyképességről szóló Egyezmény (Pacto de Competitividad).

5 Amíg az egy főre jutó spanyol GNP 1992-ben még az EK átlagának 77,6%-a volt, addig egy évvel később ez az arány 73,9%-ra esett vissza.

6 Ez vált az 1993 júniusában lezajlott választási kampány központi kérdésévé, amikor is a kormányzó szocialisták először veszítették el parlamenti többségüket.

7 Az Egyesült Baloldal (IU) kivételével minden frakció támogatta a kormány gazdaságpolitikáját. Különösen igaz ez a katalán nacionalistákra, akik támogatták a szocialisták kormányát.

8 Spanyolország csökkentette kirívóan magas ipari vámtarifáit, cserébe a mezőgazdasági exportkorlátok lebontásáért. Franciaország beleegyezésének megszerzéséért cserébe Spanyol-

ország elfogadta a spanyol mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos szigorú (és hátrányos) intézkedéseket: többek között behozatali kvótákat állapítottak meg a spanyol borra és olívaolajra, valamint hosszú átmeneti időszakot a gyümölcs- és zöldségfélésekre.

9 Ennek az a lényege, hogy a gazdagabb tagállamok közösségi programokkal járuljanak hozzá a szegényebb tagok, illetve elmaradt régiók lemaradásának csökkentéséhez, ezáltal az életszínvonal növeléséhez. Ezt a politikát összefoglaló néven újraelosztási (redistribúciós) politikának nevezik.

10 Ez a csatlakozási egyezmény értelmében 7 év volt a legtöbb vonatkozásban.

11 Magyarán: sok baba közt elvész a gyerek.

12 Az új alkotmány megengedi önkormányzat létrehozását az adott területet irányító regionális, kulturális vagy nyelvi központokban.

13 Követelésüket a Single European Act 130/B szakaszára alapozták.

14 Az angol kormány hasonló természetű javaslatot tett a nyolcvanas években.

15 Kivéve Luxemburg esetét, ahol ez az arány magasabb volt a szegény országok mutatóinál.

16 Erről a Treaty on Economic Union (TEU) rendelkezett.

17 „Gonzalez azzal vádolta Nagy-Britanniát, hogy »ellopja« Spanyolország pénzét, amikor csökkenteni akarja a közösségi költségvetés növelésének Jacques Delors által javasolt mértékét, azaz 37%-ot 1999-ig” (*The Sunday Times* /London/, 1992. december 6.).

18 A spanyol javaslat elfogadásával ugyanis megváltozott az a formula, amely alapján kiszámolják a tagállamok harmadik forrásból, azaz a fogyasztási adóból származó befizetéseit.

19 Ezek közé tartoznak az EMU létrehozására vonatkozó javaslatok, valamint a Tanács szavazási eljárásának megújítására vonatkozó elképzelések. Anglia azonban tradicionálisan ellenzi az európai federalizmust, továbbá az angol politikai kultúrából hiányzik a koalíciós politizálás gyakorlata.

20 A csoport megosztottságát jelzi, hogy 1991 októberében Görögország, Írország és Portugália beleegyezett abba, hogy a kohézió kérdését a Maastrichti Szerződéshez csatolt deklarációval rendezzék. Spanyolország így egyedül maradt azzal az álláspontjával, hogy ez egy jogilag kötelező dokumentum legyen.

21 A koalíció-építés háromféle célt szolgálhat: maximalizálható a haszon egy adott ügyben, maximalizálható a haszon több, egymással összefüggő ügyben, befolyásolható a tárgyalások menete.

22 Az alábbi jogszabályok meghozatalával biztosították a 68/360. sz. Irányelv, valamint a 72/194. számú Irányelv követelményeinek érvényesítését: 1099/86. számú Királyi Dekrétum az EU állampolgárok Spanyolországba történő beutazásáról, tartózkodásáról és munkavállalásáról; 119/86. számú Királyi Dekrétum és a 116/88. számú Királyi Dekrétum a Külföldiek jogairól Spanyolországban.

23 A 1105/88. számú Miniszteri rendelet, valamint az 1989. évi III. törvény harmonizálta a spanyol jogrendszert az alábbi közösségi jogszabályokhoz: A férfiakkal és nőkkel szembeni egyenlő elbánás elvéről szóló 76/207. sz. Irányelv; Az egyenlő elvének a társadalombiztosításban történő érvényesítéséről szóló 79/007. sz. Irányelv.

24 A 1316/89. és a 88/90. számú Királyi Dekrétumok harmonizálták a spanyol szabályokat az alábbi közösségi szabályok előírásainak megfelelően: 88/108. számú Irányelv a zajvédelemről; 88/364. számú Irányelv egyes vegyi anyagok használatának tilalmáról.

25 Új szervezeti egységek jöttek létre a Társadalombiztosítási Igazgatóságon, a Migrációs Központon, valamint a Munkaügyi Minisztériumon belül.

26 A spanyol minisztériumokban alig akad angolul tudó tisztviselő, így a szakmai kérdésekhez keveset értő fordítókon keresztül tartják a kapcsolatot az EU szervekkel.

27 Az átmeneti időszak azt az időtartamot jelenti, amely alatt a közösségi szabályok egy-egy területen még nem vagy csak meghatározott részben válnak kötelezővé az adott állam számára. Spanyolország esetében a Csatlakozási Egyezmény a személyek szabad mozgásával kapcsolatban viszonylag hosszú, hétéves átmeneti időt állapított meg.

28 Ez különösen igaz a nyelvtudásra.

29 1989. évi III. törvény.

30 1989. évi III. törvény.

31 1989. évi VII. törvény.

32 1988. évi VIII. törvény.

33 Az új étkezési szokások fokozatosan kiszoríthatják a mediterrán konyhát, ami hosszú távon előidézheti a várható élettartam csökkenését.

34 Az esetekben zömében közösségi állampolgár külföldi munkavállalásakor ütközik több ország joga. Ekkor a közösségi jogszabályok adnak eligazítást a követendő eljárásról, az alkalmazandó nemzeti jog kiválasztásáról stb.

35 Spanyolország 1968-ban a GDP 7%-át fordította szociális ellátásokra, 1981-re azonban ez az arány elérte a 15%-ot. Ez a növekedési ütem jóval meghaladta az OECD tagországok átlagos növekedési ütemét. 1975 és 1981 között másfélszeres volt a növekedés e tekintetben, ami csökkentette, de nem szüntethette meg a lemaradást.

36 Az állam huszonnyolcszor több támogatást nyújtott a szociális ellátórendszer finanszírozásához az OECD országokban, mint Spanyolországban (12,2, illetve 0,43).

37 A Nemzeti Munkaügyi Központ (Instituto Nacional de Empleo) 1990-ben 3445 pesetát fizetett havonta átlagosan, míg a közösség átlaga ekkor 4669 peseta volt.

38 Ezek között kiemelt szerepe volt a Jacques Delors névvel fémjelzett, munkanélküliséggel foglalkozó jelentéseknek. Az 1993-ban készített, úgynevezett White Paper ugyan nem tartalmazott nyílt ajánlást Spanyolország számára, de a közösségi politikusok többször is nyilvánvalóvá tették a probléma megoldására vonatkozó ajánlásukat.

39 1977 és 1981 között konzervatív pártok kormányoztak. A Spanyol Szocialista Párt 1982-ben nyerte meg a választást, és egészen 1995-ig megszakítás nélkül a szocialisták kormányoztak.

40 Az azóta is érvényben lévő spanyol nyugdíjrendszer a generációk közötti szolidaritás elvére épül.

41 Partido Socialista Obrero Espanol, PSOE (Spanyol Szocialista Párt), Partido Popular, PP (Spanyol Néppárt), Izquierda Unida, IU (Egyesült Baloldal), Catalan Convergenciai Unio, CCU (Katalán Nemzeti Párt).

42 Egy alap maradna a bérből és fizetésből élők, egy külön alap pedig az egyéni vállalkozók (önalkalmazottak) számára.

43 A munkáltató 24,4% társadalombiztosítási járulékot, a munkavállaló pedig 4,9%-os hozzájárulást köteles fizetni. Nyugat-Európában ez az egyik legmagasabb mérték (European Commission 1994).

44 1981-ben a mezőgazdaságban még 2 millió (10,4%) spanyol dolgozott. 1992-re csökkent ez a szám a felére (5,4%).

45 Ezek szerint munkaszerződést csak határozatlan időre lehet kötni, és a munkáltató csak rendkívül szigorú szabályok betartása mellett mondhatott fel. Ebben az esetben azonban hatalmas összegű végkielégítést volt köteles fizetni elbocsátott dolgozójának.

46 Az 1995-ben rendezett választásokat Aznar pártja, a Spanyol Néppárt (Partido Popular) nyerte, de mivel csak 45%-ot értek el, így Aznar kisebbségi kormányt alakított.

47 Az első hat hónapban 70% a korábbi 80%-kal szemben, a második 6 hónapban 60% a korábbi 70%-kal szemben, a második évben pedig maradt a korábbi 60%-os mérték.

48 A Partido Popular (Spanyol Néppárt) 1995. évi választási programjában azt javasolta, hogy a munkanélküli ellátás folyósítását oktatási programokon való részvételtől kellene függővé tenni.

49 Az EU-átlaghoz képest rendkívül alacsony a támogatás szintje. 1990 előtt minden gyerek után járt családi pótlék, ám ennek összege igen alacsony (250 peseta) volt. 1990 után nőtt ugyan az összeg, de a jogosultságot rászorultsági igazoláshoz kötötték.

50 A spanyol lakosság 4,2%-a él ilyen családban. A fiatal házaspár 20%-a külön él ugyan, de anyagilag továbbra is a családtól függ.

51 Írországból ugyanez az adat 62%, Svédországban pedig 21%.

52 Az 1991–1992-es tanévben az öt éves gyermekek 66,3%-a, a négyévesek 63,9%-a és a háromévesek 17,6%-a járt óvodába.

53 Spanyolország esetében ez az arány 1%, míg Portugáliában 6%, Görögországban pedig 4%.

54 Ezen Autonóm Községek a következők: Katalónia, a Baszk Tartomány, Valencia, Andalúzia, Navarra, Galícia és a Kanári-Szigetek.

55 Az INSALUD (Instituto Nacional de la Salud) az Egészségügyi és Fogyasztási Minisztérium szervezeti rendszerébe tagolódik.

56 Az egészségügyi kiadások Spanyolországban csak a GNP 7%-át teszik ki, ezzel az aránnyal csak Görögországot, Portugáliát, Dániát és az OECD államok közül Japánt előzik meg.

57 Ezen intézkedések közé tartozik, hogy 1993-ban elkészült azon gyógyszeripari termékek listája, amelyek a jövőben nem élveznek állami támogatást.

58 Ez az időszak 1978-ban, Franco halálának évében kezdődött.

59 A legátfogóbb reformsomagot 1972-ben, azaz még a demokratikus változások kezdete előtt vezették be.

60 EC Commission, Eurobarometer. Trends 1974–1992. (Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 1993.)

A Liget júniusi számából

Takács Zsuzsa: A bűnök számbavétele

R. Várkonyi Ágnes: Miért sírt Kemény János?

Magyar Éva: Sírásaink

*Rácz Péter, Simon Balázs, Horgas Béla, Benkő Attila,
Czilczér Olga, Lódi Tamás versei.*

Rába György, Levendel Júlia, Novotny Gergely prózája

Lipp Tamás, Dalos Margit, Báron György írása

Végh László és Wolfgang Sachs a fenntarthatóságról

Lányi András: Ítéletre várva

Gyekiczky Tamás

Illúzióvesztés*

A francia példa

1. A helyzet

A viták és egymásnak ellentmondó megnyilatkozások sokaságában nem könnyű eligazodnia annak, aki a francia gazdaságról átfogó és tömör képet szeretne kapni. Mindenesetre a GDP a kilencvenes évek során – kivéve 1993-ban – pozitív volt. (1992: 1,3 százalék; 1994: 2,7 százalék; 1995: 3,0 százalék; 1996 november: 1,7 százalék). Az inflációs ráta sem volt magas ezekben az években, a fogyasztói ár emelkedésének éves átlagai 1,5–2,4 százalék közé estek. A kilencvenes években emelkedtek a bérköltségek, ám az emelkedés mértéke kisebb volt, mint a nyolcvanas években. A munkaerő nem lett tehát olyan nagyon drága, s ez talán annak is köszönhető, hogy a bérre rakódó költségek növekedési üteme lényegesen csökkent (OECD, 1995).

A francia gazdaság jelenlegi helyzetét két kulcsszóval lehet a legjobban leírni: a transzformációval és a globalizációval. A *transzformáció*n azokat a hosszú távú gazdaságszerkezeti változásokat értjük, amelyek a francia gazdaságot az utóbbi húsz évben jellemezték, s amelyek következményei a társadalom és a gazdaság minden rendszerében, alrendszerében és szerkezeti szintjén érezhetőek. A *globalizáció* (mondialisation), mint a nyugat-európai (tegyük hozzá, amerikai, japán stb.) gazdaságfejlődés új útja, a francia gazdaság számára alapvetően új helyzetet teremtett. Bár a francia gazdaság sohasem volt zárt, s a nemzetközi gazdasági kapcsolatok a tizenkilencedik század végi modernizációs hullám kezdetétől jellemezték az ipari termelést, mezőgazdasági árukivitelét, a globalizáció mégis alapvetően új helyzet elé (kényszeralkalmazkodási szituációba) állította a gazdaság szereplőit. Itt már nem egyszerű nemzetközi kooperációról van szó, hanem a gazdaság és a társadalom minden szerkezeti elemét érintő s világszerte folytatott együttműködésről és versenykihívásról. Ez a „multikooperáció” és verseny nemzetközi szervezetek keretén belül (mellette, együtt), az állam, illetve az európai integrációs folyamatban létrehozott döntési intézményrendszerek felügyelete

* E tanulmány a „Phare ACE Programme 1995” keretében végzett, és az EU Bizottság által támogatott kutatás zárótanulmányának felhasználásával készült. Ezúton mondunk köszönetet Pierre Dubois professzornak és munkatársainak (Paris X. Nanterre, Travail et Mobilités, URA/CNRS) a kutatás során nyújtott segítségért és támogatásért.

mellett zajlik. A globalizációs versenyből nincs visszaút a nemzeti gazdaságok számára, még akkor sem, ha ezt néha nagyon szeretnék. A francia társadalom most tanulja a leckét, holott több mint húsz éve megkapta a maga házi feladatát (Adda 1996).

Ezek a feltételek és gazdasági helyzetek határozzák meg a munka és a foglalkoztatás jelenlegi trendjeit is. Első pillantásra a foglalkoztatáspolitikai helyzetben van. 1993-ban például a GDP 3,31 százalékát költötték munkaerő-piaci programokra, az aktív programokra pedig a GDP 1,21 százalékát. Az aktív programok támogatási aránya azóta növekedett. A foglalkoztatáspolitikai támogatója elsősorban az állam (54 százalékát fedezi a költségeknek – ebből a lokális, regionális állami szervek hozzájárulása 6 százalék), majd a vállalatok (39 százalék) és az UNEDIC rövidítésű speciális alapítvány (7 százalék). A nagyarányú állami költsékezést a lakosság támogatja, egy közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek 38 százaléka állami feladatnak tekinti a munkanélküliség elleni fellépést, 36 százaléka a vállalatoknak adja a felelősséget, s 6 százaléka gondol a társadalmi szervezetekre (Premières Synthèses: 126/4, 1996. március).

A munkaerőpiacot jellemző folyamatok közül ki kell emelni az aktív és inaktív népesség közötti arány radikális megváltozását, ami a korábbi lassú átrendeződést váltja fel. Várható az inaktív népesség gyors növekedése és ezzel együtt az aktív népesség csökkenése, de feltételezhető az aktív-inaktív csoportok összetételének belső átrendeződése is. Valószínű, hogy a gazdaságban kiéleződnek majd a hatékonysági problémák, hogy a szociálpolitikai következményekről most ne is tegyünk említést.

A nők munkaerő-piaci aktivitása egyre erőteljesebb, s a részmunkaidős foglalkoztatás utóbbi években bekövetkezett föllendülése elsősorban a női munkaerő nagyobb arányú munkaerő-piaci jelenlétének köszönhető.

Látszólag minden rendben van tehát, ez egy európai ország, ugyanazokkal a foglalkoztatáspolitikai gondokkal, mint az EU bármelyik másik állama. Véleményünket azonban megcáfolja a munkanélküliség trendjének növekedése és összetételének alakulása.

A munkanélküliség alakulása Franciaországban 1970–1994 között

Munkanélküliség rátája	1970	1980	1985	1990	1992	1994
Globális	2,5	6,4	10,2	8,9	10,3	12,4
Férfiak	1,5	4,3	8,3	6,7	8,3	10,8
Nők	4,3	9,5	12,9	11,7	12,9	14,5
25 év alattiak	7,9	14,7	25,4	16,5	19,6	24,7

(Forrás: INSEE. Idézi: Boissonnant 1996:83.)

Már a táblázatból leolvasható első információk jellemzőek a francia munkanélküliségre. Így például az a tény, hogy a női munkanélküliség mindig magasabb volt, mind a férfiaké, vagy hogy a fiatal korosztályok munkanélkülisége a globális munkanélküliségi ráta kétszerese körül mozog.

A szerkezeti elemzés elárulja, hogy a nőknél a 25–49 év közötti korosz-

tály a legveszélyeztetettebb (holott ez a legalacsonyabb mobilitással rendelkező csoport). E korcsoport férfi mintájának munkanélkülisége 7,5 százalékkal alacsonyabb. Úgy tűnik, hogy komoly nemi szegmentáció uralja a francia munkaerőpiacot.

Jean-Luc Outin szerint Franciaországban a következők jellemzik a munkanélküliséget:

- egyenlőtlenségi szerkezet, ami a nők, a fiatalok (különösen a fiatal nők), illetve az idősebb korosztályok és a képzetlenek magas munkanélküliségi mutatóiban jelentkezik;

- bizonytalanság és instabilitás, amely a munkaszerződések rövid időtartamát, a foglalkoztatás és a munkanélküliség gyors váltakozását jelenti;

- egyenlőtlen regionális szerkezet, amely a franciaországi régiók egyenlőtlen gazdasági és demográfiai fejlődése (például bevándorlás a déli megyékben) miatt alakult ki (Outin 1994.).

E jellemzőkhöz még hozzájárul a munkanélküliség hosszú időtartama is. Az egy évnél régebben munkanélküliek aránya a munkanélküliek csoportján belül 1996 szeptemberében 34,3 százalék volt, ami 1995 januárja óta csak 1 százalékos esést jelentett. Igaz az is, hogy a tartós munkanélküliség aránya hagyományosan magas volt, ám a foglalkoztatáspolitikai korábban (1986–1987) nem akarta tudatosan „visszaszorítani” a munkanélküliség időtartamát.

Ma nem csak a tartós munkanélküliség elleni programok tartoznak a foglalkoztatáspolitikai eszközei közé. Speciális, rövid és középtávú programok a fiataloknak, szubvenciók és bértámogatások, rövidített és részmunkaidős szerződések – körülbelül 15 féle programcsomag tartozik a foglalkoztatáspolitikai programkínálatához, amelyeket egymással kombinálni lehet (például előnyugdíjba vonuló részmunkaidős, vagy a fiatal tanul, mellette csökkentett munkaidőben dolgozik, de a bérköltségeket az állam állja stb.). A munkanélküliség mégis magas, és megállíthatatlanul nő.

A francia helyzetet azzal lehetne a legtalálékabban jellemezni, hogy ez egy növekedő, normális gazdaság, abnormális munkaerőpiaccal. Tanulmányunk e paradoxon feltárására vállalkozik, s a választ a gazdaság mikroszintjén, a vállalatok munkaerő-piaci viselkedésének feltárásában véljük megtalálni.

2. Problémák és magyarázatok

A fentiekből kiderült, hogy Franciaország anyagilag rendkívül sokat áldoz a munkaerő-piaci programjaira, bár az is igaz, hogy e programok száma évről évre nő. A gazdag programkínálatot látva azonban minden szemlélőben (elemzőben) ott bujkál a kérdés: miért nem nő a foglalkoztatás szintje, miért nem bővül a munkahelykínálat, miért nem szívja fel a gazdaság a munkanélküliek százazreit? Válaszunkban először a munkaerő-piaci modellalkotásnak a francia szakirodalomban megfogalmazódó kritikáit ismertetjük, hiszen a lehetséges megoldás (talán) egy másik munkaerő-piaci modell felépítésével kezdődik.

2.1 A hagyományos munkaerő-piaci modellek elemzési korlátja

A foglalkoztatás jelenlegi válsága ritkán látott lehetőséget kínál a munkaerő-piaci modellek és bevált elméletek felülvizsgálatára.¹ E revízió egyik központi fontosságú kérdése a hagyományos munkaerő-piaci koncepció. A számos kritikus megközelítés közül az alábbiak a legfontosabbak:

1. A hagyományos munkaerő-piaci modell legnagyobb felhasználója, a statisztika, sem a munkaerőpiac szegmentációjára, sem a munkaerőpiacon kumulálódó társadalmi egyenlőtlenségekre nem tud korrekt magyarázattal szolgálni. Ugyanis minden munkaerőpiac olyan kumulatív egyenlőtlenségi szerkezettel rendelkezik, amely néhány vagy csak egyetlen társadalmi csoportra koncentrálódik. E *koncentratív kumuláció* problémájára a kereslet és kínálat mérésébe belebonyolódó statisztikai modellalkotás nem tudott kielégítően válaszolni. Margaret Maurani így fogalmaz:

... A munkaerőpiac a társadalmi alkudozások tere, amely a különböző kategóriákba sorolható foglalkoztatási csoportok társadalmi státusához kötődik, vagy maga hozza létre a szakmai-társadalmi szakadékokat (clivages), illetve megalkotja a munka nemi és társadalmi megosztásának frontvonalát vagy a társadalmi rétegződés piramis-modelljét (Maurani 1994:246).

2. A munkaerő-piaci statisztika – kiindulva a klasszikus modellből – képtelen a gazdaság munkaerő-szerkezetének sokoldalú és komplex ábrázolására. Például az ipari ágazat, a munkapozíció, a nem és a kereset összefüggéseit csak nehezen, több lépcsőben vagy – egy hiányzó dimenzió (lokális zóna) miatt – egyáltalán nem tudja felvázolni. A munkapozíciók rendszeréről magáról sem ad világos képet – miért adna azokról a munkaerőmozgásokról, amelyek minden munkapiacra fellépnek?

3. A közalkalmazottak munkapiaci helyzetét egyáltalán nem tudja befogni a munkaerő-statisztika. Olyan kategóriákkal dolgozik, mint például a „nem-piaci szolgáltatás” (service non-marchand), amely alkalmatlan a közalkalmazotti munkapiac szervezeti és strukturális rendszerének leírására.

4. Statisztikailag nézve a munkahelyteremtés és a munkahelymegszűnés lehetséges átlaga lehet zéró, esetleg negatív előjelű szám, holott Franciaországban számos új munkahelyet teremtettek a mért időszak(ok) alatt. A mennyiségi mozgások mögött tovább „minőségi” fejlődés is meghúzódhat, ami azt jelenti, hogy az új munkahelyek munkafeltételei számos esetben jobbak, vagy azok technikai és a gazdasági modernizációt, esetleg a környezetvédelmi előírásokat maximálisan kiszolgáló munkahelyek.

A hagyományosan alkalmazott statisztikai elemzés a foglalkoztatás-politika kiinduló pontja, mi több, bázisa. A statisztikai elemzések hibái (korlátai) ezért a foglalkoztatás-politikának is gondot okoznak, különösen ha arra gondolunk, hogy számos munkaerő-piaci program olyan *szociálisan tagolt térben* játszódik le, amelyről a makrostatisztikai elemzéseknek a leghalványabb fogalmuk sincsen.

A kritikák kiterjednek a klasszikus–neoklasszikus munkaerő-piaci modellekre,² hiszen a statisztikai elemzések háttérelmélete a klasszikus-neoklasszikus

(liberális) közgazdaságtan munkaerőpiac-képe. A klasszikus iskolák kategóriái meghatározzák a munkaerőpiac leírását, ezen keresztül döntő módon befolyásolják a munkaerő-kereslet és munkaerő-kínálat fogalmát (is).

A klasszikus iskola (illetve annak mai változata) számos aktuális munkaerő-piaci vagy foglalkoztatási problémával nem tud mit kezdeni. A legsúlyosabb ezek közül kétségtelenül a Maastrichti Szerződést követő „foglalkoztatási sokk”. A Szerződés államháztartási kiadásainak kötelezően meghatározott szintje a szerződés előírásait teljesítő országokban közalkalmazottak elbocsátását vonja maga után. Ezekben az esetekben a munkanélküliség szintje közvetlenül egy politikai döntés nyomán nő, jóllehet a döntések ideológiai legitimációja a gazdaságelméletből származik. Mégis fel kell tenni a kérdést – ráadásul egy olyan kérdést, amely komoly elméleti problémák sorozatát vonja maga után –, hogy hol a határ a modern gazdaságok munkaerőpiacán a politikai és a gazdasági rendszerjelenségek között? A hagyományos elmélet a munkanélküliséget mindeddig alapvetően gazdasági jelenségekkel magyarázta, de vajon mi a gazdasági kényszer (beszűkülő kereslet stb.) a közalkalmazottak esetében? Úgy tűnik, ez esetben inkább az államháztartás válságáról, illetve a közszolgáltatások súlyos zavaráról van szó, semmint primer gazdasági okokról.

A klasszikus (neoklasszikus) iskolák fogalmi zártságát azonban maga a gazdaságelmélet törte fel. Az elméleti fejlődés két szinten ment végbe: a munkaerőpiac mozgásait magyarázó elméleti (teoretikus) szinten, valamint a munkaerőpiacot bemutató esettanulmányok szintjén. A gazdaságelmélet revidált álláspontjának adaptációja a francia szociológiában már a nyolcvanas évek közepétől megkezdődött, s ez nemcsak a munkaerőpiac, hanem számos, a gazdasági rendszert leíró kategória újragondolásához vezetett. Michel Lallement és munkatársai írják például:

A piac mint a szervezetek egyik formája: az ellentétek cseréje,..., s e csere minden időpillanatban az azonosságot és a különbséget kapcsolja össze, megállapodás és konfliktus. Ebből a perspektívából nézve a piac olyan szervezeti forma, amely önerejét használva teremti meg a legellentétesebb társadalmi viszonyok egységét is. ...a konfliktus...mint a piaci (gazdasági) alapelvek és más külső (társadalmi) elvek közötti feszültség minden piac lényege. A konfliktust mint a csereké központi dimenzióját jelenítjük meg (Lallement–Maillefert–Michon 1994:207–208).

A francia szociológia néhány képviselője – bár e kérdésben ma már közegegyezés látszik kibontakozni – a piac és a munkaerőpiac elemzésének új lehetőségeit kihasználva a munkaerőpiacot *társadalmi konstrukciónak* (*construction sociale*)³ tekinti. A munkaerőpiacot társadalmi „felépítettségként” értelmező modellalkotás fontos analitikus következményeket hordoz. Így például a társadalmi rétegződés és a munkaerő-piaci szegmentáció egymásra játszását éppúgy bemutatja, mint ahogyan a társadalmilag szegmentált tudás és képességrendszerek egyenlőtlen munkaerő-piaci cserefolyamatát is képes ábrázolni. Végül, de nem utolsósorban: a munkaerőpiac olyan dinamikus modelljét jelenti, amely komplex módon leírja a munkaerő-piaci aktorok viselkedésének (magatartásának) összefüggéseit.

A társadalmi konstrukcióként felfogott munkaerő-piaci modell az új munkaerő-piaci politika megteremtésének folyamatában és kidolgozásában fontos szerepet tölthet be. Margaret Maurani úgy véli, hogy

a foglalkoztatás szociológiája ... a munkaerőpiac társadalmi konstrukciójának analízise, amely elvezet a foglalkoztatás társadalmi viszonyainak csapdájához (Maurani 1994:245).

Mindenesetre az elméleti és gyakorlati problémák miatt a munkaerőpiac leíró kategóriái és statisztikai modelljei – úgy tűnik – korrekcióra szorulnak. Minden elméleti megfontolás ellenére a korrekció melletti érvnek fogható föl a nem tipikus foglalkoztatási formák fejlődése. E foglalkoztatási formák ugyanis a mai kategóriák kereteibe nem vagy csak nagyon nehezen illeszthetők bele. A nem tipikus foglalkoztatási formában tevékenykedő például egyaránt lehet munkanélküliként regisztrált vagy már mindenfajta regisztráción kívül álló, illetve mindenfajta aktivitási kategóriából kiesett – e statuskavalkáddal a merev foglalkoztatási rendszerhez szokott kategorizáció nem tud mit kezdeni.⁴

Ugyancsak gyakorlati érv az átgondolás mellett: mivel korábban sem állt kereső státusban, számos inaktív, de munkát kereső nincs regisztrálva a munkanélküliek között (például háztartásbeli nők, akik szülés után munkát vállalnának, de korábban nem volt munkaviszonyuk, így az érvényes fogalmak és kategóriák alapján nem is lehetnek munkanélküliek) (Outin 1994).

Robert Salais már 1986-ban így írt:

A mai válság alapvetően a régi reprezentációk és kategóriák válsága. E régi kategóriák sem a munka és a nem-munka – amikor is a munkavállalók aktivitásukat különböző társadalmi aktorok (egyén, vállalkozás, intézmény) irányában tanúsítják – reprezentációinak megváltoztatása nélkül, sem a többi releváns kategória transzformációja nélkül nem fejleszthetők tovább, s így érvényüket veszítik” (Salais–Baverez–Reynaud 1986:20).

2.2 A mai foglalkoztatáspolitikai néhány problémája

A teljes foglalkoztatás a második világháború utáni jóléti társadalmakban, a nagyipar, a tömegtermelés, a futószalagmunka és a betanított munkaerő gazdaságtörténetileg adott kombinációjában bontakozott ki (Salais 1994). Az ipari társadalmak azonban az utóbbi húsz-huszonöt év alatt alapvetően átalakultak, ezért nem csoda, ha a korábban uralkodó foglalkoztatási rendszer és foglalkoztatáspolitikai leértékelődött. A teljes foglalkoztatás véget ért, a munkaerőpiacok permanens konfliktusai a posztindusztriális társadalmak normális állapotának jellemzőivé váltak.

A munkanélküli státust mint legitim társadalmi pozíciót az ipari társadalmak kialakulásának kezdetén maga a történelmi-társadalmi fejlődés alkotta meg. A munkanélküliség (*chômage*) a foglalkozásnélküliség (*sans-emploi*) kategóriájából „fejlődött ki”, miképpen a munkanélküli elődje a foglalkozásnélküli volt. A munkanélküli azonban már egy legitim státust birtokol a fog-

lalkoztatási rendszeren belül (pénzbeli járadékot kap, jogilag szabályozott helyzetben van), csupán időlegesen nincs munkaszerződése. A munkanélküli státus szorosan kapcsolódik tehát a foglalkoztatás rendszeréhez, osztozva annak jó és rossz sorsában egyaránt. Mindezek alapján Didieré Demazière, valamint Robert Salais és munkatársai ma arról írnak, hogy napjaink foglalkoztatási válsága egyúttal a munkanélküliség válsága is (Demazière).

A foglalkoztatáspolitikai Franciaországban két területre összpontosul: egyfelől a vállalkozásokra (vállalatokra), másfelől a képzési rendszerre. Mindkét terület radikálisan megváltozott a nyolcvanas években, nem kis problémát okozva ezzel a foglalkoztatáspolitikai irányítóinak.

A foglalkoztatáspolitikai egyik alappillére volt (és maradt), hogy a gazdasági egységeknek (enterprises) érdekükben áll a munkahelyteremtés, csak kellően motiválni kell őket erre. Sőt, a munkahelyteremtés expanziójával párhuzamosan érdekelték a kvalifikált (jobb, jobban kiképzett) munkaerő alkalmazásában is. A valóság azonban teljesen más képet mutat (és mutatott), mivel a vállalatok termelési költségeik csökkentésének első lépésként radikálisan „leépítették” alkalmazottaikat a nyolcvanas években. A létszámcsoökkentés alárendelődött a vállalat piaci hatékonysága és eredményessége reorganizációjának. A változások részeként a vállalati szervezetek mérete, kiterjedtsége radikálisan csökkent. A változások végeredményeképpen pedig az egyre nagyobb gazdaságpolitikai autonómiát kiharcoló vállalatok stratégiai aktorai (szakszervezetek, üzemi tanácsok, munkavállalók, menedzserek) lezárták munkaerőpiacaikat, s ezzel minden további munkaerő-piaci expanzió lehetetlenné vált (Paradeise 1988).

A szakmai képzés helyzete szintén tarthatatlanná vált. Megdőlt az a korábbi hipotézis, amely a foglalkoztatáspolitikát évtizedeken keresztül irányította. E hipotézis szerint a képzettség fogalmának tartalma azonos az iparban nyereségesen működtethető munkatevékenységek (a gyakorlatban és az adott technikai bázison definiált) normatív tartalmával. Ezért a nagyüzemszerűen működő képzési és továbbképzési rendszer az ipari termelés és munkaszervezet értékeit és normáit termelte és osztotta el.

Az új gazdaságtörténeti korszakban azonban a szakmai és a gyakorlati tudások tartalmi definíciója meglehetősen bizonytalanná vált. Egyfelől korunk kétségtelenül a szolgáltatások kora, ahol a klasszikus ipari szaktudás nem működik, másfelől a magas alapszintű közoktatás miatt elmosódott a képzetlen és a képzett munkaerő közötti határ. Egy gyakorlati példa: Franciaországban éppen a régi definíció alapján képzetlennek minősített munkaerő vándorolt nagy számban a szolgáltatások területére.

A foglalkoztatáspolitikai elsőbbséget adott az átképzéseknek, ám ezen elgondolás egy szigorú fogalmi előfeltétellel rendelkezik. A feltételezés abból áll, hogy az átképzendő munkanélkülisége csak időszakos, s a tanfolyam elvégzése után megszűnik, valamint a foglalkoztatási rendszerben valahol rendelkezésre áll egy olyan állás, amelynek a tudás- és képességszerkezete éppen megfelel az átképzett (továbbképzett) munkanélküli új tudás- és ismeretszintjének. Csakhogy a mai körülmények között egyre kevesebb az ilyen állás, és az átképzettek tömegesen újabb átképzésekre szorulnak, ha már nem akarnak pusztán segélyből élni.

A jelenlegi képzési rendszer kulcsfogalma a *flexibilitás*. Fel kell azonban tenni a kérdést, hogy vajon milyen hosszú időn keresztül tud a munkaerő „flexibilisen viselkedni”? Képes-e folyamatosan részt venni a soha véget nem érő átképző és továbbképző tanfolyamokon? Eltekintve most az olyan problémáktól, mint az életmód, csupán arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy az emberi tőke megtérülési ideje minimálisan 30 év, továbbá a megszerzett (beruházott) emberi tőke nem konvertálható szabadon, bár a konvertálás képessége tanítható.

A nyolcvanas években a decentralizáció és a lokalizáció világszerte a foglalkoztatáspolitikai kulcsszavává vált. Franciaországban azonban a lokalizáció nem a helyi, a lokális térben működő kisvállalatok alapítását jelentette (mint mondjuk, Magyarországon vagy Angliában), hanem e decentralizáció nyomán a nagyvállalatok és helyi társadalmi-gazdasági szereplők kapcsolatának megújítására került sor. A lokalizáció a helyi erőforrások (beleértve az emberi erőforrásokat is) hatékonyabb kihasználását, sok esetben a helyi munkaerőpiacnak a nagyvállalati munkaerőpiacokhoz való erőteljesebb alkalmazkodását jelentette. A lokalizáció (és decentralizáció) az ipari rekonstrukció szakaszában ment végbe, ám a decentralizációs logika a korábbi (centralizált) foglalkoztatáspolitikai döntérendszerbe épült be. Így aztán centralizáció és decentralizáció kettőssége belülről feszíti a helyi és a központi foglalkoztatáspolitikai aktorok alku- és konfliktusrendszerét.

2.3 A vállalatok munkaerő-piaci stratégiája

A mai helyzet franciaországi paradoxona abban írható le, hogy a gazdaság (konkrétan a vállalatok, eltekintve a közalkalmazotti állásoktól) a látható és mérhető gazdasági fejlődés ellenére nem képes felszívni a munkanélkülieket. A tanulmány elején már feltettük egyszerű kérdésünket: miért? Az első hipotetikus válasz az, hogy a technikai fejlődés számos munkahelyet megsemmisített, így a korábbi képzetlen (betanított, majd munkanélkülivé vált) munkaerő hosszú távon sem talál munkát. Második hipotézis: a vállalatok egy rendkívül erőteljes modernizáción mentek keresztül, s a szervezeti racionalizáció, valamint a munkamegosztás szerkezetének változása jó néhány munkafeladatot – ezzel együtt munkahelyet – fölöslegessé tett.

Véleményünk szerint – amely a francia munkaszociológia és gazdaságtan írásain nyugszik – egyik magyarázat sem fedti a valóságot. Az egyszerű igazság az, hogy a vállalatoknak nem fűződik érdekük a munkahelyteremtéshez. Kiindulópontunk tehát ez a hipotézis, így a foglalkoztatáspolitikai azon kérdését, amely azt vizsgálja, miképpen teremthető minél több új munkahely, az elemzés számára érvénytelennek tekintjük. A vállalatok nem teremtettek tömegesen új munkahelyeket, s ez tény. Ennek ellenére részt vesznek a foglalkoztatáspolitikai játékokban, azaz foglalkoztatási programokat futtatnak, szerződéseket kötnek stb. Ez a tény merőben új szituációt jelent Franciaországban, s a következőkben szeretnénk ezen új szituáció történelmi és rendszertani hátterét jobban megvilágítani.

2.3.1 TÖRTÉNETI OKOK

A legtöbb elemzés 1974-et, a második olajválság csúcspontját tekint kiindulópontnak. (Kivéve Robert Salais-t, aki a jelenlegi foglalkoztatási szerkezet válságának kezdetét korábbra, a hatvanas évek közepére teszi.)

Az minden vita ellenére tény, hogy az utóbbi húsz-huszonöt évben a gazdasági rendszerben alapvető „rendszerátalakítás” zajlott le. Azonban nemcsak a gazdaság, hanem a társadalom egész integrációs rendszere más szabályoknak engedelmessé válik, mint tegnap, s e változások a társadalom mikro- és makroszintjén, az értékek, érdekek szerkezetének mélyén is kimutathatók.⁵

Franciaországban a vállalatok szinte minden időpontban a politikai rendszer és a politikai érdeklődés középpontjában álltak. 1945 óta ez a helyzet csak tovább erősödött (Sainsaulieu 1992). 1981-től pedig hosszú időn át az állam direkt módon is behatolt az üzemek belső életébe: ennek okai a Keynes nevéhez kötődő gazdaságpolitika és a baloldali hatalomátvitel voltak.

A korai szocialista kormányzás egyik jogalkotási eredménye az úgynevezett „Auroux” törvény, amely hosszú évek szakszervezeti küzdelme után biztosította a jogi lehetőséget az üzemi (vállalati) szintű kollektív szerződés megkötéséhez. A törvény kettős filozófiai alapelven nyugodott: egyfelől abból indult ki, hogy minden munkavállaló a vállalati társadalom polgára (citoyen), másfelől hogy a munkavállaló a vállalati társadalom változásának és változtatásának fontos aktora (change agent). A törvény biztosította a munkavállalók részvételi jogát a vállalati szintű változásokban, s megerősítette a munka kollektív jellegét, amennyiben a kollektív részvételi jogokra helyezte a hangsúlyt. A kollektív szerződést kötő érdekképviseleti szervezet komoly jogokat és jogi garanciákat kapott, bár a törvény a politikai – szakszervezettel kötött – megegyezéseket részesítette előnyben.

Guy Caire mégis kissé nosztalgikusan, talán a francia értelmiségre jellemző szkepticizmussal állapította meg később: „E New Deal hamar véget ért” (Caire 1994:82).

Mint politikai korszak valóban véget ért, törvényi normáit azonban ma sem helyezték hatályon kívül. A nyolcvanas évek végén elfogadott gazdasági program kulcsszava a gazdasági egyensúly lett (valamint az infláció elleni harc megerősítése). Új szlogen került be a köztudatba: a gazdasági fejlődésnek szinkronban kell lennie a gazdasági egyensúllyal. A következő (a 10. számú) terv pedig kifejezetten kimondta: a bérek (tegyük hozzá: a fogyasztói jólét) fejlődésének összhangba kell kerülnie a gazdasági fejlődéssel. A gazdasági fejlődés helye, színtere pedig a vállalat. A gazdaságpolitika tehát szükségyszerűen elvezetett a vállalathoz, vagy ahogyan a francia kutatók fogalmaztak: „újra fölfedezte” a vállalatot mint a gazdasági rendszer központi jelentőségű aktorát.

A vállalatok a stabilizáció haszonélvezői lettek, különösen a munka relatív költségeinek csökkentése és a beruházások lehetőségének szempontjából, ám ezzel együtt a vállalatoknak akceptálniuk kellett a tőke vagy a rendelkezésre álló munkaerő intenzív felhasználását célzó új munkahelyek megteremtésének társadalmi felelősségét (Caire 1994:82).

2.3.2 A VÁLLALATOK ÚJ MUNKAERŐ-PIACI ÉS GAZDASÁGI STRATÉGIÁJÁNAK KIALAKULÁSA

Burkart Lutz véleménye szerint a második világháború után a vállalati munkaerő-piaci stratégia alakulásának három fejlődési szakaszát különböztethetjük meg. Az első fázisban a vállalat munkaerő-gazdálkodása a külső munkaerőpiacoktól függött, ahol az állam, a munkaadók és a szakszervezetek működtek. A vállalat függetlensége, munkaerő-piaci autonómiája lépésről lépésre bontakozott ki, s a mai időkre (ez a harmadik fázis) a vállalatok elérték a külső munkaerőpiacoktól való majdnem teljes függetlenség állapotát. Az eredmény katasztrofális, mert a magas szintű emberi tőkével rendelkező munkaerő (amelyet az állam, az iskolák és magánszemélyek ruháztak be a szocializáció különböző fázisaiban) elvesztette eladási piacait (Lutz 1994). A vállalati és a munkaerő-piaci transzformáció egyik eredménye tehát *a vállalat munkaerő-piaci autonómiája*.

Az elmúlt évek ipari és gazdasági változásainak hatására a gazdasági egységek és vevőik (klienseik) viszonya alapvetően megváltozott. A vevő a vállalat gazdasági tevékenységének középpontjába került, s a vevő többé már nem tűri meg a rossz minőséget, a tömeggyártás alapelveire épülő szolgáltatásokat. Hogy a vállalatok minél jobban eleget tudjanak tenni e vevői igényeknek, elmozdultak a piaci kereslet irányába, s a keresletorientált flexibilitás követelményét stratégiai alapelvükké emelték.

A flexibilitás vált a vállalati stratégia alapjává. A flexibilitás nem azonnal, hanem hosszú időt igénylő felismerések és fejlődési lépések sorozatában bontakozott ki.

Az első lépés az új technológiai (technikai) rendszerek bevezetése volt (számítógéppel vezérelt termelési rendszerek stb.). Hatásuk a korábbi termelési szerkezetre nézve elementáris: ignorálta az egyedi darabmegmunkálásra épülő bérézési és ellenőrzési rendszereket, lehetőséget adott a direkt és közvetlen minőség-ellenőrzésre, a munkafeladatok meghatározását „deperszonalizálta”, azaz kivonta a közvetlen munkaszervezeti konfliktusok rendszeréből, a munkafolyamat merevségét egy több alternatívából összetevődő, rugalmas gyártási folyamattá alakította át.

A második lépcső magának a munkaszervezetnek a „forradalma”. Egy régi munkaszervező (Fayol) szerint a munkaszervezet akkor ideális, ha a vezetési és irányítási szinteken számos szervezeti egység és osztály (alosztály) működik. A termelés és a piac közötti kapcsolat e felfogásban alárendelődött a szervezeti egységekből álló bürokratikus kapcsolatok hálózatának, ezért aztán nem csoda, ha a nyolcvanas években számos vállalatnál mind a flexibilitás, mind a piaci alkalmazkodás területén súlyos problémák vetődtek fel. A rugalmatlan, bürokratikus vállalati szervezet nem tudott megfelelő választ adni a kliens- (és piac)orientált új kihívásra.

Az új kihívásnak megfelelően a változások nemcsak a vállalatirányítás szervezetrendszerét, hanem a termelési folyamatot is elérték, búcsút véve ezzel a taylorizált termelési rendszerektől, s elősegítve az új termelési rendszerek és mikroszervezetek kialakulását. A taylorizált munkaszervezet központi szervező eleme a racionalizált időstruktúra, ezért az új idők szavának

és kihívásának megfelelően „flexibilizálták” a munkaidő-szerkezetet. Részmunka, részfoglalkoztatás, osztott munkaidő, csökkentett munkaidő jelezték e reformok útját. Az átalakítás Franciaországban már 1968 után megkezdődött, ám valójában a nyolcvanas évekre gyorsult fel. A munkaidőt követte a munkafeladatok szerkezetének újrakomponálása, a munkafeladatok gazdagítása, az autonóm munkacsoportok bevezetése, a minőségi körök kialakítása.⁶

Az új vállalati szervezet kialakulásának újabb szakasza a modern információs rendszerek vállalati-munkaszervezeti alkalmazásával kezdődött meg. Az információs rendszerek működési logikája az adatbankrendszerek logikáját vette át, integrációs technikájává pedig a számítógép-hálózat lépett elő. Az információáramlás ezen a hálózaton keresztül történik, s e hálózat biztosítja – az elképzelések szerint – a vállalat és a piac közötti kapcsolat szinkronitását is.

Egy horizontálisan és interaktívan kiépülő szervezet feltételezi most már a vezetés egységét és szinkronitását, s azoknak a mobil tényezőknek az egyesítését, amelyeket a termelés megkövetel (munka, gépek, tőke, az elsődleges alapanyagok, információk) (Boyer 1993).

Az új termelési stratégia kialakításának igénye mögött más tényező is meghúzódott: ez pedig a vállalatok gazdasági helyzete. A profitlehetőségek kimerültek, ezért a vállalatok megkísérelték a vállalati szervezeten belül kialakítani a hatékonyság és a profitálóképesség új feltételeit (ilyen például a rugalmas vállalati szervezet). Ezzel párhuzamosan a vállalati rendszeren és a vállalati szervezeten kívüli világra nyitott vállalati politikák (befektetési politika, hitel- és pénzügyi politika, kereskedelmi politika) útján folyamatosan kutatták az új stratégiai alkalmazkodás lehetőségeit. Mind a belső, mind a külső törekvések egy irányba mutattak: a vállalati pozíció stabilizálásának irányába. A kihívások és a változások eredményeképpen felmerült a stabilitás igénye, s a vállalatok rákényszerültek saját stabilizációs programjuk és stratégiájuk megfogalmazására. A külső körülmények kedvezőtlenek voltak a nagyszabású konszolidációhoz, hiszen a gazdasági alkalmazkodásból fakadó bizonytalanság, az intenzív nemzetközi verseny, a minőségi követelményeket megfogalmazó piaci igények alkották a stabilitási stratégia külső környezetét (Lallement–Lefevre–Farcy 1994). Maradt tehát a belső stabilitási politika, a kis lépések, alkuk, megegyezések lehetősége, amelyhez a korábban felidézett „loi Auroux” megfelelő keretet nyújtott.

A stabilitási stratégia tehát ugyanannak a gazdasági kihívásnak a terméke volt, mint a szervezeti flexibilitást preferáló, szervezetátalakító politika. Egy azonos időszak ikrei, s a vállalati munkaerő-politikák új szakaszára mindkettő rányomta a bélyegét.

2.3.3 AZ ÁTALAKULÁS KÖVETKEZMÉNYEI

Maga az átalakulás nyitva hagyta az ajtót a különböző stratégiai opciók számára. A legjobb megoldás (one best way) taylori elve nem létezett már, így számos szervezetfejlesztési alternatíva fogalmazódhatott meg. Az alternatívák, valamint ezek eredménye a konkrét adott és végül kivitelezett vállalati

stratégia azonban a vállalati társadalmak szereplőinek széles kompromisszumán nyugodott.

A belső munkaerőpiac mozgásának szervezése és menedzselése ugyan csak számos választási lehetőséget és opciót tartalmazott. A reformok alternatívák közül és között alakultak ki, fogalmazódtak meg, s a végleges megoldás kialakításában a munkaerő-piaci szereplők konfliktusai (vagy a konfliktusok feloldásának tapasztalatai) éppúgy szerepet játszottak, mint a közöttük szerveződő hatalmi és szervezeti viszonyok. Az új munkaerő-piaci stabilitás ezért a vállalati társadalom szereplői új stratégiai megegyezésének eredménye lett, a stabilitás mellett a flexibilitás követelményeit szem előtt tartó stratégiai opciók választása. A stabilitás és a flexibilitás „koalíciós megállapodása”, ahol a megállapodás létrehozói között a szakszervezeteket, a menedzsereket és a munkavállalókat éppúgy megtaláljuk, mint a tanácsadókat vagy a klienscsoportokat. A stabilitás (flexibilitás) választása lényeges és fontos válasz a gazdasági kihívásra, a nemzetközi verseny avagy a globalizáció követelményére.

A megegyezések és a kompromisszumok választása új szakasz a francia gazdaság (és társadalom) történetében, ahol a munkakonfliktusok sokáig domináltak. A piacképesség stratégiájáért azonban súlyos árat kellett fizetni: a foglalkoztatáspolitikai munkahelyteremtő képességének leépülését.

Az állami munkaerő-politika számos előnnyel jutalmazza a vállalatokat: forrásokat és lehetőséget biztosít pótlólagos munkaerő beállítására, mondván, hogy a munkahelyteremtés közös, társadalmi érdek. A vállalatok azonban a munkahelyteremtés céljait nem emelték be új stratégiájuk célrendszerébe, s a vállalati szereplők új stratégiai konszenzusa nem is erről szól. Így aztán a foglalkoztatási szerződések határidejének lejártakor szépen megválnak az érintett – a foglalkoztatáspolitikai programokon dolgozó – munkatársaiktól, véglegesítésükre az esetek nagy részében nem kerül sor.

A vállalatok stratégiai céljaik ellenére sem szakítják meg a kapcsolatot a közhatalom és a foglalkoztatáspolitikai közszereplőivel. Az állam vagy az állami szereplők ugyanis a vállalatnak információt adhatnak a piaci helyzetekről (nemzetközi piacokról), a közhatalom védelmet nyújthat a vállalatoknak, esetleg pénzügyi akcióikat menedzseli. Egyszóval: a hálózati tőke a gazdasági fejlődés nélkülözhetetlen tényezőjeként közös hálózatba kötötte be a vállalatokat és az állami szereplőket. E hálózatból nem lehet, nem szabad kiesni, így a vállalatok együttműködnek a foglalkoztatáspolitikai alakításában a közhatalom szereplőivel (hivatalaival) anélkül, hogy munkaerőpiacaik bővítéséhez a legkisebb gazdasági érdekük fűződne.

A francia gazdaság mára kemény szegmentációs struktúrákat épített ki (Michon 1994). E szegmentáció mind a munkaerőpiacon szerveződő társadalmi rétegződésre, mind a gazdaság intézményes felépítésére nézve érvényes. Nagyüzemek működnek együtt kis, családi vállalkozásokkal, nemzetközi multik beszállítói nemzeti tulajdonban lévő közép-vállalatok. A gazdaság kis- és középüzemeinek szintjén jelentős gazdasági fejlődés zajlott le, de a nagyüzemeket sem oszlatták fel. A kis- és középüzemek részvétele a foglalkoztatási programokban jelentős, ám a multik sem zárkoznak el az együttműködéstől. A programok belső megoszlása azonban leképezi a gazdaság

szerkezetét (és szegmentációját), mivel számos program kizárólag a nagyüzemekre koncentrálódik (például a korai nyugdíjazás), ám számos programot a kis- és középüzemek „monopolizáltak”.

Mindezek ellenére időről időre megfogalmazódik az a felismerés, hogy a vállalatok aktív részvétele nélkül nincs kiút a jelenlegi foglalkoztatási zsákutcából (Therry 1996). Egyelőre azonban e felismerés csak vágyálmokat szül, mivel a realitás ettől nagyon távol esik.

2.4 A vállalati munkaerő-piaci politika mint az emberi erőforrás-politika része

Az előzőekben arról írtunk, hogy a gazdasági egységeknek (a vállalatoknak) miért nem fűződik érdeke a munkahelyteremtéshez. E tény azonban nem jelenti azt, hogy a munkaerő-problémák lényegtelenek lennének a menedzsment számára, vagy a menedzsmentnek ne lenne stratégiája (munkaerő-politikája) a munkaerő-felhasználás területén. A vállalatok nagy része rendelkezik emberi erőforrás-stratégiával, amely alá van rendelve a vállalat általános stratégiájának.

Az emberi erőforrások stratégiája egyik eleme az általános vállalati stratégiának. Az általános stratégia a vállalat piaci céljait tartalmazza, a vállalat értékesítési, marketing stratégiáját, termék- és technológiafejlesztési elképzeléseit. A munkaerő-politika stratégiai tervei követik a vállalat általános stratégiai céljait, harmonizálnak azzal, így nem csoda, hogy a munkaerő (és emberi erőforrás-stratégia) számos esetben elveszítette önálló arculatát.

Az empirikus megfigyelések alátámasztják e tapasztalatainkat. A nyolcvanas évek közepén például a nagyvállalatok (többek között a Rhône-Poulenc) olyan általános forgatókönyv (Transformation Project) kidolgozásával kezdték szervezési és termelési rendszereik átalakítását, amely a cég szervezeti és piaci alkalmazkodásának minden kérdését tartalmazta. E terv (mint stratégia) azután az átalakulás során „általános zsinórmértékként” szolgált, ha konfliktusok vagy döntéshelyzetek léptek fel. Az átalakulás forgatókönyvei pontos számadatokat tartalmaztak a jövőbeli munkaerőigényekről, a szükséges képzések, átképzések irányairól vagy ezek erőforrásairól. A vállalati munkaerő-piaci problémák sokoldalúan integrálódtak a vállalat általános stratégiájába, követték, leképezték annak célkitűzéseit. E stratégiai integráció különböző modelleket alakított ki, ám mindig és mindenkor – például amennyiben vitás kérdés merült fel – a vállalat általános stratégiája kapott prioritást.

A nyolcvanas évek „Nagy Változásai” után a francia cégek újfogalmazták emberi erőforrás-stratégiáikat. A stratégiai értéklista élére a flexibilitás került, ami a menedzsment szempontjából nézve egyfelől a munkaerő korlátlan mobilizálhatóságát jelenti a vállalati feladatok megoldása érdekében (túlórák, különműszakok), másfelől a gyors és hatékony átirányíthatóság lehetőségét – tehát szabad átjárást – a különböző munkaposztok között.

Janine Freiche és Martine La Boulaire e munkaerő-politika számos modelljét mutatta be:

1. a vállalati létszám redukciója, amely különösen a nyolcvanas évek közepén dominált;

2. elbocsátások és munkaerőfelvétel ugyanabban az időben, csak különböző részlegekben vagy munkaposztokon, illetve más és más szakmai csoportokat érintve;

3. a vállalati feladatok „externalizációja” (például a termelési szolgáltatások kisvállalkozásokba való „kivitele”, egyúttal e feladatokat végzők átirányítása e kisvállalatokba;

4. a „kooperációk stratégiája”, amelynek jegyében a menedzsment különböző alkalmazotti csoportokkal együttműködik, más csoportokkal azonban más politikát folytat. A kooperációs stratégia lehet dinamikus és flexibilis, azaz időben, térben eltérő, de mindenkor széles mozgásteret biztosít a vezetés számára;

5. a belső munkaerő-piaci kockázatok kiterjesztése a korábban privilégiumokat élvező csoportokra (például a művezetők bérezésének az általuk irányított csoport termelési eredményéhez történő indexálása);

6. széles autonómia biztosítása a vállalat különböző munkaerőcsoportjai számára, illetve a felelősség kiterjesztése irányukban (Freiche–La Boulairé 1994).

A kilencvenes években Dominique Thierry szerint a vállalatok nagyrészt visszatértek a klasszikusnak nevezett, valójában azonban a szervezeti reformok előtti időkből származó „restriktív” emberi erőforrás-stratégiához. Ennek magyarázatát Thierry a gazdasági helyzetben találja meg. A versenyképes árak kialakításának igénye és a beruházott tőke megtérülésének kényszere elvezetett (pontosabban visszavezetett) a munkafeltételek leértékeléséhez, a nem nagyon képzett munkaerő beállításához. A francia cégek egyre inkább a külső flexibilitást (vagyis a termelés átirányítását az alacsonyabb bérszínvonalú országokba) preferálják, s a cégen belüli flexibilitás mint alternatíva egyre kevésbé jön szóba (Thierry 1996:213).

E megállapítás nincs ellentétben a belső flexibilitásról vallott korábbi véleményünkkel. A Thierry által leírt helyzetbe a „menedzser szempontú” belső flexibilitás bőven belefér. E belső–külső flexibilitási stratégia mindenképpen „belső integrációt” követel meg, a vállalati társadalom érdekrendszerének „szorosabbra” kötését. Ez az új integráció vált a korábban bemutatott konszenzus egyik sarkkövévé, s ez az, ami a vállalat számára korábban soha nem látott önállóságot biztosított munkaerő-politikája kialakításában. A munkaerő-probléma „vállalati ügygé” vált, a vállalatok alkalmazásában nem állók, a munkakeresők, a munkanélküliek, a nem-dolgozók problémái már nem a vállalatok ügye többé. A nyolcvanas évek közepén megfogalmazott társadalmi felelősség (szolidaritás) csak a saját munkavállalók irányában működik, kifelé érvényét veszítette.

A vállalatok számára a munkaerőpiaccal szemben minden más piac fontosabb lett. Az új gazdasági stratégia felértékeli a pénz- vagy a hitelpiacokon való sikeres szereplést, nem is szólva most az állandó innovációs nyomásnak kitett termékpiacon való jó szereplésről. Dominique Thierry szerint a helyzet mára odáig fajult, hogy magának a piacnak a fogalma is behelyettesítőddt

a pénzpiaccal, s egy vállalat eredményességét vagy hatékonyságát kizárólag a tőke megfelelési mutatókkal, a hozzáadott értéktermelés mutatójával mérik.

1993-ban számos francia vállalat kezdett bele egy, a munkaszervezet modernizációját kitűző – és az állam által támogatott –, hosszú távú programcsomag megvalósításába. A reformok főbb célkitűzései a következők voltak: „just in time” rendszer, a minőségi termelésen alapuló új termelési politika, a vállalati bürokrácia leépítése, a hierarchia fölszámolása, a bérezési rendszerek reformja, magas fejlettségű technológiai rendszerek bevezetése. Az állam nemcsak támogatta e komplex modernizációs programcsomagot, hanem időről időre elvégzett elemzésekkel figyelemmel kísérte, valamint az állami kutatóintézeteket megbízta az átalakulás dokumentálásával.

Már az első jelentések arról számoltak be, hogy a program nincs közvetlen hatással a vállalatok munkaerő-felhasználásának alakulására. Igaz, hogy az átalakulás „újraaktivizálta” a vezetés és a munkavállalók viszonyát, felértékelődött a munkaerő fontossága a vállalatokon belül, s különböző – a munkavállalóknak kedvező – bérezési rendszereket vezettek be, ám mindez nem járt a foglalkoztatotti létszám növekedésével.

A kísérletben részt vevő vállalatok belső munkaerőpiacai a rigiditás és a flexibilitás közötti tartományban foglalnak helyet. Számos esetben újrászabályozták a munkafeladatokat, felszámolva így az alkalmazottak korábbi mozgásterét mint szabályozatlan területet, ám ugyanakkor a dolgozók csoportjai az autonómia magasabb fokával rendelkeznek, mint korábban. Mindentől függetlenül a foglalkoztatás szintje nem változott, a reformok nem igényeltek több munkaerőt, és nem igényelték új munkahelyek létrehozását sem. Globális munkaerő-szükségeik alulmaradtak azokhoz a vállalatokhoz viszonyítva, amelyek nem vettek részt a kísérletben (*Première Synthèses*, 84–85, 1995. április).

A kilencvenes évek közgazdasági filozófiája nem hagyta érintetlenül a vállalatok munkaerő-politikáját. Ezért a francia vállalatok azoknak a munkaerő-felhasználási stratégiáknak biztosítanak elsőbbséget, amelyek a lehető legalacsonyabb költséggel, a foglalkoztatás minimális szintjén biztosítják az optimális munkaerő-felhasználást (Freiche–Le Boulair 1994). A vállalatok vezetése sok esetben támogatja az egyéni vagy a csoportos dolgozói mozgalmakat is, ha azok alárendelhetők a cég sikeres piaci stratégiájának.

A kis- és középvállalatok (francia betűszóval: PME) munkaerő-politikája némileg különbözik az eddigiekben ismertetett vállalati magatartástól. Egyfelől a kis- és középvállalatok az elmúlt években számos új munkahelyet hoztak létre, másfelől azonban a munkavállalók sokkal szorosabban integrálódtak a munkaszervezetbe. A kis- és középvállalatokat kettős stratégia jellemzi: zárt szervezet és nyitott munkaerő-politika.

A PME számos elemzés szerint a tulajdon és a vezetés egységén nyugszik. Ezért amennyiben emberi erőforrás-stratégiáról szólhatunk, úgy a tulajdonosfőnök személyes rendelkezései kerülhetnek szóba. Ennek ellenére azonban a kis- és középvállalatok egy része rendelkezik úgynevezett „belső strukturált munkaerőpiaccal”, hiszen a munkafolyamat, a szervezet, a munkafeladatok mentén számos, a belső munkapiacot jellemző szegmentáció alakulhat ki.

A PME a foglalkoztatáspolitikára számára jelentős bizonytalanságot hordoz.

Ennek oka abban rejlik, hogy a kis- és a középvállalatok átlagos „életkora” rendkívül alacsony. Magas az évenként megszűnő PME arány, ám a megmaradtak 50 százalékat évről évre átszervezik. Egy „érezhető” stabilitás a 200 főt vagy annál többet foglalkoztató PME csoportban van.

A PME sajátos szerepet tölt be a munkaerő-cirkulációban. Munkaerő-tartalékot képez a nagyvállalatok számára, másfelől szabad munkaerőt szív fel a külső munkaerőpiacról. A PME mint a kisvállalatok és a nagyvállalatok közötti munkaerő-körforgás színtere, számos munkaerőpiac egyensúlyát biztosítja, például a kvalifikált munkavállalók piaca a PME csoport nélkül magas munkanélküliséget mutatna fel. Ezért beszél Eric Maurin a PME vállalatok „szerkezeti-újraelosztó” (structural reallocation) funkciójáról a munkaerőpiacon (Maurin 1995).

A PME vállalatok munkavállalóinak rotációja és fluktuációja magas. 1991-ben például a munkavállalók 41,1 százaléka rotálódott a 100–200 főt foglalkoztató üzemek esetében. (E számban nincsen benne az állami munkaerő-piaci programok következtében szükségessé vált rotáció.) A fluktuáció éves szintje e PME kategóriában 15 százalékos volt 1991-ben.

Mivel a PME a nagyvállalati munkaerőmozgások háttere, kívánatos a munkaerő szaktudásának és képzettségének kompatibilitása. E közös szükséglet kapcsolja egybe a kis-, közép- és nagyvállalatokat a képzési rendszer univerzális szintjének fenntartása érdekében.

A PME létével – a fentebb idézett Eric Maurin szerint – a gazdaság óriási lehetőséghez jutott abban, hogy a munkaerőpiacok flexibilitását hosszú távon is biztosítani tudja. A kis- és középvállalatok gyors reakciókészsége, nagy áteresztőképessége lehetővé teszi, hogy a PME vállalatai összhangot teremtsenek a foglalkoztatási formák és a variábilis, sokoldalú képzettségi igények között.

3. Tanulságok

Nemcsak Európában, hanem itthon is szinte szent és sérthetetlen foglalkoztatáspolitikai dogmának számít, hogy a vállalatok a gazdasági fellendülés beköszöntével „megszámlálhatatlan” munkahelyet teremtenek, s e munkahelyteremtő tevékenység eredményeképpen a munkanélküliség szintje csökken. E dogma háttere az a gazdaságfilozófia, amely a gazdasági növekedést a munkanélküliség csökkenésével köti össze.

A francia tapasztalatok a hatvanas–hetvenes években világszerte bevált sémák átgondolására késztetnek. Franciaországban gazdasági növekedés van – a gazdaság mutatói legalábbis nem rosszak –, a foglalkoztatáspolitikai prioritást élvez a politikai és az állami életben, milliárdokat költenek munkahelyteremtésre, s mégis nő a munkanélküliség, a munkához jutás gondjai égetőek, a fiatal generációknak csekély az esélye arra, hogy bekapcsolódjanak a társadalmilag szervezett munkamegosztás rendszerébe.

Anélkül, hogy ismétlésekbe bocsátkoznánk, ki kell emelni, hogy a tapasztalatok arra utalnak: a gazdasági szervezetek belső struktúrája, a vállalati társadalmak szerveződése, a gazdaság szereplőinek megegyezése vagy konf-

liktusa, egyszóval a vállalat mint társadalmi szervezet a foglalkoztatás szintjének döntő és meghatározó faktorává lépett elő. Szervezete átalakult, modernizálódtak termelési rendszerének technikai-technológiai, emberi körülményei, s megnőtt gazdasági, munkaerő-piaci autonómiája. Az átalakult, modernizálódott szervezet aktorai azonban a gazdasági rugalmasság és rentabilitás fenntartása miatt olyan stratégiai megegyezést alakítottak ki, amely a külvilág felé lezárta munkaerőpiacait. Az új stratégia szerint a vállalati célok megvalósítása nem igényel pótlólagos munkaerőt, s a foglalkoztatás általános szintjének biztosítása kívül esik a vállalati kompetencia körén.

A vállalat mélyén lezajló társadalmi folyamatok miatt a vállalatok munkaerő-piaci magatartása nem kezelhető – és nem érthető meg – a közgazdaságtan eddig bevált módszereivel, azaz nem stimulálható az árak, bérek, keresetek szintjének gazdaságpolitikai szabályozásával. E módszerekkel éppen az ellentétes hatás váltható ki: a vállalati társadalom zártságának kialakulása és munkahelyteremtő képességének leépülése. Arra a szokásos kérdésre, hogy „akkor most hogyan lehet elérni a kedvező hatást”, e tanulmány nyilván nem ad, nem adhat megfelelő választ. Minderre sem az itt bemutatott tények, sem a megkísérelt elemzés mélysége nem elegendő. Annyit azonban elárulhatunk, hogy nyilvánvalóan azon az úton kell elindulni, amelyet a francia kutatók világosan körvonalaztak: a munkaerőpiacok társadalmi – más fogalomrendszerbe emelve: szociointegratív – szabályainak, logikáinak elismerésével megnyitható úton. Ehhez azonban a gazdaságról vallott, neoliberais gazdaságfilozófiaként előadott, ám többnyire mély félreértésen alapuló gazdaságelméletet – főként annak munkaerő-piaci részletét – revízió alá kell venni. E feladat egy másik írásra vár. Addig is egy illúzióval kevesebb.

Jegyzetek

1 A „hagyományos munkaerő-piaci modellek” kifejezésen voltaképpen egy, a foglalkoztatáspolitikai gyakorlatban használt munkaerőpiac idáltípusát értjük, amely mellett természetesen még számos modell ismert. A bírálat tárgyát képező modell a munkaerőpiacot első sorban gazdasági jelenségnek tekinti, másodsorban olyan piacnak, ahol az áru- és a pénzpiacok analógiájára elemezhető kereslet–kínálat dominál. E modell nagy előnye a mérhetőség, tehát az, hogy statisztikai elemzéseket lehet rá építeni.

2 Itt egy szűkebb, főleg a tudományban használt modellről van szó.

3 Pierre Tripiér, Emmanuèle Reynaud, Margaret Maurani, François Michon. Meg kell említenünk más iskolákat, elméleti modelleket is: így például a Robert Salais nevéhez fűződő „megegyezési modellt” (convention du chômage) avagy a Robert Boyer nevével fémjelzett „regulációs iskolát”. Figyelmet érdemel a „zárt munkaerőpiac” elmélete, amelyet Catherine Paradeise dolgozott ki, több írásában.

4 A magyar szakirodalomban az ez irányú francia tapasztalatokat Simonyi Ágnes ismertette.

5 A változások összefoglaló leírása Jean Boissonnant könyvében található meg (Boissonnant 1996).

6 A vállalati szervezet átalakulásához az olvasó figyelmébe G. Archier–H. Sérieyx, R. Boyer–J.P. Durand és D. Linhart könyveit ajánljuk. Az új szervezeti modellt gyakran emlegeti a francia szakirodalom úgy, mint a „toyotizmust” avagy a „harmadik típusú vállalat” modellt. Crozier ugyanakkor „emberi erőforrás orientált vállalatról” beszél.

Felhasznált irodalom

- Adda, Jacques (1996): *La mondialisation de l'économie I-II*. 1. Genèse. 2. Problèmes. Paris: Edition La Découverte.
- Archier, Georges-Hervé Sérieyx (1984): *L'entreprise du 3^e type*. Paris: Éditions du Seuil.
- Bernoux, Philippe (1992): Les changements de la gestion sociale. In: *L'entreprise: une affaire de société*. Renaud Sainsaulieu irányításával. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Bilan de la Politique de l'emploi en 1993 és Bilan de la Politique de l'emploi en 1994*. Ministère de travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. 1994, 1995. Paris: La Documentation française.
- Boissonnant, Jean (1996): *Le Travail dans Vinght Ans*. Paris: Edition Odile Jacob.
- Boyer, R.–Durand J. P. (1993): *L'après-fordisme*. Paris: Syros, coll. Alternatives économiques.
- Les Chiffres clés de l'industrie dans les régions*. Direction générale des Stratégies industrielles SESSI Paris, 1993.
- Caire, Guy (1994): Relation professionnelles et gestion de l'emploi. In: *Travail et emploi. Le temps des métamorphoses*. Michel Lallement (szerk.) Paris: L'Harmattan. Logiques Sociales.
- Crozier, Michel (1994): *L'entreprise à l'écoute. Apprendre le management post-industriel*. Paris: Éditions du Seuil.
- Demazière, Didieré (1992): *Le Chômage en Crise?* Lille: Presses Universitaires de Lille.
- Freiche, Janine–Martine Le Boulairé (1994): *L'emploi et l'entreprise: l'Apprentissage des Ruptures*. Ruell–Malmaison: Editions LIAISONS.
- Grelet, Yvette (1994): L'entrée dans la vie active après l'enseignement secondaire: l'insertion dans la régions en 1993. In: *Economie et Statistique*, 7/8:277–278.
- Lallement, Michel–Muriel Maillefert–François Michon (1994): Du contrat à la convention: les nouvelles théories économiques de la relation d'emploi. In: *Travail et emploi. Le temps des métamorphoses*. Michel Lallement szerk. Paris: L'Harmattan. Logiques Sociales.
- Lallement, Michel (1994): Les sociologies interactionnistes du travail: récurrences et novations. In: *Travail et emploi. Le temps des métamorphoses*. Michel Lallement szerk. Paris: L'Harmattan. Logiques Sociales.
- Lallement, Michel–Lefevre-Farcy, Jean-François (1994): Les formes d'organisation du travail et de l'engerprise In: *Travail et emploi. Le temps des métamorphoses*. Michel Lallement szerk. Paris: L'Harmattan. Logiques Sociales.
- L'Économie française, Edition 1996*. Rapport sur les comptes de la Nation de 1995. Paris: INSU, 1995.
- L'Économie française, 1996*. OFCE. Paris: Edition de la Découverte. (Repères).
- Lefevre-Farcy, Jean-François (1994): Révolution tertiaire et emploi. In: *Travail et emploi. Le temps des métamorphoses*. Michel Lallement szerk. Paris: L'Harmattan. Logiques Sociales.
- Les Jeunes et l'Emploi. Recherches pluridisciplinaires*. Paris: La Documentation française.
- Linhart, Danièle (1987): *La modernisation des entreprises*. Paris: Édition La Découverte (Repères).
- Liu, Michel (1992): L'autonomie des entreprises dans le champ social. In: *L'entreprise: une affaire de société*. Renaud Sainsaulieu irányításával. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Références.
- Lutz, Burkart (1994): Les sciences sociales et les stratégies de modernisation. In: Sabine Erbes–Seguin: *Dissonances et Défis*. (Sociologues et économistes en débat). Paris: Editions L'Harmattan.
- Maurin, Eric (1995): Les petites unités et la dynamique des emplois. In: *L'emploi et les relations sociales dans les PME*. 1994. október 11-i vita anyaga. Munkaügyi és Szociális Minisztérium. Paris: La Documentation Française.
- Maurani, Margaret (1994): Marché du travail et marchandage social. In: *Travail et emploi*.

- Le temps des métamorphoses*. Michel Lallement szerk. Paris: L'Harmattan. Logiques Sociales.
- Maurani, Margaret (1994): La sociologie du travail a l'épreuve de l'emploi féminin. In: Sabine Erbes-Seguin: *Dissonances et Défis*. (Sociologues et économistes en débat). Paris: Editions L'Harmattan.
- Michon, François (1994): Les Grands Paradigmes de L'économie du Travail. La découverte du fonctionnement inégalitaire de marché du travail. In: *Travail et emploi. Le temps des métamorphoses*. Michel Lallement szerk. L'Harmattan. Logiques Sociales. Paris.
- Michon, François (1994): Travail, emploi, marché, concepts et débats de la socio-économie française. In: Sabine Erbes-Seguin: *Dissonances et Défis*. (Sociologues et économistes en débat). Paris: Editions L'Harmattan.
- Outin, Jean-Luc: La permanence du chômage. In: *Travail et emploi. Le temps des métamorphoses*. Michel Lallement szerk. L'Harmattan. Logiques Sociales. Paris.
- Paradeise, C. (1988): Acteurs et institutions. La dynamique des marchés du travail. In: *Sociologie du travail*, 1.
- Perspectives de l'emploi*. 1995. július. OECD, Paris.
- Premières Informations/Premières Syntheses*. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.
- Ramanantsoa, Bernard (1992): *L'autonomie stratégique de l'entreprise*. In: L'entreprise: une affaire de société. Renaud Sainsaulieu irányításával. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Références.
- Salais, Robert-Nicolas Baverez-Bénédicte Reynaud (1986): *L'invention du chômage*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Salais, Robert (1994): Observation sur les fondements historiques et conventionnels du concept d'„emploi” dans l'économie du travail. In: Sabine Erbes-Seguin: *Dissonances et Défis*. (Sociologues et économistes en débat). Paris: Editions L'Harmattan.
- Sainsaulieu, Renaud (1992): Entreprise, terre de changements. In: *L'entreprise: une affaire de société*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Références.
- Thierry, Dominique (1996): *L'entreprise face à la question de l'emploi*. Paris: L'Harmattan.

Gosztonyi Géza

Ki fizeti a révést?

(Gondolatok a civil szervezetek és az állam kapcsolatáról
– a finanszírozás szempontjából)

Szakmai közhellyé vált, hogy a nonprofit szervezetek az állami-önkormányzati szektornál olcsóbb, változatosabb és egyénre szabottabb szolgáltatásokat képesek nyújtani. Fontos elem, hogy bennük nem érvényesül a struktúrák változatlanságához fűződő érdek, és így az új megoldások átvételében és terjesztésében jóval flexibilisebbek az állami/önkormányzati szektorbeli intézményeknél. Ebből következően *állami önérdék is indokolja a nonprofit szervezetek támogatását*. A nonprofit törvény koncepciója* – különösen a bevezető részében – igen látványosan bizonyítja azt, miért van szükség a nonprofit szféra átfogó szabályozására az állam oldaláról. Érvelése szerint az államháztartási reform sikere érdekében szükség van a társadalmi források átcsoportosítására, a közcélú feladatok ellátására, mindeközben figyelni kell arra is, hogy a központi újraelosztás mértéke ne növekedjék.

A nonprofit szervezetek támogatásának – nem megkérdőjelezhető – indokoltságát alátámasztó érvelés logikája azonban kiindulhat az állampolgár szükségleteiből is, mivel az állampolgár „közemberi” és „magánemberi” szükségleteinek kielégítése az állami, a piaci és a nonprofit szereplők feladata. Joggal merül fel azonban a kérdés, hogy kit és milyen mértékű *felelősség* terhel az állampolgárok szükségleteinek kielégítéséért. Elegendő-e, ha az állam csupán a nonprofit szféra jogi kereteit teremti meg, vagy terheli-e ezen túlmenően is *aktív kötelezettség* a nonprofit szektor támogatása, finanszírozása, működési feltételeinek megteremtése terén?

A nonprofit szervezetek létezésének jogát a magyar jogszabályok széles körben biztosítják, s a nemsokára félszázezer nonprofit szervezet léte elégséges bizonyíték arra, hogy a polgárok bőségesen élnek is a nonprofit szervezetek nyújtotta lehetőségekkel. De vajon rákényszeríthető-e az állam arra is, hogy a civil szervezeteket – legalább részben – finanszírozza annak érdekében, hogy ezzel is hozzájáruljon (a) az állampolgár „közemberi” vonásainak erősítéséhez, politikai, szakmai szocializációjának alakításához, megszerzett készségeinek gyakorlásához, illetve (b) figyeljen az állampolgár

* A közhasznú szervezetekről szóló törvény szabályozási elveiről. Előterjesztés a Kormány részére. Bp. 1996. május (MKM,IM,PM).

„magánemberi” szférájára, és sokszínű támogatási formában segítse életfeltételeinek megteremtését, javítását, esetleges személyes problémáinak megoldását? Nem tagadható, hogy e két körben jelentős szerepet töltenek be a civil szervezetek: az (a) *érdekérvényesítő* egyesületek, a szakmai szervezetek a politikai és a szakmai szocializáció gyakorló terepéül szolgálnak, míg a (b) nem csupán tagjaik számára szolgáltató, „közcélu” *szolgáltató* szervezetek vagy az önszolgáltató csoportok a polgárok életminőségét javítják. (Csak jelzem, hogy a nonprofit szervezetekben való közreműködés egyrészt a politikai terepen, másrészt az üzleti vállalkozásokban is kamatozhat, azaz a nonprofit szektor mint *mobilitási csatorna*, egyaránt tekinthető az üzleti szektor, a politikai pártok, sőt az állami szektor egésze „előszobájának” is.)

Bár kevés statisztikai tudásunk van e területről, mégis továbbgondolásra érdemes a hazai nonprofit szektor osztályjellege, vagy ha úgy tetszik, társadalmi rétegződés-orientáltsága. A nonprofit szektor állami/önkormányzati támogatásának növelése mellett szóló érv lehetne annak a hipotézisnek az igazolása, hogy *a személyes szociális szolgáltatásokat végző, közcélu szervezetek helyi támogatása a helyi társadalom meglehetősen átfogó támogatását jelentheti*, hiszen e szervezetek a helyi szegények támogatását tűzik zászlajukra, a szolgáltatásokat a gyakorlatban nyújtók a helyi társadalom középső, a civil szervezetek menedzsmentje pedig a helyi társadalom felsőbb rétegeiből rekrutálódik – mint azt Hargitai Lilla adatai is sugallják (Hargitai 1996). Bizonyára senki se lepődne meg azon, ha a hazai nonprofit szektort annak belső társadalmi rétegződése szempontjából elemző kutatás arra az eredményre vezetne, hogy a „politikai társadalommal” analóg módon szerveződik a „civil társadalom” is.

A nonprofit törvény hozhatja *egységes és általános szabályok* ernyője alá a „harmadik szektor” egészét, s teremtheti meg a közösségi feladatellátást vállaló civil szervezetek számára a tiszta és átlátható szabályrendszert, az egyértelmű „játékszabályokat”. Ahhoz azonban, hogy világos vonal határolja el egymástól az állami-önkormányzati felelősséget és a nonprofit szektorban megjelenő közösségi feladatellátást, *mindkét szféra finanszírozását áttekinthetővé kell tenni*. A helyi közösséget képviselő civil szervezetek feladatvállalása alig terjeszkedhet ugyanis túl a problémamegoldásban való közreműködésen. Általánosabban fogalmazva: a civil szervezetek ereje csak a legritkább esetekben elegendő a társadalom strukturális problémái által gerjesztett gondok megoldására. A helyi problémák legjobb megoldásai helyben keresendők, míg a strukturális problémákra adott, adekvát válasz ugyancsak elsődlegesen strukturális megoldásként fogalmazandó meg. Hosszú távú eredmények azonban csak a több szinten, egyidejűleg zajló és egymásra épülő problémamegoldások nyomán születhetnek, az állami feladatvállalásra, a társadalompolitikai eszközök igénybevételére és a civil szervezetek lokális aktivitására összehangoltan építő programokban.

Ha azonban ennyire korlátozott mérvű a civil szervezetek mozgástere, akkor vajon miért kíván mégis fellépni a nonprofit szektor a tevékenységéhez szükséges, folyamatos állami/önkormányzati támogatás igényével? Remélhetőleg az alábbiak segítenek választ adni e nem könnyű kérdésre.

Lester M. Salamon adatai szerint 1989-ben az Amerikai Egyesült Államok

nonprofit szektora teljes bevételének 31 százaléka származott állami-önkormányzati forrásokból, s ez az érték azóta csak tovább emelkedett (Salamon 1992). Abban az országban, amely büszkén vallja, hogy esetükben a „harmadik szektort” tulajdonképpen „elsőnek” kellene tekinteni, hisz földjén előbb alakult ki a nonprofit, mint az üzleti vagy az állami szektor. Az utóbbi dominanciáját pedig amúgy számos eszközzel igyekeznek csökkenteni.

Az európai országokban még erősebb támogatási elkötelezettséget tapasztalhatunk: Németország nonprofit szektorának állami forrásokból származó bevétele 70 százaléknyi, Franciaországé 60 százalék, Olaszországé 40 százalék, tehát valamennyi a magyarországi értékek sokszorososa, hiszen Magyarországon – ahol az állami szektor szolgáltatói túlsúlya volt jellemző, és az ma is – a nonprofit szektor egészének állami-önkormányzati támogatottsága a legalacsonyabb amerikai értéknek is csupáncsak a fele: 16 százalékos. S ebben az adatban már a nagy közalapítványok adatai is benne foglaltatnak (Kuti et al. 1996). Ugyanakkor a magyar nonprofit szektor külföldről érkező támogatásainak nagyságrendje sem elhanyagolható, hiszen 8 százaléknyi bevételi forrást jelentenek a hazai nonprofit szektor számára (az Európai Unió PHARE-programjai, az United Way, az Amerikai Békehadtest, a brit Know How Fund, a holland, német, amerikai magánalapítványok stb.). Számomra a legmeglepőbb tény azonban az jelentette, hogy 1994-ben a hazai nonprofit szektor 122 milliárd forintnyi teljes bevételének 20 százaléka az alaptevékenység bevételéből, 32 százaléka gazdálkodásból és 10 százalék egyéb bevételből származott. Tehát a szektor gazdálkodási forrásai majd 60 százalékan ár- és díjbevételekből eredtek.

Vajon rendjén van-e, hogy a nonprofit szervezetek ilyen mértékben végeznek (vagy kényszerülnek végezni?) vállalkozói tevékenységet? És vajon milyen mértékben szednek be (vagy kényszerültek beszedni) díjakat klienseiktől? Az adatok további bontásának hiánya csak sejteni engedi, hogy ezek a számok a nonprofit szektor messze nem optimális finanszírozását jelzik.

A nonprofit finanszírozás buktatói és a költségszámítás „tanulópénze” egy nonprofit szervezet példáján

A Budapesti Szociális Forrásközpont (a továbbiakban: Forrásközpont) működésének első tíz hónapjában a PHARE-program támogatását élvezte. Az alábbiakban néhány, adatokkal alátámasztott példa segítségével a Forrásközpont négy jellegzetes tevékenységén fogom bemutatni, hogy a finanszírozás átgondolatlansága milyen következményekkel jár egy nonprofit szervezet esetében.

A program kezdetétől fogva számos félreértésre adott okot annak értelmezése, hogy a program *tovább*finanszírozását illetően mit is jelent a „önfinanszírozás” fogalma. „Az írásos dokumentumok e kérdésben sohasem túl világosak, vagy akár az előző megoldás ellenkezőjét is sugallhatják – írja értékelésében a Ferge–Geskó–Széman szerzőhármass (Ferge et al. 1996a). A program végéig nem tisztázódott, hogy e fogalom vajon azt jelenti-e: a PHARE-ajánlat egy profitorientált, szociális vállalkozás első tíz havi felfu-

tásához kíván támogatást nyújtani (tehát a szolgáltatási „termékek” bevezető áron nyújtásának lehetőségét teremti-e meg), avagy a nyújtott szolgáltatásokért beszedett ár- és díjbevételek mellett az önkormányzatoktól, az alapítványoktól és az üzleti szektorbeli adományozóktól kapott támogatások is „önfinanszírozásnak” értelmezendők-e. S mivel a programra pályázó kuratórium sem volt egységes e kérdésben, ezért szükségszerűen mozdult el a program a *szociális vállalkozás-kísérlet* irányába. A kérdés tehát ez: *lehetséges-e egy Forrásközpont további önálló működését döntően ár- és díjbevételekkel biztosítani?*

Reményeim szerint az alábbi adatsorok érzékletesen szemléltetik az elképzelt elvárások és tényleges megrendeléseink valóságos és döntő eltérését, s azt, hogy ebből következően a Forrásközpont előtt nem áll más út, mint újabb és újabb PHARE-pályázatok benyújtása.

Rezsiórabér-számítás segítségével (1) egy szakmai előadás megtartásának, (2) egy továbbképző tréning lebonyolításának, (3) egy jogszabály-javaslat elkészítésének és (4) egy kerületi szociális ellátórendszer átvilágításának példáján keresztül kísérlem meg a fenti kérdésre adott: „Nem lehet” választ alátámasztani. A számítások bemutatása előtt még arra is szeretném felhívni a figyelmet, hogy a számítás eredetileg kizárólag saját használatra készült, tehát nem tartalmaz semmilyen különös hátsó szándékot. Egyszerűen csak arra voltam kíváncsi, hogy szolgáltatásaink bevételei mennyire fedezik tényleges ráfordításainkat. Igyekeztem pontosan lejegyezni tényleges munkaóráinkat, és költségeink közül is csak az adott tevékenységhez szorosan tapadókat vettem figyelembe.

A számítás alapja és állandó szorzója az *átlagos rezsiórabérnek* nevezett összeg, melyet a program sajátosságai miatt háromféleképpen is kiszámítottunk:

Az „A” számítás szerint a rezsiórabér kiszámításának alapja a Forrásközpont PHARE-költségvetés szerinti „tényleges” költségeinek összege. E változatban a számítógép-nagyberuházást és a Fővárosi Önkormányzat által nyújtott infrastruktúra-apport részben fiktív költségeit egyaránt figyelembe vettük.

A „B” változatban a rezsiórabér kiszámításának alapjai a Forrásközpont tényleges (!) költségei voltak. E változatban figyelembe vettük a számítógép-nagyberuházást, de az infrastruktúra-apport részben fiktív költségeitől eltekintettünk.

A „C” változat szerinti rezsiórabér kiszámítása során eltekintettünk mind a nagyberuházástól, mind pedig az infrastruktúra-apport költségeitől.

1. táblázat

A Forrásközpont rezsiórabér számításának elemei

	A (Ft)	B (Ft)	C (Ft)
Bérjellegű költségek	+	+	+
Dologi kiadások	+	+	+
Nagyberuházás	+	+	-
Fővárosi iroda-apport	+	-	-

A fentiek alapján 1661 Ft átlagos rezsiorabérrel számoltunk, amely a legmagasabb, tehát az „A” számítási mód szerinti érték. Számításaink szerint ennyi lenne a rezsiorabérünk, ha szociális vállalkozók lennénk. A „B” eset egy olyan szervezet modellje, melyet külső támogató (jelen esetben a Fővárosi Önkormányzat) irodahelyiséggel támogat ugyan, de minden egyéb költség a szervezetet magát terheli; míg a „C” változat olyan szervezetek modellje lehet, amelyek vagy azért nem költenek alapvető munkaeszközökre, mert támogatóikkal finanszíroztatják meg azokat (jelen esetben a PHARE-programmal), vagy egyszerűen csak felélik forrásait.

Vegyük tehát sorra az említett négy tevékenységet:

2. táblázat

1. példa: Előadás tartása

(3 órás szervezetfejlesztő előadás és csoportos megbeszélés tényleges költségei)

1. Szakmai felkészülés az előadásra:	3 óra x 1661 Ft =	4983* Ft
2. Demonstrációs anyagok megvásárlása:	1 óra x 1661 Ft =	1661 Ft
3. Az előadás és a csoportos megbeszélés megtartása:	3 óra x 1661 Ft =	4983 Ft
4. Utazással töltött idő:	2 x 1/2 óra x 1661 Ft =	1661 Ft
5. Útiköltség:	4 jegy x 50.- Ft =	200 Ft
6. Demonstrációs anyag összesen:	=	892 Ft
Összesen:	=	14 380 Ft

* 1661 forint átlagos rezsioradíjjal számolva.

A bennünket megbízó szervezet önképzésre és belső fejlesztésre kapott projekt támogatást egy másik PHARE-programtól. A háromórás előadásért a Forrásközpontnak is annyit fizetett, mint az önképzési folyamatában részt vevő bármely más előadónak, azaz 5000 forintot. Ezzel szemben az előadás megtartása a Forrásközpontnak 14 380 forintjába került. A bekerülési költség és a szolgáltatásért kapott díj eltérése legfőképpen abból adódik, hogy a megrendelő a felsorolt tételek közül – szokásosan – csak a (3) számút „ismerte el”, hiszen az állami/önkormányzati szektorban dolgozók többnyire munkaidejükben készülnek fel, utaznak a helyszínre, és tartják meg a hasonló előadásokat, és nagy valószínűséggel a munkahelyükön szereztetik be és ott fizettetik ki a szükséges demonstrációs anyagokat is. (Tisztelet a kivételnek.) Más szóval ez azt jelenti, hogy az előadó állami/önkormányzati szektorbeli munkahelye támogatja az előadást (14 380 – 5000 =) 9380 forintnak az ott érvényes rezsiorabérrel arányosan csökkentett részével. Ha pedig az előadó még vállalkozói számlát is ki tud állítani, akkor további költségeket is felszámíthat a saját vállalkozásán belül, s ekkor a megbízó és a vállalkozó tovább osztózik a kincstárba más, csökkentett mértékben befizetett adókon és járulékokon.

Összegezve tehát, erre az egyetlen előadásra 9380 forintot fizetett rá a Forrásközpont, azaz a tényleges ráfordításnak csupán a 35 százaléka térült meg! Más szóval: az előadás megtartásához – ebben az esetben – a tényleges kiadások 65 százalékos ártámogatására volt szükség. Általánosítva: a „pro-

jekt” megvalósításához 65 százalékos „működési költséggel” kellett számolni. A piaci szektorban elképzelhetetlen ilyen mérvű ráfizetés. Nem véletlen, hogy a nonprofit szervezetek oly sokszor panaszkodnak, hogy nem tudnak támogatást szerezni „működési költségeikhez”. Ráéreznek erre az arányeltolódásra, bár előre nem tudják kimutatni, utólag pedig – az ő szempontjukból – már teljesen fölösleges.

E számítással érhető tetten a második gazdaság keretei között működők „előnye” a nonprofit jellegű vállalkozással szemben, ugyanis ez utóbbinak piaci(bb) árakat kell(ene) szabnia ahhoz, hogy a ráfordításai legalább megtérüljenek. Számításaink szerint tehát a második gazdaságbeli ár jelen esetben a profit nélküli ár 35 százaléka volt.

3. táblázat

2. példa: Tréning lebonyolítása
(Egy kétnapos, hétvégi, csoportkohézió-fejlesztő tréning tényleges költségei)

1. Szakmai előkészületek:		
trénerek peer-konzultációja,	1 óra x 1661 Ft =	1661 Ft*
konceptiókészítés, programösszeállítás,	3 óra x 1661 Ft =	4983 Ft
a program véglegesítése	2 óra x 1661.- Ft =	3322 Ft
2. Demonstrációs anyagok megvásárlása:	1 óra x 1661 Ft =	1661 Ft*
3. A tréning megtartása:	2 nap x 8 óra x 1661.- Ft =	26 576 Ft
4. Utazással töltött idő:	2 x 1/2 óra x 1661 Ft =	1661 Ft
5. Útiköltség:	4 út x 50.- Ft =	200 Ft
6. Demonstrációs anyag ára, összesen:		= 1800 Ft
7. 30 db kulcstartó:	30 db x 200.- Ft =	6000 Ft
8. Az első nap értékelése a trénerek között, ami a második nap újra-konceptuálisítását eredményezte:	1,5 óra x 1661.- Ft =	2492 Ft
Összesen:		= 50 356 Ft**

* 1661-Ft átlagos rezsiorádjával számolva.

** 2 tréner esetén a tényleges költség az itt bemutatott összeg duplája lenne.

A megbízótól a Forrásközpont részére átutalt összeg ebben az esetben 20 ezer forint volt, ami a projekt tényleges bekerülési költségének csak 40 százaléka. A megbízó 1000 forintos órabérből kiindulva alakította ki ajánlatát, melyet azután „felfelé kerekített”. A megbízó itt is pontosan ugyanúgy kalkulált, mint az előadás esetében, hiszen csak a (3)-as tétel, általa reálisnak tekintett órabérével szorozott. E két napon tehát a Forrásközpont 30 356 forinttal támogatta az adott projektet, azaz pontosan ennyit veszített volna, ha üzleti vállalkozásként, de profit nélkül nyújtotta volna e szolgáltatását. Némi malíciával jegyzem meg, hogy „hétvégi díj” alkalmazása esetén jóval nagyobb veszteséget kellene kimutatni. Érdemes a számítást tartalmilag annyiban is pontosítani, hogy ez esetben egy előzmény nélküli képzés megtervezése miatt volt szükség ekkora (a két tréner hatórás, közös megbeszélésének megfelelő 12 órányi) előkészületi időre. Nem számoltam költséget a trénerek közötti megbeszélésekre fordított utazás idejére vonatkozóan sem, és ami a legnagyobb tételt jelentette: a program hat-hét, előkészítő-egyeztető-konceptuális tárgyalásának idejét sem vettem számításba. Tettem mind ezt azért, mert „tisztán” akartam bemutatni a tréninghez közvetlenül kapcsot

lódó költségeket. Az előkészítő tárgyalások inkább a kerületi program egészében lesznek (lehetnek) költségként elszámolva – feltéve, hogy nyerni fogunk a további pályázatokon. Az egyébként szokásos tételek zömét itt azért nem számoltam, mert esetünkben ilyen típusú költségek nem merültek fel (terembérlet, fűtés, világítás, takarítás). A „szokásos tétel” kifejezés itt annyit tesz, hogy a dologi kiadásokról általában igen, a bérjellegű kiadásokról pedig általában nem szokott a terem tulajdonosa lemondani. (A takarítónő és a technikus adóelkerülő módon zsebbe csúsztatott jutalmára gondolok.) Következtetéseim egyébként az előzőekben leírtakkal tökéletesen megegyeznek.

4. táblázat

3. példa: Jogszabály előkészítése
(Jogszabály-előkészítő munka tényleges költségei)

1. Személyi jellegű kiadások

Szakmai tevékenységek: koncepcionálás (csoportos megbeszélés), adatgyűjtés, adatbevitel, pénzügyi szakértői konzultáció, pályázati gyorsinterjú, grafikus ábrák készítése, adatlap-készítés, megkötött szerződések áttekintése, határozati javaslat készítése, bizottsági egyeztetés, ügyosztályi egyeztetés, jogi szakértői konzultáció, határozati javaslat véglegesítés, közgyűlési részvétel.

1 fő 11 munkanapjából x napi 4 óra x 1661 Ft	=	73 084 Ft
1 fő 6 munkanapjából x napi 6 óra x 1661 Ft	=	59 796 Ft
1 fő 10 munkanapjából x napi 6 óra x 1661 Ft	=	99 660 Ft
1 fő 2 munkanapjából x napi 5 óra x 1661 Ft	=	16 610 Ft

2. Dologi jellegű kiadások összesen: = 800 Ft

Összesen: = 249 950 Ft*

* 1661 Ft átlagos rezsioráddíjjal számolva.

A munkanapokat összeadva kiderül, hogy egy fő kb. másfél havi munkáját végeztük el a rendelkezésre álló harmadannyi idő alatt. Ténylegesen 60 000 Ft bruttó árbevételünk származott e feladat teljesítéséből, ami a fenti számítás alapján, a tényleges bekerülési költség 24 százaléka. Ez esetben az árat mi állapítottuk meg. Árkalkulációra nem volt mód az árajánlattétel pillanatában! Utólagos tájékozódásunk alapján kiderült, hogy lényegesen nagyobb árajánlatot a megrendelő el sem fogadott volna! E feladaton tehát a Forrásközpont vesztesége 189 950 Ft, azaz a Forrásközpont ekkora összeggel támogatta a megrendelőt.

4. példa: Egy kerületi szociális ellátórendszer áttekintése

Mivel ez esetben a munkavégzés során nem jegyeztük fel pontosan a feladat elvégzésére fordított időt, ezért minimális becslést alkalmazva állapítottam meg, hogy a 100 000 Ft árbevétele és a tényleges bekerülési költségek 18 százalékos aránya kb. az alábbiak szerint alakult ki.

1. Személyi jellegű kiadások

Szakmai tevékenységek: koncepcionálás (team-megbeszélés), adatgyűjtés, adatbevitel, szakértői konzultáció, intézmény-interjúk készítése, interjú-elméleti rögzítése, a rendelkezésre bocsátott szakanyagok áttekintése, grafikus ábrák elkészítése, fejlesztési javaslatok megfogalmazása, bizottsági egyeztetés, ügyosztályi egyeztetés, szakértői konzultáció, gyorsjelentés véglegesítése, részvétel a bizottsági vitán stb.

1 fő 5 hét x 3 nap/hét x napi 4 óra x 1661 Ft = 99 660 Ft

1 fő 5 hét x 3 nap/hét x napi 5 óra x 1661 Ft = 124 575 Ft

1 fő 5 hét x 5 nap/hét x napi 7 óra x 1661 Ft = 290 675 Ft

1 fő 4 nap x napi 4 óra x 1661 Ft = 26 576 Ft

2. Dologi jellegű kiadások ára összesen: = 2000 Ft

Összesen: = 543 486 Ft*

* 1661 Ft átlagos rezsioráddíjjal számolva.

Miután e táblázatok nem tartalmazzák a Forrásközpont összes felmerülő költségét, ezért csupán nagyjoló-áttekintő jellegűeknek tekinthetők. Ám már ekkora számítás is elegendőnek tűnik azon összefüggés valószínűsítéséhez, mely szerint a *feladatok nagysága egyenesen arányos a ráfizetések mértékével*.

„Az RSZK-k (Regionális Szellemi Forrásközpontok – G. G.) majdnem egyhangú véleménye, hogy az igazi szociálpolitikai feladatoknak nincs fizetőképességük. Ezért a jelentős arányú közfinanszírozás (a működési vagy alapkiadások teljes finanszírozása, projektek részfinanszírozása stb.) *sine qua nonja* az RSZFK-k működésének” (Ferge et al. 1996b).

Úgy hiszem, a fenti példák nemcsak a finanszírozási problémák bemutatására elegendőek, hanem arra is, hogy a nonprofit szervezetek megfelelő költségszámítás esetén *sem* érvényesíthetik felmerülő költségeik teljes körét az állami/önkormányzati vagy a nonprofit megbízóknál. Más a helyzet az üzleti szektorbeli megbízásoknál, ahol értelemszerűen piaci ár is érvényesíthető. Az ilyen típusú megbízás azonban olyannyira nem a nonprofit szervezetek sajátja, hogy még csak említeni sem lenne érdemes.

A civil szervezetek finanszírozási alternatívái

Vegyük sorra azokat a legfontosabb lehetőségeket, amelyek a közcélú szervezetek számára tényleges finanszírozási lehetőséget jelentenek vagy jelenthetnének!

A nonprofit szektor finanszírozási kérdéseinek tárgyalása során különbséget kell tennünk magának a szervezetnek (A) és a szervezet által folytatott

tevékenységnek (B) a finanszírozása között. Mindkettő további két fázisra bontható:

(A) a szervezetnek a finanszírozásának további két fázisa:

- (1) a szervezet létrehozásának biztosítása és
- (2) a folyamatos működtetés feltételeinek megteremtése;

(B) a szervezet által folytatott tevékenység finanszírozásának két forrása:

- (1) saját forrás
- (2) külső forrásból.

Az indító, illetve fenntartó jellegű finanszírozások mellett azonban nem szabad elfelejtenünk a nonprofit szektorral kapcsolatos

(C) adópolitikai szándékokról és azok hatásairól sem.

Egy elképzelt nonprofit kiskátéból idézve: „*alapítvány = pénz; egyesület = ember*”. Ezzel szemben a hazai alapítványok zöme ún. szolgáltató alapítvány, vagyis egyaránt pénzgyűjtő és szolgáltató szervezet. A szervezetindítást illetően alapítványaink zöme – a polgári államok gyakorlatától eltérően – nem pénz-úraelosztóként, hanem szolgáltatóként kezdte meg működését. Vagyis az alapító legtöbbször maga a szolgáltató volt, aki a helyi közösségi szükségleteket felismerve, és azokra megoldási lehetőségeket ajánlva, jelképes tőkével hozta létre alapítványát. Az így létrejövő alapítványok kuratóriumaira alig jellemző az alapítótól való függetlenség, hiszen azonos szakmai érdekkörben, néha egyazon munkahelyen dolgozókról van szó. Az ilyen kuratóriumnak csak jelképesen lehet feladata az aktuális alapítványi célok és feladatok megfogalmazása, hiszen azokat két oldalról is behatárolja az alapító, illetve a szolgáltató, aki ez esetben egyugyanazon személy vagy szakmai kör. Ekkor a kuratórium számára egyetlen feladat marad: a jelképes alaptőke megfelelő méretűre duzzasztása, az alapító-szolgáltató helyetti pénzforrásteremtés. Ez esetben tehát nem egy *adományozó-mozgatta*, hanem a szakemberek által felismert *szükséglet-mozgatta* nonprofit szervezeti formáról van szó.

Ismeretes, hogy a hazai szponzorok sokkal szívesebben adnak „gyutacspénz” jellegű programindító támogatást, és nagyságrenddel nehezebb a civil szervezetek folyamatos működési költségeinek finanszíroztatása. A működési költségeket illetően rendkívül forráshiányos, hektikus, bizonytalan, tervezhetetlen finanszírozási helyzetre a civil szervezetek számos *túlélési stratégiát* alakítottak ki.

a) Az egyik legjellemzőbb stratégia a *normatív állami költségvetési fejkvóta* elnyerése. Igaz ugyan, hogy ez a forrás soha nem elegendő a feladatok teljes körű ellátásához, de legalább tervezhetővé és valamelyest kiegyensúlyozottabbá teszi a szervezetek tevékenységét.

b) Hasonló biztonságot nyújt az a megoldás is, ha a civil szervezet a helyi *önkormányzat költségvetésébe* kerülve jut működési bevételekhez és végezheti vállalt feladatát. Az ellátási és a szolgáltatási felelősség körében tapasztalható bizonytalanságok miatt azonban a helyi önkormányzatok jellemzően még nem készek a civil feladatvállalás befogadására.

c) Még bizonytalanabb a *parlament által támogatott* civil szervezetek helyzete, hiszen támogatásuk – többek között – a mindenkori politikai erő-

viszonyok függvénye. Minden bizonnyal a szektor egészének kiegyensúlyozottabbá tételéhez járulna hozzá, ha a parlament lemondana e minden évben új botrányokat kavarázó jogáról, és a civil szervezeteknek szánt összeg feletti döntést – legalább részben – az állampolgároknak bízna.

A rövid távú projektek működtetéséhez vagy elindításához már jóval több *pénzszelő módszer* állt, s áll jelenleg is a civil szervezetek rendelkezésére, bár ezek alkalmazását illetően e szervezetek még eléggé gyermekcipőben járnak. A szektor ilyen értelmű strukturálódása viszont már ma is tagadhatatlan. Csupán a legfontosabb technikákat kiemelve említem meg:

- az állami és az alapítványi forrásokat pályázati úton szerzik meg;
- az üzleti szféra lehetséges szponzorait keresik meg;
- a lakossági adománygyűjtés számtalan lehetőségével élnek;
- a konkrétan megcélzott szponzor csoportokat körlevélben keresik meg (direct mail);
- együttműködések alakítanak ki az üzleti szférával, és kölcsönösen előnyös megállapodásokat kötnek;
- tagdíjat szednek;
- vállalkozási tevékenységeket folytatnak.

A KSH által publikált adatok szerint „1994-ben az önkormányzatok 6,2 milliárd forinttal járultak hozzá a nonprofit szféra teljes bevételeéhez, több mint 10 000 szervezet kapott tőlük anyagi támogatást” (Kuti et al. 1996). A közölt számadat szerint minden civil szervezetre átlagosan 620 ezer forint jutott. Az évi félmilliós átlagos támogatási nagyságrend egyrészt soknak, másrészt kevésnek tűnik. Soknak azért, mert a „*nonprofit lejtő*” minden dimenzióban tökéletesen működik Magyarországon is, azaz kevés nonprofit szervezetnek jut viszonylag sok támogatás, és a támogatás aránya is meg egyezik a jól ismert „településszerkezeti lejtő” „*dőlésszögével*”, amely azt mutatja, hogy a fővárostól a kistelepülések felé haladva a támogatások száma és aránya rohamosan csökken, ugyanis a helyi önkormányzatoknak egyre kevesebb elosztani való pénzük akad. Más oldalról viszont kevésnek tűnik a támogatás, mert ez az összeg nem tartalmazza azoknak a természetbeni támogatásoknak a forintértékét, amelyeket az önkormányzatok nyújtanak a civil szervezeteknek.

A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatának kulcsa a „*kettős előnyt*” eredményező helyzet: a helyi civil szervezeteket támogató helyi önkormányzatok ugyanis *nem várt haszonra* tehetnek szert az ilyen együttműködésekkel, hiszen az önkormányzati feladatok teljesebb ellátását segítik a civil szervezetek által mozgósított, lappangó személyi erőforrások. Az együttműködésből származó előny még azokat az önkormányzatokat is segíti, amelyek csupán azzal támogatják a civil szervezeteket, hogy lemondanak az elmaradt haszonról (például helyiségbérlet vagy egyéb források átengedése). Egy helyiség bérlete is jelentős lehet, ennek megfelelően egy önkormányzati helyiség bérleti díjáról való lemondás is pénz, azaz: „*elmaradt haszon*”.

E kettős előny lehetőségét már számos önkormányzat felismerte, és egyrészt számol ezzel a lehetőséggel, másrészt hajlandó befektetni is annak érdekében, hogy a kettős előny helyzetéből ő is profitáljon. Szándékosan hasz-

nálom a „profit” szót, hiszen mint ahogy az „elmaradt haszon” is pénznek vagy „pénzpótlónak” tekinthető, úgy a „profit” is lehet olyan „nem pénz” jellegű haszon, mint a jó állampolgári közérzet, teljes körű helyi ellátórendszer vagy demokratikus döntéshozatali mechanizmusok kialakulása.

Önkormányzatok és civil szervezetek együttműködési lehetőségei – a finanszírozás szempontjából

A nonprofit szervezetek és a helyi önkormányzatok között számos *együttműködési lehetőség* alakítható ki.

1. Egy önkormányzat és egy civil szervezet közös projektjének *előkészítő fázisában* alkalmazott (külföldi) megoldás, ha a civil szervezet egy munkatársát rövidebb-hosszabb időre főállásban alkalmazza az önkormányzat, vagy éppen fordítva: az önkormányzat munkatársa kapja meg – főállásban – azt a feladatot, hogy a két szervezet tervezett együttműködési lehetőségeit vizsgálja meg, dolgozzon ki egy *célfeladatot*, és a tervezett közös projekt közös végrehajtását a másik fél nézőpontjából is előre lássa át és értelmezze. E megoldást akkor alkalmazzák, amikor a két szervezet egymást kiegészítő tevékenységét akarják ki- vagy továbbfejleszteni, harmonizálni. A kapcsolódó tevékenységi körű kollégák egyidejű cseréjére is sor kerülhet. (Angolszász nyelvterületen „seconded”-nak nevezik e munkatársakat.) A módszer hazai bevezetését segítené a több évre szóló, lépcsőzetes támogatási megállapodások rendszerének kialakítása, ugyanis a fenti *munkakörcsere* jelentős előzetes tőkebefektetést jelent. (Az előkészítő időszakban alkalmazott főállású kolléga munkabérét az önkormányzatnak kell vállalnia.)

2. Egy önkormányzat és egy vagy több civil szervezet *közös projektet* valósíthat meg. A szektorközi rivalizálásokat jelentősen csökkentenék, és az egymásra épülő tevékenységű szervezetek együttműködését döntő mértékben fejlesztenék az olyan pályázatok, amelyet kizárólag három vagy annál több együttműködő szervezet együttesen pályázhatna és nyerhetne el.

3. Az önkormányzat és egy vagy több civil szervezet közös cél elérésére irányuló *közös pályázatát* egy harmadik félhez történő kisserződés révén is megvalósíthatják. E körbe tartoznak többek között a regionális és a kistérségi fejlesztő programok, ahol számtalan szervezet bekapcsolására nyílik lehetőség.

4. Egy önkormányzat *saját forrásainak terhére* szerzőhet ki egy ún. harmadik félhez. E körbe jellegzetesen azok a civil kezdeményezések tartoznak, amelyeket közcélú szervezetek indítanak el saját forásaikból, majd a szolgáltatás fontosságát a helyi önkormányzat politikusaival is felismertetik olyannyira, hogy azok készek lesznek közösségi forrásokkal finanszírozni a célok elérését

Önkormányzatok és civil szervezetek együttműködésének típusai

Milyen forrásból?	Ki végezze el a feladatot?	
	Az önkormányzat és a civil szervezet közösen	Külső szereplő végzi el („harmadik személy”)
„Belső” forrásból	1	4
„Külső” forrásból	2	3

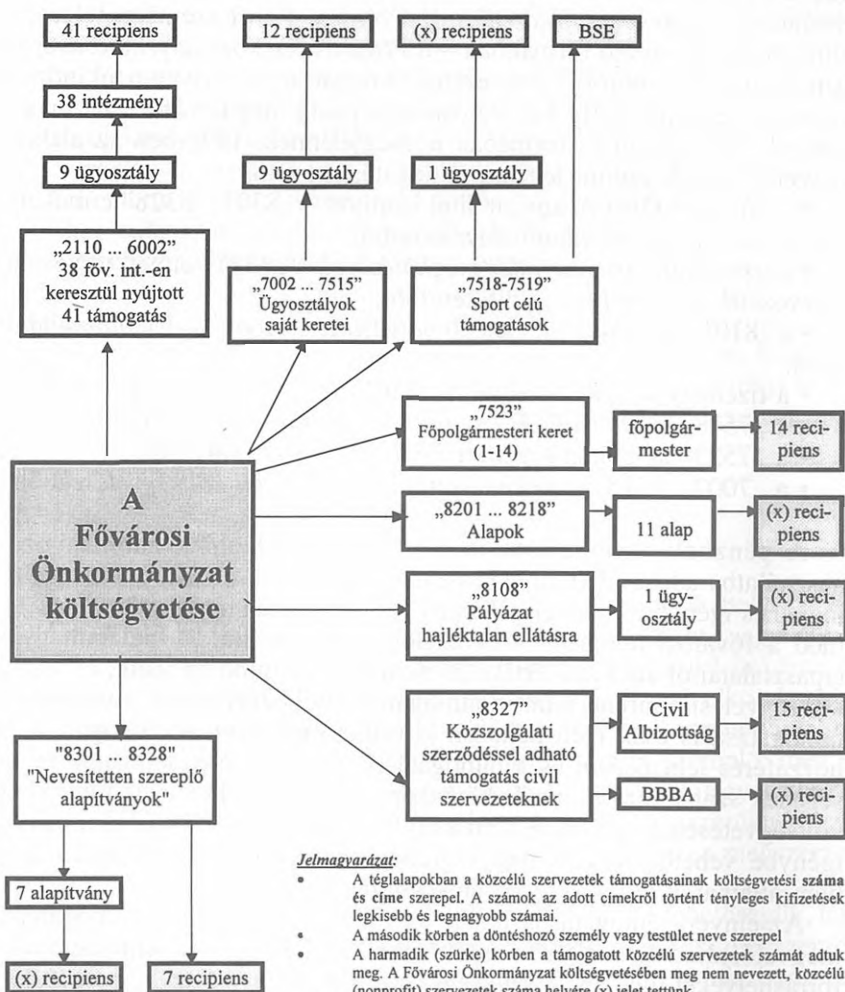
Egy másfajta önkormányzati támogató attitűdöt jelez a „lépcsőzetes támogatás” technikája, amikor kezdetben apróbb, majd a kölcsönös bizalom és hitelesség megerősödésével párhuzamosan növekvő mértékű támogatásokat ad (vagy ha úgy tetszik, vásárol jó minőségű szolgáltatásokat a nonprofit szervezettől) a helyi önkormányzat. Egy nonprofit „kiszereződési kódex” helyi érvényesítése eljuttathatja a civil szervezeteket akár a többéves támogatási-együttműködési megállapodások mennyországaig is.

Alig hiszem azonban, hogy találnánk olyan hazai önkormányzatot, amely pontosan meg tudná mondani, mekkora összeggel támogatja szűkebb-tágabb pátriája civil szervezeteit. A számítás elvégzése több ok miatt is meglehetősen körülményes. Egyrészt azért, mert a természetbeni támogatások forintértékét többnyire csak vélelmezni lehet, hiszen számtalan formája létezik az „ingyenességnek”: a számolatlanul kapott postabélyegtől és irodaszertől kezdve az iroda, telefon, fénymásoló használatán át az önkormányzati tanfolyamon való részvételig, sőt a házi nyomda vagy az Internet-hálózat használatáig. Ezek a „rejtőzködő” civil szervezeti támogatások manapság nem kapnak elég nyilvánosságot. Kár, mert a rejtőzködő támogatás inkább gyanút, mint elismerést kelt. Ugyanakkor a „titkos támogatók” nagy PR-lehetőséget szalasztanak el, hiszen így kevésbé lehetnek büszkéek arra, hogy ha péterfilérekkel is, de jó ügyeket támogatnak. A „kicsi” megbecsülése is a számoláshoz tartozik, ugyanis *amit nem számolunk meg, azzal nem is számolunk*, azaz nemigen tekintjük értéknek.

Az ország többi önkormányzatához hasonlóan a Fővárosi Önkormányzat képviselői sem tudták/tudják, hogy a fővárosi költségvetésből mekkora összeggel támogatták/támogatják a főváros közcélú (nonprofit) szervezeteit. Azt azonban feltehetően mindannyian érezték és érzik, hogy a támogatások túlságosan és jórészt áttekinthetetlen döntési mechanizmusok segítségével jutnak el az egyes civil szervezetekhez. Többek között ezért kapott a Budapesti Szociális Forrásközpont megbízást a civil szervezetek és a Fővárosi Önkormányzat kapcsolatának fejlesztésére, s ezen belül elsőként a fővárosi költségvetésből támogatandó közcélú (nonprofit) szervezetekre irányadó pályázati rendszer kidolgozására. A feladat alfája és ómegája a „támogatási útvonalak” megrajzolása és az útvonalakon áramló pénzüsszegek összesítése. (Lásd 1. ábrát.)

1. ábra

**A Fővárosi Önkormányzat költségvetéséből
a közcélú (nonprofit) szervezetek részére nyújtott támogatások "útja"**
(az 1996. évi költségvetés címrendje alapján)



Jelmagyarázat:

- A téglalapokban a közcélú szervezetek támogatásainak költségvetési száma és címe szerepel. A számok az adott címekről történt tényleges kifizetések legkisebb és legnagyobb számai.
 - A második körben a döntéshozó személy vagy testület neve szerepel
 - A harmadik (szürke) körben a támogatott közcélú szervezetek számát adtuk meg. A Fővárosi Önkormányzat költségvetésében meg nem nevezett, közcélú (nonprofit) szervezetek száma helyére (x) jelet tettünk.
- BBBA - Budapest Bank Budapestért Alapítvány
BSE - Budapesti Sport Egyesület

Nem kis feladatot jelent a 1. ábra segítségével nyomon követni a fővárosi önkormányzat költségvetéséből a civil szervezetek számára juttatott pénzforrások útját, mert az egyszerűnek látszó ábra valójában hihetetlenül bonyolult. Ahhoz ugyanis, hogy a Fővárosi Önkormányzat valóban elő tudja segíteni a nonprofit szektor fővárosi szintű megerősödését a közfeladatokat vállaló civil szervezetek támogatásán keresztül, követnie kell korábban deklarált elveit: az egyenlő feltételek, egyenlő esélyek és a versenysemlegesség biztosítását. Ennek feltétele a nyilvános pályázati rendszer, a fővárosi költségvetésből a közcélú (nonprofit) szervezeteknek közvetlenül vagy közvetve juttatható támogatások *egységes szerkezetű szabályozása*. Ezzel szemben jelenleg – az ábrából jól követhető formákban – a Fővárosi Önkormányzat költségvetésében a közcélú (nonprofit) szervezetek támogatása messze nem tekinthető egységesnek, egyenlő esélyeket biztosítónak pedig még kevésbé, hiszen e támogatások több címen és formában is megjelennek. 1995-ben az alábbi költségvetési címek szerint lehetett támogatáshoz jutni:

- a Fővárosi Önkormányzat által alapított – „8301...5328” címenek megjelenő, ún. *Nevesített alapítványi keretből*;
- *közszolgáltatási szerződés megkötésével*, a „8327” címen tervezett, civil szervezetek részére fenntartott keretből;
- a „8108”-as címen megjelenő *pályázati keretből*, *hajléktalan ellátás céljaira*;
- a tizenegy Alaptól, melyek a „8201...8218” címenek jelennek meg;
- a „7518–7519”-es BSE és *sportcélú támogatások* jogcímről;
- a „7523”-as címen rögzített *Főpolgármesteri keretből*;
- a „7002...7515” címenek szereplő *ügyszámai költségvetésekből*.

A pénzbeli támogatásokon túl „*pénzhelyettesítők*” adományozásával, használatba adásával (természetbeni támogatással, a fővárosi szolgáltatások ingyenes igénybevételével, jelképes vagy ingyenes irodabérlettel stb.) is van mód a fővárosi nonprofit szervezetek támogatására. A kialakult gyakorlat tapasztalatairól áttekintő értékelés nem készült mind ez ideig, és a sokszínű költségvetési címrarend miatt a támogatott civil szervezetek évenkénti összes támogatása is csak igen nehezen követhető nyomon. A támogatáshoz való hozzáférés lehetőségei és a támogatások feltételei egyelőre nincsenek egységesen szabályozva, ennek következtében sem a Fővárosi Önkormányzat költségvetésének *tervezése*, sem a civil szervezetek támogatására tervezett és igénybe vehető *források* nagyságrendje és feltételei nem kiszámíthatók és nem átláthatók a civil szervezetek számára.

Az elnyert támogatások hatékony felhasználásáról és a támogatott célok megvalósulásáról is eltérő mértékben áll rendelkezésre információ az egyes forráshelyeket illetően. A szükségszerűen szűkszavú éves beszámolók önmagukban nem elégségesek a megítélt támogatások kellő mértékű és irányú hasznosulásának igazolásához.

Határozati javaslatunkat elfogadva a Fővárosi Önkormányzat 1996 májusában döntött a költségvetéséből a civil szervezetek részére nyújtható támogatási források tapasztalatainak részletes áttekintéséről, a támogatások igénybevételei feltételeinek, kereteinek egységes szabályozásáról. Az átláthatóságot

és a versenysemlegesség megvalósulását kívánja elősegíteni a nyilvánosság tájékoztatására szolgáló *pályázati naptár* megjelentetésével, amelyben szerepelni fog valamennyi fővárosi önkormányzati támogatási forma és azok igénybevételének összes feltétele. Ajánlás született a közpénzek elosztásának nyilvánosságát biztosító *pályázati rendszere*; a szerződési fegyelem megerősítésére; a *penzügyi és a tartalmi beszámoló* elkészítésének kötelezettségére és annak *szempontjaira*.

Valamennyi forrásközpont számára vonzó feladatot jelenthet az önkormányzati hivatali apparátusoknak a nonprofit szektor elméletére és gyakorlatára vonatkozó, foghíjas ismereteinek kiegészítése és pótlása. A forrásközpontok mint új intézmények új terepeken új lehetőségeket tárnak fel, és új feladatokat végeznek el. A jelen finanszírozási vákuumban az állami szektor nonprofit-támogató szerepe és felelőssége szükségszerűen megnő, és ez érvényes az új közfeladatokat ellátó forrásközpontokra is. Ha csupán a póre anyagi érdekeket szem előtt tartva próbáljuk meg az állami/önkormányzati érdeket felismerni a közfeladatok civil szervezetekhez történő kiszervezése során, akkor világosan látható, hogy a „magán nonprofit szektor” a közpénzek jóval megbízhatóbb kontrollját nyújtja, mint a „magán forprofit szektor”, hiszen a civil szervezetek számára az *átláthatóság* és a *penzkezelés nyilvánossága* elemi követelmény, és ennek behozhatatlan előnyt kellene jelentenie számukra a szektorközi piaci és kvázipiaci versenyben. Szeretném, ha a cikk első felében bemutatott „penzügyi sztriptíz” a nonprofit szektor sajátja lenne, erről azonban nem kis mértékben a nyilvánosság biztosítása ellen ágáló legnagyobb nonprofit szervezeteket kellene először meggyőzni.

Összefoglalás, javaslat

Az a közcélú szervezet, amely a jelenlegi gazdasági szabályozók mellett hosszú távú működést ígér, vagy magát csapja be, vagy másokat, vagy mindkettőt. Hősiességre nem lehet hosszú távon építeni. A nagylelkű önkéntesek hatalmas kezdeti energiája, az adott program iránti legmélyebb elköteleződés mellett is, szükségszerűen csökken. A hosszú távú működés személyi és dologi erőforrásainak pénzügyi garanciáit a nonprofit szektor szereplői még az állami/önkormányzati szektornál is kevésbé tudják biztosítani. Egy vállalkozás pénzügyi biztonságához pedig a *tőkeakkumuláció* szükségszerűen hozzátartozik. A közcélú szervezetek erre képtelenek, hiszen nehezen megszerzett pénztámogatásaikat csak rövid távon tudják, még az inflációs veszteségnél is kisebb mértékben kamatoztatni. Alaptőke-növelésre nincs lehetőségük, legfőképpen alapfilozófiájuk elleni tett lenne, ha nem osztanák szét a megszerzett pénzeket. (E kijelentés még akkor is igaznak tekinthető, ha látjuk, hogy néhány kivételes esetben a nonprofit szektorban is zajlik a vállalkozói szektorra jellemző „eredeti tőkefelhalmozás”.) Márpedig a nonprofit szektor működését jóval hatékonyabbá és átláthatóbbá tenné, ha visszatérnénk a nonprofit kiskatéból idézett alapokhoz: „*alapítvány = pénz; egyesület = ember*”. Ahhoz azonban, hogy az *alapítványok* pénzosztó szerepükben megerősödhessenek, egyrészt gazdasági szabályozókkal kell megtámogatni *tőzstőke emelési*

törekvéseiket, azért, hogy hosszú távon eljuthassanak a kamatokból való szponzorálás szintjéig, másrészt radikálisan csökkenteni kell az általuk nyújtott szolgáltatások lehetőségét. (Például az alapítványok számára indirekt módon előírható, a külső szervezet részére kifizetett támogatások arányának meghatározásával.) Miután a személyes szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek igen nagy része működik egyszerre egyesületi és alapítványi formában is, ezért a javasolt *profiltisztítás* feltehetően nem (vagy csak igen kis mértékben) okozna kellemetlen helyzeteket. A nonprofit törvény pedig remélhetően amúgy is rendelkezni fog a többlet közfeladatokat vállaló civil szervezetek többlet kedvezményeiről.

Napjaink önkormányzati csődjelzései egyszersmind azt is jelzik, hogy aki gazdálkodik, az – szektortól függetlenül – kockáztat. S aki kockáztat, az nemcsak nyerhet, hanem veszíthet is. A szociális szolgáltatások piaca viszont kvázipiac. S ezen az alig-piacon a kliensek számára gyenge érvnek tűnik az, hogy a *szolgáltatói és az ellátói felelősség szétválasztása* garanciát jelent számukra a civil formában nyújtott szolgáltatás csődje esetén. Sajnos, nemcsak elvi lehetőség, hogy a szolgáltatás minőségét garantáló civil szervezet és az ellátás igénybevehetőségét szavatoló önkormányzat egyszerre kénytelen csődöt jelenteni. Ilyen helyzetekben nyújthatna segítséget egy *központi nonprofit garanciaalap*, melyet az állami/önkormányzati szolgáltatások kiszerveződése előtt lenne célszerű létrehozni, a kliensek védelme érdekében.

Felhasznált irodalom

- Bocz J.–Kuti É.–Licherné Kelédi I.–Mészáros G.–Sebestyén I. (1996): *Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1994*. Budapest: KSH.
- Ferge Zs.–Geskó S.–Széman Zs. (1996a): *A Rövid távon Működő Szakértőcsoport Értékelő Jelentése a PHARE-program HU 9209 Szociálpolitikai Fejlesztési Programjának Regionális Fejlesztési Forrásközpontok alprogramjáról*. 2.2. Fejezet, harmadik bekezdés. Budapest. Kézirat.
- Ferge Zs.–Geskó S.–Széman Zs. (1996b): *A Rövid távon Működő Szakértőcsoport Értékelő Jelentése a PHARE-program HU 9209 Szociálpolitikai Fejlesztési Programjának Regionális Fejlesztési Forrásközpontok alprogramjáról*. 4.3. Fejezet, első bekezdés. Budapest. Kézirat.
- Hargitai L. (1996): Néhány adat a hazai nonprofit szektorról. In: *Mozgó Világ*, szeptember.
- Kuti Éva et al. (1996): *Alapítványok és egyesületek. A nonprofit szektor statisztikája*. Budapest: KSH.
- Salamon, Lester M. (1992): *America's Nonprofit Sector. A primer*. Baltimore: The Foundation Center.

Fábián Gergely

A természetes védőháló és működésének néhány sajátossága Nyíregyházán

A természetes szociális védőháló és a támogató rendszerek hatásával és főként a családok életére gyakorolt befolyásával már a hetvenes évek óta foglalkozik az amerikai és a nyugat-európai társadalomtudomány. Az eddigi vizsgálatok eredményeit követve, illetve figyelembe véve Caplan sokat idézett definícióját, a rendszer szerepét és funkcióit a következőképpen írhatjuk le:

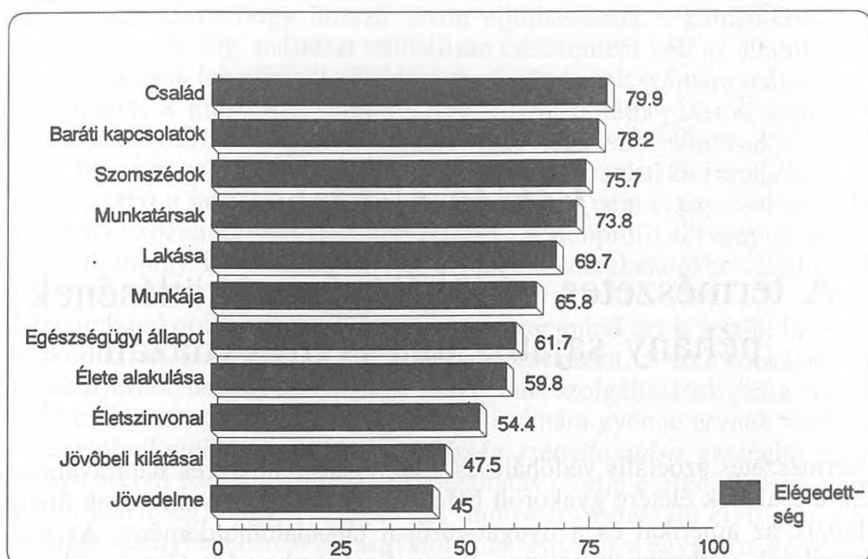
Az emberek egy sor speciális szükséglettel rendelkeznek, amelyek kielégítését hosszan tartó emberi kapcsolatokban keresik. Ilyen például a szeretet, a bizalom légköre utáni vágy, amely lehetővé teszi, hogy kimondhassuk érzelmeinket, bizonytalanságainkat, megerősíti és értékeli személyiségünket, szükséghelyzetben segítséget nyújt... (Caplan 1974).

A rendszer elvárásokat közvetít tagjai felé, figyeli és értékeli cselekedeteit. A természetes szociális védőháló egy olyan segítő rendszer (vagy rendszerek szövetsége), amelyben az emberek kölcsönös támogatást nyújtanak egymás számára például anyagi javakkal és szolgáltatásokkal, krízishelyzetekre reagálva érzelmi és szociális támogatással, magatartásról, érzelmekről, gondolatokról szóló társadalmi visszajelzéssel.

E rendszernek és működési sajátosságainak feltérképezésére vállalkoztunk abban a felmérésben, amelyet 1995 nyarán végeztünk Nyíregyházán.¹ Legfontosabb kérdéseink arra irányultak, hogy létezik-e egyáltalán egy ilyen rendszer a városban, a segítséget szenvedő lakosok segítségül tudják-e hívni családjukat, barátait, szomszédaikat, munkatársaikat a problémák megoldásához. Még fontosabb volt annak kiderítése, hogy mely társadalmi csoportok tagjait nem képes védeni ez az aktív, természetes háló, hiszen ez az információ meghatározó lehet a helyi szociális szolgáltatások kialakításához, újragondolásához, fejlesztéséhez.

Jövedelmi helyzet

A kutatás első lépéseként a lakosok közérzetét igyekeztünk feltérképezni. A szubjektív és objektív élethelyzettel való elégedettséget az 1. ábra szemlélteti.



1. sz. ábra: A nyíregyházi lakosok különböző élethelyzetekkel való elégedettsége (100 fokozatú skálán)

Az ábrán jól látható, hogy a megkérdezettek elsősorban szűkebb környezetükkel, emberi kapcsolataikkal elégedettek. Kevésbé értékelik pozitívan az egészségi állapotukat és az életszínvonalukat, és különösen pesszimistán ítélik meg a jövőjüket. A jövedelem az utolsó helyre került. Kiemelendő, hogy a nyugdíjasok és különösen a munkanélküliek azok, akik a legborúlátóbban ítélik meg objektív léhelyzetüket.

Mivel a legtöbb kutatás arra az eredményre jutott, hogy az állampolgárok, családok gazdasági helyzete jelentősen befolyásolja a természetes védőháló igénybevételét, megvizsgáltuk a város és a régió jövedelmi viszonyait. Hátér-információként fontos kiemelni a régióra vonatkozó adatokat. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a fogyasztói árindex jelentős emelkedése mellett az egy főre jutó reáljövedelmek 1981 (!) óta szinte változatlanok. Az észak-magyarországi régióban a háztartások egy főre jutó havi átlagos jövedelmei jelentősen elmaradnak a nyugat-magyarországi vagy a budapesti adatoktól. Ez nemcsak a bruttó keresetekre–jövedelmekre érvényes, hanem a nyugdíjakra is. A háztartások havi kiadásait tekintve megállapítható, hogy egy jelentős, saját termelésű fogyasztás mellett ebben a régióban kevesebbet költenek élelmiszerre, mint az ország más vidékein. Ennél még jelentősebb különbséggel találkozunk a művelődésre, oktatásra, üdülésre, szórakozásra, egészségügyre, testápolásra és ruházzkodásra szánt összegeknél. A régió lakosai több ok miatt is kénytelenek az életnek ezeken a területein spórolni. Ha azt vizsgáljuk, melyek azok a területek, ahol magasabbak a háztartások kiadásai, szembeötlő, hogy szinte országsszerte itt a legmagasabb az építési és ingatlanvásárlási kölcsönök visszafizetésének terhe a kiadási oldalon.

Mindezek mellett a munkanélküliségi ráta évek óta rendkívül magas a

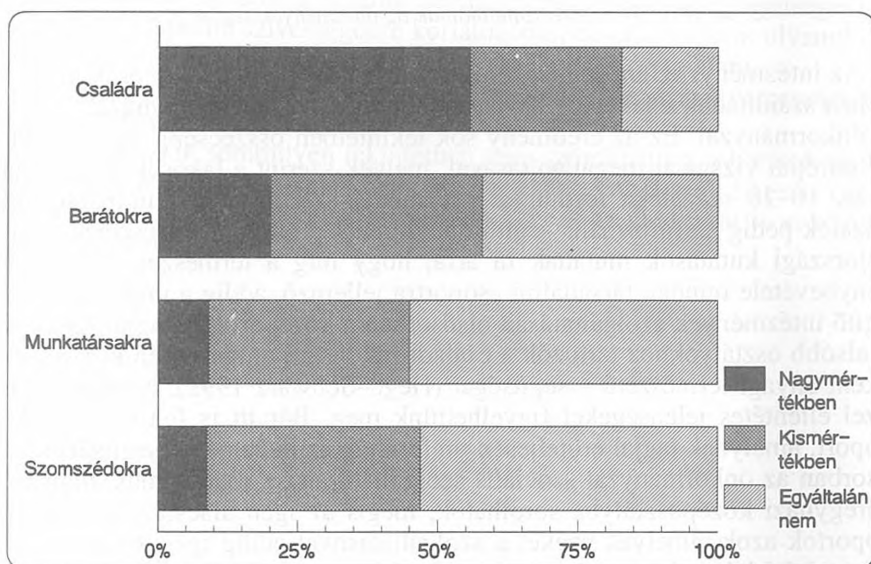
megyében. Hasonlóan magas azon munkanélküliek száma is, akik 361 napot meghaladóan, tartósan munka nélkül vannak. Ezzel szemben az átlagos bruttó segélyösszeg ebben a megyében a második legalacsonyabb az országban.²

Nyíregyházán 1995 nyarán az egy főre jutó átlagjövedelem 10–15 ezer forint között mozgott, általában közelebb a 15 ezer forintos határhoz. A KSH 1994 májusi létminimum adatai alapján a két felnőttből és két 15 éven aluli gyerekből álló, városi háztartásokban az egy főre jutó havi létminimum 12 952 forint volt. Az említett családnagyság a jellemző Nyíregyháza esetében is. Ha figyelembe vesszük az eltelt időszak inflációját, elmondható, hogy a város lakosainak jelentős része él a létminimum határán vagy alatta.³ Ez konkrétan azt jelenti, hogy a város 55–60 százaléka nevezhető ebből a szempontból veszélyeztetettnek.

A felmérésben szereplő családok 76 százaléka számolt be arról, hogy nem tud félretenni, nincsenek mozgósítható tartalékai. 34 százaléuk csak nagy takarékoskodással tudja a havi létfenntartását fedezni. 15 százaléukra jellemző az állandó pénzzavar. Jövedelmi szempontból a leghátrányosabb helyzetben a munkanélküliek, a nagycsaládosok, a nyugdíjasok és a rokkant-nyugdíjasok vannak. Kérdés, hogy baj esetén tudnak-e kölcsönkérni, van-e kihez fordulniuk?

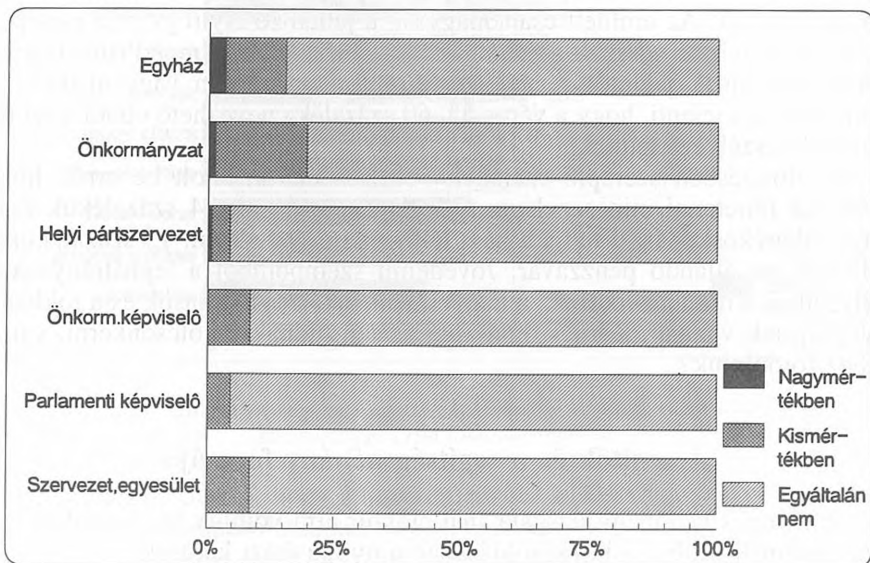
A segítők és a segítség néhány formája

A természetes védőháló vizsgálatánál először arra voltunk kíváncsiak, kikre számíthatnak problémáik megoldásában a nyíregyházi lakosok.



2. sz. ábra: Gondjainak, problémáinak megoldásában mennyire számíthat mások segítségére?

Az ábra alapján elmondható, hogy a háló legfontosabb aktora a család. Bármennyire értékesek és fontosak is a barátságok, munkatársi kapcsolatok, a szomszédság, baj esetén elsősorban a család mozgósítható. Van azonban egy olyan csoport, amelynek tagjai még a családjaikra sem támaszkodhatnak. Kérdés, hogy megítélésük szerint a megkérdezettek mennyire számíthatnak az intézmények segítségére.



3. sz. ábra: Mennyire számíthatnak az intézmények segítségére?

Az intézményi szféra segítségére vagy egyáltalán nem, vagy csak kismértékben számítanak a lakosok. Kivételt képeznek részben az egyházak, illetve az önkormányzat. Ez az eredmény sok tekintetben összecseng számos nyugat-európai vizsgálat megállapításával, melyek szerint a lakosok egy kisebb része, 10–20 százaléka fordul az intézményi szférához, a fennmaradó 80 százalék pedig az informális segítőrendszereket preferálja. Elsősorban a németországi kutatások mutattak rá arra, hogy míg a természetes védőháló igénybevétele minden társadalmi csoportra jellemző, addig a professzionális segítő intézmények szolgáltatásait elsősorban a középosztály tagjai igénylik, az alsóbb osztályokhoz tartozók a családi-rokonsági rendszerben keresik a – főként anyagi természetű – segítséget (Hege–Schwarz 1992). Nyíregyházán ezzel ellentétes jelenségeket figyelhettünk meg. Bár itt is feltűnik egy kis csoport, amelynek tagjai erőteljesen preferálják az intézményi segítséget (elsősorban az önkormányzat szociális szolgáltatásait), s jövedelmük alapján a nyíregyházi középosztályba sorolhatók, mégis az igen alacsony jövedelmű csoportok azok, amelyek ezeket a szolgáltatásokat eddig igénybe vették. A nyíregyházi lakosok kb. 10 százaléka fordult már valamilyen segítségért az intézményi szférához. Jellemzően az önkormányzathoz, ahhoz is elsősorban kétfajta segélyért: a jövedelempótló és a lakásfenntartási támogatásért. Ha

az igénylők ideáltípusát keressük, akkor az igen alacsony végzettségű, alacsony (vagy semmilyen) jövedelemmel (nem) rendelkező, gyerekeket nevelő, aktív korú munkanélkülivel, segédmunkással, szakmunkással, vagy éppen a munkanélküliség Janus-arcát reprezentáló rokkantnyugdíjassal találkozunk, aki dominánsan alacsony alapterületű, önkormányzati lakás bérlője.

A csoport tagjai kevésbé tudnak segítséget kérni a családjuktól, elsősorban az anyagi segítség hiányzik. Holott a városlakók egészét tekintve egyértelműen a család a materiális segítség szinte egyetlen forrása, s a problémák sorrendjében is az anyagi gondok vezetnek a listát. A rendszeres havi pénz-zavarral küszködők esetében is erős a családi segítség igénye, de körükben sokkal többen veszik igénybe a szomszédok vagy a bankok anyagi segítségét, mint a jobb helyzetű csoportok körében. Közöttük találjuk a legmagasabb arányban azokat, akik úgy nyilatkoztak, hogy nincs kitől segítséget kérniük.

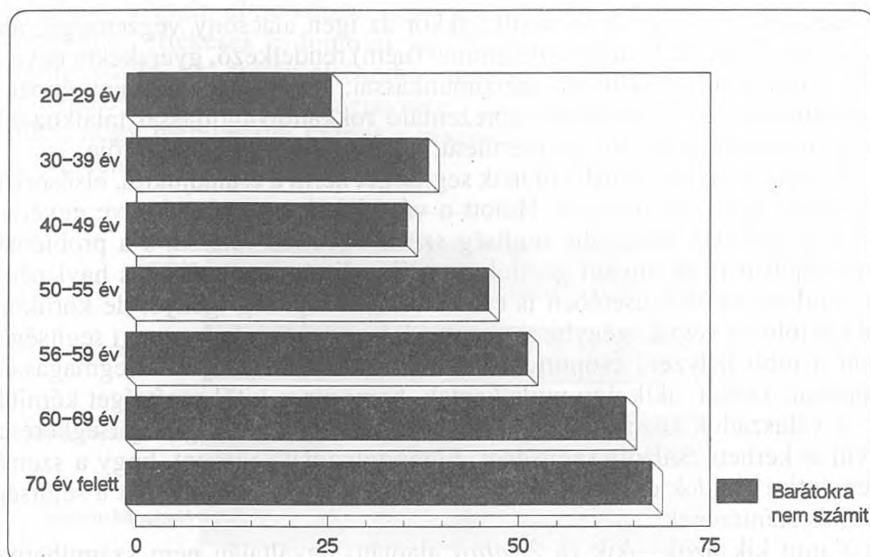
A válaszadók közel 20 százaléka jelezte, hogy az anyagi segítségkérésen kívül is kérheti családjá segítségét. Elgondolkodtató viszont, hogy a személyes, intim gondok esetén mindössze 9 százalék tartja a családját a segítségnyújtás színterének.

Vajon kik azok, akik (a 2. ábra alapján) egyáltalán nem számíthatnak családjuk segítségére? Ebben a csoportban felülreprezentáltak a munkanélküliek és a nyugdíjasok. A nemrég állásukat veszítették 20 százaléka, a tartós munkanélküliek 30 százaléka, az öregségi nyugdíjasok 20 és a rokkant nyugdíjasok 28 százaléka tartozik ide. Az iskolai végzettséget tekintve ismételt az alacsony végzettségűekkel találkozhatunk.

A barátok segítségének igénybevétele kisebb arányú a családi segítségnél. A megkérdezetteknek közel a fele tartja úgy, hogy nincs olyan problémája, amelynek megoldásában a barátok segíthetnének. A barátok segítése így elsősorban az apróbb szívességekre korlátozódik, de találkoztunk olyanokkal is, akik intim gondjaikat az ő támogatásukkal tudták megoldani.

A barátok hiánya nem nyíregyházi, hanem sajátosan magyarországi jelenségnek mondható (Utasi 1991).

Kik azok, akik semmilyen tekintetben nem számíthatnak a barátok segítségére? Idetartozik a munkanélküliek 40, a rokkantnyugdíjasok 53 és az öregségi nyugdíjasok 67 százaléka. A barátok hiánya az életkorral is erős összefüggést mutat.



4. sz. ábra: Egyáltalán nem számíthat a barátok segítségére – az életkor függvényében

Az időskorúak esetében elenyésző a barátok jelenléte. Ez az arány azonban a fiatalabbak és a középkorúak esetében is alacsonynak mondható.

Hasonló a helyzet a munkatársak tekintetében is. Az igényelt segítség forma itt is az apróbb szívességekre vonatkozik, kiegészülve természetesen a kifejezetten munkahelyi problémák megoldásához nyújtott támogatással. Akik a munkatársakra, illetve a tények ismeretében már úgy is fogalmazhatunk, hogy a volt munkatársak segítségére sem számíthatnak semmilyen formában, azok a nyugdíjasok (79 százalékuk) és a munkanélküliek (72 százaléuk).

Az eredmények alapján jól körülírható az a csoport, amelynek tagjait a természetes védőháló sem képes felfogni. A nyugdíjasok, rokkantnyugdíjasok és a munkanélküliek közül kerülnek ki a segítség nélkül maradók. A segítség hiányának átélése is tetten érhető a körükben. A rokkantnyugdíjasok 75, az öregségi nyugdíjasok 78, a munkanélküliek 77 százaléka érzi úgy, hogy gondjaival, problémáival senki sem foglalkozik. De vajon mi a helyzet a korábban veszélyeztetettnek nyilvánított nagycsaládosokkal? (Eltekintve most attól a trivialitástól, hogy a munkanélküliek is nevel/het/nek több gyereket.)

A legtöbb magyarországi szociálpolitikai elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a nagycsaládosok rosszabb anyagi helyzetben vannak, mint például a nyugdíjasok (Andorka–Kondratas–Tóth 1995). Ez Nyíregyháza esetében is jellemző, ugyanakkor elmondható, hogy a természetes védőhálót igénybe vevők több segítségre támaszkodhatnak, mint idősebb sorstársaik. A nyugdíjasok 57 százalékaival szemben a nagycsaládosok 65 százaléka tud a családjára nagymértékben támaszkodni. A munkatársak esetén 9 százalé-

kos, a barátok esetén 21 százalékos ez a különbség a sokgyerekesek javára. A nyugdíjasoknál a különböző problémákkal kapcsolatos segítségkérések esetében minden egyes esetben minimálisan 7–9 százalék azok aránya, akiknek nincs kitől segítséget kérniük.

Ilyen eredménnyel a nagycsaládosok körében egyszer sem találkoztunk. A nyugdíjasok csak a szomszédsági kört tudják erőteljesebben mozgósítani.

Elemzésünk következő fázisában arra kerestük a választ, milyen szociológiai háttérjellemezők határozzák meg a legerőteljesebben a segítő aktorok támogatásának igénybevételét. A családhoz, a rokonsághoz fordulást az iskolai végzettség, a minél magasabb végzettség határozza meg. A barátokhoz fordulást a jövedelem, a minél magasabb jövedelem és természetesen az életkor, elsősorban a fiatalabb életkor befolyásolja. A munkatársakhoz fordulást a jövedelem és az iskolai végzettség határozza meg: minél magasabb a végzettség, illetve jövedelem, annál gyakoribb ez az eset. A szomszédok segítségének igénybevételét a nem és az életkor határozza meg. Ebben az esetben a nőkkel és az idősebb korosztályba tartozókkal találkozhatunk.

Ezek az eredmények is megerősítik annak a csoportnak az összetételét, amelynek tagjai nem számíthatnak a természetes védőháló támogatására.

A nők helyéről és szerepéről

Sok kutatási eredmény számol be arról, hogy a nők, az anyák egyik oldalról a segítségnyújtási lehetőségek szélesebb palettájával rendelkeznek, másik oldalról pedig segítési kötelezettségekkel terheltek, sok esetben túlterheltek (Utasi 1991; Borchers–Miera 1993). Ez azt is jelenti, hogy ha a családnak jól megy – a jól funkcionáló védőrendszer értelmében –, akkor még nem biztos, hogy ezen belül minden családtagnak is jól megy. Krízishelyzet – például válás – esetén a nők azok, akiknek a kapcsolatai hirtelen és drasztikus módon beszűkülhetnek. Ugyanakkor arra is van példa, hogy ilyen szituációban ők azok, akik aktivizálni tudják a rokonsági rendszert, a családi kapcsolatok matrilineáris kiterjesztésével (Stacey 1990, 1991). Az aszimmetrikus segítő kapcsolatok néhány dimenziója Nyíregyházán is tetten érhető. A nyugdíjas nők 46,5 százaléka számolt be arról, hogy családjára igénybe veszi a segítségét családi problémák esetén, szemben a nyugdíjas férfiak 29 százalékaival. Ugyanakkor a nyugdíjas férfiak 15,6 százalékaival szemben a nők 22,4 százaléka mondja azt, hogy a családjára egyáltalán nem számíthat. Ha személyes, intim gondjuk van, 13 százalékban vélik úgy, hogy nincs kitől segítséget kérniük. A nyugdíjas férfiaknál ilyen válasszal egyáltalán nem találkoztunk.

A nők helyzetét elemezve különösen fontos, hogy az alacsony státuszú társadalmi csoportokhoz tartozók esetében beszélhetünk még jelentősebb kapcsolatbeszűkülésről. Körükben nagymértékben hiányoznak a nem családi segítőik. Az ilyen és hasonló szituációkban értékelődik fel a szomszédsági kör segítése, amely a legtöbb esetben materiális jellegű.

A munkanélküliekről

A nyugdíjasok esetében sokszor objektív okok (például a család állandósult fizikai távolléte) is szerepet játszhatnak abban, hogy kihullanak a természetes hálóból.

Más helyzetben vannak a munkanélküliek. Azt várnánk, hogy ha valaki elveszíti a munkáját, erőteljes támogatást kap a családjától. Ezt számos kutatás meg is erősíti (például Jackson 1988). Ugyanakkor a munkanélküliség tartósságával a támogatások struktúrája, erőssége jelentős változásokon megy keresztül. Kezdetben a munkanélküli mind a családtagok, mind a barátok részéről aktív támogatásban részesül, amely elsősorban expresszív jellegű. Az idő múlásával azonban csökken a támogatók köre, s leszűkül a közvetlen családtagokra. Ez a támogatás sem örökéletű, és sok esetben nem feltétlenül pozitív. A családi támogatások rendszere „elhasználódhat”, a háló tagjai pszichésen kiéghetnek, nincsenek már abban a helyzetben, hogy támogatást nyújtsanak. Különösen olyankor maradhatnak el a családi támogatások, amikor a munkanélküli rezignálttá válik, passzívan tűri a munkanélküli szerepét.

Ezekben az esetekben igen sok családi konfliktussal találkozhatunk. S mivel a munkatársak, a barátok már régen kikoptak a segítők köréből, a család segítségének elvesztése az a pont, amikor a munkanélküli is kiesik a természetes hálóból.

Negatív hatása lehet annak is, ha a munkanélküli függő, kiszolgáltatott helyzetbe kerül a családi-rokonsági rendszerben, s folyamatosan úgy érzi, csak kap, s adni nem tud semmit (Jackson 1990; McKee 1990).

Segítség a rászorultaktól?

A fenti konfliktushelyzet visszavonuláshoz, bezárkózáshoz is vezethet. Ezért sem pótolhatja a természetes védőháló a professzionális segítséget, csak kiegészítheti. Mindkét segítőrendszer szükséges, mert egyetlen olyan társadalom, város vagy falu sem létezik, amelyik kellő mennyiségű pénzzel és helyi ellátással rendelkezne ahhoz, hogy legyőzhesse a növekvő szociális feszültségeket.

Az együttműködés, a természetes háló igénybevétele, aktiválása, adott esetekben reaktiválása fontos feladata lehet a helyi szociális munkának, hogy a materiális szegénység ne társuljon társadalmi elszigeteléssel. Az ellátások egyfajta közös koordinálása, kooperációja egy újfajta tanulási folyamatot jelenthet a kliensnek és a segítőnek egyaránt.

Ebbe a munkába természetesen tartozik bele az önszerveződések fokozottabb támogatása is. Kérdés, hogy mennyire lehet a mai családokat képessé tenni integráló funkcióik megőrzésére vagy továbbfejlesztésére. Hiszen ma már sokan a család végóráiról beszélnek. Folyamatosan csökken a születések száma, a házasságkötések száma, az újracházasságok aránya, s ezzel párhuzamosan nő a válások száma. Emelkedik az egyszemélyes háztartások aránya, s egyre több gyerek születik házasságon kívüli kapcsolatból. Ha azonban ezeket a tendenciákat nem úgy szemléljük, mint a család „kihalá-

sának” folyamatát, hanem a jelenleg ismert kiscsalád „elintézményesülésének” tekintjük, akkor nem minden család-(együttélési)formára lesz igaz az integrációs funkciók elvesztésének veszélye.

A családok pszichoszociális integrációs funkcióinak megerősítése fontos helyi szociálpolitikai feladat. Az ellátás helyszíne és a szolgáltatást nyújtók személye azonban szétválasztható. A legtöbb család számára alapvetően fontos a professzionális segítség (Ferge 1991). Ennek a segítségnek azonban, a nyíregyházi kutatási eredmények tükrében, igen sok esetben tartósnak és folyamatosnak kell lennie, különösen azokban az esetekben, amelyekben nem lehetséges a természetes védőháló aktivizálása vagy reaktiválása.

Jegyzetek

1 A felmérés Nyíregyháza Város Önkormányzata Szociális Irodájának felkérésére készült, egy nemzetközi összehasonlító kutatás részeként. A vizsgálatban dr. Illésné Erdős Judit, Giczey Péter szociológusok és a DOTE Egészségügyi Főiskolájának szociális munkás szakos hallgatói vettek részt. A megkérdezettek Nyíregyháza felnőtt lakosságát reprezentálták a legfontosabb szociológiai jellemzők alapján. A megkérdezettek száma 450 volt.

2 Szabolcs-Szatmár-Bereg megye statisztikai évkönyve, 1993.

3 A jövedelmi adatok vizsgálatánál a KSH tavalyi létminimum-számításait kellett figyelembe vennünk, annak hosszabb szüneteltetése miatt. Az adatok mérése természetesen önbevallással történt, így a veszélyeztetettnek nyilvánított csoport létszámának megállapítása nehézségekbe ütközik. Több statisztikai próba elvégzése után jutottunk az említett becslésre. Más arányok alakultak volna ki, ha más szervezetek létminimum-számításait vesszük figyelembe.

Felhasznált irodalom

- Andorka Rudolf–Anna Kondratas–Tóth István György (1995): A jóléti rendszer jellemzői és reformjának lehetőségei. In: *Közgazdasági Szemle*, 1.
- Borchers, A.–S. Miera (1993): *Zwischen Enkelbetreuung und Altenpflege*. Frankfurt-am-Main–New York.
- Caplan, G. (1974): *Support systems and community mental health*. New York.
- Ferge Zsuzsa (1991): A piaci racionalitás tere és korlátja. In: *Szociálpolitika és társadalom*. Budapest.
- Hege, M.–G. Schwarz (1992): *Gewalt gegen Kinder*. München.
- Jackson, P. R. (1988): Personal support networks, support mobilisation and unemployment. In: *Psychological Medicine*, 18.
- Jackson, P. R. (1990): Individuelle und familiäre Bewältigung von Arbeitslosigkeit. In: *Familienleben in der Arbeitslosigkeit*. Heidelberg.
- McKee, L. (1990): Arbeitslosenhaushalte. In: *Familienleben in der Arbeitslosigkeit*. Heidelberg.
- Stacey, J. (1990): *Brave New Families*. New York.
- Stacey, J. (1991): Zurück zur postmodernen Familie. In: *Soziale Welt*, 3.
- Utasi Ágnes (1991): Az interperszonális kapcsolatok néhány nemzeti sajátosságáról. In: *Társas kapcsolatok*. Budapest.

Tenczer Tamás

Veszélyeztetettség és kriminalitás a gyermek- és ifjúkorban

A nyolcvanas évek vége óta eltelt időszakot elemző szociológiai felmérések egyik legriasztóbb megállapítása a gyermek- és fiatalkorúak életkörülményeinek folyamatos rosszabbodásáról tudósít.¹ A gazdasági-társadalmi változások rendkívül kedvezőtlenül érintik az ifjabb korcsoportokat. A tények és az előrejelzések mind jelen helyzetüket, mind pedig jövőbeli kilátásaikat tekintve legfeljebb a borúlátás mértékében térnek el egymástól. Írásomban külön foglalkozom azokkal a problémákkal, amelyek speciálisan a cigány fiatalok helyzetére vonatkoznak.

A veszélyeztetettség fogalmáról

„Veszélyeztetett az a kiskorú, akit a szülők-nevelők oly módon nevelnek és gondolnak, amely egy adott kultúrában, helyen és időben elfogadhatatlan” – írja Kerecsi Klára, majd további meghatározásokat idéz legújabb könyvében (Kerecsi 1995). A fogalom tartalmi elemzése során három részterületre bontja a veszélyeztetettség lehetséges formáit. Eszerint beszélhetünk a gyermek *a)* fizikai, egészségi állapotát, *b)* társadalmi integrációját, illetve *c)* morális fejlődését érintő veszélyeztetettségről. A gyakorlat felől közelítve nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy ezek az – egyébként szükséges – megkülönböztetések a hétköznapi élet során nehezen elválasztható módon kapcsolódnak egymásba. Mégis rendkívül fontos az elméleti keretek tisztázása, hiszen a gyerekekkel hivatásszerűen foglalkozó szakmák képviselői, de adott esetben a szülők számára is világos, egyértelmű útmutatások szükségesek. Az eltérő értelmezések eddig különböző gyakorlati megoldásokat szültek, ezekre a későbbiekben még visszatérek. Most, amikor a hosszú évek óta készülő gyermekvédelmi törvénytervezet talán végre a parlament elé kerül, célszerű lenne egy olyan definíció kialakítása, amely egyértelműsége mellett többé-kevésbé mindenki számára elfogadható, és igazodik a jelenlegi gazdasági-társadalmi viszonyokhoz. Ezzel kapcsolatos kétségeimet azonban nem oszlatja el az a meghatározás, amely a már említett törvénytervezet szövegében az 5. oldalon olvasható:²

„Veszélyeztetettség: olyan magatartás, mulasztás vagy körülmény, illetve ezek következtében kialakult állapot, amely a gyermek *helyes irányú* (kiemelés – T. T.) testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.”

A fenti definíció néhány – legalábbis számomra – homályos pontja pontosításra szorulna.

Nem tartom jó megoldásnak az ok és okozat összecsisztatását, bár tagadhatatlan, hogy amikor adott élethelyzetek megoldásáról van szó, a két dolog nem függetleníthető egymástól. Éppen emiatt tartanám szerencsésebb megoldásnak, ha a veszélyeztetettség mellett a veszélyeztető magatartást is külön definiálnánk. Bármilyen nehéz helyzetben élnek is családok, veszélyeztetettségről elsősorban a gyermekek esetében beszélünk. Olyan állapotról van szó, amelynek kialakulásában számtalan tényező játszhat közre a szülők, a környezet vagy éppen a gyerek részéről. A hatékony megelőzés érdekében fontos tisztázni, hogy az egyes érintettek veszélyeztető magatartása milyen mértékben járult hozzá a veszélyeztetett állapot kialakulásához.

Kerecsi definíciója – bár az előbbi szétválasztást ő sem alkalmazza – legalább egyértelműbb kategória. Nála már megjelenik néhány olyan szempont figyelembevételének igénye, amely például eltérő kultúrák együttélése esetén nélkülözhetetlen. A liberális értékrend egyik sarkalatos pontja a más-ság elfogadása, az ilyen vagy olyan szempontból kisebbséghez tartozók szokásrendszerének tiszteletben tartása. Jelentős eltérések esetén – Magyarországon például a magyar és a cigány kultúra közötti különbségek, gyermeknevelési szokások jöhetnek szóba – természetesen nagyon nehéz olyan jogi keretrendszert felállítani, amely mindenki számára úgy biztosít azonos jogokat és kötelezettségeket, hogy közben tekintettel van egy-egy népcsoport vagy kisebbség speciális viszonyaira. Jól ismert, hogy korábban anyagi veszélyeztetettség címen sok gyerek került állami gondozásba, közöttük arányukat tekintve felülreprezentáltak voltak a cigány származásúak, hiszen ez helyi szinten viszonylag egyszerű és olcsó „megoldása” volt a felmerülő problémának. Így érthető, hogy az anyagi veszélyeztetettség miatt állami gondoskodásba kerülők számának az utóbbi időben érzékelhető csökkenése arányaiban is csökkentette a bekerülő roma fiatalok számát, hiszen a kultúrájukban hagyományosan erős családi-rokoni kötelékek miatt eddig is ritkán fordult elő, hogy cigány családok önként adták volna állami gondozásba gyermekeiket. Ezzel szemben számuk jelentősen megemelkedett a veszélyeztetett gyerekek között.

A kilencvenes évek első felében ugrásszerűen megnőtt a gyámhatóságok által veszélyeztetettként nyilvántartottak aránya. Számuk az 1989-es 129 997 főről 1994-re 319 259 főre emelkedett, majd 1995-re 304 000-re csökkent (Gibicsár 1996). A változások okai részben nyilvánvalóak, részben – a tendenciákat végiggondolva – riasztóak lehetnek. Egyrészt a lakosság nagyobbik részét érintő folyamatos reálbér- és életszínvonal-csökkenés, valamint a tömeges – jelentős mértékben tartós – munkanélküliség veszélyezteti a családok megélhetését. Az ellehetetlenülő életkörülmények, az anyagi nélkülözés, a változtatás és a változtatáshoz az anyagi eszközökön túl feltétlenül szükséges mentális képességek hiánya sok esetben szétzilálja a családokat ösz-

szertartó kereteket. A család megszűnik a nevelés elsődleges színtereként működni, sőt sok esetben önmagukat és egymást marcangoló tagjai számára pokoli csapdává változik. Nemhogy a „helyes irányú” nevelést – és ez a megfogalmazás lenne a másik gyenge pontja a veszélyeztetettség-definíciónak – nem képes biztosítani, de az egyre kaotikusabb viszonyok között is folyamatosan működő „veszélyes üzemként” egy bármikor bekövetkező „üzemi baleset” lehetőségét is magában hordozza. A deviáns magatartási formák terjedésével párhuzamosan növekszik az erőszak szerepe a családi konfliktusok megoldásában, s ennek rendszerint a gyermekek a szenvedő alanyai.

Az élet minden területét érintő átalakulás természetszerűen az erkölcsi érték- és normarendszert is fenekestül felforgatta. Nap mint nap találkozunk alapvetőnek hitt értékek megkérdőjelezésével, ugyanakkor sokak számára ellenszenves, „sikerorientált” életfilozófiák terjedése jelzi az új normák térhódítását. A magyar társadalom jelenlegi mentális állapotát mind Durkheim, mind pedig Merton anómiafogalmával körül lehetne írni.³ Ilyen körülmények között merész vállalkozásnak tartom, ha valaki a gyerekek minden szempontból „helyes irányú” fejlődésének törvényi kritériumait kívánja lefektetni. Igaz, ami igaz: a tervezet indoklás része is megemlíti, hogy

a veszélyeztetettség fogalmának meghatározása a gyermekvédelem sarkalatos kérdése, különösen akkor, amikor a veszélyeztetett gyermekek felderítésével és jelzésével összefüggő feladatokat különböző típusú alapellátások keretében különböző szervek és személyek – védőnő, háziorvos, nevelési-oktatási intézmény, nevelési tanácsadó, családsegítő szolgálat, rendőrség, ügyészség, bíróság – látják el.⁴

Mindezek a szervezetek és szakemberek eddig is eltérő módon értékelték a szóban forgó fogalmat.

Az utóbbi években például jelentősen csökkent az ismertté vált bűncselekmények között a kiskorú veszélyeztetése és a tartás elmulasztása, mert a büntetőjog igyekezett a problémát elhárítani. A rendőrség ilyen esetekben megtette a feljelentést a gyámhatóság felé, majd megszüntette a nyomozást.

A veszélyeztetettként nyilvántartott gyermekek számának emelkedése – hatékony eszközrendszer hiányában – zömmel adminisztrációs többletmunkát jelentett az önkormányzatok gyermekvédelemmel foglalkozó munkatársai számára. A védő-óvó intézkedések hatástalanoknak bizonyultak, az esetleges és még a tüneteket sem igazán hatékonyan orvosló segélyeken kívül kevés támogatást, segítséget kaptak a családok. A készülő törvény tartalmaz ugyan gyermekjóléti és szociális normatívát, de jelentős kötelezettségeket is ró az önkormányzatokra. Ezért könnyen előfordulhat, hogy a jövőben nem a körülmények kedvező alakulása miatt csökken majd a veszélyeztetett gyerekek száma, hanem azért, mert az önkormányzatok abban lesznek érdekeltek, hogy az enyhébbnek ítélt eseteket ne is regisztrálják. Ezzel a takarékos megoldással saját munkájukat könnyíthetik meg.⁵ Az 1994–95-ös számadatok változása mögött – törvény nélkül is – megbújhatnak ilyen irányú tendenciák.

Egy másik lehetséges indok, amely miatt csökken a veszélyeztetettként

nyilvántartott gyerekek száma, az, hogy az önkormányzatok nem vezetnek ilyen nyilvántartást (ez saját konkrét tapasztalatom). Találkoztam már olyan indoklással, mely szerint a munkatársak „úgyis tudják, melyik családokkal van probléma”, és ezért nincs ilyen nyilvántartásuk.

Ahol viszont van veszélyeztetettségi kategória, ott általában négy szempont szerint csoportosítanak: az anyagi, a környezeti, a magatartási és az egészségügyi (a szülő egészségi állapota) szerint.

Az esetek döntő többségében az anyagi veszélyeztetettség a meghatározó, de sokszor egyéb szempontok is súlyosbítják a helyzetet.

Veszélyeztetett gyerekek az iskolában

Az iskolarendszerre, ezen belül is az általános iskolákra mint a családi nevelést kiegészítő funkciójú intézményekre igen fontos szocializációs szerep hárul a gyermek testi, szellemi, erkölcsi fejlődésének alakításában. Ahhoz viszont, hogy ennek a szerepnek az iskola eleget tudjon tenni, megfelelő cél- és eszközrendszerre van szüksége. A stratégiai ágazatként is definiált oktatás területén jelenleg zajló átalakulás a plurális iskolarendszer kialakulása felé tart ugyan, de fennáll a veszélye annak, hogy egy olyan intézményrendszer jön létre, amely majd a társadalmi rétegek szerint tagolódik.

A rendkívül éles társadalmi különbségek azonban már most is érzékelhetően megjelentek az iskolákban. A szülők jövedelmi szintjének különbségeiből fakadó eltérő lehetőségeket és az ezekből következő „neki igen, nekem miért nem?” típusú kérdéseket a gyerekek igen nehezen tudják feldolgozni. Ez azonban senkinek nem okozhat meglepetést, mivel a felnőtt társadalom jelentős része hasonló dilemmákkal birkózik.

A veszélyeztetett gyerekek zöme azokból az alsóbb társadalmi csoportokból kerül ki, amelyekben a szülők iskolai végzettsége, foglalkozási státusa általában alacsony. Ezekben a rétegekben az iskola által közvetített tudásnak igen kicsi a presztízse, s az amúgy is alacsony tanulási motivációt tovább gyengíti, ha a családban élő munkanélküli példáján keresztül a gyerekek a szakmatanulásra fordított idő haszontalanságát élik meg. A személyes háttér rendezetlensége magatartási problémákhoz, beilleszkedési zavarhoz vezet, s ezek a tényezők csak rontják az eleve gyöngye tanulmányi eredményeket, frusztrálják a gyerekeket az iskolába járás „élményével”.

A magas osztálylétszámok miatt a pedagógusok nagyon keveset tudnak segíteni a családi problémák megoldásában. Az oktatási intézményekben korábban működő gyermekvédelmi felelősök száma – akik az érintett gyerekekről úgynevezett veszélyeztetettségi kartont vezettek – az utóbbi időben csökkent, iskolai szociális munkások pedig egyelőre elvétve találhatók az iskolákban.⁶ Ők is általában a családsegítő szolgálatoktól „vezényelt” szociális munkások, hiszen az iskolának jelenleg nincsen keretük a foglalkoztatásukra.

Az utóbbi években a demográfiai viszonyok úgy alakultak, hogy egyre kisebb létszámú korosztályok kerültek tanköteles korba. A fejkvótás normatív finanszírozás azonban nem tette lehetővé kis létszámú osztályok kialakítását,

mert az intézményfenntartók által követett, racionalizáló megoldás a csoportok összevonását, illetve a fölöslegessé vált pedagógusok elbocsátását célozta. Maradtak a nagy létszámú osztályok, a pedagógusoknak továbbra sincs módja a hátrányos helyzetű gyerekekkel való differenciált, személyre szabott foglalkozásra. Márpedig egy 25–30 fős osztály munkáját 2–3 deviáns magatartású gyerek is képes tönkretenni. Különösen érvényes ez az olyan települések, településrészek iskoláira, amelyekben a veszélyeztetett gyerekek koncentráltan vannak jelen. Azok a szülők, akik élhetnek a szabad iskolaválasztás lehetőségével, inkább másik intézménybe íratják át a gyermeküket, ezzel akaratlanul is hozzájárulva az eredeti iskola gettósodásához.

A finanszírozás ellentmondásait talán pozitívan fogja befolyásolni a közoktatási törvény tavaly nyári módosítása,⁷ amely többek között különleges gondozáshoz való jogot biztosít a beilleszkedési zavarokkal, tanulási nehézséggel, magatartási rendellenességgel küszködő gyermekek számára. Az ilyen tanulók után kétszeres normatíva jár, s ez talán ad majd némi ösztönzést a speciális pedagógiai programok beindításához. Annak eldöntése, hogy kik tartoznak ebbe a kategóriába, független szakértői bizottságoknak, illetve a nevelési tanácsadók munkatársainak lesz a feladata. Márpedig a veszélyeztetett gyerekek zöme feltehetően megfelel majd a kritériumoknak. Az ő benn tartásuk az iskolarendszerben alapvető fontosságú, mert csak így van esély a súlyosan deviáns magatartásformák kialakulásának megelőzésére.

Korábban már említettem, hogy a veszélyeztetett gyerekek között jelentős arányt képviselnek a cigány származásúak. Abban többé-kevésbé mindenki egyetért, hogy társadalmi integrációjuk sikere nagymértékben függ attól: képes-e az oktatási rendszer az átalakulás során vonzó alternatívákat felkínálni a számukra. Abban viszont megoszlanak a vélemények, hogy külön cigány iskolai hálózat megteremtésével vagy a többségi gyerekekkel közösen tanulva lehet-e hatékonyabb eredményeket elérni. Ennek részleteibe azonban most ne menjünk bele.

A tényleges esélyegyenlőség megvalósulását még nagyon sokáig illúzióknak tartom, de az iskolára való intenzívebb felkészítéssel, a gyerekek közötti különbségek csökkentését hangsúlyozó iskola-előkészítő foglalkozások szervezésével talán megelőzhető lenne, hogy cigány fiatalok tömegét irányítsák át a korábban kiegészítőnek nevezett iskolákba, ahonnan azután sehová sem vezet út.

Egyfelől tehát az oktatási szolgáltatások bővítése lehet az intézményrendszer és a cigány kisebbség közeledésének egyik lehetséges módja. Másfelől a cigányságnak is számot kell vetnie azzal a ténnyel, hogy a tradicionális életforma a hagyományos módon nem folytatható tovább. Szó nincs asszimilációról, netán a cigány identitás vagy kultúra értékeinek fölszámolásáról. Csupán azoknak a készségeknek és képességeknek a megszerzéséről beszélünk, amelyek segíthetik az eligazodást a megváltozott társadalmi körülmények között.

A cigánysággal kapcsolatos társadalmi problémák tárgyalása-kezelése során már az indulásnál felmerült az a dilemma, hogy kit is kell cigánynak tekinteni. Két, markánsan eltérő vélemény létezik. Az egyik szerint cigánynak tekintendő az az ember, aki annak vallja magát. A másik vélemény

szerint az az ember cigány, akit a környezete annak tart. Megítélésem szerint a többségi társadalom jelentős része az utóbbi állítást részesíti előnyben, és szociológiai kutatások kiindulópontjául is ez szolgál.⁸ Az eltérő vélekedések okozta bizonytalanság azonban az oktatásban is zavarokat okoz. Az iskoláknak ugyanis lehetőségük van arra, hogy az intézményükbe járó, valamely kisebbséghez tartozó tanulók után kisebbségi normatívát igényeljenek a Művelődési Minisztériumtól. De ki és milyen kritériumok alapján dönti el, hogy ki tartozik valamely kisebbséghez?⁹ A pedagógusok érthetően ódzkodnak az ilyen irányú faggatózástól, de abból is botrány lehet, ha utólag derül ki, hogy az iskola – ha csak statisztikai szempontok miatt is – „lecigányozott” egyes családokat. Ezért aztán sok helyen inkább nem is foglalkoznak a kérdéssel, és emiatt elesnek a kiegészítő támogatástól.

Nehezíti a hátrányos körülmények között élő, veszélyeztetett fiatalok helyzetét az a tény is, hogy előttük szűkültek be leginkább a továbbtanulás lehetőségei. Az általános iskola nyolcadik osztályát befejezve eddig sem gondoltak túl gyakran a gimnáziumi felvételre. Az általában gyengébb eredmények alapján szerencsés esetben szakközépiskolában, többnyire azonban szakmunkásképzőben folytathatták a tanulmányaikat, amíg ez utóbbi iskolatípust a magyar ipari termelés – különösen a nehézipar – összeomlása maga alá nem temette. A tanműhelyeket bezárták, s a fölöslegessé vált szakmákra képződött fiatalok a munka világa helyett a kényszerű szabadság személyiséget próbáló élményével ismerkedtek. Ez a tizenéves réteg, amely minimális vagy éppen semmilyen mértékben nem rendelkezik olyan intézményi kapcsolatokkal (család, iskola, munkahely), amelyek megkönnyítenék társadalmi beilleszkedését, a kriminalizálódás szempontjából rendkívül veszélyeztetett. Hiányoznak a pozitív minták, a kortárs csoportokon belüli bizonyítási vágy és kényszer pedig a kezdetben csínyeknek tűnő balhékat komoly bűncselekményekké alakíthatja.

A gyermek- és fiatalkori kriminalitás, illetve az erre adott társadalmi válasz

Az állami gyermekvédelem intézményrendszere Magyarországon a múlt század végén kezdett kialakulni. Addig elsősorban társadalmi szervezetek, karitatív egyesületek foglalkoztak a rászoruló gyerekekkel. Az ipari társadalom fejlődésével párhuzamosan megnőtt azoknak az utcán csavargó, züllött, kisebb bűncselekményeket elkövető gyerekeknek a száma, akiktől meg kellett védeni a tisztas adófizető polgárokat. Az okokat kevésbé kutatták, az elkövetett tetteket – a Csemegi-kódex szellemében – annál inkább büntették. A fiatalokkal való bánásmódot illetően elsődleges célként nem a megelőzés, az elkallódott gyerekek sorsának megjavítása, hanem a társadalom védelme fogalmazódott meg.

A kriminalizálódott fiatalokkal való bánásmóddal kapcsolatban jelentős szemléletbeli változás csak a századforduló után következett be az 1908. évi XXXVI. tc., az úgynevezett Büntetőnovella, és a fiatalkorúak bíróságáról szóló 1913. évi VII. tc. megalkotásával.

Ez a két törvény a bűnöző vagy a környezetében az erkölcsi romlás veszélyének kitétt fiataikorúval szemben a megtorlást (repressiot) majdnem teljesen kiküszöböli, és a hiányzó vagy elmulasztott nevelés megfelelő pótlása, illetve a veszélyeztetett fiataikorú részére megfelelőbb környezet biztosítása útján megelőzéssel és gondos igényiesítéssel igyekeznek azokat a fiataikorúakat, akik bűntett vagy vétség elkövetésekor életük 12. évét már meghaladják, de 18. évüket még be nem töltötték, a tisztességes életre visszavezetni és belőlük hasznos állampolgárokat nevelni.¹⁰

Ebben, a mai szemmel is korszerűnek mondható megfogalmazásban már érződik az az újfajta gondolkodásmód, amely a bűnelkövető fiatalban nem a javíthatatlan bűntettet, hanem a nem megfelelő körülmények miatt eltorzult, de nevelhető személyiségű gyereket látta. A büntetőeljárás során a lehetséges intézkedési formák közül – dorgálás, próbára bocsátás, javítónevelés, fogház- vagy államfogház-büntetés – a bíró a fiatal további fejlődése szempontjából legcélravezetőbbnek mutakozó eszköz mellett dönthetett. A javítónevelés határozatlan időre szólt, az intézetből kikerülőt pedig a patronázs rendszer aktivistái próbálták meg visszavezetni a társadalom kebelébe.

12 éves kor alatt nem indítottak bűnvádi eljárást, bizonyos óvintézkedések megtételére viszont lehetőség nyílt. Ilyenek voltak például a házi felügyelet és az iskolai elzárás, amely mai szemmel nézve meglehetősen furcsán hat, különösen, hogy megjelenik az aktuális reformelképzelések között (Lévai 1994).

A büntethetőség alsó korhatárának megállapítása nagyon különböző eredményeket mutat az egyes kultúrák, illetve társadalmak összehasonlítása során, éppen ezért csak érdekességként jegyzem meg, hogy nemcsak bizonyos ázsiai, afrikai országokban büntetnek egészen fiatal korúakat, hanem például olyan fejlett országban is, mint Svájc, ahol a 7. (!) életév az alsó határ.

Magyarországon a második világháború utáni első Btk. módosítás során, az 1961-es V. törvényben emelték a büntethetőség alsó korhatárát 12-ről 14 évre. Az utóbbi években a terjedő gyermekbűnözés, valamint a fiataikorú bűnelkövetők által okozott cselekmények számának rohamos emelkedése következtében többen fölvetették, hogy csökkenteni kéne a korhatárt. Ez a nevelhetőség kudarcának beismerése mellett azért sem lehet járható út, mert hiányzik mögüle a feladatok ellátásához szükséges intézményrendszer. Ugyanezen oknál fogva nem kivitelezhető a felső korhatár emelése – mint másik felmerült javaslat – a 21. évre, hiszen egy, a bűnelkövetés szempontjából igen aktív réteget szabadítana rá a jelenlegi ellátórendszerre. Pusztán az az 1995-ös változtatás,¹¹ amely kimondja, hogy minden olyan ügyben, amelyben fiataikorú szerepel, a felnőtt korú terhelt ügyét is a fiataikorúak bíróságának kell tárgyalnia, jelentős többletterheket rakott a bíróságok vállára.

Az alábbiakban a gyermek- és fiataikorú bűnözés főbb tendenciáiról szeretnék szólni.

A gyermekek által elkövetett cselekmények döntő többsége vagyon elleni bűncselekmény. Lopás, betöréses lopás, illetve rablás, amelyet elsősorban csoportosan követnek el. A rablások során áldozataikat a saját korosztályuk-

ból vagy az idősök közül szemelik ki. Terjedőben vannak a vetköztetési esetek, ahol egy-egy drága ruhadarab vagy értékes sportcipő elegendő az áldozattá váláshoz. Az elkövetők életkora átlagosan 13-14 év. (Főleg ezzel magyarázható a korhatár megváltoztatásának igénye.) Formálisan ép családhoz tartozik körülbelül 75 százalékuk, nagy részük viszont veszélyeztetettként van nyilvántartva. Hozzávetőlegesen 10 százalék az állami gondozottak aránya.

A fiatalok csoportjában hasonlóak az arányok, az utóbbi évek adataiból azonban kitűnik, hogy az elkövetők számának stagnálása mellett rohamosan emelkedik az elkövetett bűncselekmények száma. Közel azonos számú elkövető számlájára 1991-ben 28 ezer, 1995-ben pedig már 140 ezer bűncselekmény róható fel.

Riasztó mértékben brutalizálódnak az erőszakos cselekmények elkövetési módszerei. Korábban az eszköz nélküli rablások során beérték az áldozat megfenyegetésével. A néhány év korkülönbség vagy a számbeli fölény érvényesítését nem kísérte olyan mértékű agresszivitás, mint manapság. Nőtt az eszközzel – gázspré, rugós kés stb. – elkövetett cselekmények száma, megjelentek az üzleti, pénzügyi rablások is. Sokszor tapasztalható, hogy az agresszivitás túlmelegszik azon a mértéken, ami „szükséges” a bűncselekmény megvalósításához – a magát megadó áldozatot is agyba-főbe verik. A gyakran megmagyarázhatatlan indulatokat a szakemberek egy része a hétköznapiak és a tömegkommunikációt átható erőszak lecsapódásaként értékeli.

Az igazságszolgáltatás nincs könnyű helyzetben. A „Pekingi Szabályok” szellemiségét nem könnyű átültetni a mai Magyarország viszonyai közé, bár a már említett, 1995-ös módosítások jelentős előrelépést jelentenek például a szabadságelvonással járó büntetések és intézkedések szabályozásában, melyeket csak végős esetben szabad alkalmazni. A javítóintézeti nevelés mint intézkedés ezentúl csak meghatározott időtartamra – 1-3 év – szólhat, ami lehetővé teszi a fiatalok előzetes letartóztatásban töltött idejének beszámítását. Erre eddig nem volt mód, így az eljárások elhúzódása sokat ártott a büntetés nevelő jellegének. Az eljárás kezdete után gyakran évek teltek el, mire az ügy a tárgyalási szakaszba jutott. Ha elfogadjuk azt a véleményt, hogy a büntetőjogi beavatkozás meghatározó célja az elkövető reszocializációja, akkor az ilyen típusú esetkezelés koránt sem mondható ideálisnak.

Ezentúl a büntetőeljárás során az ügyésznek bizonyos esetekben lehetősége lesz a vádemelés elhalasztására, s ezen időtartam alatt hivatásos pártfogó tartja a kapcsolatot a fiatalokkal, és próbál neki segítséget nyújtani. A pártfogó felügyelet intézménye a GYIVI-khez kapcsolódva meglehetősen kényes határvonalon mozog, hiszen a hatósági, a kontroll- és a szociális-segítő szerepek egymásnak sokszor ellentmondó feladatait kell összeegyeztetnie (Kerezi 1990). Megfelelő eszközök hiányában az utóbbiaknak nem mindig tud, az előbbieknél pedig nem mindig akar megfelelni.

Magyarországon a büntetőeljárás során alkalmazható olyan, alternatív technikák, mint a diverzió vagy a mediáció, még nemigen nyertek teret. Az előbbi lehetőség elsősorban a fiatalok által elkövetett, kisebb súlyú bűncselekmények esetén jöhet szóba. Olyan megoldást kínál, amely

az állami büntető igazságszolgáltatás arányát, részesedését kívánja visszaszorítani, és a bűnözésre inkább az informális, a hagyományos büntetőjogi kontrollon kívüli reakcióeszközökkel reagál (Nagy 1994:49).

A mediáció fogalma a jóvátétel problémaköréhez kapcsolható – kárjótétel, kiengesztelést, elégtételadást, konfliktusrendezést, kibékítést, tettes–áldozat-kiegyezést jelenthet. „Jóvátételen a bűncselekmény következményeinek a kiegyenlítése értendő a bűnelkövető önkéntes teljesítése révén” (Nagy 1994:51). Hollandiában például 1983 óta van mód arra, hogy a fiatalkorú elkövetőkkel szemben ilyen típusú eszközöket használjanak fel, a HALT-irodákon keresztül (Katona 1993:100–101). Befejezésként röviden ezek működését ismertetem:

Azok a 12–18 év közötti fiatalok, akik viszonylag csekélyebb súlyú, általában vagyon elleni bűncselekményt követtek el, és vállalják az együttműködést az irodával, mentesülhetnek a büntetett előélet következményeitől. Az iroda közvetítő szerepet vállal az elkövető és a sértett között. Gondoskodik arról, hogy a kár akár pénzben, akár a saját erőből történő helyreállítás révén megtérüljön. Ha azonban az elkövető nem tartja be a megegyezés feltételeit, a büntetőeljárás az ügyészi vádemelést követően visszazökken a megszokott kerékvágásba. A hagyományos büntetőjogi szankciókkal szemben a hatékonysági vizsgálatok igen eredményesnek ítélték a HALT-irodák működését, amelyeket a holland gyakorlatnak megfelelően alapítványi formában tartanak fenn.

Jegyzetek

1 Legutóbb például Andorka Rudolf írása szólt a gyermekek szegénységéről (Andorka 1996).

2 Tudomásom szerint ez volt a végleges változat a számtalan tervezet közül. Ez került a kormány elé, amely el is fogadta.

3 „Durkheim az anómia fogalmát annak kapcsán vezette be, hogy a modern társadalmakban a hagyományos normák és szabályok föllazulnak, újak pedig nem váltják fel ezeket. Anómia akkor alakul ki, amikor a társadalmi élet egy adott területén nem léteznek világos szabályok, amelyek vezérelnék az emberek viselkedését. (...) Merton módosított anómiafogalma arra a feszültségre utal, ami az elfogadott normák és a társadalmi valóság konfliktusa miatt alakul ki az egyénben. (...) ...a hátrányos helyzetűek többségének nagyon kicsi az esélye, hogy előbbre jusson. Azokat pedig, akik nem tudnak »érvényesülni«, a többiek elítélik »élhetetlenségükért«. Ilyen helyzetben nagy a kísértés, hogy az ember bármilyen áron, akár törvényes, akár törvénytelen úton, megpróbáljon »felemelkedni«” (Giddens 1995:146).

4 *Gyermekvédelmi törvénytervezet*. Részletes Indoklás, 83.

5 Részletesebben: Interjú Kerezi Klárával. *Háló*, 1996. 3–4:15–17.

6 A főváros több kerületében hoztak létre iskolai szociális munkás csoportokat, elsősorban a családsegítő szolgálatok égisze alatt. A IX. kerületben például Gyermekjóléti Szolgálat néven tavaly vált le a CSSK-ról. Munkatársai felosztották maguk között a kerület összes iskoláját és óvodáját, idén pedig megnyitják 16 férőhelyes kríziszállójukat gyermekek részére.

7 1996. évi LXII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról, melyet az Országgyűlés az 1996. július 3-i ülésnapján fogadott el. (Magyar Közlöny 1996/61:3843.)

8 Mind az 1971-es, mind pedig az 1994-ben megismételt Kemény-féle vizsgálat ebből indult ki.

9 A főváros VIII. kerületében van már olyan iskola, ahol egy osztálynyi kínai gyerek is tanul. Az ő esetükben egyszerűbb a helyzet. Mivel a kínai nem tartozik a Magyarországon hivatalosan bevett 13 etnikum és kisebbség közé, utánuk nem igényelhető kiegészítő normatíva.

10 *A magyar börtönügy* (A szabadságvesztés büntetések végrehajtása.) Budapest, 1929. Pallas Rt. nyomdája.

11 Az 1995. évi XLI. törvény jelentősen módosítja a fiatalkorúakkal kapcsolatos büntető-eljárások szabályait.

Felhasznált irodalom

Andorka Rudolf (1996): A gyermekek szegénysége. In: *Népszabadság*, december 14.

Gibicsár Gyula (1996): A gyermek- és fiatalkorúak devianciájának okai és főbb jellemzői. In: *Magyar Jog*, 9.

Giddens, Anthony (1995): *Szociológia*. Budapest: Osiris.

Katona Géza (1993): A holland bűnmegelőzési rendszer bemutatása. In: *Rendészeti Szemle*, 8.

Kerecsi Klára (1990): A pártfogás dilemmája: Kontroll vagy segítő kapcsolat. In: *Esély*, 5: 53–66.

Kerecsi Klára (1994): A védtelen gyermek. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó.

Lévai Miklós (1994): A fiatalkorú bűnelkövetőkkel szemben kiszabható büntetőszankciók reformja. In: *Büntetőpolitika, bűnmegelőzés*. Gönczöl Katalin szerk. Budapest: ELTE Szociológiai Intézet.

Nagy Ferenc (1994): Jóvátétel mint a konfliktusfeloldó büntető igazságszolgáltatás egyik formája. In: *Büntetőpolitika, bűnmegelőzés*. Gönczöl Katalin szerk. Budapest: ELTE Szociológiai Intézet.

Figyelmükbe ajánljuk!

A Kávé Kiadó gondozásában
az Ünnepi Könyvhétre megjelent

DIÓSI ÁGNES

Várj, madár...

200 oldal / 730 Ft

ADAM B. SELIGMAN

A civil társadalom eszméje

240 oldal / 780 Ft

Ulicska László

A munka mint büntetés

Dologház és társadalmi integráció

Körülbelül 150 éven keresztül működhettek dologházak Magyarországon. A 18. század végéről valók az első feljegyzések, és a második világháború kitöréséig léteztek ilyen műintézetek. (Az erről szóló törvény 1950-ig volt hatályban.) A dologházak történetéről nem született átfogó forrásmunka, a szociálpolitikai irodalom inkább elvi jelentőségüket taglalja, semmint hogy a történelmi részletekbe merülne. A források feldolgozásához szükséges idő és megfelelő irodalom híján magam is ez utóbbit művelem. E rövid írásban egyfajta logikai vázát szeretném megrajzolni annak a gondolatrendszernek, amelyben a dologház a szociális, illetve büntetőjogi intézményrendszer részévé vált.

A dologház jellemzően a társadalmi átmenet, a formálódó korai kapitalizmus intézménye. Olyan társadalmakban jött létre, amelyek jelentős változásokon mentek keresztül, amelyekben új gazdasági rend volt formálódóban, ahol új integrációs erők léptek működésbe. Egyes források szerint az első dologházat Angliában alapították 1555-ben. Amszterdamban 1595-ben, Hamburgban 1614-ben, Bécsben 1671-ben, Prágában 1737-ben hoztak létre dolgozó házakat. Magyarországon először Pozsony mellett, Szempcen nyílt meg dologház, 1772-ben (Szabó 1961). Ezekbe az intézményekbe a formálódó kapitalista társadalom renitenseit zárták: *munkaképes* csavargókat, koldusokat, mindazokat, akik „nem voltak a helyükön”, meglévő készségeikkel nem illeszkedtek be a korai kapitalizmus munkamegosztási rendszerébe. Bűnük az volt, hogy nem dolgoztak egy olyan társadalomban, amelyben a hűbéri függésen alapuló hatalmi láncolat helyébe a gazdaság szervezetében kötött kapcsolatok léptek, ahol a Hatalom és Kötelességteljesítés társadalmát lassan a Tulajdon és a Munka társadalma váltotta fel.

1689-ben jelent meg Angliában Locke két értekezése a polgári kormányzatról. Az angol filozófus antropológiájában az ember már nem hatalomvágyó, mint Hobbes embere, hanem egyszerűen éhes. Ilyenformán nem a másik emberrel, hanem a természettel áll szemben: „csak saját testéhez és a természethez viszonyul” (Manent 1994:58), így tulajdonosa a saját munkájának is. Azok a korábban közös dolgok, amelyekhez hozzáadja a munkáját, ezáltal a sajátjává lesznek.

Bár a föld és az összes alacsonyabb rendű teremtmény közösen minden emberé, mégis mindenkinek *tulajdona* a saját *személye*. Ehhez senkinek sincs joga, csak magának. Azt mondhatjuk, hogy testének *munkája* és kezének *műve* a szó szoros értelmében az övé. Amit tehát kiemel abból az állapotból, amelyben a természet hagyta, azt összevegyítette *munkájával*, hozzátett valamit, ami az övé, és ezzel *tulajdonává* teszi. Mivel ő emelte ki abból a közös állapotból, amelyben a természet létrehozta, *munkájával* hozzácsatolt valamit, ami kizárja más emberek közös jogát. Minthogy ugyanis ez a *munka* vitathatatlan tulajdona a munkásnak, ahhoz, amivel ez a munka egyesült, nem lehet joga senkinek, csak neki (Locke 1986:58).

E megállapításokból két alapvető fontosságú következtetés adódik. Az egyik az, hogy az ember első és legfontosabb természeti jogának, a tulajdonjognak az alapja a munka. A második pedig az, hogy az ember viszonya a természethez munkaként definiálódik. Locke szerint „az ember nem természettől fogva politizáló állat: *tulajdonos és munkás* állat, tulajdonos, mivel munkás, s munkás, hogy tulajdonos lehessen” (Manent 1994:59). Az alapvető tulajdon a földtulajdon, amelyet a munka alapoz meg. A természet nem bőséget, hanem – munka híján – szűkösséget jelent. A javak értékét így a hozzájuk adott munka adja meg.

Eleinte a javak közvetlen cseréje zajlik, majd eljön az idő, amikor az ember már nem munkájának termékét, hanem munkáját bocsátja áruba (bér-munka).

Locke gondolatai szerint a világ minden kincse és gazdagsága a munkavégzéssel alapozódott meg. A munka az a szubsztancia, amelyre minden dolog redukálható, ez teszi lehetővé a csere egyetemlegességét. A munka az ember egyéni autonómiájának szimbólumává válik, abban a mértékben, hogy e felfogás szerint az egyén csak és kizárólag saját képességeire alapozva tudja saját szükségleteinek kielégítését biztosítani (az általa megtermelt javak cseréjével – A. Smith) (Méda 1995:69).

Adam Smith szerint a társadalmi szerződés, a társadalmi kötelékek alapja a munkamegosztás, a cseretevékenység. Minden ember a saját jólétének maximalizálására törekszik. A társadalom rendjét nem egyéni, szubjektív döntések, hanem objektív gazdasági törvények alapozzák meg. A munka (-megosztás) teszi lehetővé, hogy az egyének saját, önös céljaikat követve alkossák a társadalom szövődékét.

Locke és Adam Smith gondolatai az éledő kapitalista társadalom munkához való viszonyát tükrözik, amelyben a feudalizmus hatalmi rendszeréből kiszakadt, munkaképes nem dolgozó emberek tömegei lesznek a társadalmi rend legfőbb fenyegetői. Ezek az emberek még nem „munkanélküliek”. (E státusz még nem létezik, a kifejezést még nem ismerik, nem ismerhetik e társadalmak. A fogalmat majd csak az érett kapitalizmus bürokráciája teremti meg a 19. század végén. Lásd Topalov 1987.) Ők egyszerűen kilógnak a társadalom gazdasági (és erkölcsi) szövődékéből. A cél: rávenni őket arra, hogy *munkaerejüket felhasználva* teremtsék meg saját megélhetésüket, lépjenek be a munkamegosztás univerzális, megtartó rendjébe, mely egyben a helyes erkölcsöknek is biztosítója.

Az első pesti kényszerítő dolgozóház és kápolnája felszentelésekor, 1845-

ben Gyarmathy Chrysostom János, „hittanár és egyetemi rendkív. tanító, a Pesti Kir. Egyetem Hittani Karának tagja, a Főpapnevelőház tanulmányi előjárója és könyvtárnoka, Zala megye, Verebély és Sz. Györgyszék táblabírája” egyházi beszédben fejtegette a dologházak eszmei alapjait:

[...] a restség, léhaság, elpuhultság, a munkától borzadás nevelé a társaság gyáváit, veszélyezteté a társaság alapját, felásta a köz boldoglét gyökerét. Illy körülmények között nem maradt egyéb hátra, az óhajtott csendet és rendet alkalmas szabályok által megszerezni. Így jutott a polgári társaság a dolgozóházak alapításának eszméjére (Gyarmathy 1845:6–7).

Az első magyar dologházakat „a polgári társaság” maga működtette. A házak kezdetben jótékony szervezetek vagy a helyhatóság kezében voltak. Az első pesti önkéntes dolgozóházat a Pesti Jótékony Nőegyesület hozta létre 1817-ben. Ezt 1833-ban átvette a város vezetése és kényszerítő dologházként működtette. Ekkor már a városi rendőrhatalom utalta be a pesti illetőségű csavargókat és kisebb tolvajokat, hogy azok *kényszeröcökként* szigorú fegyelem alatt dolgozzanak, és némileg taníttassanak (Budapest Lexikon 1993). (Arad megyében 1821-ben, Gyulán pedig 1837-ben szintén a megyei hatóság hozott létre dologházat, bár ott a fogházi rabokat dolgoztatták. Lásd Szabó 1961.) A dologházak mint szabadságkorlátozó intézmények állami szabályozásának gondolata nem sokkal létrejöttük után felvetődött. Az ügy központi rendezése érdekében az 1840-es országgyűlés tette meg az első lépést: létrehozott egy választmányt a büntetőrendszer megjavítására. A bizottság munkájában Eötvös József és Deák Ferenc is részt vett. A testület javaslatában kötelezővé kívánta tenni a börtönmunkát. Úgy vélték, hogy a foglyokat feltétlenül mesterségre kell tanítani, ehhez külső tanítómestereket kívántak alkalmazni. A napi munkaidőt nyáron 12, télen 11 órában szabták meg. Javasolták, hogy a kiszabadulók segélyként kapják meg börtönbeli keresetük egyötödét. A rabok munkaerejét és ételmezését tőkés bérlőknek javasolták kiadni. Az elkészített törvénytervezetet az 1843–44. évi országgyűlés tárgyalta, a főrendiház tiltakozása miatt azonban nem fogadták el (Szabó 1961).

A dologházak ügyét kezdetektől a büntetőügy berkeiben, s főleg jogászok vitatták. Az ügy központi szabályozásáról szóló diskurzus a századforduló környékén újult meg. Finkey Ferenc sárospataki jogakadémiai tanárnak az első javaslatnál közel ötven évvel későbbi, már statisztikai adatokkal is alátámasztott érvelése így hangzik:

A helyváltoztatás, az ide-oda utazgatás, az alamizsnakerés elvileg bárkinek szabadságában áll, azonban miután ez a két [...] cselekvés [...] az egyesek nyugalmát, vagyoni és személyi biztonságát igen sokszor közvetlenül veszélyezteti, az állam a biztonság érdekében kénytelen az említett két cselekvés szabályozásáról is gondoskodni. E szabályozás annál is indokoltabb, mert a büntettek legnagyobb részének melegágya a csavargás és a koldulás, s a nagy büntettek, az üzletszerű bűnösök rendszerint ezen kezdik pályájukat. Eltekintve a távolabbi és a mellékvonásoktól, legtöbb esetben a munkakerülés, a dologtalanság az, ami a vagyontalan embereket a csavargásba és a koldulásba viszi (Finkey 1905:8–9).

A századforduló gondolkodói igyekeznek a bajt a gyökerénél megragadni. A nevelés mint büntetési cél – amely már az Eötvös- és Deák-féle törvényjavaslatban is fontos szerepet játszott – megjelenik az ő írásaikban is. E szemléletben a dologtalanság a főbűn, amelyből a legtöbb egyéb rossz származhat. Nagyiványi Fekete Gyula kir. törvényszéki bíró ezt így fogalmazta meg 1891-ben:

Azon néposztály, amelynek tagjai a társadalmon kívül állanak, kikre nézve a családi élet, rendszeres ipari munka, állandó lakhely egészen ismeretlen és érték nélküli dolgok – *a csavargók osztálya*. A csavargó azon lény, kinek nincs biztos lakhelye, nincs megélhetési alapja, ki nem gyakorol semminemű iparágat, *mert erkölcsi szervezetének anyabűne a tétlenség*. [...] A csavargó épp úgy, mint a koldus semmitől sem fél – csak a munka az, amitől irtózik. És hogy munka nélkül megélhessen eltűri a legnagyobb nélkülözést is. [...] A koldus és a csavargó közös bűne a megélhetést biztosító munka megvetése (Nagyiványi 1891).

A kiilleszkedők serege sokszínű képet mutat. Munkaképesség–munkaképtelenség, érdemesség–érdemtelenység alapvető osztályozásuk kategóriái. A társadalom alsóbb rétegeinek problémáit taglaló, századforduló korabeli magyar gondolkodók más és más szövegekben, de gyakorlatilag azonos logikai elvek mentén osztályozzák a kiilleszkedőket. A velük kapcsolatos társadalmi cselekvést meghatározó alapvető különbség a munkaképesek és a munkaképtelenek között húzódik. Utóbbi a szánandó nyomorult s ezért gyámolítandó szerencsétlen idős, gyermek, rokkant vagy szellemi fogyatékos pária. Osztályrészük az ispotály, menhely, menedékház, koldulási bárca. A dologra fogható nehéz sorsúakat a szükséges beavatkozások szerint több kategóriába sorolták.

Finkey Ferenc négy típust különböztet meg:

1. a munkakerülő, 2. a munkaképtelen, 3. a munkakereső és 4. az ifjú korban levő csavargók és koldusok, egymástól alaptulajdonságaikra, jellemükre, társadalmi veszélyességükre lényegesen különböznek, mind a négy osztály részére külön és sajátos berendezésű intézetekre van szükség, u. m. 1. dologházakra, 2. menedékházakra, 3. munkaközvetítő intézetekre és 4. gyermekvédő-, illetőleg munkás-iskolákra (Finkey 1905:17).

Finkey hangsúlyozza, hogy mindezek az intézmények a prevenciót szolgálják. Javaslatában a dologház két formáját vázolja fel. Az egyik a kényszerítő, a másik az önkéntes dologház. Utóbbiak tulajdonképpen munkaközvetítő intézetek lennének,

ahova nem bíróság, vagy közigazgatási hatóság utalna be valakit, hanem az intézet igazgatósága, illetőleg annak felettes hatósága venné fel az önként jelentkezőt. A felvétel azonban legalább egy bizonyos minimális időre (1 hónap) történnék. Az intézetben a munka szigorú házirend szerint teljesítendő. A házi szabályok ellen vétők az intézetből elbocsáttatnak. Az igazgatóság gondoskodik a tisztességes munkásoknak az intézeten kívüli mielőbbi alkalmazásáról (Finkey 1905:15).

Az intézeten kívüli munka a tisztesség jutalma. A dologházon belüli tevékenység nevelő célzatú még az önként dolgozni akaró érdemesek számára is.

E szemléletben a munka erkölcsi kérdés. A dologházak úgy próbálnak segíteni a megtévedteken, hogy egyfajta erkölcsi tréningben részesítik őket. Ehhez idő kell. A dologházak ügyét szabályozó 1913. évi XXI. törvénycikk minimum egy, maximum öt évben határozta meg a dologházba utalás idejét. A büntetés határozatlan időre szólt, a kívánt jellembeli változásig tartott. A dologház prevenció és nevelő célzatát hangsúlyozza a törvényhez írt jegyzeteiben Degré Lajos:

A dologház új intézmény jogrendszerünkben. Lényegét tekintve nem büntetési, megtorló cél szolgálatában áll, hanem preventív szabály, mely, – a törvény intézkedéseiből kitűnőleg, – legelsősorban és eminenter a közveszélyes egyének rendes és munkás társadalmi életre való nevelését célozza; e mellett mindenesetre azok egy időre való eliminálását is eléri (Degré 1913:21).

A dologházi őrizet hosszúságára tehát két okból volt szükség: egyrészt, hogy a társadalomra veszélyesnek ítélt embert egy időre elkülönítsék a többitől, másrészt, hogy ez idő alatt átneveljék őt. A törvény nem rendelkezik arról, hogy ez a nevelés másból is állna, mint rendszeres munkából. A zárt körülmények között végzett rendszeres munka így a legjobb esetben is csupán egyfajta kondicionálás maradt. A a szociális összefüggéseiből kiszakított póre munka vajmi kevés nevelő hatással bírhat. Marad az ősi, bibliai büntetési funkciója. A társadalmi-gazdasági körülmények szorításában a munka a büntetés szigorításának eszközévé vált. 1928-ban a megrögzött büntettekkel szemben hozták létre a szigorított dologház büntetését. Egyre jobban elhalványult az elvi tervezetek, törvényjavaslatok prevenció, nevelő szándéka. Az országban a századelőn az egyre növekvő munkanélküliség mellett látszólag előállt az a furcsa helyzet, hogy a társadalom ugyanazzal büntetett, amivel jutalmazott. Jól érzékeltethető a változás a szinonimákkal: a dolgozó házakból előbb dologházak, majd kényszermunkaházak lettek.

A kezdeti kísérletek, hogy a dologházat megpróbálják bekapcsolni a gazdaság vérkeringésébe, kudarcba fulladtak. A bezárt emberek nem maguknak termeltek, nem bér munkát végeztek, munkateljesítményük csak töredéke lehetett egy jól szervezett üzemének. A tőkés vállalkozók nem láttak fantáziát a rendkívül kis határfokú rabmunkában. (Ha mégis akadt erre példa, kegyetlenül kizsigerelték a bezárt embereket. A gyulai dologház életében volt egy ilyen rövid időszak.) Meglehetősen szűk volt azoknak a munkáknak a köre, amelyeket dologházakban lehetett végeztetni. Eleinte az egyszerűbb, manuális keretekben folytatható tevékenységek voltak jellemzőek az intézményekre. Később is csak olyan ipari munkákat tudtak végezni, amelyekhez nem kellett semmiféle szakképzettség, vagy amelyre egyszerűen ki lehetett képezni a dolgozókat. Azok az emberek, akik bezárásukkor is híján voltak a szociális kapcsolatoknak, a hosszú, szigorú elzárás alatt, ha lehet, még inkább elszigetelődtek a közösségtől.

Robert Castel két dimenzió mentén értelmezi a társadalmi integrációt. Rendszerében az egyik tengelyt a társas, szociális kapcsolatok, a másikat a

munka világában elfoglalt pozíció jelenti (Castel 1993). A dologház a létrehozók szándékai ellenére gyakorlatilag mindkét dimenzió mentén ellehetetleníti a bekerülőt. Az ember szociális kapcsolata a bezárással tulajdonképpen megszűnnek, munkája pedig társadalmilag értelmetlen lesz. Nem kap érte pénzt, nem kötődik hozzá szociális kapcsolatok rendszere, a tevékenység, lévén közvetlen kényszer, elveszít minden méltóságot. A dologházi munka végső soron ellentét a kapitalista társadalom munkaerőkölsével, lényegét tekintve középkori jellegű tevékenységet jelent. Nem segítheti az embereket a társadalmi beilleszkedésben. A munka szabadság nélkül feudális jellegű kapcsolatokat hoz létre az emberi kapcsolatokban, nem tisztességes polgári életre, hanem a fátummal való folyamatos hadviselésre, nem a modernitás büszké, tetterős individualizmusára, hanem a premodernitás kiszolgáltatottságának elviselésére nevel.

Az ország gazdasági fejlődése nem tette lehetővé, hogy Magyarországon a dologházak fejlődése a valódi prevenció, az önkéntes dologházak, a kvázi-munkaközvetítő intézetek terjedésében teljesedjék ki.

Felhasznált irodalom

- Budapest Lexikon (1993). Akadémiai Kiadó, 1993. Budapest: Akadémiai.
- Castel, Robert (1993): A nélkülözéstől a kivetettségig – a „kiilleszkedés” pokoljárása. In: *Esély*, 3: 3–23.
- Degré Lajos jegyzetei a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikkhez. In: *Bűnügyi Szemle törvénytára* 1914, Pécs.
- Finkey Ferenc (1905): *A csavargás és a koldulás szabályozása kriminálpolitikai szempontból*. (Különlenyomat a *Jogállam* 4. és 5. számaiból.) Budapest.
- Gyarmathy Chr. János (1845): A dolgozó házak létrehozásának elemei és fennmaradásuk feltételei. A „Jó Pásztorról” nevezett első pesti kényszerítő dolgozóház és kápolnája felszentelésekor január 16-án. Pesten.
- Locke, John (1986): *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest: Gondolat.
- Manent, Pierre (1994): Locke – a munka és a tulajdon. In: P. Manent: *A liberális gondolat története*. Tíz előadás. Pécs: Tanulmányi Kiadó.
- Méda, Dominique (1995): *Le travail. Une valeur en voie de disparition*. Paris: ALTO Aubier.
- Nagyiványi Fekete Gyula (1891): A dologház és lakói. In: *Magyar Jogászegyleti Értekezések* LXV., VII. kötet, 4. füzet. Budapest: Franklin Társulat Könyvnyomdája.
- Szabó Ferenc (1961): *Dologház Gyulán 1837–1846*. Gyula: Erkel Ferenc Múzeum Kiadványai sorozat, 22.
- Topalov, Christian (1987): Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle. In: *Les Temps Modernes*, november–december.

Hordós László Tibor

Dilemmák a szociális munka etikájának oktatásával kapcsolatban

Morfondír*

I. Racionális viselkedéselemek a szociális munka Etikai Kódexében

1995 júniusa korszakhatárnak tekinthető a magyarországi szociális munka történetében. Nem azért, mintha új szociális törvényt fogadott volna el az országgyűlés, vagy egy eddig nem ismert intézmény kezdte volna meg működését. Az eredmény, amely ehhez az időponthoz köthető, kevésbé volt látványos. Az országban nem is nagyon értesült arról a közvélemény, hogy ettől az időtől kezdve a szociális munkaterületeken dolgozók végre egy olyan dokumentum alapján tevékenykedhetnek, amely felér a szakma képzeletbeli *alkotmányával*.

A rég várt Kódexet négy országos jelentőségű szervezet jegyzi: a Családsegítők Országos Kamarája, a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, az Iskolaszövetség és a Szociális Munkások Magyarországi Egyesülete. A Kódex elfogadásához azóta csatlakozott több, szintén nagy jelentőségű szervezet is.

Egyeseket talán elkedvetleníthet, hogy a Kódex aláírására hazánkban csak a század utolsó évtizedében került sor, de azt tudomásul kell venni, hogy szociális munkára csak egy *nyitott társadalomban* van lehetőség. Ennek a nyitott társadalomnak a küszöbére értünk el az évtized fordulóján, s ki kellett várnunk azt is, hogy a szakmában megérjen az igény egy átfogó etikai rendszer megfogalmazására (s ez még mindig gyorsabban sikerült, mint a szakmai standardok kidolgozása), valamint azt is ki kellett böjtölnünk, hogy kellő tapasztalat gyűljön össze egy, a mai magyar viszonyokra alkalmazható etikai kódex megalkotásához.

* Morfondír: műfaji megjelölés, a tanulmány és az esszé génmanipulációjával létrehozott hibrid. Az alcímválasztás nem véletlen: hiába kerestem itthon a bölcsek kövét, nem akadtam rá (pedig itt *kellene* lennie valahol). Ez az írás vitaindító szeretne lenni, ha lenne önálló akarata. Remélem, nem marad visszhang nélkül... Megállapításaim nemcsak provokatívák, hanem vitathatóak is.

Ki mit tud?

A *szociális munka* kifejezés már önmagában is ellentmondást rejt. Ez az ellentmondás csak akkor oldható fel, ha megpróbáljuk megvizsgálni a kifejezés két lehetséges feloldását. Az egyik értelemben a szociális munka a *társadalomért* végzett tevékenység, melynek eredményei a társadalmat szolgálják, abban az értelemben, ahogyan például a cipész elkészít egy cipőt, új produktumot, új *értéket* létrehozva munkájával. Bármennyire is hízogő lehet ez a megközelítés, tisztában kell lennünk azzal, hogy a szociális munka a szó eredeti értelmében nem *teremt* értéket, hanem sajátos eszközrendszerével az érték(ek) hiányát igyekszik pótolni.

A kifejezés egy másik lehetséges feloldása a *társadalmi* munka lehet, abban az értelemben, hogy a szociális munkát végző személy feladatát *szolgálatnak, küldetésnek* tekinti, amelyre egy magasabb eszmében gyökerező hit, ha úgy tetszik, a *szeretet* motiválja a segítséget nyújtó embert. Ebben a megközelítésben a szociális munka a *szeretve segíteni a másikon* szinonimájaként fogható fel. Megvizsgálva a szociális munka általános gyakorlatát (mind Magyarországon, mind a szakmát tekintve nagyobb múlttal rendelkező államokban), egyértelműen kijelenthetjük, hogy ez az eseteknek csak kis százalékában érhető tetten. A szociális munka történetének kedvelt példája ezzel kapcsolatban a bibliai irgalmas samaritanus története.¹ Ebben a szociális munkás előképe nem az egyébként a hízogés szimbólumaként megjelenő samaritanus, hanem a fogadós, aki a konkrét feladatot ugyan *térítés ellenében*, de hosszú távon és korrekten látja el.

A szociális munka azonban nemcsak elnevezésében, hanem megvalósulásában is hordoz ellentmondásokat. A szociális munka számára az egyik oldalon a társadalom ad megrendeléseket a *szociálpolitika* csatornáján keresztül. A szociálpolitika a bibliai samaritanus módjára megrendeléseket közvetít, egyben meg is tervezi a szociális munkát. A szociális munka a gyakorlat nyelvére fordítja le a szociálpolitikai törekvéseket, és jó fogadós módjára megvalósítja az általa közvetített megrendeléseket. Úgy tűnik tehát, hogy miközben mindketten a kliensért vannak, mintha csak egymással lennének elfoglalva, s azon igyekeznek, hogy egymással tudjanak adekvát párbeszédet folytatni.

A szociális munka *tárgyát* sem lehet tudományos egzakttsággal egyetlen feladatban megfogalmazni, hiszen ebben a munkában épp oly fontos a megelőzés, mint az esetkezelés. Ez az állítás viszont azt feltételeznél, hogy a társadalom minden tagjára oda kellene figyelnie, amire *ab ovo* képtelen, ha nem akar a „bús Danaida lányok” módján a lehetetlenre vállalkozni, hiszen ehhez sem ereje, sem eszközrendszere nem elég hatalmas. Munkája tehát főképp a problémákat egyedül megoldani képtelenekre vagy a potenciálisan közvetlen veszélyben lévőkre terjedhet csak ki.

Ki mit csinál?

A szociális munka tehát, mint azt megállapítottuk, valamilyen *hiányt* igyekszik pótolni. Az európai kultúrkörben ezt a hiányt leginkább szeretetként

tudnánk definiálni, annak a szeretetnek a hiányaként, amely nem merül ki a homályos életérzésben, hanem olyan, amit az emberek az együttélés gyakorlatában is igyekeznek megvalósítani. A legkézenfekvőbb itt a keresztényi, felebaráti szeretetre hivatkoznunk, melynek totális megvalósulása esetén a szociális hátrányok csak borgőzös rémálmok lennének.²

Mivel a felebaráti szeretet intézménye napjainkig nem volt képes a problémák megoldására, a szeretet hiányát valamivel be kell tölteni. Ha ezt világosan meg tudjuk fogalmazni, akkor nyilvánvaló, hogy a hiányból adódó *szükségletet* ki is kell elégíteni. Ahhoz azonban, hogy bármilyen szükségletet ki tudjunk elégíteni, előbb meg kell ismernünk a hozzá kapcsolódó tényeket, ami csak a *tanulás* révén lehetséges.

Bár a tanulás folyamatának több színtere is lehetséges, kijelenthetjük, hogy a szociális munka jelenlegi szakaszában a fő színtér csak az intézményesített képzés lehet. Ez természetesen egyben *rendszeralkotást* is jelent, hiszen enélkül nem lehetne azokat a célokat elérni, amelyeket a speciális problémák megjelenése okoz. Mind maga a tanulás, mind pedig a rendszeralkotás racionalizálja az életet, lévén, hogy a különböző rendszereket csak az ész segítségével lehet átlátni és fölépíteni. Ez a tény viszont ahhoz vezet, hogy egy, az emberi életben alapvető érzelmet inadekvát módon, *ésszel* kell helyettesítenünk. Ez a szociális munka soron következő paradoxona.

Ki hogyan csinálja?

A fentiek értelmében eljutottunk egy olyan küszöbhez, amelynek átlépésére csak az a *ráció* képes, amely az érzelmek birodalmának határain kívül esik. A ráció igyekszik megtenni mindazt, ami az együttélés szabályozásából reá hárul. Mivel a szeretet (felebaráti szeretet) társadalmi szinten csődöt mond, az ész az, ami megkísérli, hogy az emberek közötti kapcsolatokat a szabályok szintjén befolyásolja. Ezt teszik a világvallások éppúgy, mint a különböző társadalmi ideológiák: megfogalmazzák azt a minimumot, amelynek segítségével az emberek közötti kapcsolatok kiszámíthatóakká válnak, olyan sajátos viszonyrendszert alakítva ki ily módon, mely a mindennapi élet szövevényes viszonyai között aránylag stabil eligazodási pontokat biztosít a társas viszonyban élő emberek számára. De hogyan is működik ez a szociális munkában?

Az élet megközelítését a szociális munka szemszögéből négyféle rendszer segíti:

1. biológiai alapok,
2. társadalmi meghatározottság,
3. hit,
4. tudomány.

A szociális munka akkor fog jól működni, ha megfelelő információkat szerez mind a négy rendszer területéről. Ez magyarázza azt a tényt is, hogy a szociális munkának miért kell oly sokfelé kinyújtania csápjait, s hogy a szociális munka nem *kis* pszichológusokat, *kis* orvosokat, *kis* jogászokat, *kis* teológusokat igényel, hanem profi szociális munkást, aki – tisztában lévén

a kompetencia határaival – csak azokra a lépésekre szánja el magát, amelyekre az adott kliens(ek) érdekében kényszerül, ezeket a lépéseket viszont maradéktalanul megteszi. Ha a szociális munkás a négy alapszempont közül csupán az egyik mellett kötelezi el magát, csak rosszul dönthet, hiszen a felvetődő kérdésekre csak hiányos válaszokat tud adni. Bármelyik alapszempontot hagyja számításán kívül, döntése – és így megoldási javaslata is – féloldalas lesz. Így válik érthetővé az is, hogy a szociális munkás-képzésben miért van szükség a fenti területek mélyreható megismertetésére.

A fenti négy rendszert az is összeköti, hogy mindegyik értéktudat. Így van ez akkor is, ha a tudományokat igyekszünk megtisztítani az értékek szennyeződésétől, mivel az emberi élettel kapcsolatos tudományterületek valamilyen módon értékektől behálózottak. Vegyük most sorra, hogyan jelenik ez meg az Etikai Kódexben...

1. Biológiai alapok

Az embernek (mint az élőlényeknek általában) legfontosabb szempontja az élet és a túlélés. Ez a tény bizonyos fokú önzésre kényszeríti, hiszen ha önmaga életét nem tudja biztosítani, minden egyéb tevékenysége is veszélybe kerül. (A Welch által leírt *humán ökörendszert* az 1. pontban megjelölt alaphoz tartoznak a kielégített fizikai szükségletek /étel, hajlék, biztonság/, a jól működő test és az egészség.³)

A szociális munkának is elsődleges feladata, hogy biztosítsa azokat az alapvető feltételeket kliensei számára, amelyek nélkül nem történhetne továbblépés. Ezt a kérdést szabályozza a Kódex 6. és 8. pontja:

„6. A szociális munka célja, hogy megelőzze, enyhítse és megakadályozza az egyének, családok, csoportok, közösségek nélkülözését és szenvedését. (...)”

„8. A szociális munkás/szociális munkát végző tiszteltetben tartja minden ember értékét, méltóságát, egyediségét.”

2. Társadalmi meghatározottság

Bár a feltételek biztosítása mindenképpen alapvető fontosságú, a társadalomban élő ember nem hagyatkozhat a biológiai lét elsődlegességére, hiszen épp amiatt, mert közösségben él, rendeznie kell azokat a viszonyokat is, amelyek az adott környezettel kapcsolatban tartják. Magát az önmagátartást is veszélyeztetné, ha pusztán önző érdekeit tartaná szem előtt,⁴ mivel a társadalom révén juthat hozzá olyan szolgáltatásokhoz, amelyek életének fenn tartását megkönnyíthetik. Éppen ezért van elengedhetetlenül szüksége arra, hogy az alapvető együttélési normákat betartsa, és lehetősége szerint környezetével is betartassa. Így joggal várhatja (várhatná?) el azt is, hogy a társadalom önálló értékkel rendelkező egyénnek fogadja el őt, akivel szemben bizonyos kötelezettségei vannak. A kódexnek nyilván erre a kérdésre is ki kell térnie. Erre utalnak a 7., 10. pontok:

„7. A szociális munkás/szociális munkát végző felelősséget vállal a klien-

sek érdekeinek érvényesítésében, igyekszik megelőzni minden olyan intézkedést, politikai állásfoglalást, gyakorlatot, amely a kliensek bármely csoportjának negatív megkülönböztetését eredményezi.”

„10. A szociális munkás/szociális munkát végző joga és kötelessége a döntést hozók, valamint a közvélemény figyelmét felhívni mindarra, amiben a kormányzat, a társadalom vagy egyes intézmények felelősek a nélkülözés és a szenvedés kialakulásáért, illetve amivel meggátolják ezek enyhítését.”

3. Hit

A társadalom hajlamos arra, hogy „hasznosság” alapján rangsorolja a tagjait. Állandó a kísértés, hogy a társadalmi hozzájárulás mértéke szerint ítéljen meg embereket, figyelmen kívül hagyva egyéni értéküket, érzelmeiket. A vallás éppen azért (is) fontos társadalmi intézmény, mert bizonyos értelemben „privilegiumokat” biztosít a társadalom periferiájára sodródottaknak, ezáltal a társadalom élő lelkiismeretének szerepét is betöltve. Ugyanakkor a vallások az általuk értéknek tekintett szellemi javakat csak azok számára igyekeznek biztosítani, akik maguk is osztoznak az adott vallási irányzat ideológiájában, alapvető nézeteiben. Ezeknek az embereknek a számára természetesen törvényeket állapít meg, és ezek betartása vagy figyelmen kívül hagyása dönti el, hogy az illető személy tartozhat-e az adott valláshoz, egyházhoz, vagy sem. Ezért is elengedhetetlen a vallási hovatartozástól függetlenül kezelni a kliensek problémáit. A kódex munkapéldányában, illetve az ennek egyik alapját képező Szociális Munkások Brit Szövetségének Etikai Kódexében (10/3. pont) ez áll a Társaságra vonatkozóan: „Nem lesz személyválogató különböző előítéletek alapján, úgy mint: származás, társadalmi helyzet, nem, kor, vallás vagy a társadalmi hozzájárulás mértéke.” A végleges magyar változatból ez a konkretizálás azért maradt ki, mert a konferencia résztvevőinek véleménye szerint így a Kódex 9. pontja tágabban értelmezhető, s ez a kliensek szempontjából kedvezőbb:

„A szociális munkás/szociális munkát végző megkülönböztetés nélkül működik együtt a hozzáfutókkal, az őt alkalmazó szervezet feladatkörébe tartozókkal.”

4. Tudomány

Az előző három alappillér mindegyike meghatározó a szociális munkában. Mivel azonban a szociális munkának racionális tevékenységnek kell lennie, ezért támaszkodnia kell azokra a tudományok által leírt folyamatokra, amelyek az eredményes munkát elősegítik. Így szervesülnek a szociális munkában egy sajátos eszközrendszerre a szociálpolitika, a jog, a pszichológia, a szociológia, az egészségtudomány, a pedagógia stb. tudományos eredményei. A tudomány azonban maga is rendszerekben, általános törvényszerűségeken gondolkodik, ezért az egyes emberek problémáinak esetében csak vezérfonalként áll a szociális munka rendelkezésére. A szociális munkásnak, noha

ismereteit igen széles körből meríti, tisztában kell lennie azokkal a határokkal, amelyeket nem léphet át, és tudnia kell azt is, mikor kell külső szakemberhez fordulnia. Ezt fejt ki a Kódex 4. és 12. pontja:

„4. A szociális munka államilag elismert oktatásra és szakmai gyakorlat során elsajátítható ismeretekre és készségekre épül.”

„12. A szociális munkásnak/szociális munkát végzőnek e célokat integrálással és szakmai hozzáértéssel kell szolgálnia. A szociális munkás/szociális munkát végző elfogadja, hogy minden szakma kompetenciája véges, és a kliens érdekei megkívánják mindazok együttműködését, akik osztoznak a kliensért viselt szakmai felelősségben.”

A fentiek értelmében világossá válik, miért kell a szociális munkában mind a négy rendszerre támaszkodni ahhoz, hogy a kliensek valóban a nekik legmegfelelőbb segítséget kaphassák meg.

Mivel a szociális munka (abban az esetben is, ha a kliens kifejezett kérésére kezdünk hozzá) beavatkozás a problémával küszködő ember életébe, ezért az általános társadalmi normákon túl további kötelezettségeket ró a szociális munkásra. Ezt a brit kódex a Preambulumában le is szögezi: „2. Valamely szakmához való tartozás bizonyos kötelezettségeket von maga után, a rendes állampolgári kötelezettségeken túlmenően.” Erre a magyar kódex külön pontban nem tér ki, de külön fejezeteket szentel a munkatársakkal, a munkahellyel, illetve a szakmával való kapcsolatnak, ahol ezeket a kötelezettségeket a brit kódexnél részletesebben megfogalmazza.

Külön érdekessége a magyar kódexnek a *szociális munkás/szociális munkát végző* kifejezések következetes használata. Mivel ma Magyarországon a szociális szférában dolgozóknak csak elenyésző kisebbsége rendelkezik szociális munkás *diplomával*, a kódexalkotóknak figyelembe kellett venniük azt a követelményt, hogy az Etikai Kódex a szakmában dolgozó valamennyi kollégára kiterjedjen. Nyilvánvaló, hogy a szakma szakember-összetételének jelentős változása után ezt a kifejezést felül kell majd vizsgálni.⁵

A brit kódexben foglaltakkal összevetve a magyar kódex szövegét azt láthatjuk, hogy az utóbbi jóval részletesebben tárgyal egyes kérdéseket, nyilván azzal a nem titkolt céllal, hogy a benne foglaltakat a szakma általános normájává tegye. Általános törvényszerűségnek látszik a szociális munka területén nagy múlttal rendelkező országokban, hogy ez a fajta részletezés az etikai kódexekből mindinkább kiszorul, amikor bizonyos kérdések tisztázására és szabályozására már nem a kódexen belül kell kitérni. Ehhez azonban arra van szükség, hogy ezek a szabályok általános normává váljanak, s hogy a szakmát életre hívó társadalom ismerje és elismerje a szociális munka helyét az egészséges társadalomért való küzdelemben.

II. A tanítás problémái

A Hegyesi Gábor és Talyigás Katalin szerkesztette „Sárga Könyv”⁶ számtalan olyan példát hoz, amelyben a szociális munkás valamilyen etikai választás elé kerül. A példák végkicsengése szinte minden esetben a következőkben foglalható össze:

- a szociális munkásnak mindig tekintettel kell lennie kliense egyéni méltóságára, értékeire;
- a szociális munkás nem tanúsít előítéletet;
- kliensei érdekeit előtérbe helyezi sajátjaival szemben;
- nem szabad a hatalom, a politika, a bürokrácia érdekeit előtérbe helyeznie a kliensével szemben;
- esetenként szembe kell szállnia egy szűkebb közösség vagy az egész társadalom értékrendjével.

Ezek alapján a szociális munkásnak valamiféleképpen egy forradalmár jellemvonásaival kell (kellene?) rendelkeznie, hiszen nemcsak az átlagnál önzetlenebbnek, toleránsabbnak, hanem progresszívebbnek, sőt radikálisabbnak is kell lennie. Ennek kapcsán azonban föl kell tennünk a kérdést: *kik a szociális munka valódi megrendelői?*

- a) A kliensek?
- b) A társadalom?
- c) Az állam (önkormányzat)?

Ha az államot tekintjük annak, akkor a szociális munkás a lehető legkényelmesebb szerepben tetszeleghet: egyszerű végrehajtóvá válik, akinek nincs arra gondja, hogy etikai dilemmákon tépelődjék – egyszerűen megteszi azt, amit mondanak neki. Távirányítóként törvények, helyi rendeletek, munkaköri leírások használhatók. Ez a szemlélet a hivatalnoki, bürokratikus értékrendet követi: hű a munkaadóhoz, az utasításokat betartja és betartatja. Teljesen más a helyzet akkor, ha a társadalmat tekintjük a megrendelőnek. Ebben az értelemben a szociális munkásnak arra kell koncentrálnia, hogy mit vár el tőle a társadalom. Abban az esetben is, ha toleráns, de abban az esetben is, ha türelmetlen társadalomról van szó. Az első esetben, egy másfajta kapcsolattal kapcsolatban *nyitott* módon viselkedő társadalomban a szociális munkás szerepvállalása nem okozhat gondot. A második esetben viszont a szociális munkásnak a társadalom által általánosan elfogadott értékeket kell követnie, ez pedig azt jelenti, hogy azoknak az értékítéleteknek is eleget kell tennie, amelyek a többség erkölcsi hozzáállásából merítenek, a közfelfogás értékrendszerét követve. Ebben az esetben a szokásjog feltétlen tisztelete dominál. Ha a szociális munkás ezt a szemléletet követi, akkor egyrészt összeütközésbe kerülhet az állammal, a finanszírozó féllel, másrészt a klienssel is diszharmonikussá válhat a kapcsolata, hiszen rá akarnak erőltetni egy tőle esetleg merőben idegen értékrendszert, inkább gátolva, mint segítve őt a problémája megoldásában. A harmadik lehetőség, hogy a klientst tekintjük megrendelőnek – még akkor is, ha *társadalmi hozzájárulásának* alacsony a szintje. Amennyiben a szociális munkás ezt az utat követi, a szolidaritás és az autonómia értékrendszerét kell szem előtt tartania. Ez hordozhatja magában azonban a legtöbb etikai konfliktus lehetőségét. A szociális munkásnak ebben az esetben kell a leginkább mérlegelnie: a kliens érdekeinek ugyan prioritást adhat, de ezeket az érdekeket (az esetleg fellépő konfliktusok ellenére) a lehető legszélesebb módon kapcsolatba kell hoznia közösségi és társadalmi érdekekkel is.



1. ábra

A szociális munkás nem vonhatja ki magát sem az állam, sem a társadalom hatása alól, amikor kliense problémájával szembekerül, sőt, arról sem feledkezhetünk meg, hogy neki magának is van egy sajátos értékrendszere, valamint szakmai tudása, tapasztalata is. Az igazi etikai konfliktus ekkor jöhet létre: melyik elvárást helyezze előtérbe, a legnagyobb hangsúlyt adva neki, s melyiket sorolja második, harmadik, sokadik helyre...

A magyar kódex megalkotása előtt aránylag egyszerű dolga volt a kérdéssel foglalkozó oktatóknak: különböző külföldi kódexeket dolgozhattak fel a szemináriumok és előadások során, összevetve ezek tartalmát a mindennapi élet magyar gyakorlatával. Ezen az órákon gyakran került szembe a szakma mindennapos gyakorlata az elméletben tanultakkal, a földolgozott etikai kódexekről nem is beszélve. A problémának csak egyik lehetséges feloldása volt az, hogy a tanított kódexek mindegyike olyan országból származik, ahol a képzés és a szakma szabad fejlődése évtizedekre nyúlik vissza: nem lehet tehát egyszerűen összehasonlítani a külföldi kódexek normáit a magyarországi gyakorlattal. Később lehetőség nyílt a családsegítők etikai kódexének megtárgyalására is. Ennek a dokumentumnak már alapvető értéke volt, hogy itthon született, a „vajúdnánál” magyar szakemberek segédkeztek, és az eredményt gyakorló szakemberek kritizálták, módosították, majd fogadták el.

Az igazi változás a szociális munka etikai kódexének megjelenésével köszöntött be: végre egy egységes, az egész szakmát érintő dokumentumot vehettünk a kezünkbe, amely – úgy tűnik – hosszú időre fogja meghatározni a mindennapok munkáját és a szakmára felkészítő oktatást.

E kódex tanítása kapcsán szembekerültünk azokkal a problémákkal, amelyek a napi munka során várnak a szociális munkát végző emberre. A hallgatók már az intézménybemutató gyakorlatokon szembekerülnek néhány problémával. Például:

- egyes intézményekben még ma is sok olyan kollégát láthatnak fontos pozíciókban, akinek nincs adekvát végzettsége az általa végzett munkához;⁷

- még ma is gyakran találkoznak olyan véleményekkel, mely szerint ezt a szakmát nem lehet megtanulni, csak hosszú évek tapasztalata alapján, tehát nem szakirányú képzésre, hanem évtizedes gyakorlatra van szükségük a szociális területeken dolgozóknak;⁸

– nemigen találkozunk azzal a lehetőséggel, hogy a kliens választhat magának segítőt, és azzal sem, hogy a segítő a kódex szellemében megteszi (megteheti), hogy ő válik meg a kliensétől.⁹

Érthetőek ezek az észrevételek, mint ahogyan érthetőek az indokok is. Az ilyen és ehhez hasonló problémák mellett sem a gyakorlatban, sem az oktatás során nem mehetünk el szó nélkül. Az mindenestre ezekből a problémákból is kitűnik, hogy az Etikai Kódex vonatkozó részei nem a mai – vagy a közeljövőben megvalósuló – gyakorlat tükréeként, hanem szakmai elvárásként fogalmazódtak meg. Ennek ellenére nyilván arra kell törekedni, hogy ilyen jellegű kérdések minél ritkábban merülhessenek föl. Nyilvánvaló, hogy ez egyrészt úgy érhető el, hogy a szakmában dolgozó kollégák egyre szigorúbban érvényesítik a Kódex előírásait, másrészt pedig úgy, hogy az oktatásban is nagyobb hangsúlyt kap az Etikai Kódex tanítása.

III. Játzsma-játék-etika

A szociális munka oktatása kapcsán gyakran kerül szóba a *játzsma* fogalma. A különböző tantárgyak tárgyalása során megtanítjuk(?) a leendő szakembereket arra, hogy milyen játzsmákkal találkozhatnak a kliensekkel, intézményekkel, fenntartóval stb. kapcsolatban. Nem kerül szóba azonban az egyik legérdekesebb tudományág, a *döntésemélet* és a *játékemélet* fogalma, noha ebben a tudományágban 1994 óta már magyar származású Nobel-díjassal is büszkélkedhetünk. Harsányi János például 1995-ben, az Akadémia 156. közgyűlése alkalmával¹⁰ az etikának egy érdekes megközelítését vetette fel: „A hasznosságelmélet, a döntésemélet és a játékemélet mellett az etikát szintén a *racióális viselkedés általános elmélete* egyik ágának tekintem, mivel (...) az erkölcsös viselkedést definiálhatjuk úgy, mint azt a viselkedést, amelyet egy racionális egyén akkor választ, ha úgy gondolja, hogy egyenlő eséllyel juthat a társadalomban létező bármely társadalmi pozícióba. Így az erkölcsös viselkedést meghatározhatjuk olyan viselkedésként, amely a társadalomban az egyének *átlagos hasznossági szintjét* maximalizálja.” Harsányi ezt az alábbi ábrával mutatja be:



2. ábra

Hogyan kerül kapcsolatba a döntéselmélet, a játékelmélet, a racionális viselkedés és a szociális munka etikája?

A szociális munka végzése közben gyakran kerülhetünk olyan helyzetbe, amikor nem rendelkezünk elegendő információval sem az okokkal, sem az esetleges eredménnyel kapcsolatban. Ebben az esetben siethet segítségünkre a döntéselmélet. Az ötlet nem új: már a 18. században kitalálta egy *Thomas Bayes* nevű angol matematikus. Ő javasolta azt, hogy ha nem tudjuk, mit hozhat számunkra a jövő, mást nem tehetünk, mint hogy megállapítjuk az összes lehetőség bekövetkezésének valószínűségét, és ezeket használjuk fel döntéseinkben. Bár a szociális munkás nem feltétlenül rendelkezik a megfelelő matematikai ismeretekkel a valószínűség-számítás területén, mégis gyakran alkalmazza a fenti módszert. A rendelkezésre álló legjobb és legmegbízhatóbb információk alapján határozza meg a lehetséges eredmények valószínűségét, és ennek alapján dönt a leghasznosabbnak látszó lépésről.

Ezekben az esetekben (ha a játékelmélet kifejezéstárával élünk) úgynevezett *nem teljes információjú játékok*ról van szó. A „játékosoknak”, a résztvevőknek nincsen birtokában minden információ a „játékban” részt vevő egyének tényleges céljairól. Azt sem mindig tudjuk, hogy a szociális szféra résztvevői milyen stratégiát és taktikát választanak céljaik elérésére, s ezek hogyan hatnak kliensünkkel való kapcsolatunkra, illetve a probléma megoldására.

Az lenne az ideális, ha a szociális munka terén csak *kooperatív*¹¹ játékokkal lenne dolgunk, amelyekben a játékosok közötti megállapodásokat szigorúan megtartják. Ehhez az kellene, hogy mind a szociális munkás, mind a kliense tisztában legyen az általuk megkötött szerződés fontosságával. A szociális munkás *ezt megtanulja*, de a kliens számára ez egyáltalán nem ilyen kézenfekvő. Nagy tehát a szociális munkás felelőssége abban, hogy kliensével olyan bizalmi kapcsolatot építsen ki, amely lehetővé teszi a lehető legtöbb megbízható információ megszerzését a probléma megoldása érdekében.

Az I. részben áttekintettük a szociális munka négy, elméleti alapnak tekinthető területét (biológiai alapok, társadalmi meghatározottság, hit és tudományos alapok). Az elmélet azonban önmagában nem sokat ér addig, amíg nem tudjuk, milyen segítséget adhat a gyakorlati tevékenységhez. A II. részben a szociális munka lehetséges megrendelőit (állam, társadalom, kliens) s a mögöttük meghúzódó értékrendszereket tekintettük át. Nézzük most meg három mátrix segítségével, milyen lehetséges megvalósulásai lehetnek egy problémamegoldásnak:¹²

	Állam	Társadalom	Kliens
Biológiai alapok			
Társadalmi meghat.			
Hit			
Tudományos alapok			

A.

	Állam	Társadalom	Kliens
Biológiai alapok			
Társadalmi meghat.			
Hit			
Tudományos alapok			

B.

	Állam	Társadalom	Kliens
Biológiai alapok	1.	2.	3.
Társadalmi meghat.	4.	5.	6.
Hit	7.	8.	9.
Tudományos alapok	10.	11.	12.

C.

3. ábra

Az első mátrix esetében (A) a szociális munkás *sikere* teljes: a kliens, a társadalom és az állam teljes győzelemmel került ki a „játékból”, mindenki nyert. A második mátrix esetében (B) a teljes *kudarcc* áll előtünk: a kliens elvárásait nem tudta teljesíteni a szociális munkás, de a társadalom és az állam is veszített (s persze a szociális munkás is). Természetesen mind az A, mind a B helyzet végletes, csak igen-igen ritkán fordulhat elő.¹³

A harmadik mátrix (C) példaképpen egy optimálisnak nevezhető beavatkozás képét mutatja. Nézzünk ehhez egy konkrét, három évvel ezelőtti esetet, Ibołyát.¹⁴

Biológiai alapok. A kliens számára az alapvető létfenntartás az átmeneti szállással biztosított (így kerül besatírozásra a 3. mező). Az állam által megkövetelt lépések ezzel teljesültek (1. mező). A társadalmi közfelfogás szerint (ebben az időszakban legalábbis) főlegesen ennyi pénzt „kihajítani” az ablakon, olyan embereket támogatva, akik maguk tehetnek arról, hogy ilyen helyzetbe kerültek... (emiatt marad üresen a 2. mező).

Társadalmi meghatározottság. Az állami szabályozás szerint az ehhez hasonló állampolgárok számára biztosítani kell az átmeneti szállás lehetőségét (4. mező). A társadalmi közvélekedés a fenti sorhoz hasonló (5. mező). A kliens számára kézenfekvő igény az átmeneti szállás biztosítása (6. mező).

Hit. Az állam e tekintetben semleges, a különböző szociális jogok tekintetében nem tesz különbséget felekezeti hovatartozás szerint (7. mező). A társadalomnak az a csoportja, amely maga is vallásos meggyőződésű, pozitívként fogja fel a házasságkötést, különösen, ha ezt egyházi áldás is kíséri (8. mező). A kliens, kivált ha maga is vallásos, igényt tart a társadalom és a hittársak szolidaritására, ezt meg is kapja (9. mező).

Tudományos alapok. Az állam számára fontos, hogy a szociális munkát képzett szakember folytassa, ami az idézett esetben megvalósul (10. mező). A társadalom hasonlóképpen elvárja, hogy a problémákkal küszködő embert szakember segítse (11. mező). A kliens ehhez hasonló igényeket nem feltétlenül támaszt, neki maga a segítség és annak eredménye a fontos (12. mező).

Mint láthatjuk, a beavatkozás jelen esetben jobbára pozitívummal zárult (az eredmény 66 százalékos): a kliens könyvelheti el magának a legtöbb nyereséget, de a társadalom és az állam is profitált a beavatkozásból.¹⁵ Bár nem maximális az eredmény, de a nyereség mindenki számára elfogadható. A fejlődés útjának az látszik, hogy minél több besatírozott mezőt tudhassunk magunkénak.

A fent leírt folyamatlemezés természetesen továbbfejleszthető, kritizálható (de azt hiszem, éppen ez utóbbi az előnye is). Talán nem is marad visszhang nélkül...

Jegyzetek

1 Lukács 10, 30–37.

2 Ha Európából kikukicskálunk, más kultúrkörökben is találunk hasonló, közösséget és egyént irányítani kész vezérével, például a taoizmust, amely bár más logikával, de a *Tao*t teszi meg a világ alfájának és ómegájának.

3 Welch rendszerében további hat szint következik (2. intraperszonális, 3. interperszonális,

4. család, 5. helyi közösségek, 6. kulturális, 7. állam és nemzet). Ezek a szintek a jelen megközelítésben részben a társadalmi meghatározottságban, részben a vallásban érhetők tetten.

4 Lásd ennek részletes indoklását Richard Dawkins: *Őnző gén* című művében.

5 A Kódex 50. pontjának értelmében: *Az aláíró szervezetek két évente vizsgálják felül az Etikai Kódexet, a nemzetközi és a hazai szakmai standardok változásával összhangban.*

6 *A szociális munka elmélete és gyakorlata.* 1–3. kötet. Budapest: Semmelweis Kiadó, 1994.

7 Az Etikai Kódex 30. pontja: (...) *A szociális munkás/szociális munkát végző törekszik megelőzni, hogy jogosulatlanok és képzetlenek ellenőrizetlenül szociális munkát végezzenek.*

8 Az Etikai Kódex 4. pontja: *A szociális munka államilag elismert oktatásra és szakmai gyakorlat során elsajátítható ismeretekre és készségekre épül.*

9 Az Etikai Kódex 20. pontja: *A kliens választhat szociális munkást/szociális munkát végzőt, és a segítő kapcsolatot bármikor megszakíthatja. A szociális munkás/szociális munkát végző – különleges (például összeférhetetlenség, érdekütközés, vészhelyet stb.) esetben – alapos szakmai megfontolás után, lehetőség szerint esetátadással megszakíthatja a segítő kapcsolatot, hogy a kliens ne maradjon szakmai segítség nélkül.*

10 Az előadás szövege megjelent: *A racionális viselkedés fogalma. Magyar Tudomány*, 1995. 6. szám, 662–667. oldal.

11 A kooperatív és nem kooperatív játék megkülönböztetését John Nash vezette be, aki Harsányival együtt kapott Nobel-díjat 1994-ben játékelméleti kutatásaiért.

12 A besatírozott részek azokat a területeket mutatják, ahol a problémamegoldás során a szociális munkás sikert könyvelhet el magának.

13 Remélhetőleg a B. jóval ritkábban, mint az A.

14 Ibolya 22 évesen, a GYIVI-ből kerül be az önkormányzat által fenntartott átmeneti szállásra. Ibolya gyermekkorá óta cukorbeteg, rokkantnyugdíjból él. Az átmeneti szálláson megismerkedik a szintén rokkantnyugdíjas Jánossal, aki válás után került be a szállásra. Egy-másba szeretnek, néhány hónap múlva összeházasodnak, s mivel mindketten római katolikusok, rendszeres templomlátogatók, egyházi esküvőt is tartanak. Ennek alkalmából az egyház karitatív csoportja is adományokat gyűjt nekik. A szociális munkás segítségével szükségükre költöznek, ahová nemsokára megszületik közös gyermekük.

15 Nekem tetsző módon legtöbbet: a kliens... (Ez egy merőben szubjektív vélemény.)

E SZÁMUNK SZERZŐI

Fábián Gergely – szociológus
DOTE Egészségügyi Főiskola

Gosztonyi Géza – szociológus
Budapesti Szociális Forrásközpont

Gyekiczky Tamás – szociológus
MTA Társadalmi Konfliktus-kutató Központ

Gyulavári Tamás – jogász
SZDSZ Emberi Jogok Bizottsága

Hordós László Tamás
KLTE

Tenczer Tamás – Ph.D. hallgató
ELTE

Ulicska László – Ph.D. hallgató
ELTE

Helyreigazítás: Az Esély 1997/2 számában tévesen közöltük *Rész Levente* adatait. Rész Levente a Wesley János Főiskola hallgatója. A szerkesztőség a szerző és az olvasók szíves elnézését kéri.
