

318.491

SZOCIÁL- POLITIKAI ÉRTESÍTŐ

1985

4-5
II.

MTA · SZOCIOLÓGIAI KUTATÓ INTÉZET

AZ ÁLTALÁNOS (EGYSÉGES)
SZOCIÁLPOLITIKAI KONCEPCIÓ
KIALAKÍTÁSÁT SZOLGÁLÓ
KUTATÁSOK PROGRAMJÁNAK
OKKFT B/3. PROGRAM ÉRTESEITŐJE

KÉSZÜLT A MTA SZOCIOLÓGIAI KUTATÓ INTÉZET
TÁRSADALOMPOLITIKAI OSZTÁLYÁN
FELELŐS KIADÓ: CSEH-SZOMBATHY LÁSZLÓ

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
SZOCIOLÓGIAI KUTATÓ INTÉZETE
Társadalompolitikai Osztálya

SZOCIÁLPOLITIKAI ÉRTESITŐ: 1985/4-5

Szegénység - Depriváció - Szociálpolitika

Budapest
1985

/Kézirat gyanánt/

ISSN - 0236-9834

Hozott anyagról sokszorosítva

8515895 MTA Sokszorosító, Budapest. F. v.: dr. Héczey Lászlóné

Magyar
Tudományos Akadémia

Összeállította:

Ferge Zsuzsa
Gábor László

Szerkesztette:

Gábor László
Kende László

Sorozatszerkesztő:

Dr. Gayer Gyuláné

Fotó:

Götze Krisztina
Győri Péter
Kende Gábor
Vörös Zsigmond

TARTALOM

old.

I.

Előszó	9
HUSZÁR ISTVÁN: A hátrányos helyzetűek Magyarországon	13
FERGE ZSUZSA: Társadalmi struktúra, társadalmi hátrány	43
BOKOR ÁGNES - KOLOSI TAMÁS: A periférikus helyzetű társadalmi csoportokról	71
BOKOR ÁGNES - KOLOSI TAMÁS: Depriváció és létminimum	94
ANGELUSZ RÓBERT - TARDOS RÓBERT: Szociálpolitikai kérdések a közgondolkodásban	114
NOVÁK PÉTER: A szociális segélyezés helyzete, problémái és a továbbfejlesztés főbb irányai	140
SIMON JÁNOSNÉ: A Magyar Vöröskereszt szociális munkájáról	166
SZILÁGYI IZABELLA: A Római Katolikus Egyházi Szeretetszolgálat	177
Dr. GÁL BÉLA: Az olcsó termékek kínálatának biztosítása élelmiszerekben, háztartási- vegyi cikkekben és ruházatban	198
ZÁVADA PÁL: A fekete recept	216
KÁNTOR MÁRIA: A szociálpolitikai tevékenység Budaörs nagyközségben	250
AMBRUS PÉTER: Alkohol az életmódban	282
TARJÁNYI JÓZSEF: Néhány gondolat a szegénységről	370
GÁDOROS JULIA: A pszichiátriai ambuláns ellátás néhány szociális vonatkozása	377
HAVAS GÁBOR - KARDOS LÁSZLÓ: Az idénymunka problémái	393
BOKOR ÁGNES: Telepi cigányok	397

II.

old.

Történeti írások

FERGE ZSUZSA: A tudomány szerepe a szegénység társadalmi kezelésében Magyarországon	13
ZIGÁNY ZOLTÁN: A szegényügy	52
FORBÁTH TIVADAR: A magyar szegényügy	70
HILSCHER REZSŐ: A szegényügy és jótékonyosság	98
ESZTERGÁR LAJOS: A munkanélküliség és az inség levezetése	104
Dr. PÁLOS KÁROLY: A magyar szegénygondozás története	128
MAGYARY ZOLTÁN: A szociális vármegye. A Komárom vármegyei közjóléti és gazdasági szövetkezete működése	170
BAKCSI ILDIKÓ: A magyar szegénygondozás történetéből	213
JÖVEDELEM ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI TÁVLATI TERVEZÉSEI	
MUNKACSOPORT: /MÉB-sigma/: A jövedelem és szociálpoli- tika távlati koncepcionális kérdései /részlet/	238
MUNKAÜGYI MINISZTERIUM: A szociális segélyezési rend- szer továbbfejlesztése /tervezet 1974/	241

Külföldi szakirodalom

FERGE ZSUZSA-GARA JUDIT-HORVÁTH ÁGOTA-SZALAI JULIA: A szegénységgel és a többoldaluan hátrányos hely- zettel kapcsolatos mai nyugati nézetek	269
ROBERT CASTEL: A "szegénység elleni háboru" az Egyesült Államokban: A nyomor státusza a bőség társadalmában	300
PETER TOWNSEND /ford.: FERGE Zsuzsa/: Szegénység Angliában	327
ALFRED J.Kahn-SHEILA B.KAMERMAN: Szociális segélyezés: Nyolc ország helyzetének áttekintése	333

old.

SAR A. LEVITAN: A szegényeket segítő stratégiák	351
MAKSYMILIAN POHORILLE: Még egyszer a társadalmi minimumról	356
MARIA JAROSZ: A nélkülözés társadalmi vonatkozásai Lengyelországban	369
KOVÁCS S. HENRIK: Létminimum-számítások	387

II.

TÖRTÉNETI IRÁSOK

FERGE ZSUZSA

A TUDOMÁNY SZEREPE A SZEGÉNYSÉG TÁRSADALMI KEZELÉSÉBEN
MAGYARORSZÁGON

1. A szegénység értelmezése és tényei

A szegénység Magyarországon a második világháborúig biztosan, s még azután is egy-két évtizedig az egyik legnagyobb társadalmi probléma volt. A létfenntartás minimális szintje körüli tömeges szegénység azonban nem volt "magyar sajátosság". Az európai szegénységgel foglalkozó történészek nagyjából egyetértenek abban, hogy szegénység "mindig" /azaz a 19., esetleg a 20. századig/ volt, de nem mindig vált problémává, kihívássá, a tömegeket vagy a hatalmat mozgósítóvá.

A szegénységnek természetesen sok formája van. E.J. Hobsbawm történelmi áttekintésében a szegénység három, élesen nem szétválasztható jelentését különbözteti meg: a társadalmi szegénységet, a pauperizmust és a morális szegénységet.¹ "A társadalmi szegénység nem csak gazdasági ..., hanem társadalmi egyenlőtlenséget is jelent, azaz alsóbbrendűségi, függőségi vagy kizsákmányoltsági viszonyt implikál ... Ebben az értelemben a szegénység relatív kategória ..., noha a preindusztriális vagy alulfejlett gazdaságokban az egyént /ha nem is mindig az osztályt/ 'szegénynek' minősítő szint általában nincs messze a megélhetési küszöbtől ... A pauperizmus emberek olyan csoportját írja le, akik külső segítség nélkül vagy teljesen képtelenek önmaguk eltartására, vagy az olyan szintű önfenntartásra, amit az adott időben konvencionálisan minimálisnak tekintenek."² A multban - folytatja Hobsbawm - a társadalmi szegénységet "normális jelenségnek", s általában megváltoztathatatatlannak tartották, csupán a pauperizmusról vélték, hogy az javítást igénylő, mert abnormális jelenség. A szociális szegénységgel kapcsolatos né-

zet ugy változott, hogy azt ma /1960 körül/ "már széles körben nem tekintik sem elkerülhetetlennek, sem kívánatosnak".³

A változás e folyamatában gazdasági és szellemi, erkölcsi tényezők egyaránt szerepet játszottak. Mollat az erkölcsi tényezőre helyezi a hangsúlyt: "A szegénység /mint szűkösség/ az egész középkorban állandó volt. Soha senki nem gondolt megszüntetésére ... egészen addig, amíg nem jelenik meg a reneszánsz és a reformáció kortársainál a szegényérzet az emberhez méltatlan helyzetek láttán."⁴

A felvilágosodás embereszménye és individuum-értékelése tehát megkérdőjelezte azt, hogy a szegénység "természetes" és ezért elfogadandó. Ahhoz azonban, hogy egy jelenség természetes mivolta kétségbevonható legyen, általában /ha nem is mindig/ a megszüntetés eszközeinek is ki kell alakulniuk. Az adott korokban az eszköz is fokozatosan megjelent: az ugyanekkor kibontakozó tőkés bővített ujratermelés a társadalmi gazdagság korábban elképzelhetetlen mértékű növekedésének ígéretét hozta magával.

A két fenti folyamat - ha bonyolult módon is - szervesen összefügg egymással. A történelmi kapcsolat azonban nem eredményezte sehol a szegénység automatikus eltűnését. Az eszmék és az erőforrások szerves egysége mind egy adott országon belül széteshetett, mind pedig, a folyamatok nemzetközivé szélesedése során, országok egészére jellemző lehetett az egyensúly hiánya, csak az erőforrások vagy csak az eszmék jelenléte. Magyarországon például a felvilágosodás eszméi, a francia forradalom ideológiája a 19. század elején sokkal gyorsabban, hevesebben hódítottak teret, mint a tőkés átalakulás. És viszont, a kapitalizmus gyors fejlődése a 19. század utolsó harmadában jól megfért egy olyan uralkodó ideológiával, amelyben a felvilágosodás eszméi csak töredékesen-kopottan voltak jelen.

Erre az időre egyébként - az önmagához képest gyors fejlődés ellenére - Magyarország az európai fejlődés periferiájára, a gazdaságilag és társadalmilag megkésett országok közé került⁵, s lemaradása a második világháborúig inkább nőtt, mint csökkent. A gazdasági lemaradás is súlyos volt /a kelet-európai,

ezen belül a magyarországi egy főre jutó nemzeti jövedelem 1860 táján harmada, 1937-ben alig több, mint egynegyede volt az angliai szintnek/, a polgári társadalmi fejlődés elé azonban egészen különleges akadályok tornyosultak, előbb az Osztrák-Magyar Monarchián belül, majd a két világháború közti "keresztény-nemzeti", majd fasizálódó rendszerben. Az eltorzult fejlődés azt jelentette, hogy egészen 1945-ig szinte érintetlenül fennmaradtak a feudális jellegű birtokviszonyok, a latifundiumokkal egyfelől, az ország népességének mintegy harmadát számláló mezőgazdasági nincstelenekkel másfelől. Ez valóban Európában már szinte egyedülálló jelenség volt, és természetesen gátolta a demokratikus intézményrendszerek kifejlődését. Ilyenformán a szegénység csökkentésének nemcsak a szűkös források szabtak gátat, hanem a mérhetetlenül nagy egyenlőtlenségek fenntartásában érdekelt, támadhatatlan pozícióju uralkodó csoportok is. A magyar helyzetnek tehát voltak bizonyos - negatív - sajátosságai a második világháború előtt is.

A második világháború után egy sor forradalmi lépés /1945-ben a radikális földreform, majd a bányák, bankok, 1948-ban a nagyüzemek államosítása/ jó alapokat teremtett mind a gazdasági fejlődés meggyorsításához, az elmaradottság behozásához, mind pedig a társadalmi egyenlőtlenségek és a szegénység csökkentéséhez. Az ígérek azonban csak részben váltak valóra. 1949-től, a sztálini típusú diktatura idején eltorzult a gazdasági fejlődés iránya és jellege, a lakosság érdekeit pedig a politikai vezetés nemlétezőnek tekintette. 1949 és 1952 között gyakorlatilag minden életszínvonal-mutató romlott, a politikai feszültségek nőttek. A társadalmi szegénység mértéke elérte a két háború közti szintet, még ha az egyenlőtlenségek kisebbek maradtak is. /Az adott ideológiai klimában a kisebb egyenlőtlenségek, kivált mert új privilégiumokkal párosultak, nehezebben voltak elviselhetők, mint korábban a jóval nagyobbak./ A helyzet 1952 után valamit javult, de a lényeges problémák nem oldódtak meg. A feszültségek az 1956. évi politikai válságba torcoltak, amelyet azután a gazdasági-politikai megújulás korszaka követett.

Az 1957-1977 közötti két évtizedben minden téren számottevő, olykor rohamos volt a javulás. Így sem sikerült azonban behozni minden korábbi lemaradást. Súlyos hiányok maradtak pl. a nem-termelő infrastruktúrában, s nem sikerült megállítani az alacsony jövedelmek ujratermelődését sem. Az 1973. évi olajár-robbanás hatása, ha néhány éves szándékos késleltetéssel ért is az országba, 1977 után megszakította a növekedési folyamatot. Ezekben az utóbbi években számos megoldatlan elméleti és gyakorlati probléma került felszínre. Ezek közé tartozik a ma a jelek szerint növekvő szegénység kérdése is.

A röviden áttekintett közel 120 évben a szegénység jellege és mértéke gyökeresen átalakult, még ha a fejlődés nem volt is törésmentes. A második világháború előtt az ország többségét érintő, létminimum szintű szociális szegénység jelentős mértékű pauperizmussal és súlyos strukturális egyenlőtlenségekkel párosult. Közvetlenül 1945 után a szegénység tömeges maradt, de a teljes struktúra átalakult, és felcsillant a szegénység megszűntetésének lehetősége. Ez a remény ugyan nem vált valóra, de 1956-ot követően mégis felgyorsult a fejlődés. A teljes /noha részben formális/ foglalkoztatottság a pauperizmust szűk körre szorította, a létfenntartási szint körüli abszolút szegénység pedig az adott magasabb szint és kevésbé egyenlőtlen elosztás mellett inkább relatív depriváltságot jelentő szociális szegénységgé alakult át. Ha nagy bizonytalanságokkal is, ezeket a változásokat mutatja be az 1. táblázat, amely számos forrásra támaszkodva korszakonként becsüli a szegénység arányát.⁶

2. Tudomány és szegénység

A szegénység csökkentéséhez természetesen szükség van anyagi erőforrásokra. Ám, mint erre már utaltam, s mint ezt állandóan tapasztaljuk, a bővebb források elosztása nem válik automatikusan igazságosabbá, egyenlőbbé is. Adott strukturális viszonyok és adott forrásmennyiség mellett az elosztási egyenlőtlenségek a társadalom domináns értékrendjétől, illetve az egyenlőtlenségek mellett és ellen fellépő erők viszonyától függ-

1. táblázat

A "szegénység" a népességben belül

1870 - 1980

Időszak	A szegénység jellemzője	Összépesség száma /millió fő/	Ebből: szegénynek tekinthető népesség	
			százalékos aránya	létszáma /millió fő/
Monarchia:				
1870 körül	Zömmel létfenntartási szint körüli	13,5	65	9
1910 körül	szociális szegénység, jelentős pauperizmus, súlyos egyenlőtlenségek	18,2	50-55	9-10
A Trianon utáni Magyarországi területére számolva:				
1935 körül		8,9	65-80	5,7-7
1940 után		9,1	55-60	5
1948 körül	Zömmel létfenntartási szint körüli szociális szegénység, a korábnál kisebb egyenlőtlenségek	9,2	"senki", "mindenki", illetve 50-60	4,6-6
1952 körül		9,5	65-75	5,7-6,7
1960 körül	Zömmel relatív szociális szegénység, előbb csökkenő, utóbb valamelyest növekvő egyenlőtlenségek	10,0	30-40	3-4
1980 körül		10,7	10-30	1,5-3

nek elsősorban. S mind az értékek, mind az erőviszonyok, a társadalmi mozgalmak formálásában tagadhatatlan a szimbolikus eszközök - hitek, ideológiák, művészetek, tudomány - szerepe.

A társadalomtudomány viszonylag későn jelenik meg a színen, s akkor sem fordul szükségképpen a társadalmilag legégetőbb kérdések felé. A tudományos közelítés helyett, esetleg mellett Magyarországon bizonyos művészeti ágaknak, elsősorban a költészetnek és irodalomnak volt jelentős szerepe.

A költészet, irodalom egyes időszakokban roppant érzékeny volt a társadalmi elnyomás, kiszolgáltatottság, szegénység tragédiáival szemben, s olykor nagy jelentőségű mozgósító erővé vált. Gyakran átvette a hiányzó demokratikus intézmények szerepét az alávetett érdekek felszínre hozásában. Ez volt a helyzet a 20. század elején /mindenekelőtt Ady költészete révén/ s a két világháború között is. Ez utóbbi esetben főként az ún. falukutató irodalmároknak, irodalmi szinten alkotó szociográfusoknak volt társadalmi hatásuk.

A társadalomtudomány Magyarországon két módon válhatott hatótényezővé. Az egyik az, hogy összefonódott a gazdasági, szociális vagy/és politikai jellegű társadalmi mozgalmakkal. Ilyen képet mutat a történelem 1900 és 1918 között, amikor a progresszív gondolat és a munkások, illetve szegényparasztok mozgalma szoros kapcsolatban állt. A tudomány - tények gyűjtésével, értelmezésével, érvek és tervek kidolgozásával - segítette a mozgalmakat. /Az akkor így felgyülemelő energia azonban alig ért el eredményt a helyzet jobbitásában, mert beleütközött az uralkodó osztályok heves, elvakult, engedményekre is alig képes ellenállásába./ Hasonló volt a helyzet 1945-ben és az ezt követő néhány évben is, amikor a politikai vezetés közvetlenül ültette át a gyakorlatba a radikális társadalmi mozgalmak s a társadalmi gondolat ilyen jellegű követeléseit.

A társadalomtudomány másik hatáslehetősége az, ha közvetlen kapcsolatot teremt az állami politikával, s igyekszik valamilyen irányba befolyásolni annak tevékenységét. A hivatalos politikát befogadóképessé, a tudomány iránt nyitottá, a tudományt igénylővé teheti a radikális mozgalmaktól való félelem. A két

világháboru között épp ilyen félelmek miatt fejlődhetett ki a hivatalos szociálpolitikai elmélet, részben mint ipari szociálpolitika, részben mint szegénypolitika.

A második olyan periódus, amikor tudomány és politika között közvetlen kapcsolat jött létre, 1956 után alakult ki. A politikai vezetést ebben az időszakban - az ötvenes évek obskurantizmusát és az 1956. évi válságot követően - elsősorban valószínűleg az motiválta, hogy a tények jobb ismeretében tegye hatékonyabbá, problémamegoldóvá a politikai gyakorlatot. Ez az időszak két "alperiódusra" tagolható: az 1957-1977-es évekre és az 1977-től napjainkig terjedő szakaszra.

A továbbiakban ezeket az - 1920-1944-ig, 1957-1977-ig és 1977-től napjainkig tartó - időszakokat vizsgálom meg közelebbről. Az elemzés a kérdés bonyolultsága miatt nem szorítkozhat a tudomány szerepének leírására. Ennél valamivel teljesebb képet igyekszik adni a szegénységre ható társadalmi tényezőkről, legalább utalva a feltételrendszerre, a politika, ezen belül a jogalkotás, valamint a társadalmi mozgalmak szerepére.

3. A két háboru közötti időszak

A Monarchia összeomlása, a veszített háboru és az ezt követő országcsönkítés gazdaságilag mélypontra vitte az országot. Az 1918. és 1919. évi forradalmak társadalmi vívmányainak azonnali felszámolása, valamint a politikai terror, minden haladó erő és gondolat üldözése a gazdasági nyomort társadalmilag még nehezebben elviselhetővé tették. A helyzet 1929-ig nagyjából mégis konszolidálódott, noha a lakosság jövedelmei még mindig az I. világháboru előtti szint alatt maradtak. Ekkor berobbant a hosszan elhúzódó gazdasági válság, 10-30 %-os jövedelemcsökkenéssel, 15-20 % körüli ipari munkanélküliséggel, a 9 milliós országban félmilliós, a legrosszabb időben milliós nagyságrendű pauperizmussal. 1938 után a háborus konjunktúra a gazdasági helyzetet javította, de a strukturális alapok nem változtak.

A szegénység olyan mértékű volt, hogy - főként két forradalom után - nem lehetett róla nem tudomást venni. Ez hagyó-

mányosan a baloldal ügye lett volna. A fehérterror és az emigráció okozta vérveszteségekből lassan magához is tért mind a munkásmozgalom, mind a progresszív gondolat, de nem vagy alig vált jelentős társadalmi erővé. Ugyanakkor a jobboldali - olykor "radikális" - mozgalmak és a konzervatív tudomány a korábnál egyértelműbben nyomják rá bélyegüket az egész korszakra. Noha mindkét szárnyon erőteljes volt a sokszínűség vagy töredezettség, a jobboldal hatékonyságát ez kevésbé csorbitotta, mint a baloldalét. A jobboldalon ugyanis a legkülönbözőbb politikai és gondolati áramlatoknak volt közös platformjuk. A "közös elem", a fennálló társadalmi rend fenntartásának és "Nagy-Magyarország" visszaállításának az igénye volt, a "keresztény-nemzeti gondolat" jegyében.

A tudomány dominánsan jobboldali jellege bizonyos magyarázatot igényel. A két forradalom sokkhatásán, a sokféle ígében való csalódottságon, elemi, egyéni egzisztenciális érdeken kívül az "együttműködő" tudomány kiformalásában jelentős szerepe lehetett néhány nagyobb formátumu "értelmiségi politikusnak", akik jó érzékkel rendelkeztek ahhoz, hogy a jelentősebb gondolkodók vagy tudósok egy részét a rendszer politikai-ideológiai szolgálatába állítsák, esetleg a szkeptikus támogató pozíciójába hozzák. Mindenesetre e sokféle tényező együttthatása következtében a jobboldalnak lett olyan "ügye", amelynek érdekében kisebb-nagyobb nézetkülönbségektől eltekinthetett.

A baloldali mozgalmakat - az illegális kommunistáktól a haladó polgári ellenzékiig - egyesithette volna legalább az antifasizmus és a polgári demokratikus átalakulás igenlése. Ugyanez áll a progresszív gondolatra is. Az egység azonban tartósan egyik mezőben sem jött létre. E megosztottság ténye és okai a magyar történetírás és szociológia gyötrő kérdései közé tartoznak. A feltárt okok között szerepel /a baloldal fizikai meggyengülésén kívül/ a forradalom bukása okozta ideológiai válság; a nemzetközi helyzetben való eltérő orientálódás, s ezen belül a Szovjetunió szerepének ellentétes megítélése; a kommunista párt változóan, de néhány döntő pillanatban egyértelműen szektás állásfoglalása; a szociáldemokrácia gyakran megalkuvó politikája; a "hagyományos baloldallal" és a jobboldallal szemben "harmadik

utat" kereső "népi" és az "urbánus" progresszió szembekerülése az elsőben bujkáló /olykor a jobboldali radikalizmussal érintkező fajelméleti beütésektől sem mentes/ "parasztmitológia", a másodikban megjelenő elitizmus miatt; egészében a kurzus minden viszonylatot bemocskoló, eltorzító és a tisztánlátást nehezítő antiszemita alapjellege.

Ezekhez - s még jó néhány hasonló, többé-kevésbé jól ismert okhoz - szeretnék egy általánosabb, mögöttes megfontolást hozzáfűzni. A továbbiakban még részletesebben leírt szociálpolitikai történésekből az tűnik ki, hogy a kurzus politikája nem csak az értelmiség vonatkozásában volt ügyes. Abban is, hogy a munkásság, a szegényparasztság és a /válság után rendkívüli méretet öltő/ pauperizmus kérdéseit külön-külön kezelje, s ennek megfelelően /okként és következményként egyaránt/ a strukturális szegénység e három legnagyobb csoportját egymástól elszigetelje. Minden intézmény annak elhitése-elfogadtatása érdekében működött, mintha valóban más-más intézmények szolgálnák a különböző elnyomott osztályok vagy osztályfrakciók ügyét. Ez még idáig az "oszd meg és uralkodj" egy variánsa. Előzményei már az első világháború előtt is megtalálhatók, bár 1920 után határozottabban látszanak a választóvonalak. A meghökkentő az, hogy a hatalom végeredményben ahhoz is elég erős és taktikus volt, hogy ennek a "társadalompolitikának" a logikáját rákényszerítse mind az elnyomott osztályokra, mind pedig a baloldal egészére, a baloldali mozgalmakra, s kevés kivétellel a baloldali gondolkodókra is. Ugy tűnik, hogy ez a mélyen ható, talán egyik fél által sem pontosan felismert manőver is ott huzódott a baloldal belső konfliktusai mögött. Ez is egyik lényeges oka lehetett annak, hogy végül is nem voltak képesek megegyezni valamilyen cselekvési alapot jelentő minimumprogramban sem, s hogy egymást jobban gyengítették, mint magát a rendszert.

A hatalmi stratégia ilyen értelmezésében érthető, hogy a továbbiakban miért e hármas tagolásban - munkásság, pauperizmus, parasztság - vázolom fel a szociális töltésű mozgalmak, gondolatok és történések összefüggéseit.

3.1 A munkásság és a szociálpolitika

A munkásság kiszolgáltatottsága és létbizonytalansága, a munkások jelentős részénél a szűk létminimumot is alig biztosító bérek a fehérterror és az ezt követő súlyos elnyomás ellenére felélesztették a munkásmozgalmat. Legálissá csak a szociáldemokrata párt és a szakszervezetek váltak. A kommunista párt 1944-ig folyamatosan illegalitásban volt - bár különböző legális lehetőségeket felhasználva is igyekezett hatását érvényesíteni.

A létében fenyegetett, frakcióharcok által gyengített kommunista mozgalom ideológusai nem dolgoztak ki önálló szociálpolitikai programot vagy a jövőre vonatkozó elvrendszert. Ennek nemcsak a fenyegetettség és a gyakorlattól való elzártság az oka. Az is magyarázza szociálpolitikai elméleti munkájuk gyengeségét, hogy csak teljes társadalmi átalakulásban, forradalomban gondolkodtak. Mély meggyőződésük volt /és maradt akkor is, amikor 1948-ban lényegében egyedül kezdték irányítani az országot/, hogy a termelőeszközök köztulajdonba vételével s az erre épülő teljes foglalkoztatással minden társadalmi probléma, ezen belül a szegénység is automatikusan és gyorsan megszűnik. Ezért nem is tartották érdemesnek a részletekkel foglalkozni. Sőt igen gyakran "reformizmussal" vádolták a helyzet valamelyes jobbításáért, a társadalombiztosítási törvényekért vagy a munkakörülmények javításáért küzdő szociáldemokráciát.

A szociáldemokrácia ugyanakkor legalitása megtartásáért és a lehetséges reformok kicsikarásáért küzdött. Ehhez elég volt a klasszikus tanokra és külföldi mintákra támaszkodnia. Így is impozáns tényfeltáró és propagandisztikus irodalmat hoztak létre - főként a munkásoktatás céljaira -, de ez nem ment túl a kor hasonló jellegű standard külföldi irodalmán. Az is igaz, hogy az adott kényszerek mellett lényegében elfogadták azt a hatalom által rájuk kényszerített logikát, hogy a szociálpolitika = munkáskérdés, s csak ritkán mentek túl ezen, általános társadalmi átalakulási program felé /noha van ilyen kísérletük is/.

A szociálpolitikai elvek tisztázásának igénye a háború utánra való felkészülés jegyében, az SZDP 1943. évi program-

tervezetében jelentkezett határozottabban. Ez a tervezet sok tekintetben a Beveridge-terv^x hatása alatt állt. A tervezet szétküldését magas színvonalu vita követte, tanusitva a szociáldemokrácia egy részének jó elméleti felkészültségét. A tervezetet azonban a háborus események azután elsodorták, s nem is került véglegesítésre.

Ami a kormányzat szociálpolitikáját illeti, a munkásság helyzetét közvetlenül a betegségi és baleseti biztosítási törvény /1927/, illetve az öregség, rokkantság, özvegyiség és árvaság esetére való kötelező biztosítási törvény /1928/ javította, noha ez utóbbi inkább ígéret volt, mint tény. /Az első nyugdíjakat a törvény alapján 1939-ben kezdték fizetni./

Ezekben a lépésekben nyilvánvalóan nagy részük volt a szakszervezeti küzdelmeknek, a szociáldemokrata sajtónak, a sztrájkoknak, olykor tömeges tüntetéseknek. Emellett a másik fontos tényező a nemzetközi nyomás, ami paradox módon az "establishment"-hez közeli eszközökkel, a tudomány közvetítésével kezdett hatni. Főként 1925 és 1935 között igyekezett a kurzus kifelé sugárzott képét megfelelően kozmetikázni a tudomány tanácsát követve: "Nagyon kívánatos az, hogy mielőbb megmutassuk e téren /mármint a szociálpolitika terén/ jószándékunkat, annál is inkább, mert a külföld a magyar szociálpolitika állását nem ismeri, és célzatosan csak azokról a visszásságokról, illetőleg nehézségekről szokott tájékozódást nyerni, amelyeket szociálpolitikánk hiányai felvetnek."⁷

Ennek a megfontolásnak az alapján cikkelyeztek be 1928-ban tíz, később még néhány törvényt főként a fiatalok, gyermekek, nők védelméről, amelyek mindegyike a Nemzetközi Munkaügyi Egyetemes Értekezlet által tervezet alakjában elfogadott nemzetközi egyezmény volt.

A munkásmozgalom helyzetét és hitelét gyengítette, hogy a konzervatív tudomány jelentős segítséget nyújtott a hatalomnak a munkásság politikai elszigetelésében. Az elszigetelést

^x Bővebben lásd Ferge Zs. - Gara J. - Horváth Á. - Szalai J. tanulmányában.

szolgáló egyik fő érv a munkásosztály felelőssé tétele a trianoni békéért. "Az ipari proletariátus a két forradalomban kezébe kerítette a politikai hatalmat, de azzal nem tudott élni ... sőt, azt a megbocsáthatatlan bűnt követte el, hogy uralmának megszilárdítása érdekében hadseregünk összeomlását előkészítette ... és kardcsapás nélkül engedte át az országot a megcsonkításnak."⁸ Az elszigetelést segítette az antiszemitizmus felhasználása is. Ezen indulatokat úgy lehetett irányítani, hogy végül is az egész "magyar munkásmozgalom a 'nemzeti társadalom', valójában a magyar nemesség és idegen hivatalnokokból alakult magyar középosztály szemében 'zsidós' színezetet vett fel".⁹

A "hivatalos" tudomány ugyanekkor általában is igen jelentős elméleti erőfeszítéseket tett, amelyeknek két sarkpontjuk volt: az állam szociálpolitikai szerepének hangsúlyozása a munkásság öngégelyével és mozgalmaival szemben, és vagy a munkáskérdés elkülönített kezelése, vagy - gyakrabban - a szociálpolitikának a munkáskérdésre való leszűkítése. Ebben a körben rokonszenvvel fogadták és kommentálták előbb az olasz fasizmus, majd a német nemzeti szocializmus "szociálpolitikáját", amelyben "minden szociálpolitikának az állam a hordozója", s amelyben "az állam szociálpolitikájának elsődleges célja a faj védelme..."¹⁰ E gondolatkör jegyében - és persze a háborus készülődések miatt - indultak "felülről" olyan kezdeményezések, mint pl. /1938-ban/ a munkások "gyermeknevelési pótlékának" bevezetése. A pótlék költségét az "osztálybéke" szellemében a munkáltatók vállalták, részben a "nemzettel szembeni kötelezettségét" teljesítő munkás jutalmazására, részben a bérkövetelések letörése érdekében.

Ezeknek a szociálpolitikuskoknak /kivált Kovrig Bélának, aki később az OTI igazgatója is lett/ jelentős szerepük volt a társadalombiztosítási törvények kidolgozásában. Ennek során /a törvények indokolásánál is, általában is/ olyan képet igyekeztek festeni, mintha az állam, a tőkésosztály és a konzervatív tudomány "maguktól", paternalizmusuktól és belátóképességüktől hajtva törekednének a munkásság helyzetének javítására, s ezen törekvéseiket a baloldal inkább gátolná, mint ösztönözné. A baloldal elnyomásával annyit el is értek, hogy szinte valameny-

nyi, a munkásságnak tett engedmény és törvény /még ha helyzetüket javította is/ közvetlenül az autoriter-konzervatív, később egyre inkább fasizálódó tudomány elméletének felelt meg. /Ennek jele pl. az, hogy soha nem fogadták el a munkanélküli segély gondolatát, vagy hogy a biztosítási rendszer javítását összekapcsolták azzal, hogy korlátozták a munkások részvételi jogát a betegbiztosító irányításában./

3.2 A szegénypolitika

A szegénység a két világháború között minden korábbinál nagyobb méreteket öltött; előbb az első világháború, majd a gazdasági válság hatására. Így alakult ki - az említett "divide et impera" elv jegyében is, a szükségletektől hajtva is - egy elkülönült szegénypolitika. A szociális közigazgatás ujonnan megjelenő szakembereinél és a jótékonyág specialistáinál ez volt a szociálpolitika lényege, vagy épp kizárólagos összetevője.

Kétségtelenül voltak gondolati törekvések a szegényügynek az osztályadalmi problematikába való beillesztésére. A szociáldemokrata sajtó hirdette a munkához, tisztos bérekhez és munkanélküli segélyhez való jogról, s elutasította a magánjótékonyt mint megoldást. "Nemcsak azért, amit Anatole France mondott a magánjótékonyaságról, hogy 'az alamizna azt is megalázza, aki adja, azt is, aki kapja', hanem azért, mert ennek a bizonytalan, kegyeskedő, hálát váró, 'arcra dolgozó' rendszernek a kora elmúlt. Ma nem kegy, hanem jog kell!"¹¹

A rendszer által elfogadott vagy megtűrt nem szocialista, de haladó szociálpolitikusok egy töredéke is élesen bírálta a rendszer szegénypolitikáját. Mindenekelőtt Hilscher Rezső az, aki szerint - az adott gyakorlattal ellentétben - "a szegényügy a szociálpolitikával merev ellentétben áll. A szociálpolitika, ha tökéletes berendezkedés, elsorvasztja, elpusztítja, feleslegessé teszi a szegényügyet ... Az a körülmény, hogy szegényügy van, hogy a szegényügyre még szükség van, az emberiség szégyene." Szemben állva a kurzus egész szociálpolitikájával, leszögezi, hogy megfelelő szociálpolitika esetén "jótékonyaságra, amely parazitája lehet az emberi jóérzésnek, nincs szükség ..." ¹²

Az elkülönült szegényüggyel szemben a megoldást Hilscher /jó 15 évvel a Beveridge-terv előtt/ a társadalmi szolidaritáson alapuló általános társadalombiztosításban, a jogokat biztosító "társadalmi tagságban" látta.

A hivatalos szegényügy ezekről a gondolatokról nem is vett tudomást. Főbb vitái és dilemmái a következő kérdések köré csoportosultak:

a/ Állami feladat-e a szegénység enyhítése, vagy az egyházi-társadalmi jótékonyosságé? Mindkét kizárólagos álláspontnak voltak hívei. A gyakorlati végeredmény a segélyezési rendszer többszöri "korszerűsítése" után a kompromisszumos együttműködés új formája lett. Az 1927-ben kialakult "egri normát"^x 1936-ban hivatalosan "magyar normává" emelték, s elvben a városokban törvényesen kötelezővé tették. A "norma" lényege a közzadakozás. Az alamizsnát - állami szervezésben - az "adománygyűjtő hölgyek" gyűjtötték össze, s az egyház osztotta ki a nyilvántartott érdeemes szegényeknek. A rendszer előnye volt, hogy a hangsúly a korábbi "zárt", intézeti szegénygondozástól a "nyílt", otthoni körülmények közt folyó gondozásra került, s hogy igyekeztek, ha mégoly alacsony szinten is, kiszámítani és biztosítani a szegények fennmaradását biztosító jószágmennyiséget. /A szegénygondozó nővérek vitték házhoz a normában megállapított lisztet, sőt, szappant stb. Ezenfelül még minimális zsebpénzt is adtak./

Az egri, illetve magyar norma gyakorlata az elveinél is jóval kiábrándítóbb volt. Egy 1940. évi számbavétel alacsonynak ítélte mind a norma elterjedtségét /34 város vezette be/, mind színvonalát és szervezettségét.¹³ Lanyhult a gyűjtők lendülete, és folyamatosan csökkent a befolyt pénz is.

A községekben mindenféle szegénysegélyezés a városinál alacsonyabb szintű maradt. Az állami /központi/ inségsegélyek végig aránytalanul nagyobb mértékben kerültek a városokhoz. A helyi anyagi erő pedig, amire a szegénysegélyezést bizta a törvény - érthetően - fordított arányban állt a helyi szükségletekkel.

^x Lásd a Pálos Károly könyvéből közölt részletben.

Az állami politika hiányosságai miatt az egész időszak alatt jelentős maradt az önálló magánjótékonyság. Ez persze gátolta az állam rendcsináló igyekezetét, a szegénykataszter működését. Ezért a korszak vége felé a szociálpolitikusok egy része az alapidoktrinával összhangban mind erősebben sürgette, hogy az állam vegye kézbe a szegényügyet.

b/ További nagy dilemma volt, hogy egyáltalán kinek kell segélyt adni, s milyen formában. A fő nehézséget a munkanélküli segélyhez való jog hiánya okozta. A munkanélküli segély elleni konzervatív "tudományos" érvek érthetővé teszik a segélyezés nehézségeit. Az érvek ugyanis csak részben voltak gazdaságiak /a tőke vagy az állam nem bírná a költségeket¹⁴/, illetve politikaiak /ti. hogy "robbantó hatása" lehet, ha "az állam teljesíthetetlen követeléseket vállal magára"¹⁵/ . A fő ellenérv erkölcsi: a segélyezés ellenszolgáltatás nélküli, karitatív módja "nemcsak nem üdvös, de egyenesen káros, és nemzeti szempontból veszedelmes is, mert szinte ránevel a munkakerülésre"¹⁶.

Gyakorlatilag mindvégig élt egy hármas csoportosítás. Megkülönböztették a munkaképteleneket, a munkanélkülieket és a "munkakerülőket", akik "önhibájukból" nem dolgoznak. Az első két csoport még részesülhetett a köz segélyezéséből, a harmadik semmiképpen sem. Természetesen igen bonyolult volt megkülönböztetni a munkanélkülieket és a "munkakerülőket". A hivatalos tudomány nagyjából három elvet dolgozott ki, amelyeket a gyakorlat el is fogadott:

- Inségesnek segély csak ellenszolgáltatás ellenében adható. Az inségállapotból való kiemelkedéshez minden munkaalkalom indokolt.¹⁷

Igaz, volt olyan törekvés, hogy a szakképzett, de legalább a diplomás munkanélküliek szakmunkájukhoz közel eső munkát kapjanak. Ilyenek voltak az "inségmunkánál" valamivel jobban fizetett és tartalmasabb "szükségmunkák" /pl. éppen a szegénypolitikával járó megduzzadt adminisztrációban/. A kérdés azonban így sem volt megoldható, s ez is hangsúlyos mozzanatként szerepelt az általánosabb bel- és külpolitikai folyamatok eredményeként megszületett zsidótörvényekben. Az 1938. XV. tc. - "A tár-

sadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról" - után elfogadott 1939. IV. tc. - "A zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról" - a korabeli szakemberek szerint "az értelmiségi munkanélküliség megszüntetése érdekében tett hathatós kormányintézkedések között" a legfontosabb.¹⁸

- Az inségmunkának nem szabad a tőkés piaccal konkurrálnia. "Az inségmunkának olyannak kell lennie, hogy a fennálló gazdasági rendet ne veszélyeztesse", illetve hogy "sem a magánvállalkozóktól, sem a közhatósági munkaalkalmaktól ne vonja el a munkást".¹⁹ Noha nincs feltérképezve, hogy végül is milyen és mennyi inségmunkát végeztek, a korabeli dokumentumokból valószínűsíthető, hogy ebben a formában történhetett elhanyagolt városszélek rendezése, a tőke számára nem rentábilis kézműipari cikkek termelése, vagy bármilyen értelmetlen munka.

- Az inségmunka bérezése nem zavarhatja a piacot. A bérezési elveket Esztergár Lajos igyekezett rögzíteni.^x Eszerint az inségmunkás órábérére /elvben/ nem lehetett alacsonyabb a környéken szokásos legalacsonyabb napszámnál, mert akkor lenyomta volna azokat a béreket is. És természetesen nem lehetett magasabb a környéken szokásos bérnél, mert akkor mindenki az inségmunkára tódult volna. Ebből első látásra az következne, hogy az inségmunkából a kor legalacsonyabb színvonalán ugyan, de meg lehetett élni. A valóságban nem ez volt a helyzet. Maguk a bérek gyakran messze a napszámbér alatt maradtak. A nagyobb baj azonban az volt, hogy inségmunka sem volt elég: egy-egy inségmunkahelyet több ember, illetve család között osztottak meg. Mind pécsi, mind budapesti források arról szólnak, hogy havi 10 vagy 12 munkanapban maximálták az inségmunka lehetőségét. Az inségek megfelelő kordában tartása érdekében e csekély keresmény egy részét sem pénzben, hanem természetben vagy utalványban adták ki.

A "munkakerülő" érdemtelenek a szociálpolitika gyűlöletének tárgyai voltak. Velük szemben nemcsak a segély és koldu-

^x Lásd kötetünkben Esztergár Lajos előadását.

lási engedély megtagadása, de mindenféle erőszakos megtorlás jogosnak ítéltetett, s a tudomány szállította az indokot. "A vét- kes, hibás munkanélküliség a közigazgatás, közrendészet, bünte- tő és erkölcsi rendészet feladatai közé tartozik." Erre való in- tézmények a "dologházak, foglalkoztató műhelyek, javítóintézetek, kényszernevelés stb."²⁰ A hivatalos szociálpolitikának persze nem voltak különösebb aggályai az "önhibából munkakerülők" meg- határozásánál. Noha nem hivatkoztak az angol szegényjogra, az un. "worktestet" alkalmazták. Aki ugyanis elfogadta az inségmun- kát, annak összes embertelen és megalázó feltételével, az "ér- demes" lett, aki nem, az érdemtelen. Egyébként erkölcsi, politi- kai vagy faji okból is lehetett érdemtelenné válni. Definíció szerint érdemtelenek, tehát a közsegélyre jogosultak jegyzékébe sem felvehetők voltak a cigányok.²¹

c/ Fontos elvi kérdés volt a jogosultság alapja. Egyes rendelkezések óvatlanul használtak olyan kifejezéseket, mint a szükölködők "igénye" vagy "jogosultsága", illetve a város vagy község "kötelezettsége". A kérdés körül roppant szenvedélyes po- litikai és tudományos viták folytak, mert egyesek veszélyesnek tartották "az igény kihangsúlyozását", félvén, hogy "az érvénye- sithető jogigény fegyvert ad az inségesek kezébe".²² Az ellen- érveknek lett igazuk, a végrehajtási utasítások óvatosabbak vol- tak, mint az alaprendelkezések. Így a segélyezés egyetlen for- mája sem vált alanyi joggá.

Jogosultság nélkül, szükös forrásokkal nehéz volt a pa- piron vállalt célokat teljesíteni. Ezért részben a forrásokat igyekeztek bővíteni különféle kampányszerű, propagandisztikus akciókkal, részben mindig visszatértek az "ultima ratio"-hoz, a kolduláshoz, amit sokféle habozás után 1936-ban hivatalosan en- gedélyeztek az "érdemes" szegények számára. /Csak a községekben lehetett koldulási engedélyt kérni. A városokban elvileg a ma- gyar norma segítette a szegényeket./

d/ A fentiek szerint /és a részletek még hosszan sorol- hatók/ aprólékosan szabályozták, hogy ki milyen formában, mi- lyen eljárásokkal kaphat egyáltalán valamilyen segélyt. Ám az e fejezetben hivatkozott tudományos munkák és jogszabályok kö-

zül egyetlen egy sem foglalkozott azzal, hogy mi lenne a kielégítendő szükségletek mértéke és köre, mennyi lenne a létminimum, amit időnként mérceként emlegettek. Így tételes rendelkezések sehol sem határozták meg, hogy mi az a támogatás, melyet a községeknek a közellátásba vettek részére nyújtani kell.²³

A "rászorultság" szigorú hierarchiája és az érdemtelen-ség rugalmas kategóriája végülis bárkit bármikor kizárhatott a segélyezésből. A valóságban erre is ritkán volt szükség. A segélyezés szervezete olyan gyenge, alapjai olyan szűkösek maradtak, hogy a szegények tulnyomó része el sem jutott, illetve sok okból nem fordult az illetékesekhez.

Összefoglalva: a korszak egész szegénypolitikája felülről indult ki, s a megosztó és elnyomó paternalizmus jegyében működött. Az elkülönült szegénypolitika elveinek és gyakorlatának kidolgozásában jelentős szerepet játszott a konzervatív tudomány. A progresszió nem ismerte el a "szegényügy" elkülönítésének létjogosultságát. Támadta a megalázó szegénypolitikát, de nem javítani, hanem - mint ilyent - megszüntetni akarta volna /munkanélküli segéllyel, a jogosultságok szélesítésével, munkaalkalom teremtéssel és persze földreformmal/.

3.3 A parasztság, mezőgazdasági szegénység

A mezőgazdasági népesség nyomorát csak a radikális földreform enyhithette volna. Ennek retorikáját a hatalom kisajátította, gyakorlatra azonban nem szánta el magát. Az 1920. évi törvény a "helyesebb birtokmegosztás előmozdítására" a jogosultak kis hányadának, csupán kb. 300 ezer földnélkülinek és törpebirtokosnak juttatott átlagosan kb. 1,5 hektárt - ami a szűkös megélhetést sem biztosíthatta.

A falusi szegénység helyzete így e reform nyomán alig változott, a világválságot követően pedig rohamosan romlott. A tarthatatlan helyzet hatására a huszas évek végén lassan megindult a mozgás, de először nem "alulról", hanem "kivülről", s nem mozgalom formájában, amit a politikai elnyomás lehetetlenné tett, hanem "irodalmi vonalon, a falukutatás mozgalmában"²⁴.

Ez az irodalmi mozgalom sem volt azonban politikailag egyértelmű.

Az induláskor zömmel középosztálybeli, jószándéku, a népnyomorán sajnálkozó, romantikus, parasztmitológiát valló, a fajelmélettől sem védett fiatalok tartoztak ide. Egy részük egyértelműen az autoriter, katolikus, fasisztoid ideológia hive volt, amint ezt a következő kulcsmondat mutatja: "Aki erős Nagy-Magyarországot akar, annak egyoldalú osztálypolitikát kell csinálni - a szegénység egyoldalú osztálypolitikáját, de az alsóbb osztályok nélkül."²⁵

A fenti sorok szerzője, Oláh György /az egyébként kiváló intellektusu Matolcsy Mátyással együtt/ később a nyilas mozgalom tagja és ideológusa lett. Ez az ideológiai szárny készítette elő a rendszer második földreform-kísérletét, az 1920. évinél is fontolva haladóbb 1936. évi "telepítési" törvényt, amely 25 év alatt szándékozott 420 ezer holdon kisbirtokot, illetve kisbirtokteremtést teremteni. És részben ugyanezek dolgozták ki az "igazi" megoldás elméletét, azt ti. hogy a zsidóbirtokok elkobzása megoldhatja a földkérdést. /Mint hogy összesen 0,7 millió kh. zsidóbirtok volt, s 1945-ben 5 millió kh. felosztása sem elégitette ki az igényeket, e megoldás szociáldemagógiája nyilvánvaló./

A falukutatók másik szárnya azonban valóban pótolta a hiányzó statisztikát, szociológiát. Világossá tették, hogy a parasztság politikai szabadsága és földreform nélkül a falusi szegénységen nem lehet változtatni. Nagy hatással mozgósították a közvélemény legalább egy részét. E szociográfusok könyveit nem egyszer betiltották, őket magukat bíróság elé állították. Politikára való hatásuk azonban végeredményben csak ott mutatkozott, ahol diagnózisuk egybeesett a hatalom gondjaival. Ilyen típusú kérdés volt az "egyke", azaz a népességfogyás réme, és a falu egézségügye.

Az ország, ezen belül a falu súlyos egészségügyi helyzete 1920-tól kezdődően visszatérő téma volt. A magas csecsemő- és tbc. halálozásra, egyes /pl. tifusz-/ járványokra, az alacsony és területileg egyenlőtlen orvosellátásra vonatkozó adatok, ismeretek szaporodtak, és ezek nyomán élénkült az orvostár-

sadalom riasztó, a hatalom tevékenységét sürgető szava. A kiegyezés utáni időszakhoz hasonlóan ismét az egészségügy tűnik az egyetlen olyan területnek, amelyen a hivatalosan elfogadott és szakmailag kiváló szakemberek jelentős politikai hatást és szociális eredményeket tudtak elérni - súlyosabb politikai kockázat vagy kompromisszumok nélkül. Egyetlen politikai engedmény vehető ki /amit egyébként a szóban forgó orvosok egy része belső meggyőződésből is vállalhatott/. Ez pedig a falusi egészségügynek adott abszolút prioritás. A falura helyezett hangsúly bizonyos mértékben jogos volt, mert átlagosan a városok egészségügyi ellátottsága valóban jobb volt a falusinál. Ezen belül a munkáslakta peremvárosrészek vagy a szakképzetlen munkások helyzete a faluéhoz volt hasonló. Így a falunak adott elsőbbséget a munkássággal szembeni ellenérzés, illetve a faji színezetű parasztmitosz is motiválta. A szocialista orvosok igyekeztek felhívni a figyelmet a munkásság egészségügyi nyomorára, de jóval kevesebb sikert értek el a hivatalosság megmozdításában, mint a falusi egészségpolitikusok. E fenntartás ellenére kétségtelen, hogy a falusi egészségügyi ellátás színvonala a huszas évek elején türhetetlenül alacsony, javítása feltétlenül indokolt volt.

1925-ben - a Rockefeller Alapítvány segítségével - megalapították az Országos Közegészségügyi Intézetet, amely fennállása során /1945-ig/ igen sokat tett országosan a járványügy, a tisztiorvosképzés, a gyógyszerellenőrzés fejlesztéséért. Kifejezetten a falu helyzetét javította az egészséges ivóvizellátás biztosítása a falvakban /kutfurások/, valamint a zöldkeresztes hálózat kiépítése.²⁶ A zöldkeresztes munka középpontjában egyfelől a falu általános higiéniája, másfelől a falusi szegénység állt. A kutfurások, falusi egészségházak, orvoslakások építése az első funkcióhoz tartozott. A második funkció jegyében szervezték meg például a zöldkeresztes cukor- és tejakciót, melynek keretében szegény sorsu gyermekes családoknak vagy terhes anyáknak adtak ingyen tejet, cukrot.

Sokkal kevesebb történt a mezőgazdasági népesség, illetve szegénység szociális jogainak bővítésében, társadalombiztosítási ellátásának javításában. Mint korábban, most is elkülönítve kezelték az iparban és a mezőgazdaságban dolgozókat. Végülis

közel tíz évvel a munkásbiztosítási intézkedések után vezették be előbb a gazdatisztek öregségi, rokkantsági és baleseti biztosítását /1936/, majd közvetlenül a háboru előtt a gazdasági munkavállalók öregségi biztosítását /1938/ és özvegyeik járadékát /1939/. E biztosításoknál mind a feltételek, mind a juttatási szintek rosszabbak voltak az ipari munkásbiztosításnál. /A betegségi biztosítás sem valósult meg./ A falusi szegénység zöme - napszámosok, törpebirtokosok - továbbra is kimaradt mindenféle biztosításból.

Mint hogy a falusi nyomoron nem sokat segítettek sem a szükkeblü földreformok, sem a szegénypolitika, a szociális közgazgatási szakemberek új elvrendszert dolgoztak ki a helyzet javítására, az ún. "produktív szociálpolitikát".

A "produktív szociálpolitika" lényege az, hogy az improduktív, vissza nem térülő és a segélyezettet nem segítő inségnyhítás helyett produktív módon kell a családokat a nyomorból kiemelni, a "szociális állam" lényegének megfelelően. Ennek megfelelően a segítségnyújtás elvei közt megtalálható, többek között: a keresztény gondolat, amely vallási és erkölcsi kategóriákhoz /szorgalom, munkaképesség, erkölcsös magánélet, vallássosság/ köti a segítséget; a nemzeti és faji gondolat, amely szerint legalább négy gyermek kell az igény elismeréséhez, mert ez jelzi a "fajtával szemben fennálló minimális köteleesség teljesítését", és markánsan jelen van az állam szerepe: az állam, illetve képviselői döntenek el, nem jogosultság, hanem a fentiek szerinti érdemesség alapján, hogy ki részesülhet a házépítéshez vagy/és kistermelői egzisztencia felépítéséhez szükséges hitelekkel, és rendszeresen ellenőrzik is a juttatottak életvitelét. /A hiteleket az 1940-ben létrehozott Országos Népi és Családvédelmi Alap nyújtotta, amely a korábbi helyi inségadók központosításából és adományokból táplálkozott./ Részben a háboru, részben az alapok szükössége miatt a "produktív szociálpolitika" működésének négy éve alatt a többszázezer rászorultból néhány tízezernek tudott kisebb-nagyobb kölcsönt adni. A program célja egészében nem volt több, mint az, hogy az adott társadalmi intézmények, mindenekelőtt a nagybirtok fenntartása mellett minimális megélhetéshez juttassa a szegény népesség egy töredékét.

Ugyanakkor frazeológiájával és kiválasztási módszereivel egy sor káros értéket terjesztett, a megsegítetteknél jóval szélesebb körben. Káros volt konzervatív és fajelméleti értékek terjesztése, a szegénykérdés és a zsidókérdés összekötése, az önkényalapú szociálpolitika törvényes szintre emelése, a megoldási lehetőség látszatának keltése, s mindennekfelett a szegények kordában tartása, a mozgalmak guzsbakötése - hiszen a "bomlasztó" erők semmit sem kaphattak. Mindezért érthető, hogy a baloldal többé-kevésbé élesen elhatárolta magát a produktív szociálpolitikától is. A népi írók, szociográfusok közül többeket felkértek pl. arra, hogy megyei szociális felügyelőként működjenek, ezt azonban /Szabó Zoltán kivételével/ valamennyien visszautasították.

A tudomány két világháború közötti működésének mérlege nagyjából a következő: a meggyengült progresszió /valószínűleg - részben legalábbis - a hatalom kvázi-intencionális működésének hatására/ tovább frakcionálódott, a mozgalmak pedig gyengék és fenyegetettek maradtak. Baloldali parasztmozgalom létre sem jött. A baloldali gondolat főként közvetve, a jobboldali tudományon keresztül hatott. A baloldali gondolat retorikájának egy részét ugyanis mind a munkás-, mind a parasztkérdésben az establishment tudománya és a hatalom kisajátította. Az engedelmeket azután - a társadalombiztosításban, a korlátozott földosztásoknál stb. - úgy állították be, mintha mindez a baloldal nélkül is végbement volna a paternalista állam és az osztálybékére törekvő megértő uralkodó osztály jóvoltából.

Valójában a baloldal globális, strukturális szemléletét, amely a szegénység felszámolását radikális strukturális reformokhoz - földreformhoz, munkalehetőséghez, általános társadalombiztosításhoz - kötötte, a "hivatalos" tudomány szétszabdalta. Így létrejött a szociálpolitikát a munkáskérdéssel azonosító közgazdasági alapú elmélet egyfelől, a szociálpolitikát a szegénykérdéssel azonosító szociális közigazgatási alapú elmélet másfelől.

4. 1957-1977: A szociálpolitika csendes feltámadása Elmélet és gyakorlat szétválása

Az 1949 és 1956 közötti időszak az önálló gazdaságpolitikát és az önálló szociálpolitikát egyaránt elsorvasztotta, az ismert következményekkel. Az 1956. évi válság után az életkörülmények fokozatosan, megszakítás nélkül javultak. /Lásd 2. táblázat./ Ezt a gazdaság jobb működése, az elosztható források bővülése tette lehetővé, látszólag szinte automatikusan. A gazdaság felélédeése a maga részéről a gazdaságpolitika új vágányra állításának, az 1968-ban bevezetett gazdasági reformnak köszönhető. A bővülő forrásokat a hatalom tudatosan használta fel a lakossági szükségletek jobb kielégítésére. Már az 1956. decemberi párt-határozat deklarálta, hogy a gazdaságpolitikában elsődleges szempont kell hogy legyen "a dolgozók életszínvonalának fokozatos emelése". Ezt a tudatos elszánást néhány /igen kis számú/ párt-dokumentum időről-időre megerősítette. Szinte a reformmal egyidejűleg, 1967-ben jött létre az Országos Tervhivatal égisze alatt a Munkaerő és Életszínvonal Távlati Tervezési Bizottság /MÉB/, amelyben számos kutatót is részvételre kértek fel. Már az első munkaszakaszban foglalkoztak - többek között - a jövedelmek szerkezetén belül a társadalmi juttatások kérdésével is, az alacsony jövedelműek helyzetével is /anélkül, hogy ez mint a "szegénység" kérdése fogalmazódott volna meg/.²⁷ A szociális vonzatu tudatos lépések egy része az 1968-as gazdasági reform után a bérolló tulságos szétnyílásánál, a "piaci veszteségeknek" az ellensúlyozását szolgálta. Ilyenek voltak pl. a nehéz-iparnak vagy más "piac-távoli" ágazatoknak, az oktatásnak, az egészségügynek adott rendkívüli béremelések vagy bérpreferenciák; a bérminimum bevezetése - igaz, 1984. januárig roppant alacsony szinten; a veszteséges vállalatok támogatása; átlagbér-szabályozás a teljes foglalkoztatás érdekében; áremelés esetén egységes összegű árkompenzálások; az alacsony nyugdíjak rendszeresebb, a többiek kismértékű emelése. Hasonlóképpen fontos lépés volt az ötvenes évek társadalommegosztó politikájának fokozatos korrekciója, a "beépített" politikai diszkriminációs elemek lassu ki-küszöbölése. S végül - de nem utolsósorban - feltétlenül pozi-

2. táblázat

A lakosság jövedelmi és lakáshelyzetének összefoglaló adatai
1950-1982

Időszak	1 főre jutó nemzeti jövedelem reálértéke	1 munkás-alkalmazotti keresőre jutó reálbér	1 főre jutó reáljövedelem	100 lakásból fürdőszobás	100 lakószobára jutó lakosok száma
	indexei /a periódus első éve=100/			a periódus első évében	
1950-1955	125	105	115	10 ^{a/}	259 ^{a/}
1955-1960	123	<u>147</u>	134	-	264
1960-1965	120	109	117	17	236
1965-1970	136	119	<u>135</u>	-	-
1970-1975	133	118	125	32	199
1975-1980	115	104	109	-	-
1980-1982	105	100	103	61	151
1950-1982	434	345	243		

a/ 1949-re vonatkozó adat.

Forrás: A lakosság jövedelme, társadalombiztosítás, családpolitika. KSH 1982, illetve KSH évkönyvek.

tív fejleménynek tekinthető, hogy a szegénység jelentős csökkenése nem önálló szegénypolitikával történt. A legfőbb eszköz a munkahelyteremtés, s ezzel a teljes /ha úgy tetszik, tul-/ foglalkoztatás kialakítása volt. További tényezőknek tekinthető a nyugdíjrendszer és egyéb jogosultságok kiterjesztése, az alacsony bérek átlagnál gyorsabb emelése stb. Mindezzel a jövedelmi egyenlőtlenségek - ha nem is megszakítás nélkül - fokozatosan csökkentek. /Lásd 3. táblázat./

3. táblázat

A népesség meghatározott relatív jövedelmi szintek alatt
élő hányadának alakulása
1962-1977

Év	Az 1 főre számított havi jövedelem átlaga, nominálérték /Ft/	A népességből az átlag-jövedelem			
		100	75	66	50
		százaléka alatt élt /%/			
1962	823	57	34	25	10
1967	1 138	44	29	20	10
1972	1 586	57	31	21	9
1977	2 333	41	26	16	5

Forrás: A KSH jövedelmi felméréseinek publikált kötetei.

E lépések előkészítésénél, a prioritások kijelölésénél, a hatások lemérésénél a politikának szüksége volt megfelelő társadalmi információkra. Az "ötvenes évek" ismert kísérőjelensége volt a társadalmi gondolat elfojtása, bénultsága. Ezzel párosult a társadalomkutatás, a társadalomstatisztika rendkívüli mértékű visszaszorulása. A társadalomvezetésnek ekkor nem volt szüksége visszajelzésekre, hiszen szinte definíciószerűen jellemezte a tények önkényes kezelése.

Ez a helyzet 1957-től kezdett oldódni a történelemtudományban, a közgazdaságtudományban s az általunk tárgyalt területen is. A témánk szempontjából lényeges információkat az akkor még nem létező szociológia vagy szociográfia helyett a statisztika kezdte gyűjteni. Így - többek között - 1958 óta öt évenként rendszeressé váltak a jövedelemeloszlási statisztikák. 1962-től megindultak a társadalmi rétegződési mobilitási vizsgálatok. Bővült a háztartásstatisztikai adatszolgáltatás, szaporodtak az életkörülmények egy-egy oldalát, a lakáshelyzetet, az egészségügyet megvilágító adatgyűjtések. Megindult a lakosság körében a gazdasági-politikai közvéleménykutatás. Mindezek rendszeresen nyilvánosságra kerültek, éppugy, mint a társadalombiztosítás adatgyűjtései. A hatvanas évek közepétől azután "saját színeiben" megjelent a szociológia is.

A társadalomkutatás fellendülését a politika nem csak "tűrte", hanem "támogatta", igényelte is. Egyes területeken - pl. a gazdaságpolitikában, a kulturpolitikában - egészen nyilvánvaló ebben az időben politika és tudomány együttműködésének hatása. A szociálpolitikában azonban a tudomány gyakorlati felhasználása kevésbé egyértelmű. Nem állítható ugyanis, hogy a megtett lépések szervesen illeszkedtek volna valamilyen elvileg kiérlelt szociálpolitikába. Ezt a hiányt az említett MÉB munkálatok sem pótolták. Nem tisztázódtak sem az elosztási elvek, sem a szociálpolitikának a gazdasághoz és gazdaságpolitikához való viszonya. A korábbi szocializmus-képből következő, a voltaképpeni szociálpolitikai /illetve társadalompolitikai/ szempontokat is érvényesíteni kívánó, azaz az önálló szociálpolitikát "főlöszlegessé tevő" gazdaságpolitika szellemében fogant lépések gyakran fékeztek a gazdaság fejlődését /tulzott bérszabályozás, tulságosan könnyen adott termelési támogatások/. Ezt épp az magyarázza, hogy az önálló szociálpolitika hiányának terheit közvetlenül a gazdaságnak kellett viselnie - ismét adekvát elméleti alátámasztás nélkül. Így azután a gazdaság szószólói mind elégedetlenebbek lettek e "szociálpolitikával", miközben az önálló szociálpolitika tulajdonképpen nem is létezett.

A probléma lényege az, hogy a gazdasági reform a korábbi gazdaságpolitika mélyreható bírálóira épült, s sok tekintetben

az 1950 körüli időszak gyakorlatával való tudatos és gyökeres szakítást jelentett. De, mint ismeretes, a reform következetes végigvitele - különös tekintettel társadalompolitikai konzekvenciáira - számos ponton erős érdekekbe és/vagy a szocialista értékrend szerves részének tekintett értékekbe ütközött, ami máig is megoldatlan és vitatott problémákat állított előtérbe. Ezzel függ össze az is, hogy a szociálpolitikában a hivatalos átértékelés és szakítás nem történt meg, noha a szervezeti és tartalmi torzulások voltak akkorák, mint a gazdaságban. Az adott feltételek között ugyan így is jelentős - ha számos problémától nem is mentes - fejlődés mehetett végbe. /Épp ez takarhatta el a mélyen rejlő problémákat./ Ám a husz évig tartó jelentős növekedési folyamat során így elmélet, deklarált politika és gyakorlat szokatlan mértékben szétváltak. E jelenség nem ritka. Általában azonban arról van szó, hogy a tényleges eredmények maradnak el az elméletileg vagy politikailag kívánatosnak deklarált céloktól. A vizsgált időszakban viszont szinte fordított volt a helyzet. A gyakorlat előbbre tartott, mint a társadalompolitika vagy szociálpolitika elmélete. S a dolgok haladtak önálló mozgalmak, érdekmozgások nélkül is, amelyek keretei akkor még alig léteztek. Ennek a gyenge elméleti és demokratikus politikai alapozásnak a hátulütői csak a gazdasági és a társadalmi-szociális fejlődés megtorpanásával váltak nyilvánvalóvá. Addig úgy tűnhetett - és ez ennek a husz évnek a jellemzője -, hogy jól fejlődő gazdaság mellett néhány gazdaságkorlátozó és néhány korrekciós intézkedéssel, önálló szociálpolitika nélkül is folyamatosan javítható a lakosság helyzete, csökkenthető a szegénység, az egyenlőtlenség. 1978 után azonban kitüntek a feltételezés gyengéi.

5. A gazdaságilag nehezedő időszak: 1978-tól máig

1978 és 1983 között a nemzeti jövedelem növekedése lelassult, a külföldi eladósodás terhei nőttek, s a fizetési kötelezettségek a cserearányok romlása miatt egyre nehezebben voltak teljesíthetők. Így előbb a lakosság helyzetét közvetlenül kevésbé érintő makroszintű átcsoportosításokra /főként a beruházási

arány csökkentésére/ és néhány államigazgatási takarékosági intézkedésre /pl. magáncélra is használható szolgálati gépkocsik számának csökkentése/ került sor.

Mindez azonban kevésnek bizonyult. S ekkor tűnt ki, hogy a szociálpolitikának nincs kidolgozott elvrendszere, ami segíthetne a ma szükséges kompromisszumok megkötésében úgy, hogy a hosszú távu társadalmi értékek ne szenvedjenek túl nagy sérelmet. Az is világossá vált, hogy - valószínűleg - szükség lenne az ötvenes évek elején elsorvasztott, azóta csak "spontánul" és szétszórta burjánzó szociálpolitika egységesebb szervezetére.

A kormány ebben a helyzetben a korábinál is jobban kezdte igényelni a tudomány segítségét. Újabb ösztönzést kaptak a szociális problémákra, a szegénységre, illetve az objektív relatív deprivációra irányuló kutatások.²⁸ Megindultak a hosszabb távu társadalmi folyamatokat feltáró kutatások, amelyek elsősorban a mobilitás lelassulásának következményeit, a társadalmi előnyök és hátrányok generációk közti átadásának változásait vizsgálják.²⁹

Közvetlenebbül van hivatva a gyakorlatot szolgálni az a négyéves szociálpolitikai kutatási program, amelyet a kormány a Magyar Tudományos Akadémiára bízott. E program célja a szociálpolitika működési mechanizmusainak, hiányosságainak bemutatása, s főként a hiányzó távlati szociálpolitikai koncepció alapelveinek kidolgozása. Ugyanezen kutatás feladata a szociálpolitika irányítási, illetve szervezetrendszerére vonatkozó javaslat átgondolása.^x

Hasonlóan gyakorlati célt kívánnak szolgálni az ugyancsak központilag szorgalmazott létminimum-, illetve társadalmi minimum-számítások. /A Központi Statisztikai Hivatal, illetve a Szakszervezetek Elméleti Kutatóintézete már korábban is végzett ilyen számításokat, ezek azonban nem hatottak a gyakorlatra./ A "gyakorlati cél" persze többféle lehet. A politika szorítkozhat annak nyomon követésére, hogy mely csoportok és milyen a-

^x Lásd ehhez a Szociálpolitikai Értesítő 1983. évi 2. számát.

rányban, mértékben maradnak a rögzített minimum alatt. Ez azonban kevésbé valószínű változat. Ha ugyanis a szegénység ténye és mértéke a politika ügyévé vált, akkor mindenképpen cselekvésre ösztönző. A cselekvés ismét legalább két alapmodell között választhat. Az első a mai fejlett tőkés országok egy részének többé-kevésbé következetes gyakorlata. Lényege az, hogy az állam az elsődleges, illetve a központi ujraelosztás után avatkozik be a helyzetbe. A módszer rendszerint az, hogy akiknél - egyéni jövedelembevallásuk alapján - a rögzített létminimumhoz képest jövedelmi hiány van, azoknak a különbözetet vagy annak egy részét szelektív módon, a rászorultság igazolása /és esetleg környezettanulmány/ alapján kifizetik. A kifizetés egyébként ma már általában nem egyéni elbírálás alapján, hanem alanyi jogon történik. /Az eljárás Magyarországon is létezik, a tanácsi segélyezésnél alkalmazzák. A segélyek azonban - az öregségi, a nevelési és a többi segély is - nem alanyi jogon járnak, hanem egyéni elbírálás alapján./

A másik lehetőség - amelyre sehol sincs még precedens, bár egyes skandináv országok igen közel állnak ehhez - a minimumszint előzetes biztosítása, lényegében univerzális alapon. Ez látszólag egyszerűen megoldható. "Csupán" az szükséges hozzá, hogy a bérminimum is, a különböző szociális jövedelmek /nyugdíj, családi pótlék/ minimuma is elérje a megfelelő szintet. /A minimumszintek természetesen a család nagyságához és összetételéhez igazodnak, azaz nem egy főre jutó jövedelmet jelentenek. A megfelelő minimumszintek elérése és karbantartása pedig mindenképp a ma rendelkezésre állónál jóval több forrást igényel - jó néhány technikai részlet tisztázásán kívül./

Éppen a források szűkössége készíthet az elsőnek említett módszer erősítésére. A magunk részéről a második utat tartanánk kívánatosnak - átmenetileg kombinálva az első módszerrel.

A szelektivitás problémájára még röviden visszatérek. Megemlítendő azonban a létminimum-számítások egy általánosabb, elméleti-módszertani problémája is. Közismert, hogy a létminimum nem időtlen és objektív kategória. Társadalmilag és törté-

nelmileg változó, és "egzakt" módon, azaz megkérdőjelezhetetlen pontossággal nem számítható ki. Más szavakkal: létminimumot nem lehet számítani - de a minimumküszöbök rögzítéséhez erre mégis szükség van. Ugyanakkor fennáll annak a veszélye, hogy a minimumszintek, ha egyszer rögzítésre kerülnek, nehezen változnak. Fogyasztói árindexhez kapcsolásuk a folytonos lemaradáson valamit segíthet. Ugyanakkor azonban a létminimum /illetőleg minimumszintek/ összezszerű rögzítése szinte sugallja azt, hogy a szegénység /azaz a "létminimum alattiság"/ abszolút kategória. Épp ezért szükséges ismételten hangsúlyozni, hogy a mai magyar társadalomban a szegénység már elsődlegesen nem a létfenntartási szint körüli abszolút szegénység /bár még ez a típusa is létezik/, hanem relatív társadalmi szegénység. És épp ezért fontos az "abszolút" minimumküszöbök folytonos szembesítése a jövedelmi egyenlőtlenségekkel: a rögzített létminimumnak nem szabad elszakadnia az átlagjövedelemtől.

A szociálpolitika tehát az érdeklődés középpontjába került, s a nehezedő helyzetben a szegénység is megszűnt tabutéma lenni. Ezek az új tendenciák részben már tükröződnek egy, az 1946 és 1982 közti időszakot átfogó tartalomelemzés első eredményeiben /lásd 4. táblázat/. A fejlődés kimenetele mégis bizonytalan.

Az "arany" évtizedek során az elosztható torta állandóan nőtt, a források bővültek. Ugy lehetett tehát növelni a gyengébb, rosszabb helyzetű csoportoknak jutó tortaszéleket, hogy közben azért a jobb helyzetűeknek is a korábbinál több maradt. Ma azonban a torta nem nő tovább, vagy éppen zsugorodik. Ezenközben a "szociális" szükségletek szükségképpen tovább emelkednek. Csúpan néhány fontosabb, ismert okot említve: nő a nyugdíjkorhatáron felüliek, ezen belül is a 75 évnél öregebbek aránya, akiknél különösen nagyok az egészségügyi és szociális szükségletek; a nyugdíjrendszer /és esetleg egyéb rendszerek is/ "érnek" - így pl. a ma nyugdíjba menők átlagnyugdíja szükségképpen jóval nagyobb, mint azoké, akiknek a helyére lépnek; a környezeti és egyéb ártalmak növekvően egészségkárosítóak, és a technikai fejlődés is drágítja a gyógyítást /legalábbis elvben/; a nem-ter-

4. táblázat

A Szabad Népre, illetve Népszabadságra vonatkozó néhány
szociálpolitikai tartalmu mutató

Év	Szociális vonatkozású cikkek laponkénti átlagos száma	A "szociál"	A "szegény"
		kifejezésnek és összetételeinek 100 megfigyelt cikkre számított előfordulása	
1946	3,5	22	37
1952	1,8	22	7
1958	2,9	38	6
1964	3,0	8	8
1970	3,2	56	6
1976	4,0	31	2
1982	4,4	55	1

Megjegyzés: Egyelőre csupán a próbafelmérés eredményei állnak rendelkezésre. A minta minden hatodik évben a számok 10 %-a. A fenti adatok 218 szám 706 /szociális vonatkozású/ cikkéből származnak. A minta kicsisége miatt csak tendencia jelzéséről van szó, megtehető bizonytalanságokkal. A kutatást Péteri János vezeti, akinek köszönettel tartozom az információk átadásáért.

melő infrastruktúra fejlesztésének visszafogása most termel ki robbanásszerű új szükségleteket.

A szociálpolitika távlati fejlesztésére vonatkozó elképzelések /amelyek eddig az említett program keretében kialakultak/ hangsúlyozzák a társadalmi reprodukció zavartalan biztosításának fontosságát. Ez a generációk közötti mainál méltányosabb elosztást is magában foglalja a nem-keresők javára /hiszen jelenleg a gyermekes családok, illetve az idősek helyzete rosszabb, mint a gyermeket nem nevelő keresőké/. A méltányosabb távlati elosztás éppúgy a társadalmi szolidaritás elvére épülne, mint olyan jelenlegi lépések, amelyek a stagnáló vagy szűkülő források mellett meggátolnák, hogy a helyzetromlás aránytalanul erősebben érintse a gyengébb, rosszabb helyzetű csoportokat vagy a növekvő szociális szükségletek kielégítését.

A gyakorlatban kétségkívül történnék ilyen lépések is /pl. a minimálbérek vagy a legalacsonyabb nyugdíjak növelése, a nyugdíjjárulék progresszivitásának emelése stb./. Ugyanakkor azonban a jobb pozícióju és vokálisabb csoportok, amelyek /stagnáló források mellett/ szolidarisztikusabb elosztás esetén hátrányba kerülnének, jelentős erőket mozgósítanak pozícióik megvédésére. Számos területen megjelennek régóta elfeledett konzervatív nézetek /az öröklésről, a nők funkciójáról, az elitképzésről stb./. Az ideológiailag legerősebb érv az, hogy ha a "torta szeletelése" nem a termelésben vezető szerepet játszó és leghatékonyabbnak tűnő csoportoknak kedvez, azaz nem nőnek a termelés növelésére ösztönző alapok, akkor nem várható a mai gazdasági tendenciák megfordulása, a torta újbóli növekedése. Ilyenformán a gazdasági érdeket szembeállítják a szociálpolitikai érdekekkel, s az előbbit tekintik elsődlegesnek.

Az újabb vagy tervezett kényszerlépések között több olyan van, amely ezen erősebb érdekeknek felel meg /az alacsonyabb jövedelműeket jobban sújtó áremelések; a szociális jövedelmek reálértékének csökkenése; korábban társadalmi alapokból vállalt terhek visszahárítása a magánereire/.

Noha a különböző irányú lépések pontos mérlegét még nem lehet megvonni, valószínűsíthető, hogy még ha az abszolút rossz-

szabodás a csoportok többségét érinti is, a legérzékenyebben a szegényebbeket. Minthogy náluk eleve kevesebb volt a "felesleg", még a kisebb veszteségek is érzékenyen érintik őket, a relative nagyobb veszteségek pedig az elszegényedés nehezen megfordítható folyamatait indíthatják be. Ez az eshetőség eléggé közismert. Épp ezért széles körben terjed a "szociálpolitika hatékonyságnövelésének", a források "rászorultakra" koncentrálásának gondolata. Egy ilyen lépés akarva-akaratlanul az önálló szociálpolitika helyett az önálló szegénypolitikához vezet. Márpedig az itt is elemzett multbeli tapasztalatok - számtalan külföldi tapasztalathoz hasonlóan - azt látszanak igazolni, hogy a szegénység ellen nem lehet szegénypolitikával küzdeni. Nem csak az egyénre szóló, egyéni elbírálásra épülő segélyezés bizonyult /és bizonyul külföldön újra meg újra/ kudarcnak. Ennek oka sem csupán "pszichológiai", az ti., hogy az "arcra dolgozó" rendszerek megalázóak, kiszolgáltatottságot szülnek. Ha a "rászorultságot" nem egyéni elbírálással állapítják meg, hanem a jogosultsági feltételek pontosan rögzítettek, akkor ezek a problémák a szelektív juttatásoknál is jelentős részben megoldhatók. /Igaz, ekkor is fennmarad az a hiányosság, hogy a rászorultak vagy jogosultak kisebb-nagyobb része információhiány vagy egyéb okok miatt nem veszi igénybe a lehetőséget./ Megoldhatatlan azonban a gazdasági ellenőztözés kérdése. Munkaképes egyéneknél /pl. többgyermekeseknél/ a szelektív segély feltétele nyilvánvalóan az alacsony kereset. Ha a család nagyobb erőfeszítéseket tesz és vagy a keresők számát, vagy a keresetet növelik, akkor elvesztik a segély kisebb-nagyobb részét. Ilyenformán nem fűződik érdekük ahhoz, hogy helyzetüket önerőből javítsák. A szelektív segély ördögi köre így kettős: ha emberségesek a feltételei, ellenőztözők. Ha megalázóak a feltételek és alacsony a segély, kifejleszti a "szegény" mentalitást, ami képtelenné tesz a talpraállásra és valóban beszorít a rossz helyzetbe. Ezért van az, hogy a szelektív segélyezés csak mint történelmileg átmeneti megoldás fogadható el, akkor is lehetőség szerint a legszűkebb körre szorítva.

A rászorultsági alapú segélyezés mellett a meghatározott csoportokra irányuló "pozitív diszkrimináció" sem problémamen-

tes. Csupán egy példát kiragadva: az ONCSA-típusú, egy-egy meghatározott csoportra irányuló "szegényfelsegítő" manőverek nem lehetnek hatékonyak, ha a társadalmi feltételrendszer folytonosan ujratermeli a jelenséget /munkanélküliséggel, emberhez nem méltó munkákkal, a szükségletkielégítés adott kornak megfelelő szintjét nem biztosító bérrel, rossz lakásviszonyokkal, az időskorúak elszegényesítésével vagy bármi mással/.

Ez nem jelenti azt, hogy csak hosszú távra lehet gondolkodni. A mai szegénység csökkentésével nyilván nem lehet addig várni, amíg minden feltétel megjavul. De épp e szükséghelyzetben kell különös gonddal tisztázni az elvi kérdéseket, a mai kényszerlépések és a távlati elvek közötti összefüggéseket. A megoldást valószínűleg a tiszta elvi alapokon megkötött kompromisszumok nyújthatják, amelyek kialakításában valamennyi társadalmi "partner" részt vesz. Így lehetne rögzíteni, hogy kinek, mikor, mennyi áldozatot kellene hozni, s hogy ez milyen érdekonfrontációkkal oldható meg. Azt hiszem, hogy rövid távon az elmélet lényeges feladata a kompromisszumok lehetőségeinek és korlátainak feltárása. A kompromisszumok megítélésének pedig lényeges összetevője, hogy ellentétben vagy összhangban állnak-e a jövőben kívánatos fejlődéssel.

Összefoglalva ezen utolsó szakasz sajátosságait: a hatvanas évektől meginduló társadalmi gondolkodás és kutatás mára jelentős ismeretanyagot halmozott fel; előrejutott az elméleti kérdések tisztázásában, és a társadalmi kérdések iránti érzékenysége /egyesek szerint alkalmanként túlérzékenysége/ tagadhatatlan. Ilyenformán - 1950 óta először - ismét tudományosan kutatható, sőt kutatandó kérdéssé vált a szegénység /vagy szűkösség, alacsony jövedelmek, hátrányos helyzet/ mértéke, várható tendenciái, társadalmi hatásai. Számos jel mutat arra, hogy a politikai mezőben bővül az érdekmozgások, érdekonfrontációk lehetősége, részben tradicionális, részben új keretekben. Ennek egyik fontos jele az, hogy a Társadalombiztosítási Főigazgatóság állami szervként önállósodott, leválván a szakszervezetekről. Ez a lépés bővíti a szakszervezet mozgásterét és világosabbá teszi a társadalombiztosítás jellegét.

Hogy mindezen - a politika által türt, támogatott vagy épp ösztönzött, igényelt - mozgásoknak mi lesz a hatásuk a szociálpolitikára általában, a rossz helyzetű csoportokat tekintve különösen, ez a gazdasági helyzet alakulásától is, a belső viszonyoktól is függ. Pillanatnyilag azok a tendenciák látszanak erősödni, amelyek a szegénység kezelését a hagyományosabb szegénypolitika - és ennek megfelelő gazdaságpolitika - segítségével látják célszerűnek, a források szűkösségére való tekintettel. Ez ugyanis /látszólag legalábbis/ az egyetlen módja a torta olyan ujraszeletelésének, amely az erősebb csoportoknak kedvez, s - látszólag vagy formailag - mégis nyújt némi védelmet a valóban legrosszabb helyzetű kisebbségnek.

Az e tanulmányban elemzett magyar - és az egyébként ismert külföldi - tapasztalatok fényében ezek a szelektív eszközök olyan időleges "szükséges rossznak" tekinthetők, amelyeknek a lehető leghamarabb bele kellene szervülniük az integrált szociálpolitikába, az univerzális rendszerekbe. Egy ilyen fejlődés feltétele - a források remélhető bővülése mellett - a gazdaságpolitikával egyenrangú önálló szociálpolitika kialakulása, amely viszonylag tiszta elvekkel építkezik, és a gyengébb érdekeket is módja van erőteljesen képviselni. Hogy az ebbe az irányba mutató tudományos kutatásnak lesz-e hatása, ez nem "a" tudományon mulik. Egyelőre annyi biztató jelzés van, hogy a politikai vezetés igényli az ilyen kutatásokat is.

Jegyzetek

- 1 Ez utóbbi arra vonatkozik, hogy hogyan ítéli meg a szegénységet a társadalmi értékrend. Minthogy a továbbiakban a fogalmat nem használom, ismertetését mellőzöm.
- 2 E.J. Hobsbawm: Poverty. In: International Encyclopaedia of the Social Sciences. Macmillan and Free Press. 12. köt. 398. old.
- 3 Uo. 399. és 400. old.
- 4 M. Mollat: Les pauvres au Moyen Age. Hachette 1978. 9. old. A parasztmozgalmakat Mollat is kivételként értelmezi.

- 5 Berend T. Iván: Gazdasági előretörések és lemaradások a 19. században. In: Gólyavári esték. RTV-Minerva 1984. 71. old.; ill. Berend T. Iván - Ránki György: Gazdaság és társadalom. Magvető 1974. 224-226. old.
- 6 A részletes elemzést lásd Ferge Zsuzsa: A szegénység és társadalmi kezelése. Magyarország 1870-1980. Kézirat. 1984.
- 7 Heller Farkas: Magyarország szociálpolitikája. Centrum 1923.
- 8 Uo. 208. old.
- 9 Veres Péter: A magyar társadalom válsága az új magyar irodalomban. Válasz, 1937. 12. sz.
- 10 Kovrig Béla: A nemzeti szocializmus szociálpolitikája. In: A mai magyar szociálpolitika. Budapest 1939. 124-133. old.
- 11 Propper Sándor: Új ipari forradalom. Népszava Könyvkereskedés Kiadása 1933. 77. old.
- 12 Hilscher Rezső dr.: Bevezetés a szociálpolitikába. Szövetnek Kiadás 1928. 14-15. old.
- 13 Inántsy-Papp Elemér: A magyar városok szociálpolitikai tevékenysége. Statisztikai Közlemények, 93. köt. 31. sz. 1940.
- 14 A Bethlen-kormány idején szó volt a munkanélküli segély bevezetéséről, ami végülis a GYOSZ ellenállásán bukott meg.
- 15 Balás Károly: A szociálpolitika fő kérdése. Pallas Rt. 1929. 96. old.
- 16 Ladik Gusztáv: Jóléti intézményeink. Attila nyomda Rt. 1940. 6. old.
- 17 Esztergár Lajos: Szociális közigazgatás. In: A mai magyar szociálpolitika. 155. old.
- 18 Kultsár István: Az értelmiségi munkanélküliség elleni küzdelem. In: A mai magyar szociálpolitika. 999. old.
- 19 Esztergár Lajos: A szociálpolitika tételes jogi alapja. Kultura, Pécs 1936. 436. old.
- 20 Balás Károly: i.m. 109. old.
- 21 Csizmadia Andor: A szociális gondoskodás változásai Magyarországon. Állam- és Jogtudományi Intézet 1977. 176. old.
- 22 Uo. 87-90. old.

- 23 Esztergár Lajos: Szociális közigazgatás. In: A mai magyar szociálpolitika. 446. old.
- 24 Erdei Ferenc: A magyar társadalom. In: Szárszó 1943. Dokumentumok. Kossuth Könyvkiadó 1983. 201. old.
- 25 Oláh György: 3 000 000 koldus. Magyar Jövő Rt., Miskolc 1929.
- 26 Bezerédyné - Hencz - Zalányi: Évszázados küzdelem hazánk egészségügyéért. KJK 1967. 221-222. old.
- 27 A MÉB életszínvonal-hipotéziseit, jövedelem- és szociálpolitikai koncepcióit, illetve ezek utólagos értékelését lásd Enyedi József: A jövedelem- és szociálpolitika hosszútávú tervezésének tapasztalatai /1967-1975/. Országos Tervhivatal, 1976. április. /Sokszorosítás/
- 28 Ilyen típusu kutatások folynak az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetében, a Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézetében, az MTA Szociológiai Intézetében, a Központi Statisztikai Hivatalban.
- 29 Egy korosztály életutja. MTA Szociológiai Kutató Intézete 1984.

Pa 1820

1976

B 352/623
10484



A szegényügy rendezését tárgyazó rendszabály.

1. §.

Hogy Budapest főváros-részeről valaki közsegélyben részesíthetőségét megkiváncsoltik, hogy az illető:

- teljesen vagyontalan,
- munka- és keresetképtelen és
- fővárosi illetőségű legyen, s végre
- hogy tartásra kötelezhető rokonai ne legyenek.

2. §.

A segélyezés lehet ideiglenes vagy állandó pénzbeli adomány, vagy teljes ellátás.

1

3. §.

Ideiglenes pénzbeli segélyben, azaz mindaddig, míg annak szüksége fenforog, részesíttetnek:

- oly egyének, kik huzamosb vagy súlyos betegség után testi gyengécségtől fogva korábbi keresetmódjukat nem folytathatják, míg teljesen felépülnek;
- huzamosb betegségben sinlődő egyének 12 éven aluli gyermekei, míg szüleik keresetképtelenek;
- oly egyének, kik munkaképesek volnának ugyan, de általános üzletpangás következtében munkát nem találhatnak, míg nekik ismét keresetforrás nyílik;
- nyomorék s keresetképtelen szülők gyermekei vagy minden vagyon és támasz nélkül hátramaradt árvák, kik tápdíjak fizetése mellett helyeztetnek el tápszülőknel 12 éves koruk elérteig.

Ezen ideiglenes segélyek rendszerint fél vagy egy évi időtartamra engedélyezendők; de a mennyiben a segélyezettek anyagi körülményei nem változnak, újabbi kérelmükre továbbra is megadandók.

20. §.

A koldulás és csavargás meggátlása végett még a következők rendeltetnek:

a) Minden idegen, ki munka-keresés végett a fővárosba jön, tartozik megérkezése után 24 óra alatt a rendőrségnél jelentkezni, s ott igazolni, hogy bizonyos időre elégséges élelmi költséggel el van látva, vagy foglalkozást nyert, mely esetben a rendőrségtől bizonyos időre szóló tartózkodási jegyet nyer, ellenkező esetben pedig kötött utlevéllel hazájába visszaküldetik.

b) A fővárosba érkezett idegen munkásoknak vagy más idegen egyéneknek, kik nem igazolhatják magukat, hogy elégséges élelmi költséggel el vannak látva, 24 órán túl szállást adni tilos;

c) Minden háztulajdonos vagy annak megbizottja és családfő, ki a b) pont alatt említett egyéneket befogad, köteles azokat a rendőrségnél 24 óra alatt bejelenteni.

d) A b) alatti tilalom áthágói, valamint azok, kik a c) pont alatti feljelentést elmulasztják, a rendőrség által a fővárosi szegényalap javára fizetendő s 100 frtig terjedhető pénzbírságban marasztaltatva, mely

12

bírság behajthatlanság esetében, 5 frtra egy napi fogságot számítva, a bírságösszegnek megfelelő letartóztatásra változtatik át.

21. §.

Jelen rendszabály életbeléptetésének határidejét a tanács határozza meg.

Kelt Budapesten a fővárosi törvényhatósági bizottság 1875. évi december hó 1-én és folytatólag 2-án tartott közgyűlés üléséből.

Kamermayer Károly, s. k.
polgármester.

Jelen szabályrendelet az 1876. évi augusztus hó 25-én 40,021. sz. a. kelt belügyministeri leirattal helybenhagyatott.

ZIGÁNY ZOLTÁN

A SZEGÉNYÜGY^x

Hausner Ottó, osztrák szociál-politikus és birodalmi képviselő, "Das menschliche Elend" cz. munkájában /Bécs, 1879./ igen érdekesen bizonyítja, hogy az emberi nyomor tényezői között nem az utolsó helyen áll a nyomor elhárítására szolgáló intézmények nyomorusága. Annyira áll ez a szégyenletes diagnózis, hogy akárhányszor minden idegen beavatkozás nélkül, önmagától meg-megmozdul a társadalom lelkiismerete. Az ilyen ideges, reflex-mozgásoknak szórványos jeleit mutatja mostanában a magyar társadalom s ez a tény biztat bennünket, hogy talán alkalmas időben fogunk hozzá ezekhez az általános, tájékoztató fejtegetésekhez.

Előre kell azonban bocsátanunk, hogy az imént említett önkéntes jótékonykodásokkal a véletlen alkalmosságán kívül semmi közösséget nem vindikálunk magunknak, sőt épen ellenkezőleg azt tartjuk, hogy a szegényügy ma már nem a magán jótékony-ság pietisztikus teendői közé, hanem a társadalmi politikának elsőrendű feladatai közé tartozik. E véleményünket egyfelől a szegénység mai állapotaira és másfelől keletkezésének okaira alapítjuk.

A szegénységet t.i. úgy kell felfognunk, hogy az olyan gazdasági állapot, a melyben a rendelkezésre álló javak nem fedezhetik a tényleges szükségleteket. Ha az ilyen gazdasági állapot egy-egy egész nemzet életében uralkodik, akkor ez az abszolút, vagy általános szegénység a javak teljes hiányát, vagy legalább viszonylagosan kevés voltát jelenti; ha azonban csak egyes emberek életében merül fel ez a gazdasági állapot, akkor az csupán relatív, vagy magángazdasági szegénység és azt jelen-

^x Huszadik Század, 1901. 1. sz. 50-64. old.

ti, hogy az illető társadalomban a vagyon egyenlőtlen megoszlása egyesekre nézve egzisztenciális veszedelmeket teremtett.

Már most ám vizsgáljuk meg a modern nemzetek életében jelentkező szegénységet s döntsük el, melyik fajtája az a szegénységnek? ... Talán megkímélhetjük az olvasót a hosszas bizonyítgatásoktól s feltehetjük, hogy vita nélkül elismeri mindenki a modern szegénységnek relativ jellegét. Nemcsak az a szemmel látható és sokszor kirívó ellentét igazolja ezt a feltevést, a mely a legnagyobb gazdagság, fényűzés, pazarlás szomszédságában mutatja a nyomornak megrendítő eseteit: hanem bizonyítják ezt a nemzetek termelési statisztikáinak adatai. Könnyű belátni s nem sokkal nehezebb bizonyítani, hogy a modern szegénység a vagyon egyenlőtlen megosztásának következménye.

Nem ugy áll tehát a dolog, hogy egy nagy csomó szegény ember számára nincsen a földön gunya, szállás, meg élelem; korán sem vagyunk még annyian, hogy mindnyájunkat el ne tarthatna föld-nyánk! Sőt a már felhalmozott vagyon is, meg az évről-évre megújuló jövedelmek is elégségesek volnának mindnyájunk számára. A szegénység és a gazdagság nem olyan tőlünk nem függő abszolút jelenségek, mint a tengernek árja, apálya! A szegénység nem szükségképeni következménye az ember társadalmi életének: csak a mi gazdasági és jogi rendszerünk hozta azt létre mai állapotában.

Épen ezért véljük mi azt, hogy a szegényügy napjainkban már kinőtt a charitatív gondoskodások védő szárnyai alól s a társadalmi politika legnagyobb feladatai közé tartozik. És ha valakit a fentebbi elméleti fejtegetések nem győznének meg erről: akkor csupán a szegény-kérdésnek már is igen nagy és egyre növekedő arányait említjük még fel annak bizonyítására, hogy a szegényügy rendezését ma már nem lehet a magán- és közjótékony-ság gondjaira bízni. Azok a hirlapi hangulatok s a nyomokban sántikáló jókedvű adakozások, a melyek egy-egy színesebb, vagy csak jobban beállított nyomoruság enyhítésére vannak irányozva: egyenesen elterelik a kérdés lényegéről a közfigyelmet. A magánjótékony-ság kegyeskedése elaltatja a köztudat lelkiismeretét; meggyőzik még az érzékenyebbeket is arról, hogy vannak a világon

jó emberek, a kik nem hagyják el bajában a szegényt. Pedig a kérdés nem az emberek jószívűségén fordul meg. Valamint nem az emberek gonoszúsága hozta létre a szegénységet: úgy nem is az emberek jósága szüntetheti meg azt. A magán- és közjótékonyosság tulajdonképpen csak a botránynya fekélyesedett nyomort orvosolja valamennyire; ahhoz hasonlít e tevékenység, mintha az orvostudomány csak az undorító kelevények gyógyításával foglalkoznék. Tulajdonképpen csak a vérlázító szerencsétlenségek találják meg azokat a kegyes jótévedőket: az egyszerű, normális szegénység, a mindennapi, szürke nyomor, a mely lassan ölő mérgével egész nemzetékek nagy tömegeit sorvasztja testben, lélekben, ez a milliókaru polyp, nem találja meg méltó ellenfelét. De hát szembe szállhat ezzel más, mint maga az egész társadalom? Bizony nagy küzdelem ez még a legnagyobb szervezetre, az államra nézve is: hogyné volna hát megbírhatatlan feladat a magánosok szórványos jószívűségére és az önkéntes társulások félkémunkájára nézve.

Hogy a szegényügy óriási feladatairól némileg tájékozódjunk, tekintsük végig a szegénység okainak és következményeinek hosszú és szomorú sorozatát.

A szegénység okai között a leggyakoribbak s legáltalánosabbak a következők:

a/ Egyéni okok: fiatal kor, betegség, munkaképtelenség, restség, tudatlanság, korai házasság, nagy család, pazarlás, iszákosság, szerencsejátékok. Közöttük nem egy egészen méltán az egyéni felelősség rovására irandó; de bizony akad e sorban erkölcsileg teljesen közömbös természetű ok is, pl. a fiatal kor, a betegség, a munkaképtelenség; sőt a tudatlanság, az iszákosság s a szerencsejátékok nagyon sokszor épen a szegény néposztály számára adott társadalmi helyzetnek egyenes következményei.

b/ Természeti okok: tűzvész, árvíz, jégverés, fagy, rovarok, állatbetegségek, általános terméketlenség stb. Nagy részben kívül esnek az emberi felelősség határvonalain, de magasabb intelligencia s kedvezőbb anyagi helyzet mellett kellő előrelátással lehet ellenük védekezni. Az általában lehetséges védekezések esetenkénti elmulasztása azonban nem mindig állapít-

ja meg az egyéni felelősséget, mert pl. a kárbiztosítás elmulasztása lehet olyan tudatlanságnak, pénztelenségnek stb. következménye, a melyről az illető szegény ember nem tehet.

c/ Gazdasági okok: teljes vagyontalanság, sikertelen üzérkedés, termelési és forgalmi válságok, árhullámzások, munkanélküliség, strikeok, kartelek. Ebbe a csoportba tartoznak a szegénységnek azok az általánosan és igen hathatósan működő okai, a melyek majdnem kizárólagosan a társadalom rovására irandók. Aristoteles óta Nietzscheig sok filozofus, még több közgazdasági és politikai író, pl. Süßmilch, Labruyère, Marly, Mandeville, George és a szocziálista írók légiója, igen meggyőzően bizonyítja, hogy a jelenlegi gazdasági rendszer mellett a gazdasági haladásnak szükségképeni következménye a nagytömegek szegénysége. Bármennyire távol álljunk is azoktól a messzemenő következtetésektől, a melyeket e tény megállapításából vontak le egyesek: magát azt az állítást, hogy a szervezetlen kereseti rend a vagyontalanokat a vagyonos osztályok uralma alá kerítette, nem tagadhatjuk meg. A gazdasági szabadság állapota, párosulva a tőke termelékenységének aggresszív hatalmával, a kereseti rendnek olyan anarchiáját teremtette meg, a mely a vagyontalan osztályokat a gazdasági rabszolgaság igájába hajtotta. A nagyvállalati termelésnek mai állapota a gépek alkalmazásával deklasszifikálta a tanult munkásokat; azután az energikus versenyben lebirkózta a kistőkés apró embereket s végre a raktári készletek felhalmozása útján elvonta a fogyasztót a megrendelésre dolgozó kistermelőtől. A termelésnek, a forgalomnak és a fogyasztásnak bonyolultsága a kisebb intelligenciájú és kisebb tőkés termelőt kizárta a konjunkturák szféráiból s a gazdasági fejletlenségnek térbelileg izolált zugaiba szorította vissza. Különösen romboló volt a kis emberekre nézve a gazdasági erkölcsöknek a múlt század második felében történt gyökeres átalakulása. A régebbi koroknak gazdasági törekvése - kevés kivétellel - az egyéni és családi jólét biztosítására irányult: ezek az erkölcsök azonban a XIX. század második felében már az egész világon helyet adtak a kielégithetetlen szerzési vágynak. A megállapodás nélküli vagyongyűjtés, a tőkék végnélküli halmozása, párosulva a hitelszervezetnek s a bankügynek tökéle-

tesedésével: létre hozta a személytelen tőkék kumulált működését. Ezzel aztán teljesen megszűnt a szegény és a gazdag osztályoknak még az érintkezése is. Hogy a tőkék halmozódása milyen arányokat öltött a múlt század második felében, azt a következő néhány adat alkalmasan jellemzi. Az észak-amerikai Egyesült Államokban a családok 29 %-a volt gazdag, s ezek az összes vagyonnak 71 %-át birták; a milliomos családok pedig az összes családoknak csak 0.032 %-át képviselik, de azért az összes vagyonnak közel 20 %-a az övék. /.../ A gazdasági okok folytán keletkezik a világon mindenütt a szegénységnek legnagyobb tömege s mivel ugyanezek az okok hozzák létre a nagy vagyonokat: kétségtelen, hogy ezért a szegénységért legnagyobb részben a vagyonos osztályokat terheli a felelősség.

d/ Társadalmi okok: az életigények emelkedése, a fényűzés terjedése, a társadalmi terhek aránytalan eloszlása stb. általában a közepes rangú osztályok veszedelmei s ritkán esnek az egyéni beszámíthatóság rovására. Legtöbbszörre az osztály-ön tudat következményei, a melyek alól sokszor csakis külsőségekben nyilvánuló, de azért kínos megalazkodások által menekülhet az egyén. Néha még így sem!

e/ Jogi és politikai okok: nyomasztó törvények, rossz közigazgatás, személy- és vagyonbiztosság hiánya, forradalmak, háborúk. A mely szegénységet ily természetű okok hoznak létre, azok egyáltalában nem eshetnek az egyéni felelősség terhére.

A szegénységnek az imént csoportosításban felsorolt okai azonban nem mindig hatnak különváltan, sőt ellenkezőleg igen gyakoriak úgy a véletlen, mint az okszerű találkozások. Amazokat mellőzve, nem érdektelen annak megfontolása, hogy valamely egyéni, vagy gazdasági ok következtében rendszeren érezhetővé válik a társadalmi tehernek eddig észrevétlen sulya is, stb.

Ha végig tekintünk e típusok során, egyszerű megfontolás alapján be kell azt látnunk, hogy még erkölcsi mérlegelések szerint is tetemesen nagyobb rész esik a szegénység okaiból a társadalmi felelősség terhére s csak aránytalanul kisebb rész jut az egyéni hibák és bűnök rovására. Világosan kitetszik e sorozatból, hogy éppen a legnagyobb tömegű szegénység a társadalmi

küzdelemnek szükségszerű következménye. Ugyhogy már ebből a tényből, pusztán a szegénység egyéni következményeivel szemben meg kell állapítanunk a társadalom felelősségének kötelező voltát. Fontosnak tartjuk ez itéletünk kimondásánál annak ismétlését, hogy eddigi egybevetéseinknél mindvégig az okozati összefüggések kimutatására szoritkoztunk s így erkölcsi következményül merjük felállítani a társadalom felelősségét. Hozzá kell tennünk, hogy a társadalom életében egyáltalában nem hajszoljuk a szegénység fokozására irányuló célzatosságot: de az okok előidézése magában véve kezünkbe adja a felelősség kulcsát s annak mértékét.

Még fontosabb és egyetemesebb érvet találunk azonban a társadalom felelősségére nézve akkor, ha társadalom-politikai szempontból tekintjük a szegénység következményeit. Ezek kétfélék, t. i. részben az egyénre, részben a társadalomra vonatkoznak.

Az egyént illető következmények kivétel nélkül szenvedések elviseléséből állanak, a melyek azonban néha üdvös erkölcsi hatásokat idéznek elő. A mikor a szegénység kinjai az egyén erőfeszítéseit, összes értelmi és erkölcsi képességeinek kifejlesztését bírják létrehozni: ilyenkor a szegénység csak ideig-óráig tartó szenvedés, a megpróbáltatások iskolája, a mely kifejleszti az egyéni tehetségeket, megtisztítja a jellemet s megnöveszti az altruisztikus hajlamokat. Általában maga az ideiglenes szegénység és a szegénységtől való félelem igen hathatós rugója az egyéni emelkedésnek; sarkantyuja az egyén tevékenységének s nem utolsó tényezője a társadalmi evolúciónak. /.../

Hogyha azonban a szegénység kinjai az egyén ellentálló erejéhez képest aránytalanul nagyok, vagy pedig reménytelenül, hosszú időre mutatnak kilátást: akkor az egyént passzív közömbösségbe, majd pedig anyagi és erkölcsi romlásba dönti a csapás. Ennek az állandó, kilátástalan szegénységnek rettenetes pusztító hatásai vannak.

Legelőször is fiziológiai következményei lépnek fel, testi satnyulást, betegségeket, vagy halálozást, végre az átöröklésnek és a gyermekkorral kezdődő nélkülözéseknek halmozódó hatásai folytán satnya nemzedékeket idéz elő.

Sokszor e fiziologiai és anatómiai degenerálódással együtt, néha azonban azt megelőzőleg, az erkölcsi süllyedés is beáll; a személy- és a vagyonbiztosság ellen elkövetett legnagyobb és legbrutálisabb bűntények tettesei elenyésző csekély kivétellel a szegény néposztályok tömegeiből kerülnek ki; a szegénység a bűnnek valóságos melegágya, a mely évről-évre kérlelhetetlen biztossággal megtermi a társadalmi életnek előre megállapítható pénz- és véráldozatát. A prostituczióknak nem egyedüli s nem is legfontosabb oka, de egyedüli tényezője annak, hogy az áldozatok oly megrendítő olcsó áron adják el életüket; a mi más formában kifejezve azt jelenti, hogy a szegénység az oka a prostituczió nagy arányainak.

Már csak mint következmény lép fel a szegénység kíséretében az értelmi degenerálódás; egyfelől a megfigyeléseknek, a következtetéseknek értelmi munkái a mindennapi megélhetés öröké bizonytalan konjunkturái számára vannak lenyügözve, másfelől a művelődésnek minden lehetősége annyira ki van zárva, hogy az állandó szegénységben élő egyének értelmi képességei egyenesen visszafejlődnek, a szegénységben született gyermekek értelemvilága pedig örökre satnya marad.

Végre az osztályokra tagolt társadalom rétegei között súlyos politikai surlódásokra vezet az a szegénység, a mely jövőjének teljes reménytelensége mellett ott látja a gazdagabbak állandó jólétét. Nemcsak az irigység Kain-érzelme, hanem a szenvedések kinjai és a szülői szeretet legyőzhetetlen ereje az állandó ellenséges indulatok lappangó tüzét táplálják a szegénység között. A gyermeki szeretet viszont sem a hála érzelmeit, sem az összetartozóság kapcsait nem ismeri: szétzüllik a család; apad az állandó és a törvényes házasságok száma, viszont szaporodnak a vadházasságok.

Mindezeknek az egyéni és társadalmi következményeknek mérlegelésénél igen súlyosan esik a mérlegbe az, hogy a magas kultúra állapotában bekövetkező elszegényedésnek sokkal égetőbbek a kinjai, mint a fejletlen gazdasági állapotban megszokott szegénységnek. Ugyhogy a gazdasági szabadság állapotában nagy arányokban folyó elszegényedés rejti magában a társadalmi veszé-

Salut.
→ 60. rd.

loo-loo lakosra jutott Angliában 2.65, Skóciában 2.31, Írországban 2.25 támogatott szegény. A nyilvános szegénységélyezésnek e nagy arányu tevékenységét még tetemes magán jótékonyosság egészíti ki. Minden nagyobb városban van egy-egy, összesen a hármaskirályságban 95, Charity Organisation Society^x, amelyeknek élén a London Char. Org. Society áll; ezek az egyesületek a nyilvános szegénységélyezéshez alkalmazkodva, igen megfelelő, tervszerű tevékenységet folytatnak.

Németországban szintén el van ismervé a szegénységélyezés kötelessége s az 1870. jun. 6. birodalmi törvény a segélyező kerületek /Unterstützungs-Wohnsitz/ szerinti csoportokban területi alapon szabta ki a szegényügyi terhek viselését. E törvény nem terjed ki sem Bajorországra, a hol az illetőségi kötelek a segélyezés alapja, sem pedig Elzász-Lotharingiára, a hol megtartatván a régi franczia-rendszer, kötelező szegénységélyezés nincsen. Az egész birodalomban nyilvános segélyt kapott 1885-ben 886,571 családban 1.592,386 személy, tehát loo lakosra jutott 3.4 segélyezett szegény. A szegényügyi összes költségek 215.08 millió koronára /= 182.73 millió márka/ mentek s ez öszszegből egy-egy támogatott szegényre 64.74 korona /= 55.- márka/ esett. Igen nagy tevékenységet fejtenek ki továbbá a szegényügy szolgálatában álló jótékony egyesületek, a melyek a hatósági segélyezést különösen nagy alkalmazkodási képességgel támogatják. Nagy hirre vergődött a magánjótékonyosság terén az elberfeldi szegénységélyezés rendszere, a melynek lényege a szegény-felügyelők alkalmazásán és ezeknek a segélyezettettekkel fönnálló folytonos érintkezésén alapszik.

Hollandiában a nyilvános szegénységélyezés tetemes részét az egyházközségek látják el; támogatásukra szolgálnak a magánosok által létesített intézetek s a polgári község csak az ekként még fentmaradó igényeket elégíti ki. 1892-ben volt az országnak 5609 szegényügyi intézménye, a melyek közül 1341 /= 23 %/ közigazgatási, 3523 /= 64 %/ egyházi és 745 /= 13 %/ egyesületi kezelésben volt. Ez intézetek összes kiadása - 48 munkásház leszámításával - 28.56 millió korona /= 14.32 millió

^x Jótékonyosságszervező Társaság.

→
folyt. 61. oldal.

lyeknek legpusztítóbb elemeit. Összefügg a kérdésnek ez a részlete azzal a nagy vitával, hogy vajjon nagyobb-e a szegénység napjainkban, mint régente volt? ... Ugy gondoljuk, hogy napjainkban tulajdonképpen a szegénység minősége változott meg. Ma már ugyanis még a legszegényebb ember is sok olyan élvezetre tehet szert, a milyenről a hajdani szegények nem is álmodtak: mindazonáltal a szegénység ma nehezebben viselhető el. A szegény és gazdag osztályok állandó és merev elkülönülése daczára is gyakoriak az érintkezések: a legnagyobb nyomor lépten nyomon találkozódik a gazdagok ragyogó fényezésével. E mellett az emberek egyenlőségéről szóló elvek nagyon elterjedtek s mindnyájan sokkal érzékenyebbek vagyunk, mint elődeink voltak. Egy szóval a szegénység ma tűrhetetlenebb, habár aránylag nem nagyobb, mint régen volt. A modern kultúra tehát fokozta s egyre növeli a szegénységben rejlő társadalmi veszélyeket.

Ime! ilyen nagyok és ilyen veszélyesek a szegénységnek egyéni és társadalmi következményei. Politikus dolog-e vajjon ezek előtt szemet hunyni? Avagy csak erkölcsi tekintetben is van-e mentsége a nembánomságnak? A fentebbiekben részletesen kimutattuk, hogy a modern társadalmak erkölcsi felelősségük czimén kötelesek, a politikai belátásnál fogva pedig kénytelenek a szegényügy rendezésével igen komolyan foglalkozni. Meg is cselekedték ezt a modern nemzetek majd mindnyájan törvényes intézkedésekkel és társadalmi önkéntes tevékenységgel. Tekintsünk csak végig a következő fontosabb adatokon.

Nagybrittánia és Irország szegényügyi rendszerében a szegénysegélyezés állami kötelességnek van elismerve; az 1834. aug. 15. törvény az Erzsébet-királyné 1601. évi törvényének alapelveit megtartva, főképen szervezeti és igazgatási javításokat tett azon. Legjellemzőbb rendelkezése az új törvénynek az, hogy munkaképes szegények a munkaházon kívül nem kaphatnak segélyt. Az idézett törvényt több újabb törvény és rendelet egészíti ki, a melyek ma Anglia szegényügyét egészen jól megoldják. Az 1896/7. számadási évben a szegényügyi kiadások összege 247.73 millió koronára (= 10.215,974 £) ment, a mely összegből több mint 800,000 szegényt segélyeztek; egy-egy szegény segélyezése tehát 308.24 koronát (= £ 12" 10" 4 3/4") emésztett föl.

helyt 59. old.
←

holl. frt./ volt, a mely összeggel 253,818 egyént segélyeztek; egy-egy segélyezett szegényre tehát 112.53 korona esett. A szegényügyi kiadásoknak tetemes része, körülbelül 34-35 %, önkéntes adományokból gyülik össze.

Franciaországban 1893. óta négy különböző, egymást kiegészítő szegényügyi szervezetet különböztet meg a törvény: a/ az állam felügyelete alatt álló önkéntes szegényápolást; b/ a községi szegényápolást; c/ a departementoknak^x s az államnak az intézeteit s végre d/ a magánjótékonyt. A szegényügyi közigazgatás igen részletesen ki van fejlesztve s nagy szerepet játszanak benne az alapítványok is, meg a magánjótékonyt is. 1894-ben volt az országban 1764 établissements hospitaliers^{xx}, amelyekben 123 millió koronával /= 128.5 millió frs./ 657,001 személyt ápoltak. Egyidejűleg 146,995 gyermeket támogattak 16.92 millió koronával /= 17.68 millió frs./. A nyilvános szegénysegélyezést a bureaux de bienfaisance^{xxx} végezték, számuk 1893.-ban 15,227 volt, támogattak 1.723,964 személyt /köztük 59,644 külföldit/ 36.60 millió koronával /= 38.24 millió frs./.

Svájcban a nyilvános szegénysegélyezés 1890.-ben 107,692 egyént 39.38 millió koronával /= 41.13 millió frs./, vagyis fejenként 365 koronával támogatott. 100 lakosra esik 3.69 segélyezett.

Az észak-amerikai Egyesült-Államokban 1890.-ben 478,209 szegényt támogattak az államok és a magánosok; e számból 366,299 /= 76 %/ az állami, 111,910 /= 24 %/ pedig a magán támogatásra esik. Az összes kiadásokat becslés szerint körülbelül 75 millió dollárra teszik /= 370.56 millió korona/, a mely összegben egy csomó nem regisztrált szegény ellátása is be van számítva.

Ausztriában az 1891-94. években átlagosan 311,039 szegényt segélyezett a községi közigazgatás évi 16.9 millió koronával. 100-100 lakosra jutott tehát 1.07 segélyezett szegény

^x Kerületek.

^{xx} Kórházi jellegű intézmények.

^{xxx} Jótékonyági hivatalok.

és egy-egy szegénynek évi segélye 54.36 koronára ment.

Végre még nem annyira példaképen, hanem inkább incselkedő ellentétképen emlékezünk meg a hazai szegényügyről is. Tekintve azt a jogos érdeklődést, a melyet egy magyar folyóiratnak a hazai állapotok iránt mindenha tanusítania kell: bizonyára helyén való volna itt az, ha kimerítő részletezéssel tárgyalnók a magunk szegényügyének összes állapotait. Csakhogy ez a tárgyalás a jámbor áhitozások ájtatoskodásán nem mehet ám tul. Nekünk tudniillik sem szegényügyi törvényünk, sem szegényügyi statisztikánk nincsen. A mi 22, tekintélyes kötetre menő törvénygyűjteményünkben csupán négy helyen van szó, ugy mellesleg, a szegényeink egyik-másik dolgáról; nevezetesen az 1872:XXXVI. u.n. fővárosi törvényczikkben s azután az 1886. XXII. községi törvényben meg van állapítva a községi szegény-segélyezés általános kötelezettsége; továbbá az 1875:III. törvényczikk a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről, az 1898. XXI. törvényczikk pedig az országos betegápolási alapról /magyarul: a betegápolás országos alapjáról/ rendelkezik.

Ha meggondoljuk, hogy a községeket már az 1724. aug. 24. kir. leirat utasította arra, hogy saját szegényeikről gondoskodjanak: akkor be kell ismernünk, hogy a szegényügy terén a magyar törvényhozás és közigazgatás több mint másfél évszázad óta egy lépést sem haladt. Még pedig nemcsak hogy új gondolatot, vagy új alkotást nem adott az országnak, hanem a községi szegény-segélyezés elvét sem vitte keresztül. Az imént idézett törvényczikkeken általánosan megszabott kötelező gondoskodás ugyanis olyan rettenetesen rugalmas fogalom, hogy az a magyar közigazgatás forumain elképzelhetetlen változatos magyarázatokat kapott. A gyakorlati közigazgatásban csupán két elv tudott a szegényügyi rendtartás mezején általános népszerűsége vergődni; az egyik az, hogy a szegényügy megoldásához nélkülözhetetlen eszköz a tolonczkocsi; a másik meg az, hogy a szegények községi ellátására adta a teremtő a koldulási és a kintornázási engedélyeket a magyar közigazgatásnak.

Képzeljük csak el a magyar haza szerető gondoskodását, a midőn jogot ad béna fiának, hogy koldulhasson! Aztán a koldusok

nem mind egyenlők ám; vannak telep-engedélyhez kötött rangosztályok, a melyek sokszor már egyházi adományozás tárgyai. Van olyan hely, a hol a Nepomuki János szobra szaporább jövedelmet ad, mint a Szűz-Mária; másutt meg a Flórián ér többet mindenél; a juhászok temploma előtt a Szent-Mihály koldusa az ur; a templom belsejében rangosabb a hely, mint a küszöbön kívül. Aztán micsoda nagy szerencse a koldusok között egy-egy szépen korcsozott kéz, vagy béna láb; a nagy pup, az undorító sebek urrá teszik gazdájukat. Aztán a koldusészjárás hogyan settenkedik az urak pszichológiája után! A legtöbb házban pénteken jár ki az alamizsna, de vannak kivételek is, a melyeket üzletileg is érdemes számon tartani. Aztán meg az alkalomszerű tolvajkodás, a cselédekkel való pajtáskodás szintén hozhat valamit a konyhára.

Avagy vegyük fontolóra a másik tipust, a kintornásokat. A munkára képtelen szegény segédelmet keres a községnél, de mivel szegényháza nincs a falunak, pénze meg kevés, a nagy pótdóért amugy is zavarog a nép: hát mit lehet tenni? Valahonnan kerül egy kintornázási engedély s aztán a község megszabadul a szegényétől, mert ez most már nem szegény, hanem "látványosság iparos" /lásd az 1890. évi népszámlálásban/.

Ime! ezek a magyar szegényügy általános intézményei, a melyeket mindenütt megtalálunk szerte az országban. Ezeken kívül előfordulnak helylyel-közzel az egyéni jóra valósnak szép példái is, a midőn egy-egy alispán, polgármester, községi jegyző és igen sokszor az orvos szegényházat, aggok menedékét, népkonyhát teremt buzgóságával, ugyszólván: semmiből. Ámde ezek nem a kormányzatnak, hanem a társadalomnak tényei s az egyesek önkéntes tevékenysége nélkül sem létre nem jönnének, sem fent nem maradnának.

A magyar törvényhozást és a magyar kormányzatot a szegényügy mai állapotáért súlyos mulasztás vádja terheli. Törvényhozásunk munkásságának összes eredményei, kormányzati gondoskodásaink tulnyomóan tetemesebb része kizárólag a vagyonos osztály szükségleteinek ellátására vannak berendezve. A szegény néposztályok érdekében csupán a legutóbbi évek törvényhozási és kormányzati alkotásai között fordultak elő szórványosan olyan

intézkedések, a melyek a társadalmi politika parlag mezőit vonták némi extenzív munka alá. A mint e téren megindul majd a tervszerű cselekvés, bizonyára a legelső feladatok közé fog sorakozni a szegényügy ellátása, a melyre a társadalmat nemcsak az erkölcsi kötelesség, hanem a politikai szükségesség is kényszeríti.

Sürgeti az égető kérdésnek napirendre vételét az is, hogy az állam tevékenységének hiányát egyáltalában nem képes pótolni a társadalomnak aránytalanul csekély és tervszerűtlen munkássága. Jótékony egyesületeink egymástól függetlenül, működésük relativ szociális értékének mérlegelése nélkül szorgoskodnak feladataik körül. Nagyon szükséges volna ennek a jószándéku sok és tisztos munkának tervszerű intézése. A közigazgatási felügyeletnek és ellenőrzésnek nem a zsványok és élősködők üldözésére kell vállalkoznia, a mire általában alig van szükség, hanem inkább a társadalmi munka gazdaságos felhasználására kellene az irányelveket megadnia. Hogy e tekintetben milyen üdvös szerepe lehet a közigazgatásnak, azt legjobban demonstrálja Budapestén a VIII. kerületi előljáróság a maga sikeres vezérkedésével. A politikai pártoskodás gyűlölségeitől menten, emelkedett közszellemtől támogatva, a szociális politika több feladatát oldotta meg úgy, hogy a közigazgatási intézményeket a társadalom önkéntes szervezeteivel erősítette meg. Ehhez a példához hasonló tevékenységet találunk az erdélyi szász városokban, a hol a nemzetiségi összetartozás érzete volt a társadalmi közszellem szervező fókusa.

Véleményünk szerint napjainkban épen a szegényügy rendezését nem is lehet a társadalom tevékenysége nélkül megoldani. Igaz ugyan, hogy a mai szabad és gyors költözködés mellett az állam tevékenysége a szegény-segélyezésnél semmiképen sem volna nélkülözhető: de másfelől meg a szegénység különböző okaira való tekintetből lehetetlen volna a szükséges teendőket általánosítani. Az egyéni esetekhez való alkalmazkodás multhatatlanul szükséges, a mire pedig az állami tevékenység vagy egyáltalában nem, vagy csak nagyon költséges hivatalnoki kar alkalmazásával volna képes.

De ez adminisztratív nehézségen kívül még politikai okok is javasolják a társadalmi közbenjárás felhasználását; az államnak és a községnek segélyezése ugyanis mindig bizonyos jogszerű járandóság látszatát viseli magán s hiányzanak belőle azok az erkölcsi elemek, a melyek úgy az egyházi, mint a társulati jótékonyosság működését gazdaságilag és erkölcsileg egyaránt nagyon gyümölcsözővé teszik. A legtökéletesebb szegényügyi rendszer mindenesetre az volna, a mely az állami és községi szegényügy megoldásánál a közigazgatás segítségére meg tudná nyerni az egyházi és az egyesületi jótékonyágnak a közreműködését. E közreműködés kapcsolatait különböző formák szerint lehetne szervezni, az érintkezésnek minimuma azonban a segélyre szoruló egyéneket és a segélyezés módjait illető kölcsönös értesítésekre, továbbá általános vonatkozású vélemény-nyilvánításokra okvetlenül kiterjesztendő volna.

A közvetlenül alkalmazható eszközök között első hely illeti meg azokat, a melyek a szegénység megelőzését biztosíthatják. Ide tartoznak mindazok a gazdasági, nevelési, politikai és charitativ intézmények, törvények és rendeletek, a melyek az alsó néposztályok nagy tömegeinek általános jólétét előmozdítják.

Maga a mostani népnevelés egyáltalában nem e cél szolgálatában áll; nem egyéb a mi népiskolánk, mint a középfoku iskolák előkészítője. Kizárólag a jobb módu osztályok oktatási érdekeinek szolgálatára van berendezve.

A munkaképesség fokozása, annak fentartása, a kereseti alkalmak biztosítása, a munkabérek emelkedése, a munkaidő leszállítása, a jövedelem-elosztás arányosodása: egy szóval a kereseti rend szervezése a leggyümölcsözőbb szegényügy prevenczió.

A fogyasztás megkönnyítése, a közvetett adók leszállítása, a kiviteli jutalmak eltörlése, a behozatali vámok mérséklése, stb. nemcsak a szegényügyi költségek apadását biztosítanak, hanem a hatásuk folytán bekövetkező nagyobb fogyasztás úgy a kincstárt, mint a termelőket kártalanítaná. A mi társadalmunk nagy tömegei ugyanis annyira nélkülöző fogyasztással élnek,

hogy nálunk a munkabérek csekély emelkedése, avagy az árak csekély esése, tetemesen föllendíti a fogyasztást.

A tőkegyűjtés megkönnyítése, a különféle biztosítások előmozdítása, a segélypénztárak működése, a munkások szövetkezetei, a zálogházak olcsó kamatlábja: vagyis a csapások ellen az anyagi erősödés egyenes gátja a szegénység bekövetkezésének. E tekintetben sok történet nálunk szociális politikai érdekekből s csupán csak a biztosításügy terén nem haladunk, a minek részletes bírálata kívül esik a cikk keretein, de egy rövid megjegyzést nem hallgathatunk el. A külföldi tőkét mindenféle állami és községi támogatással édesgetjük közénk, hogy venne részt olyan verseny nélküli ipari alapításokban, a melyeknek készítményeit vámokkal is védelmezzük ... hiába! a külföldi tőke a teljesen kész ipari monopoliумokba sem akar beleharapni. És a biztosító vállalatok? ... soha egyet sem hívott ide senki, sőt nem egyszer ugyancsak görbén néztünk már egyikre-másikra; és mégis, uramfia! még az operenciás tengeren tulról is eljönnek hozzánk! Sapienti sat.

Mindezek az imént felsorolt preventiv eszközök feltételezik az érdekelt, védelmezendő egyének részéről azt az előrelátó szándékot és munkás tevékenységet, hogy maguk is törekedjenek a szegénységtől megmenekedni. A mikor egyeseknél hiányznak a szegénységtől való félelemnek e tevékeny ösztönei, akkor a szegényügyi rendtartás, vagy a szegényrendőrség, bizonyos korlátozásokat és kényszer-eszközöket alkalmaz velük szemben; így mindenek előtt illetőségük helyére tolonczolják az ilyeneket s megtiltják nekik az eltávozást; aztán arra kényszerítik őket, hogy munkájukkal iparkodjanak magukat fentartani s végre javító házakba internálják a makacskodókat, a hol, különösen a fiatalabb egyénekekkel szemben, az erkölcsi érzetek felébresztése megoldja a kérdést.

Ha azonban a szegénység már tényleg bekövetkezett, akkor az utólagos eszközök alkalmazandók, a melyek részben a szegénység megszüntetésére, részben pedig annak enyhítésére szolgálnak. A szegénység megszüntetésére gazdasági eszközökkel törekedhetünk; a szegényeket dologházakba helyezzük el, szerezzünk nekik

munkát stb. egy szóval kísértsük meg a preventív eszközök alkalmazását megfelelő támogatással, ez rendszeren sikerre vezet.

A szegénység enyhítésére már nem gazdasági eszközök, hanem charitatív eljárások szükségesek. Többször felmerült már a szegénység enyhítésére irányzott törekvésekkel szemben az a vélemény, hogy hiba volna a saját fentartásukra képtelen egyéneket gondoskodásunkkal támogatni és a satnya, hibás egyének szaporodását előmozdítani; állítják, hogy ez a támogatás a társadalom faji evolúciója ellen elkövetett bűn, a mely a faj megromlására törekszik. Kegyetlen és embertelen elmélet, a melyet a humanizmus nevében is vissza kellene utasítani, ha meg nem lehetne dönteni igazsággal is: ámde meg lehet dönteni. Először is a gazdagság és a szegénység nem mindig az erőnek és a gyengeségnek a bizonyítéka; épen úgy található a gazdagok között szaporodásra nem érdemes egyén, mint a szegények között kiválóan becses matéria. De ha egyes esetekben a szegénység csakugyan gazdasági gyengeségnek a következménye volna is: még akkor sem lehet tudni, hogy vajjon annak a szegénynek nincs-e olyan értelmi, vagy erkölcsi értéke, a mely az emberiség faji kiválására nézve kedvező? Igenis helye van a szegényügyben az altruisztikus tevékenységnek, a mely egyfelől a szegények ápolására, másfelől azok segélyezésére törekszik.

A kérdésnek további részletei, nevezetesen, hogy kik intézzék a szegényügy gondozását, miféle szervezetek szükségesek hozzá s ezek miképen osszák meg maguk között a teendőket, meg miféle kapcsolatokat tartsanak fenn, mik legyenek a segély eszközei s mi módon alkalmaztassanak azok, stb. már mind olyan adminisztratív és gyakorlati teendők, a melyek kívül esnek e szemle érdeklődésének keretein. A fentebbiekben arra törekedtünk, hogy a szegénység típusainak megállapítása után kimutassuk annak leggyakoribb okait; azután meg akartuk állapítani a társadalomnak a modern szegénységgel szemben fennálló erkölcsi felelősségét és politikai hivatását; végre néhány állam szegényügyének vázlatos ismertetése után körvonaloztuk a szegényügy rendezésének teendőit.

Kétségtelen, hogy a társadalomnak és az államnak altruisztikus kötelességei idegenül hangzanak az individualisztikus jogi és társadalmi korszak delelőjén.



Adatok
a magyar szegényügy
rendezéséhez.

Irta

Dr. Forbáth Tivadar.



Budapest, 1908.
Márkus Samu könyvnyomdája
V., Báthory-utca 20.

FORBÁTH TIVADAR

A MAGYAR SZEGÉNYÜGY^x

Bevezetés

Ha a magyar szegényügy nagy területén végigtekintünk, úgy első és legerősebb benyomásunk az lesz, hogy hazánkban szegényügyről csak annyiban beszélhetünk, hogy a szegénység csak úgy és talán még nagyobb mértékben terjed, mint a külföldön, de egységes rendezésről egyáltalában nem lehet szó és a szegényügy egyes részeiben is csak a gyermekvédelem halad a maga jól meg-alapozott utján.

De ennél a mostoha helyzetnél is szembetűnőbb az a másik nem kevésbé különös jelenség, hogy egy országban, amely immár egy ezredév óta hoz törvényeket, egynémely elavult, porlepte királyi decretumon kívül a szegényügynek létező egész irott jogforrása a községi törvénynek rövid két szakasza és egy 1898-ban hozott, de már magában az indokolásban is ideiglenesnek jelzett törvénynek ugyancsak egynehány szakasza.

Tagadhatatlan, hogy egy ország közállapotainak nem az irott törvények kizárólagos ismertetői, de nem férhet kétség ahhoz sem, hogy amely ország közállapotainak minden egyes fontosabb mozzanatát törvény örökíti meg, abban az országban egy intézmény nem is létezik, ha nyomát a törvénykönyvekben nem találjuk.

Joggal állithatjuk tehát, hogy a magyar törvényhozás a magyar szegényüggyel eddig nem foglalkozott, sőt állithatjuk azt is, hogy a szegényügyet eddig hazánkban egyáltalán nem tar-

^x Forbáth Tivadar: Adatok a magyar szegényügy rendezéséhez.
/Az Országos Szegényügyi Egyesület kiadványa./ Budapest 1908.
42-70. old.

tották érdemesnek arra, hogy vele az ország egész területére kihatóan foglalkozzanak.

Létezik ugyan egy belügyminiszteri rendelet, amellyel a kormány a szegényügy rendezését elhárítja magától, de tudomásunk szerint senki sem ellenőrzi azokat a hatóságokat, amelyekre a belügyi kormány az ő tulajdonképpeni feladatának teljesítését áthárította.

Hogy a magyar szegényügy rendezésére a mérvadó körök talán a legeslegujabb időig mennyire nem gondoltak, az a legfényesebben kiviláglik abból, hogy hazánkban eddig a szegényügy rendezéséhez semmiféle előmunkálatokat sem végeztek, de még az előmunkálatok végzésére utasításokat sem adtak.

Minden más tudományágnak olyan fontos segédforrását képező statisztikai évkönyveink ugyancsak nem vesznek a szegényügyről tudomást, és ha a szegénység látható tüneteivel lépten-nyomon nem találkozoznánk, majdnem föltehetnők, hogy Magyarországon szegények egyáltalán nincsenek.

A szegényügynek teljesen elhanyagolt állapota annál feltehetőbb, mert korunk köztudomás szerint a szociális intézmények jegyében áll. Alig találkozunk olyan nyilvános ténykedéssel, amelynek szociális fontosságát ki ne domborítanák és alig hoznak újabb törvényt vagy rendeletet, amelynek szociálpolitikai hátterét az indokolásban külön ne méltatnák.

A sok praeventív intézkedéstől nem látják a létező bajokat, a nép boldogítását célzó törekvésektől nem látják magát a szegénységet. Már pedig addig, amíg magával a szegénységgel nem végeznek, amíg annak leküzdésére nem határozzák el magukat, addig nagystilű szociálpolitikát folytatni olyan anachronismus, amely komoly következményeiben a nagy áldozatokkal hozott szociálpolitikai vívmányokra még végzetes befolyással lehet.

Nem vonjuk kétségbe, hogy a szegényügynek rendkívül fontos részét képező gyermekvédelem Magyarországon oly magas fejlődési fokot ért el, hogy a legtöbb államnak mintaképpül szolgálhat, és hogyha teljes egészében még nincs is kiépítve, ha továbbá gyakorlati eredményeiről végleges ítéletet ma még nem is

mondhatunk, mégis az az egy biztosra vehető, hogy a magyar gyermekvédelem nagyarányú koncepciója, bármily nagy költségekkel is jár annak teljes keresztülvitele, eredményeiben a létező állapotnak óriási javulását fogja jelenteni. Ámde a gyermekvédelem a szegényügy rendezésének bármily fontos, de mégis csak egyik részét képezi és a hozzáfűzött reményeket mindaddig nem fogja beváltani, amíg a szegényügy általános rendezéséből kiszakítva az általános rendezés rovására különös protekcióban részesül.

A betegápolás országos állapota a gyermekvédelem mögött már annyira elmaradt, hogy szervezett betegápolásról modern értelemben beszélni egyáltalán nem lehet, és az országos betegápolási alap felhasználásával csak a szervezett betegápolás rendkívül szűk kereteit tudták létesíteni.

A szegényeknek azt a legnagyobb osztályát pedig, amely a gyermekek és a kórházi ápolásra szoruló betegek közé nem tartozó többi szegényeket öleli fel, törvényeink jóformán meg sem említik, mert hiszen azok az intézkedések, amelyeknek egy mellékesen közbeszurt törvényszakasz alapján a szegények legtöbbször javára már sok-sok év előtt meg kellett volna születniök, ma még csiráikban sem léteznek, és még afölött sem vagyunk tisztában, hogy ebben az országban tulajdonképpen ki is tartja kötelességének, hogy ezeket az intézkedéseket megtegye és a hézagot végre kitöltse.

Mindezek a mulasztások a magánjótékonyásra is kárhatos hatással voltak. A közsegélyezés rendezetlenségével párhuzamosan a magánjótékonyosság is olyan irányban fejlődött, hogy jótékonyásznak majdnem nem is nevezhető. Alig akad ország, amelyben a magánjótékonyosság a szegényeket annyira lealacsonyító formában nyilatkoznék meg, mint minálunk. A megállapított napra összecsisztított alamizsna-kéregetők kellemetlen és ugy a kéregetőre, mint a szemléltetőre kinos csoportjai, a nagy dobra vert öltöztetések, a tüdőbetegek részére kolduló gyermekek mind mennyi fattyuhajtásai a magyar szegényügynek.

És mit mondjunk még az ugyancsak magyar különlegességként emlithető szegényügyi "irnok"-referensekről. Hazánkban, mégpedig nemcsak vidéken, hanem a főváros kerületeiben is a leg-

jobb esetben díjnokokra bizzák a szegényügy ellátását. Ezek az alsórangu hivatalnokok "gondozzák" a szegényeket, sőt ők hozzák meg vitás ügyekben rendszerint a jogerős ítéletet is, mert hiszen hazánkban még nemigen volt eset arra, hogy szegényügy az első fórumtól feljebb került volna.

Ezek az állapotok valóban tarthatatlanok. Ahol az állam még azzal sem törődik, hogy polgárai az inségtől és nyomortól megóvassanak, ott javító hatásokról, ideális javak megmentéséről beszélni valóban túlzás volna.

A szegényügy Magyarországon teljesen parlagon hever, se szabályozó rendelet, sem pedig az égető kérdéssel foglalkozó irodalom nincsen, százezrek sorsa, temérdek ártatlan existenciának elpusztulása nyomja az állam lelkiismeretét és mégis minden csöndes.

A magyar szegényügy tételes rendelkezései

Az 1886. évi XXII. t.c. /községi törvény/ 145. és 146. §§-ai a magyar szegényügyet a következőképen szabályozzák:

"145. §. Amennyiben a jótékony intézetek segélye és egyesek könyöradománya a község szegényeinek ellátására elegendő nem volna: a község, a helyi viszonyokhoz képest, gondoskodni tartozik a községben illetékes mindazon szegények ellátásáról, kik magukat közsegély nélkül fentartani egyáltalán nem képesek.

Ha az ellátás csak a községi lakosok rendkívül súlyos tulterheltetésével eszközölhető, a község kivételesen a törvényhatóságnak és ha ez nem bírná, az államnak veheti igénybe segélyét.

Minden község a szegények létszámáról és a szegényügyre vonatkozó intézkedéseiről az illető törvényhatóságnak minden év végével tüzetes jelentést tesz.

Az ugyanazon törvényhatóság kebelében levő több község a szegények ellátása céljából a törvényhatóságok jóváhagyása mellett egyesülhet, sőt a törvényhatóság azt is elrendelheti, hogy a területén fekvő összes községek ezen célból egy egységes

szegényalapot létesítsenek.

Azt ezt elrendelő határozat ellen a belügyminiszterhez fellebbezésnek van helye, ilyennek nemlétében is annak jóváhagyása szükséges.

146. §. Minden község köteles az általa fenntartott jótékony és küzművelődési // intézetek igazgatására rendesen felügyelni és azoknak számadásait évenként a tavaszi rendes közgyűlésen pontosan megvizsgálni.

Az itt szó szerint idézett szakaszokat a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898. évi XXI. tc. 8. §-a azzal egészíti ki, hogy "az illetőségi község mindazon esetekben, midőn úgy az illető maga, mint az érette fizetni köteles hozzátartozói szegények, köteles a kórházakból és intézetekből elbocsátott gyógyíthatatlan betegek és gyógyíthatatlanoknak nyilvánított, de nem közveszélyes elmebetegek, továbbá az ártalmatlan hülyék, siketnémák, vakok, nyomorékok eltartásáról gondoskodni".

Végül az utóbb idézett törvény felhatalmazza a belügyminisztert, hogy a községek által az előző bekezdés értelmében gyakorlandó közsegélyezés módját és mérvét rendeleti uton szabályozza. A belügyminiszter ezt a rendeletet 51.000/1899. sz. alatt ki is bocsátotta és a bennünket érdeklő tárgyra vonatkozóan a következőképen rendelkezett:

Mindegyik község köteles egy éven belül szegényügyi szabályrendeletet alkotni.

Köteles a közsegélyezésben részesülő szegényekről törzskönyvet vezetni. A törzskönyvbe a szegény illetősége, egyéni viszonyai és hozzátartozói is feljegyezendők.

A szegényügyet első fokon a község első tisztviselője, rendezett tanácsu városokban a polgármester, törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány, Budapesten a kerületi elöljárók intézik. Jogorvoslattal a főszolgabíróhoz, illetve az alispánhoz és közigazgatási bizottsághoz, törvényhatósági joggal felruházott városokban és Budapesten a tanácshoz és a közigazgatási bizottsághoz lehet fordulni. A közigaz-

gatási bizottság határozata ellen a közigazgatási bíróságnál lehet panasszal élni.

A közsegélyezés módja a község anyagi eszközeitől, valamint a helyi viszonyoktól függ és a segélyre szorult testi és erkölcsi állapotához, valamint egyéni körülményeihez alkalmazkodják.

A fent felsorolt gyógyíthatatlan betegek, nem közveszélyes elmebetegek stb. a bajoknak megfelelő intézetekben helyezendők el, ha pedig a község ily intézetek felett nem rendelkezik, az alkotandó szabályzatnak kell ebben az irányban rendelkeznie.

A közsegélyezés költségeit mindenkor az illetőségi község tartozik viselni, és amennyiben a közsegélyezettet idegen illetőségének megállapítása után az illetőségi község át nem veszi, úgy a tartózkodási község kiadásait megtéríteni tartozik.

A felügyeletet a községi előljáró gyakorolja. Ha egy képzetebb ember ezt a tisztelet önként át akarja vállalni, úgy a felügyelettel ő bizható meg. Ezenkívül a községi és körorvosok is kötelesek a szegényeket időszakonként felkeresni és észleleteiket írásba foglaltan a községi előljáróhoz betérjeszteni.

*

A szegényügyet bevett rendszer szerint a következő részekre osztják: általános rész, betegápolás és gyermekvédelem.

Az általános rész magában foglalja úgy a közsegélyezést, mint a magánjótékonyt, és kiterjed mindazokra a szegényekre, kik az időleges betegek, elmebetegek vagy a szegény gyermekek osztályaihoz nem tartoznak.

A betegápolás az állandó kezelésre szoruló betegekkel és elmebetegekkel foglalkozik.

A gyermekvédelem végül a közellátásra szorult gyermekek különféle kategóriáinak viseli gondját.

A magyar szegényügy ismertetésénél és méltatásánál mi is ezt a beosztást kívánjuk szem előtt tartani, és amint az idézett

törvényszakaszokból, valamint az ezeket kiegészítő belügyminiszteri rendelet kivonatos ismertetéséből is kivehető, figyelmünket e helyütt az állandó kezelésre szoruló betegekre és elmebetegekre, nemkülönben a gyermekekre kiterjeszteni nem fogjuk. /.../

*

A magyar szegényügy általános része az ismertetett jogforrások szerint nem épül föl egységes alapelveken. Angliában tudjuk, hogy a szegénységélyezés állami feladatot képez. Franciaországban csak a gyermekek, betegek, elmebetegek, elaggottak és sinylők gondozása képez állami feladatot, a felnőtt szegények egyéb alosztályainak segélyezését egyelőre kizárólag a magánjótékonyagra bizzák. Németországban a felnőtt szegények segélyezése a Landarmenverband és az Ortsarmenverband^x között oszlik meg, de mind a két testület köteleességét az állam képviselőiben teljesíti, mert Németországban a szegénységélyezés az egész vonalon csakugy, mint Angliában állami feladatot képez. A mi tételes rendelkezéseink értelmében a közsegélyezés egyáltalában nem képez állami feladatot, az állam csakis a betegápolást és a gyermekvédelmet tekinti a maga feladatkörének, de az itt tárgyalt közsegélyezéssel nem foglalkozik.

Nem állithatjuk azonban azt sem, hogy a felnőtt szegények általános segélyezése ellentétben a közsegélyezésnek államilag ellátott különös feladataival a községnek képezné kizárólagos feladatát, mert hiszen azon a nagy területen, melyet a felnőtt egészséges szegények foglalnak el, csak akkor lép akcióba, ha a magánjótékonyág kimerül.

A közsegélyezés gyakorlásának ezt a módját sem a kötelező, sem pedig a fakultatív közsegélyezéshez sorozni nem lehet, és amennyiben osztályozni kívánnók, legfeljebb kiegészítő, szubszidiárius közsegélyezésnek mondhatjuk.

A magyar szegényügy egyetlen írott jogforrása hosszú ideig a községi törvény 145. §-ának első bekezdése volt, és még

^x Országos, illetve helyi szegényügyi szövetség.

ma is, mikor az országos betegápolási alapról szóló törvény 8. §-ának 2-ik alpontja az általános szegényügy egy részére vonatkozólag külön intézkedett, a hivatkozott 145. §. első bekezdése rendezi a szegények tulnyomó nagy részének ügyét. Az összes felnőtt egészséges szegényeket eszerint az egy bekezdés szerint gondozzák, az özvegyeket és a nagyszámu családdal megáldott apákat a 145. §. alapján segélyezik, és a munkanélküliek nagy tömegének, nemkülönben a munkakerülők és vándorkoldusoknak sorsa is ebbe az egy szakaszba van letéve.

Joggal állithatjuk tehát, hogy szegényügyünk az idézett 145. §-nak első bekezdésével okozatos összefüggésben áll, és hogy ha ez a törvényszakasz fogyatékos, akkor egész szegényügyünk is fogyatékos.

A 145. §. szerint az illetőségi község a helyi viszonyokhoz képest szegényeiről csak akkor tartozik gondoskodni, ha a jótékony intézetek segélye és egyesek könyöradományai a szegények ellátására nem elegendő.

A magyar törvény szerint tehát a betegápolási alapról szóló törvény módosító rendelkezése dacára még ma is az a tényleges állapot, hogy mindazokat a szegényeket, akik nem idült betegek, sinylők vagy elmebetegek, elsősorban a magánjótékonyagra bizzák. A szegénynek a jószívü felebaráthoz kell fordulnia és a felekezetek fenntartotta intézmények kapuin kell először kopogtatnia, és csak ha a koldulás eredménytelen, fordulhat a községhez.

A törvény ezen rendelkezése képtelen helyzetet teremtett, egy törvényes rendelkezés a szegényeket a szegényügy rendezésére feltétlenül káros koldulásra kényszeríti. Sokkal jobb lett volna, ha a felnőtt egészséges szegényekről egyáltalán nem volna törvényünk, akkor legalább a szegényügy rendezésének okszerű szabályait a szokás alkotta volna meg, és az állam nem került volna abba a kényszerhelyzetbe, hogy az önmaga alkotta jogszabályok betartásáért polgárait szakadatlanul büntesse.

A közsegélyezést a magánjótékonyág terjedelmétől függővé tenni nem szabad, az ilyen rendelkezés a jó erkölcsökbe ütökzik, mert nem a felebaráti szeretet, hanem az állam köteles

elszegényedett polgáraitól gondoskodni. - A kulturállamokban régen ismert szabály, hogy az a létminimum, mely a saját erejéből megélő legszegényebb munkás jövedelmének megfelel, a közület által mindenki számára feltétlenül biztosítandó. Emellett az állam követelhet munkát vagy nevelheti másként a szegényt, de a mindennapi kenyeret még a legnagyobb gonosztevőtől sem vonhatja meg, mert a jogállamban éhen halnia senkinek sem szabad. Rendezett közületekben a magánjótékonyagnak nem szabad a polgárok legnélkülözhetetlenebb szükségleteinek kielégítéséről gondoskodnia, a helyes államelvek megtiltják azt, hogy a polgárok között ilyként osztályok nemcsak hogy keletkezessenek, hanem a legbiztosabban fenn is maradhassanak. A magánjótékonyág nem fakad mindig könyörületességből, rugója nem mindig önzetlen, és a nagyszerű adakozások nagyon sűrűn a felsőség éreztetésének tudatos megnyilvánulásai. Németországban van egy párt, amely az alsó osztályoknak elvből csak közsegélyt szavaz meg, de az oly tételes intézkedéseket, amelyek a szegények helyzetén lendíteni hivatvák, egyszer és mindenkorra perhorreszkálja. Adnak ők segélyt, amennyit csak kérnek, de a szegény - értsd az alsó néposztályt - érezze is, hogy alamizsnát kap, az önérzete törjön meg és ne igyekezzék törvényes alapon boldogulni, mert ez már a magasabb osztály teljhatalmának csorbulását jelentené. Ha már ez a felfogás, mely pedig még mindig az államot tolja előtérbe és tisztán a szociálpolitikai törvényeket perhorreszkálja, feltétlenül elítélendő, mennyivel erkölcstelenebb még a mi községitörvényünk 145. §-a, amely nemcsak hogy a közsegélyezésig nem tudott felemelkedni, hanem a polgárok rengeteg számát a magasabb osztályok könyöradományaira utalja. Ott, ahol az állam a polgárok összességének, nem pedig csak egyes osztályok sorsát viseli szívében, a magánjótékonyág csak egy kénytelen megtürt tényező lehet, amelyet az államnak a maga intézményeinek kiépitésével mind szűkebb területre kell szorítania, főként pedig nem tűrheti az állam, hogy ott, ahol polgárainak legegységesebb szükségleteiről van szó, a közület tartalékban maradjon és csak akkor lépjen akcióba, amikor már senki sem akad, hogy elszegényedett polgártársain segítsen.

Joggal vethetnék ellen, hogy a kultúra oly magas fokán

álló országban, mint amilyen Franciaország, a felnőtt egészséges szegények sorsát ugyancsak a magánjótékonyok gondjaira bízzák. Ez az ellenvetés azonban több tekintetből nem állhat meg. Franciaországban a szegényeknek ez az osztálya aránylag csekély. A vagyonfelosztás Franciaországban a legegészségesebb, így, hogy csak egy példát mondjunk, Franciaországban már a 80-as évek elején 3 millió kis embernek átlagosan 500 frankot felül nem haladó saját betétje, a kölcsönös segélyező egyleteknek pedig 1,400.000 tagjuk volt. De ettől eltekintve, a magánjótékonyok főszerveként működő bureau de bienfaisance^x, bár létesülése a polgárok elhatározásától függ, megalakulása után a segélyt, melyhez egyébként a közület hathatósan hozzájárul, már közsegélyként osztogatja és a bureaunak, hacsak a hatóságokkal együttműködésbe kerülni nem akar, szegény és szegény között különbséget tennie nem szabad. És a bureau nyilvános jellege dacára állandóan követelik, hogy a közsegélyezést a szegényügy egész területére terjesszék ki, és miként az elaggottak és sinylők állami gondozását állami segélyezésük előzte meg, úgy legujabban azt vitték keresztül, hogy a négy tagnál népesebb családok fenntartói részére a költségvetésekben meghatározott összegek szerepeljenek.

Ha tehát egy országban, amelyben a magánjótékonyok a folytonos adakozásra alig szorul, és amelyben évszázadok alatt összegyülemlett rengeteg vagyon felett rendelkezik, a szegény ember sorsát a magánjótékonyokra bízni nem akarják, akkor egy olyan országban, amelyben a magánjótékonyoknak nemcsak hogy jól fundált jövedelmei nincsenek, hanem bizonytalan költségelőirányzatokkal kénytelen dolgozni és a mutatkozó hiányok eltüntetése végett nem egy esetben a közülethez kell fordulnia, a magánjótékonyokot a szegények legnépesebb osztályának ellátásával megbízni már azért sem szabad, mert ezzel a szegényeket megfosztjuk attól a jogtól, hogy végszükség esetén ellátásukat követelhessek. A magánjótékonyok ellen igényekkel fellépni nem lehet, oly szegényügyi törvény, mely a szegénynek segélye megszerzésére kereshetőségi jogot adna, sehol sincsen, de az ösz-

^x Jótékonyági hivatal.

szes, csak valamiképen rendezetteknek mondható szegényügyekben a köznek nemcsak erkölcsi, hanem valóságos kötelessége, hogy a szegények legnélkülözhetetlenebb szükségleteinek kiegészítéséről gondoskodják.

Mindezekből megállapítható, hogy a magánjótékonyságnak, amely a liberalitástól elválaszthatatlan, csak ott van helye, ahol a szegények legelemibb szükségleteiről már gondoskodtak, és a magánjótékonyságot a közsegélyezés fölé helyezni minden tekintetben elhibázott dolog, amint hogy nem kételkedünk abban, hogy a szegényügy mai rendezetlenségének egyik fő okát ennek az elvnek törvénybe iktatása képezi.

Ha az országban széttekintünk és a törvény végrehajtását szemügyre vesszük, akkor azt tapasztaljuk, hogy a törvényben lefektetett elvet, hogy a szegények ápolására elsősorban a magánjótékonyság hivatott, mindenütt szó szerint vették. A városok és községek egyaránt a társadalomra, sőt mondhatni kizárólag a társadalomra alapítják szegényügyi intézkedéseiket. És még a főváros is a társadalomhoz appellál, az is a társadalomtól várja ennek a fontos kérdésnek a megoldását. Magyarországon ez a tetszetős eszme több okból talált termékeny talajra. Ha el is tekintünk attól, amit fentebb bővebben kifejtettünk és aminek végkonkluziójaképpen megállapítottuk, hogy a magánjótékonyságnak erős kiterjesztése a társadalmi válaszfalak felállítására különösen fiatal államrendeknél rendkívül alkalmas, a társadalom előtérbe állítását hazánkban egyrészt azért tartották rendkívül hasznosnak, mert így a közsegélyezés pénzügyi fedezéséről nem kellett gondoskodni, másrészt pedig a községi közigazgatásnak amúgy is zakatoló menetét egy újabb, sok erőt és kitartást igényelő feladat teljesítése nem tette még nehezkesebbé. A mai állapot ugyanis az, hogy a közsegélyezés a közjövédelmet egyáltalán nem apasztja, hiszen a szegényalapnak törvényen alapuló jövédelme nincsen, és a belügyminiszter még 1906-ban is csak 75.000 koronát költött erre a célra, a szegényügyi közigazgatás közvetlen részét pedig még a fővárosban is irnokok és a legjobb esetben dijnokok látják el.

A magánjótékonyság és a subsidiárius közsegélyezés circulus vitiosusából, mely a szegényeket a magánjótékonyságtól a hatósághoz, majd meg a hatóságtól a magánjótékonysághoz küldözgeti, az országos betegápolási alapról szóló törvény ismertett szakasza legalább a szegények száncalomra legméltóbb fajtáját, a gyógyíthatatlan betegeket, intézeti ápolásra nem szoruló elmebetegeket és a fogyatékosokat jogilag kiszabadította, amennyiben megállapítja, hogy ezeknek az önmagukkal tehetetlen szegényeknek ellátásáról, az eltartásukra kötelezett személyek vagyontalansága esetén, közvetlenül az illetőségi község köteles gondoskodni.

A törvény rendelkezése elvileg nagy haladást jelent, de csak elvileg, mert gyakorlatilag egyelőre keresztülvihetetlen.
/.../

De nem a pénzügyi nehézségek képezik a törvény tényleges végrehajtásának egyetlen akadályát, Ezek a nehézségek legfeljebb azt eredményezik, hogy az önmagukkal tehetetlen, vagy mondjuk a saját hibájukon kívül keresetképtelen szegények a törvényben biztosított előnyök dacára sem részesülhetnek jobb bánásmódban, mint a többi szegények. Ha az utóbbiak a törvény értelmében koldulhatnak, ugy a fogyatékosak meg azért koldulnak, mert csak így tengethetik nyomoruságos életüket. Nehéz azonban a törvénynek érvényt szerezni, amikor mindazok a kellékek, amelyek ugy a fogyatékos, mint a többi szegények közsegélyezését lehetővé tennék, különben is hiányoznak. Egyáltalán téves az a felfogás, hogy a szegényügy rendezése főként pénzkérdés, az összes kultur-államok példái éppen az ellenkezőjét bizonyítják. A szegényügy rendezésének fokozatos fejlődése és tökéletesbülése a pénzbeli áldozatok fokozatos csökkenésével karöltve jár, és még Anglia is, amely állam a legköltségesebben rendezte szegényügyét, a személyzet folytonos szaporításával járó többletkiadást a tárgyi kiadások állandó apadásával nemcsak hogy helyrehozta, hanem még megtakarításokat is eszközölt.

Hogy melyek a szegényügy rendezésének kellékei, azt részben a kétrendbeli törvény, részben pedig az ezeket kiegészítő rendeletből is ki lehet olvasni, és miután a szegényügy általános részének összes alfajaira egyaránt vonatkoznak, együttesen

is tárgyalhatók. Ezt az összefoglaló tárgyalási módot egyébként a többször hivatkozott belügyminiszteri rendelet strukturája is támogatja, mert bár az országos betegápolási alapról szóló törvény a belügyminisztert csak arra hatalmazta fel, hogy a felhatalmazó törvényben felsorolt szegények ügyében intézkedjék, a rendelet mégis a szegényügynek általános részét a maga egészében kívánja rendezni és az egyes csoportok között csak egy esetben tesz különbséget.

/.../

*

Irott jogforrásaink ezek szerint első elvként azt állították fel, hogy az előbb már kimerítően tárgyalt magánjótékony-ság mellett a szegényügy általános részével járó terheket a község viseli, vagyis a közsegélyezés költségeinek legnagyobb része a községekre zudul. Ez az intézkedés a nemzetközi szegényügy terén egyedül áll. Igaz ugyan, hogy az összes civilizált országokban a szegényügy általános részének rendezése a községek feladata, de igaz az is, hogy sehol a világon a községet ennek a tisztjének teljesítése körül nem hagyták magára és vagy az állami jövedelmek egy részét hasították ki a közsegélyezés kiadásainak fedezésére, vagy pedig adószedési jogot adtak a községnek. Nálunk a biztos jövedelem helyett azt iktatták törvénybe, hogy a közsegélyezés mérvét a helyi viszonyok és a község anyagi ereje határozzák meg. Ennek következményeként községeink költségvetéseiben a szegényügy rendszerint a legminimálisabb összegekkel szerepel, és sok esetben még ezt a minimális összeget is szükitik vagy egészen törlik. És ez ellen jog szerint nem is lehet felszólalni. Amikor szabályként kimondják, hogy nem a szegények szükségletei, hanem a község anyagi ereje a közsegélyezés mértéke, akkor csak községeink állandó pénzügyi zavaraira kell gondolnunk, hogy a közsegélyezés mérvével tisztában legyünk. /.../

A szegényjog alapjául a törvény a községi illetőséget állapította meg. A községi illetőséget törvényeink értelmében

születés, örökbefogadás, házasság, állandó tartózkodás és felvétel által szerzik meg. Bennünket közelebbről csak az állandó tartózkodás útján szerezhető illetőség érdekel, mert ez a rendelkezés hivatott a szegényügy terén általánosan elterjedt segélyezési lakhelyet /Unterstützungs-Wohnsitz/ pótolni. A törvény az állandó tartózkodási helyet illetőleg olyként rendelkezik, hogy a községben letelepedett belföldi a községi illetőséget, bár letelepülési szándékát be sem jelentette, megszerzi, ha a községben négy évig szakadatlanul lakott és a községi terhekhez hozzájárult, kivéve, ha ezen idő alatt a község ellene amiatt, mert a község terhelése nélkül magát fenntartani nem képes vagy utolsó lakhelyéről erkölcsi bizonyítványt beszerezni nem tud, vagy végül a bűnügyi hatóságokkal összeütközésbe került, kifogást emelt. Ha valamely egyén községi illetősége a fenti módon meg nem állapítható, akkor tekintettel arra, hogy Magyarországon mindenkinek valamely község kötelékébe kell tartoznia, az illetőt hivatalból utalják egy községi kötelékbe. Az illetőségnek ilyenén kényszer-megállapításánál elsősorban az adófizetésre, azután a születésre, az utolsó 5 évben megállapítható leghosszabb tartózkodásra, katonai szolgálatot teljesített egyéneknél a sorozási helyre vannak tekintettel, lelenceknél pedig azt a helyet tekintik illetőségi községnek, amelyben a lelencet találták.

Lássuk röviden a segélyezési helyre vonatkozó külföldi rendelkezéseket.

Angolországban a szegény abban a községben, amelyben in-széges viszonyok közé került, akkor segélyezendő, ha a szegény azon Unionnak^x, melyhez a szegény tartózkodási községe tartozik, bármely községében községi illetőséggel bír, vagy ha a szegény a segélyezés beálltakor saját ingatlanán lakik. Ha az itt megjelölt feltételek egyike sem állapítható meg, akkor a közsegélyezésre szorult illetőségi községébe küldendő. Az eljárás a békebírák által kiállítandó Order of Removal^{xx} alapján tétetik

^x Községek /pénzalapjának/ egyesítése a közsegélyezés együttes intézésére.

^{xx} Kb.: kitoloncolási végzés.

folyamatba, mely order ellen azonban egészen a Kings Benchig^x élhetni fellebbezéssel, és mindaddig, míg az order jogerőre nem emelkedik, a szegény nem removeálható. A segélyezési lakhely megállapítása hosszú ideig a legelkeseredettebb pereket idézte fel és egy-egy illetőségi per költségei gyakran oly nagy összegre rugtak, hogy abból 50 szegényt is el tudtak volna tartani. Hogy emellett a segélyezett állapota sem volt irigylésre méltó, az könnyen képzelhető. Ez az áldatlan állapot végre oda vezetett, hogy Order of Removaleket már nem bocsátanak ki és elvként állították oda, hogy a közsegélyezés állami feladat lévén, nem függhet attól a viszonytól, amelyben a szegény egy bizonyos községhez áll és így a község, illetve az az Union, a melyhez a község tartozik, tulkiadásainak visszatérítését keresse az államon.

Franciaországban a segélyezési lakhely /domicile de secour/ megállapításánál különféle kategóriákat állítanak fel, így az elagottak és sinylőkknél a segélyezési lakhelyet 5 évi állandó tartózkodás állapítja meg, még pedig azzal a megszorítással, hogy 65-ik életéve után új tartózkodási helyet senki sem szerezhet. Az elmebetegknél az utolsó egy évi tartózkodás a mérvadó, és az elhagyott gyermekek is egy éves tartózkodással szerzik meg segélyezési jogosultságukat.

Németországban a községi illetőséget teljesen elejtették és csak az Unterstützungs-Wohnsitzet szabályozták. Eszerint minden - akár külföldi - szegény abban a községben, amelyben szegénységbe esett, elsősorban ideiglenesen segélyezendő. Végleges szegényápolásban ezen a helyen a szegény akkor részesül, ha Unterstützungs-Wohnsitzét ottszületés, házasság vagy pedig 2 évi állandó tartózkodás által megszerezte. A 2 éves ott tartózkodáshoz a 18 életévet meghaladott kor, önkéntes letelepedés, büntetlen élet és közsegélyezés nélkül való megélés kívántatik. Ha a szegénynek Unterstützungs-Wohnsitz-e másutt van, akkor a kiderített község a segélyező-község költségeit megtéríteni tartozik, ha meg a segélyezési lakhely egyáltalán nem állapítható meg, akkor a szegényt a Landarmenverband veszi gondozás alá.

^x Az angliai legfelső bíróság egyik tagozata.

Ausztriában az 1896. dec. 5-diki törvény óta a községi illetőséget, mely Ausztriában csakugy, mint nálunk, a szegényjog alapja, lo évi állandó tartózkodás automaticé megállapítja, és az illetőség megadását nemcsak maga az érdekelt fél, hanem az előbbi illetőségi község is kérheti, ami azután azt eredményezi, hogy a kis községek elköltözött szegény polgáraikat sorra expatriálják és a segélyezés terhét a nagyobb városokra hárítják.

Köztudomásu, hogy az utolsó helyen említett osztrák rendelkezések különösen Budapesten élénk visszhangra találtak, és az illetőség megszerzésének megnehezítését Budapest is állandóan szorgalmazza. Ha azonban ettől a közbevetett példától eltekintünk és a szegényjog alapját képező községi illetőség és segélyezési lakhely között párhuzamot vonunk, akkor azt tapasztaljuk, hogy a szegényjog megszerzését a községi illetőséghez csak ott kötik, ahol, ugy mint nálunk vagy Ausztriában, a szegényügyet még nem rendezték. Angliában a községi illetőség, bár részben még figyelembe veendő volna, a szegényügy terén már semmi fontossággal sem bír, és Németországban csakugy, mint Franciaországban a segélyezési lakhely mellett nem is létezik. A községi illetőség megállapítása éppen a szegényügy szempontjából rendkívül nehéz és tulajdonképpen a hatóság önkényére van bízva. Törvényünk megköveteli, hogy a letelepedett egyén a községi terhekhez négy évig hozzájárult legyen. Eltekintve attól, hogy a meghatározás jogilag sem szabatos és gyakorlatilag tulajdonképpen másként nem is értelmezhető, mint hogy a lakos az állami terhekhez is hozzájárult legyen, kételyt támaszt aziránt, vajjon a községi terhek kivetése vagy tényleges viselése értendő-e.

Az adófizetésnél nem kevésbbé súlyos feltétel az erkölcsi bizonyítvány megszerzése. Aki erkölcsi bizonyítványokat idegen községektől már beszerzett, az körülbelül tudja, hogy ez a feltétel mit jelent. Hát még a szegény hogyan szerezze be a bizonyítványt, amikor sem tehetsége, sem ideje, de még a szükséges segítsége sincs meg ahhoz, hogy előbbi illetőségi községét saját magáról tájékoztassa, sőt a legtöbb esetben még azt sem tudja, hogy melyik az ő utolsó illetőségi községe? Ha a ható-

ság az illetőséget kutatni kezdi, akkor végeredményben mindig a községi kötelékbe való utaláshoz fog fordulni, ami viszont a községeknek egymás között való vitáját fogja eredményezni, mert az ilyen ajándékot egy község sem fogadja szívesen, különösen amikor a községi kötelékbe utalásnál rendszerint a születés lesz a döntő. Arról ugyanis, hogy az adó alapján állapíthassák meg az illetőséget, bizvást lemondhatunk.

A segélyezési lakhely alapját, mint azt már előbb kifejtettük, az a feltevés képezi, hogy a szegényt az a község részesítse segélyben, amely az elszegényedettnek egykoron hasznos munkáját is élvezte. Ha a szegényjognak alapot akarunk teremteni, úgy csakis ezen a nyomon haladhatunk, de semmi esetre sem méltányos azt a községet a szegény ellátására kényszeríteni, amely község a szegény létezéséről egyáltalán nem is tud.

Ha az illetőség alapul vétele már a községekre is nyomasztó, mennyivel nyomasztóbb még a szegényekre. Az illetőség megállapítása hónapokat vesz igénybe, addig tehát a szegény föltétlenül bizonytalan helyzetben lesz. Mire azután nagy nehezen megállapítják, hogy a szegény egyelőre eddig rendszerint mérőben ismeretlen községbe való, akkor a szegény, aki esetleg a saját hibáján kívül és nem is véglegesen szorul közsegélyre, szakítani kénytelen környezetével, sutba dobhatja összes reményeit és vándorolhat illetőségi községébe, ahol eddigi összeköttetéseitől megfosztottan, soha többé önállóságra szert tenni nem tud és a községnek is és saját magának is élete végéig terhére esik. Az Order of Removal Angliában is, nálunk is a szegény számkivetését jelenti, amelyből rendezett viszonyok közé visszatérés nincsen. Franciaországban a községek szegényügyük ellátására szolidaritást vállaltak egymással, miután ott sem Unionok, sem pedig Armenverbandok nincsenek, a községek kölcsönösen segítik egymást, és a gazdag községek szegényügyi budgetjük feleslegét a szegényebb községeknek juttatják. Nem tartjuk valószínűnek, hogy ezt az eszmét a községek nálunk is követnék vagy követni fogják, de ha már a községek kénytelenek a szegényügy összes terheit vállalni, akkor legalább arról kellett volna gondoskodni, hogy a szegényeknek nyújtott és a szó legszomo-

rubb értelmében kolduskenyérnek nevezhető közsegélyt hosszadalmas közjogi vitákkal ne szűkítsék.

Nem férhet ugyan kétség ahhoz, hogy szegényügyünket rövidesen mégis csak rendezik, addig is azonban, amíg a mértékadó körök a nagy munkához hozzálátnak, az illetőség után igazodó szegényjog elhanyagolandó, és a gyakorlatnak oda kell fejlődnie, hogy azok a községek, amelyek vagyoni helyzetüknél fogva talán segélyezhetnék a szegényeket, a székesfővárossal élükön szegényügyi szabályrendeleteikben a községi illetőséget oly erősen ne hangsúlyozzák, az illetőség megszerzését pedig törvényadta joguknál fogva ne tegyék lehetetlenné. A szegény községek persze erre nem helyeznek súlyt, nekik elvégre mindegy, a közsegélyezés náluk csak a papiroson létezik, hacsak nem akarjuk azt az intézkedésüket közsegélyezésnek nevezni, hogy a hét meghatározott napján - a belügyminiszter rendelete alapján - szabad koldulást engedélyeznek, a hét többi napjain pedig a szegények engedély nélkül koldulnak.

*

A községek a belügyminiszteri rendelet kötelező parancsa értelmében szegényügyük ellátását szegényügyi szabályrendelettel kötelesek szabályozni. Utmutatásképpen megmondja ugyan a rendelet, hogy a szabályzatnak a törzskönyv vezetését, a szegények ápolásának módjait is fel kell ölelnie, de különben a községeknek szabályrendeleteik megalkotása és a szegények segélyezése körül szabad kezét enged.

A belügyminiszteri rendelet kiváló mű, de feltételezi, hogy mindenki, aki kézhez veszi, a szegényügy fő elveivel, amelyekről, Magyarországot kivéve, már egész könyvtárakat irtak össze, tisztában van és vezérfonálra nem szorul. Nincs kizárva az sem, hogy a belügyminiszter a községek önkormányzati jogát kívánta respektálni és nem akart abba befolyjni, hogy a községek saját vagyonuk és jövedelmeik felett miképpen rendelkezzenek. Ehhez ugyan nem férhet szó, de az ügy érdekében célirányosabb lett volna, ha a belügyminiszter nemcsak a keretre szorított

volna, hanem a községeknek a rendelettel együtt kimerítő utmutatást is nyújtott volna.

Ezzel egyrészt a kísérletezéseknek és a hosszas halogatásoknak elejét vette volna, és ma már esetleg ott tartanánk, hogy a községek nem most "fognának hozzá a modern kor igényeinek megfelelő szabályrendeleteik kidolgozásához", hanem már jól működő szegényügyi intézményeik is volnának, másrészt pedig megvetette volna az alapját a szegényügy helyes és jó ellátásánál feltétlenül szükséges kelléknek, hogy a szegényügyet, úgy amint az más államokban történt, nálunk is egységes szempontok szerint és egységes elvek figyelembevételével rendezték volna. A községi autonómián az irányadó elvek bővebb ismertetésével sem esett volna csorba, sőt éppen akkor tapasztalhatták volna a községek, hogy az önkormányzat a közigazgatás egyetlen ágában sem nyilatkozhatik meg oly tökéletesen, mint a szegényügy igazgatásában.

Hogy az itt elmondottak helyességét bebizonyíthatjuk, a belügyminiszteri rendeletben lefektetett elveket és az azokkal összefüggő rendelkezéseket okszerű egymásutánban bírálat tárgyává fogjuk tenni.

A rendelet szerint a községnek a segélyezés körül a helyi viszonyokra, a segélyre szorult testi és erkölcsi állapotára, valamint egyéni viszonyaira figyelemmel kell lennie, elmulasztja azonban hozzátenni azt, hogy kik által és miképpen legyen mindezekre tekintettel.

A szegényügy terén két rendszert ismerünk. Az egyik az Elberfeldből kiindult nyílt szegényápolás, a másik az Angolországban és Amerikában általánosan befogadott zárt szegényellátás. Nevezhetjük az egyiket röviden elberfeldi, a másikat angol rendszernek.

Az elberfeldi szisztéma óriási sikerét, amint azt különben más helyütt bővebben fejtegettük, a német városokban kitűnően működő szervezetek tökéletességének és a szegénygyámok lankadhatatlan ügybuzgóságának köszönheti. A német Armenpfleger^x működjék akár egy hatalmas anyagi eszközök felett rendel-

^x Szegénygondozó; a régi magyar szóhasználatban: szegénygyám.

kező ipari központban, akár pedig valamely szerény jövedelmi források felett rendelkező kisvárosban, a segélyezendő szegények viszonyait mindig a legalaposabban igyekeznek felkutatni. Másféle segélyt ajánl a munkaképtelen és mást a munkakerülő szegény részére, másként gyámolítja a családi viszonyai által nyomorba döntött szegényt és másként a könnyelmű, ledér életmódjának áldozatául esett elzüllöttet, más elbánásban lesz része az elaggottnak és sinylőnek és másban az időlegesen beteg, de egyébként támogatásra nem szoruló szükölködőnek. Nem kerüli el az Armenpfleger figyelmét az sem, hogy a szegény csak a maga erejére támaszkodhatik-e, vagy pedig van-e gyermekeiben, rokonaiban, harmadik személyek irányában érvényesíthető igényeiben, esetleg várható életjáradékában oly támasza, mely a közsegélyezés mérvére lényeges befolyással lehet. Mindezekről meg akar győződni, érintkezésbe lép azokkal, akik a segélyért folyamodó viszonyait közvetlen észlelésből ismerik, főként pedig megfigyeli magát a segélyt kérő szegényt. Ha a kutatást ilyként befejezték, akkor is két hétről két hétre szavazzák meg a segélyt, és a szegénygyám mindig személyesen adja át az adományt, hogy közte és a gondjaira bizott segélyezett között az érintkezés meg ne szakadjon.

Az elberfeldi rendszer az egyént küldi az egyénhez, "von Mensch zu Mensch" működik, az egyén által hat az egyénre, etikai szempontokra ügyel, szóval individualizál. Vannak persze visszaélések, a szegénygyámok néha nemcsak a kötelességeiket hanyagolják el, hanem még súlyosabb mulasztásoktól sem riadnak vissza, de a visszaélések által okozott károk nagyon is eltörpülnek a mellett a megbecsülhetetlen szociális előny mellett, hogy a felső és középosztály a szegényügy rendezésének szolgálatába szegődött, hogy a szegényekkel való együttérzésüket nem jótékony bazárok és estélyek rendezésével bizonyítgatják, hanem a szegényekkel és elzüllöttekkel közvetlenül érintkeznek, szemé közé néznek a nyomornak és embertársaiknak nemcsak anyagi, hanem, ami ennél sokkal fontosabb, erkölcsi segélyt nyújtanak. Az elberfeldi rendszer nevelni akar, hatni akar a szunnyadó jó tulajdonságokra és tehetségekre, és ezeket költögetik a szegények sorsát és boldogulását szivükön viselő Armenpflegerek.

A nyílt rendszerrel ellentétben az angol rendszer abból indul ki, hogy szegényeit egyenlő elbánásban kell részesítenie, egyenlő elbánásban pedig a szegények csak az egységesen kezelt zárt intézetekben részesíthetők, a nyílt rendszer individualizáló bánásmódjával angol felfogás szerint az emberi jogok ellen vét.

Az angol rendszer szerint a Workhouse^x az egészséges segélykérő igazi és nem színlelt szükölködő helyzetének egyetlen megbízható próbaköve. Aki a Workhouseba megy, az valóban szegény. Az angol rendszer is megadja a segélyt, de a segéllyel nem nevelni, hanem elriasztani akar. A zárt szegényápolás nem individualizál, az csak a szegények nagy tömegeit osztályozza, akit egyszer gondozásába vesz, az külön bánásmódra nem számíthat. Ennek a rendszernek a tulajdonképpeni segélyezés körül tiszteletbeli szegénygyámok közreműködésére nincsen szüksége, a pontosan dolgozó fizetett hivatalnok a Workhouset jobban tartja rendben. A tiszteletbeli állások csak addig szolgálják a szegényügyet, amíg a szegény az intézetbe kerül, és amikor onnan ismét kikerül, a többit az állam vállalta magára.

Az említett belügyminiszteri rendelet az országos betegápolási alapról szóló törvénnyel a község gondjaira bizott elaggottak, sinylők és csendes örültek ellátását zárt intézetekben kívánja, amiből következik, hogy a többi szegények részére a nyílt ápolást tartja megfelelőnek. Különbözik a miniszteri rendeletnek az a szakasza, mely szerint a szegényápolás körül a szegény egyéni körülményeire tekintettel kell lenni, hasonlóképpen csak a nyílt rendszer inaugurálását jelentheti.

Fentebb igyekeztünk az elberfeldi rendszer összes előnyeit csoportosítani, és kétség sem férhet ahhoz, hogy az elberfeldi rendszer a szegények érdekében a legideálisabb rendszer. És ez így van nemcsak azért, mert a szegényt a Workhouse könyörtelenségeitől meg akarja óvni, hanem mert a szegény erkölcsi és lelki világára is kíván hatni és a szegény önértékét megerősíteni igyekszik.

^x Dologház.

Csakhoggy kérdés, hogy a belügyminiszter helyesen cselekedett-e akkor, amikor az elberfeldi rendszert a törődött szegények osztályához nem tartozó összes szegények ellátására egyaránt alkalmasnak mondotta, valaminthogy kérdés az is, hogy a zárt rendszer olyatén alkalmazása, amint azt a rendelet kontemplálta, megfelel-e a kitüzött célnak. Feltételes módban beszélünk, mert hiszen hazánkban ez idő szerint a szegényeket nem osztályozzák, és segélyezésük a törvényes ellátást még csak meg sem közelíti. Hogy ez így van és hogy a kötelező szabályzatal-kotásnak hatása hazánkban milyen nagy volt és a szegényügy rendezése az országos betegápolási alapról szóló törvény életbelépte óta milyen rohamosan haladt előre, annak jellemzésére ideiktatjuk a belügyminiszter 1906. évi jelentésének következő részét: "... a kórházak kénytelenek olyan elaggott, idült és gyógyithatatlan betegségben szenvedő és ügyefogyott egyének ellátásáról is gondoskodni, akiknek ellátása az illetőségi községeknek volna feladata, azonban a szegényügy rendezetlen volta miatt ez keresztül nem vihető, mert az ily egyének különösen a téli évszakban oly nyomoruságos helyzetbe jutnak, hogy a kórházak vezetői kényszeritve vannak őket felvenni."

De feleljünk az itt feltett két kérdésre. Az elberfeldi rendszer nagyvárosokban keresztülvihetetlen, kisebb községekben pedig felesleges.

Az elberfeldi rendszer legfontosabb része, a szorgos és pontos kutatás és a segélyezett szegény viszonyainak ellenőrzése a nagyvárosokban gyakorlatilag lehetetlen. Az egyén keresete, segélyforrásai és életmódja az állandó megfigyelés alól kiskiklanak. De ennél is nehezebb a nyílt rendszer számítási alapját képező és a segély mérvének alapegységét képező összehasonlító tarifát a nagyvárosban csak megközelítőleg is megállapítani. A lakásbérek és élelmiszerek kerületenként és időszakonként állandóan változnak, és a létminimum megállapítása csak állandó különyszerű megfigyelések útján eszközölhető. Végre pedig a nevelő hatás is majdnem következetesen el fog maradni, mert a nagy távolságok az állandó érintkezést annyira megnehezítik, hogy a szegénygyám kötelességét a legjobb akarat mellett sem teljesitheti. Tényleg úgy látjuk, hogy a nyílt rendszer sem

Bécsben, sem Párisban nem vált be, és Berlinben is csak egyes kerületekben tudják azért fenntartani, mert a német rendszernek tiszteletet akarnak szerezni. Nagy városokban az elberfeldi rendszer alkalmazásánál meg kell barátkoznunk avval az eszmével, hogy a szegények között teljes igazságot szolgáltatni nem tudunk, és hogy az élelmes, tehát a segélyezésre legkevésbé érdemes szegény a többi segélyt kérő rovására állandóan előnyben részesül.

Kisebb községekben az állandóan nagy szervezetet mozgásban tartó elberfeldi rendszer felesleges, mert a szegényügy élén álló tisztviselő a város polgárait jól ismeri, és ha történetesen egy ismeretlen folyamodik segélyért, úgy a kutatást néhány szegénygyám mindig szívesen vállalja. Németországban és Ausztriában csak a 15.000 lakossal bíró vagy ennél nagyobb városokban alkalmazzák a nyílt rendszert, itt azonban, az összes hozzáértő férfiak egybehangzó véleménye szerint, a legnagyobb sikerrel.

Ami mármost a második kérdést illeti, a zárt rendszernek alkalmazása az elaggott, idült és gyógyíthatatlan betegek és ügyefogyottaknál sok esetben méltánytalan és nem mindig szükséges, viszont sok esetben helyénvaló lesz ott, ahol ma a nyílt rendszert alkalmazzák.

Franciaországban a már ismertetett 1905. évi törvény óta az elaggottakat és sinylőket legnagyobb részt saját otthonukban vagy pedig idegen családoknál helyezik el, és intézetekbe csak azok kerülnek, akik a nyílt ápolásra nem alkalmasak. Ugyanúgy vagyunk Németországgal, itt is a nyílt ápolás a szabály. Ahol a zárt szegényápolás nem a szabály, ott az elaggottakat és törődötteket mindig internálni nem méltányos. Mindazok az érvek, amelyek a nyílt szegényápolás mellett szólnak, a szegényeknek ezen osztályánál is állanak, és különösen a családi kapocs megbontása nem indokolt oly szegényeknél, akik saját hibájukon kívül estek a nyomor áldozatául és elkülönítésüket kétszeresen érzik. Angolországban az elaggottak internálását az angol rendszer egységesítő eljárása dacára állandóan támadják, és bár az

elaggottakat és sinylőket megkülönböztetett bánásmódban részesítik, internálásuk felett napirendre térni mégsem tudnak.

A belügyminiszteri rendelet tehát az itt előadottak szerint nem szabatos. Mert míg egyrészt a nyílt szegényápolást olyan községekben is alkalmazandónak véli, ahol a szegényügy rendezését nemcsak hogy nem segítheti elő, hanem a rendezést egyenesen hátráltatja, addig másrészt a zárt ápolást az egészséges szegények ápolása körül teljesen kizárja, az elaggott és törődött szegényeknél pedig kivétel nélkül behozza. Igaz ugyan, hogy a székesfőváros is csak most dolgozza ki a zárt szegényápolásra vonatkozó programját, és hogy a vidéken egyelőre a rendelet kiegészítő azon intézkedését, mely szerint ott, ahol zárt intézetek nem állanak rendelkezésre, az elaggottakat és sinylőket a községi szabályrendelet határozmányai szerint gondozzák, tekintik legalább elvben mérvadónak, de nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy pl. a budapesti szegényügyi szabályrendelet a felnőtt szegények ápolása körül a nyílt szegényápolást hozta be, mást a rendelet értelmében nem is tehetett, és a nyílt szegényápolás, amint azt tapasztalatból tudjuk, Budapesten absolute nem vált be. A vidéki szegényügy állásáról pontos véleményt nem mondhatunk, mert a törvényhatósági és községi jelentések legtöbbször a szegényügyről alig 2-3 sorral emlékeznek meg, és ezekből a lakonikus megjegyzésekből a szegényügy rendezésének iránya nem vehető ki. Hitelt érdeml azonban a belügyminiszter utolsó jelentése, mely a szegényügyet ismételten rendezetlennek mondja és különösen felemlitendőnek tartja azt az eseményt, hogy egyes törvényhatóságok végre a szabályrendeletek alkotásáig eljutottak.

*

Hogy a szabályrendelet-alkotásnál tovább eddig nem juthattunk, annak egyik okát egyébként a belügyminiszteri rendeletnek abban a rendelkezésében is véljük megtalálni, hogy a szegényügy szervezését illetőleg csak a szegényügy élén álló személyeket jelölte meg, de magát a szervezést illetőleg semmiféle támpontot sem nyújt. A községi előljáró, rendőrkapitány, polgár-

mester, illetve Budapesten a kerületi előljáró egymagában sem a nyílt szegényápolást, sem pedig a zárt szegényüggyel járó feladatokat ellátni nem tudja, a belügyminiszteri rendelet pedig nem számított avval, hogy a község feje a polgárokat, szerkesszen akármily magas szárnyalású szegényügyi szabályrendeletet, a szegénygyámsággal járó teendők lelkiismeretes teljesítésére rábírní nem fogja, és hogy a szegényápolás, ha csak a községi szabályrendelettel várja boldogulását, a községi közigazgatásnak örökké mostoha gyermeke marad. Nálunk a csendes tiszteletbeli munkát nem becsülik, ebbe a magasabb erkölcsi kötelelsségérzetbe még nem neveltek bele bennünket, és mert a szegénygyám a fórumon nem szerepel és a szegénygyámság vállalása nem kötelező, sok száz és ezer ember helyett egy-két hivatalnok jár a szegényügy után, ezek a rendszerint kisebbbrangu hivatalnokok a kutatók, segélymegszavazók és ellenőrző közegek egy személyben.

Volt idő, amikor a külföldön sem rajongtak a szegénygyámságért, és aki csak tehette, elhárította magától a megtiszteltetést. De az államnak módjában állott a polgárok passzivitását megtörni és meg is törte. Angolországban a guardian^x előbb-utóbb a közpályán folytatja nyilvános működését, Németországban pedig a szegénygyámok sorából kikerülő szegényügyi előljárót már közjogi megkülönböztetésben részesítik és a városi ügyek intézésébe bevonják. Ezzel szemben azonban a gyámság elfogadását kötelezővé tették, és a tisztség visszautasítása vagy elhanyagolása közjogi hátrányokkal jár. Mindezt azonban nem községi szabályrendeletekkel, hanem törvénnyel és miniszteri rendeletekkel intézték el, és a szabályok betartására nem a község feje, hanem a központi főhatóság ügyel. Addig, míg a szegényügyi szervezetet ilyen alapon át nem alakítják, a leghumánusabb elvek is csütörtököt mondanak.

Kezdve a szegénygyámon fel egészen a központi főhatóságig nálunk minden csak kereteiben létezik, és feladatának fontosságától senki sincsen áthatva.

^x Szegénygyám.

Szegénygyámságot az vállal, aki akar és úgy látja el, ahogy neki tetszik, mert a szegényügy élén álló tisztviselőnek arra, hogy a polgárokat tisztjük ellátására kényszerítse, semmiféle hatalma sincs és inkább ő függ a polgároktól, mint a polgárok tőle.

A központi főhatóság a belügyminisztérium külön szegényügyi osztálya. Az osztály létesítésével megadatott a módja annak, hogy a szegényügyet fejlesszék és egységesen intézzék. A szegényügy rendezésére oly nagy fontossággal bíró egységes irányelvek csak a központi főhatóságtól indulhatnak ki, és az alsófoku hatóságok is csak akkor kezdenek majd a szegényügy rendezéséhez hozzálátni, ha megérik, hogy a központ is működik, és a törvény és rendelet azon intézkedésének, hogy a szegényügy körül történekről nemcsak pro forma, hanem érdemleges kimerítő és szakavatott jelentéseket vár, érvényt is akar szerezni.

Ott, ahol a szegényügy rendezése nem csak névleg, hanem tényleg is állandó gondozás tárgyát képezi, a tökéletes központi vezetés és felügyelet nélkülözhetetlen.

/.../ A koránál fogva és egyébként is legtekintélyesebb angol szegényügy hatalmas fejlődését és egységes rendezését legnagyobb mértékben mintaszerű központi vezetésének köszönheti.

A Local Government Board^x egyik főosztályát képező angol központi szegényhatóság a következő irányokban működik:

A Poor Law Department szervezi az alsófoku szegényügyi kerületeket és alkalmazza a fizetett hivatalnokokat.

A törvényeket kiegészítő és végrehajtási utasításokat tartalmazó rendeleteket bocsát ki. Miután a törvények főként csak az elveket állapítják meg, a szegényügy irott jogforrásai tulajdonképpen az életbeléptetési rendeletek.

Felügyel a szegényügyi közigazgatásra. A központi hatóság a helyi hatóságok felett közigazgatási és pénzügyi felügyeletet gyakorol. Az inspectorok személyesen járják be a kerületeket, közvetítik az érintkezést az alsó és felső hatóságok kö-

^x A helyi önkormányzatokat összefogó-ellenőrző központi hivatal.

zött és véleményezik az alsó hatóságok ügyeiben hozandó határozatokat. A számellenőr "Audit"-jával láttamozza az alsófoku hatóságok összes kiadásait. A központi hatóság a vétkes hivatalnokokat anyagi felelősségre vonhatja és ismételt mulasztás esetén szabadságvesztésre is ítélheti.

A központi főhatóság szegényügyekben viráskodik. Dönt az alsófoku hatóságok ellen emelt panaszok ügyében és az Unionok egymás közötti vitás ügyeiben.

A Poor Law Department összegyűjti végül a szegényügy területén tapasztalt ujitásokat és javításokat, ezek alapján módosításokat készít elő és a levont tanulságokat az alsófoku hatóságok számára szakadatlanul feldolgozza. Azonkívül Instructional Letters-t küld az alsó hatóságokhoz, amelyekben az ujonnan hozott törvényt vagy rendeletet az eddigi joganyaggal szerves összefüggésben tárgyalja és az új törvény megérthetőségét megkönnyíti. Jelenleg a főhatóság főként a három utolsó feladatot látja el, itt azonban az angol szegényügy lelke és mondhatni korlátlan intézője, mert bár határozatai ellen az alsó hatóságok a Kings Bench-hez fordulhatnak, arra még nem volt eset, hogy a Kings Bench ennek a nagytekintélyű hatóságnak határozatait megváltoztatta volna.

Nálunk a szegényügyi osztály természetesen a törvény magyarázására ez idő szerint még nem szoritkozhatik, mind az ötféle feladatkörben éppen elég munkája akadna, és amíg ehhez a munkához hozzá nem lát, Magyarországnak szegényügye nem lesz és csak koldusai vannak. Viszont, ha feladatkörét a legjobb tudása szerint kihatítja magának, akkor a saját hatáskörében nagy dolgokat művelhetne és a kultúra terén egy nagy darabbal vihetné előre az országot.

XXXVII. TÖRVÉNYCIKK

a személyszállító autómobiloknak az inségenyhítő akció céljára való megadóztatásáról.⁽¹⁾

(Kihirdetett az Országos Törvénytárnak 1923. évi november hó 30-án kiadott 15. számában.)

1. §. (1) Minden személyszállító autómobil tulajdonosa az autómobilokról vezetett nyilvántartás szerint a törvény kihirdetése napján tulajdonában levő minden egyes autómobil után inségadórt tartozik fizetni.

(2) Az inségadót meg kell fizetni azok után az autómobilok után is, amelyek az autómobilokról vezetett nyilvántartásba nincsenek bevezetve, ha csak a 2. §. szerint nem adómentesek. Az ilyen autómobil tulajdonosa köteles a tulajdonában levő autómobil a jelen törvény kihirdetésétől számított 30 nap alatt a pénzügyigazgatóságnál (Budapesten a m. kir. adóügyi útmutató és ellenőrző hivatalnál) bejelenteni.

(3) Az inségadót köteles végül megfizetni mindenki, aki az 1923. évi végéig személyszállító autómobil szerez, tekintet nélkül arra, hogy az autómobil előbbi tulajdonosa az autómobil után inségadót fizetett-e vagy sem.

(4) Az (1) és (2) bekezdés alapján járó adót az autómobil tulajdonosa 1924. évi január hó 1-ig, a (3) bekezdés alapján fizetendő inségadó pedig a szerzéstől számított 15 nap alatt köteles befizetni. Az adó az autómobil törvényes zálogjoggal terheli és az esetleges átruházástól számított egy éven belül minden magánjogi címen alapuló követelést megelőző. Az adó lerovása nélkül átruházott autómobil szerzője az inségadóért csak az autómobilra vezetendő végrehajtás útján felelős.

2. §. Az 1. §-ban említett inségadót nem kötelesek fizetni:

1. a külföldi diplomáciai képviselők a tulajdonukban levő autómobilok után. Az adómentesség a külföldi diplomáciai képviselők tagjainak tulajdonában levő autómobilokra is kiterjed, amennyiben a tulajdonos nem magyar állampolgár;

2. az állam, a törvényhatóságok és a városok (községek);

3. a kórházak, az emberbaráti és jótékony célú intézmények, továbbá az orvosok a hivatásuk céljára szolgáló személyszállító autómobiljaik után;

4. a bérfuvarozással foglalkozó vállalkozók és vállalatok a bérfuvarozásra szolgáló személyszállító autómobilok után;

5. az autómobilok gyártásával vagy adásvételével foglalkozó vállalkozók és vállalatok az elárúsítás céljából raktáron tartott személyszállító autómobilok után.

3. §. (1) Az inségadó tételei a személyszállító autómobiloknak lóerőszámához képest a következők:

a)	10 lóerő számig	---	---	500,000 korona.
b)	11—20 lóerő számig	---	---	1.000,000 „
c)	21—25 lóerő számig	---	---	2.000,000 „
d)	25 lóerő számon felül	---	---	3.000,000 „

(1) A törvényjavaslatot a pénzügyminiszter 1923. szept. 3-án nyújtotta be 318. sz. a. — A nemzetgyűlés pénzügyi bizottságának jelentése: 1923. szept. 6. 318. sz. a. Nemzetgyűlési tárgyalás: 1923. aug. 11., szept. 12., nov. 21. a 186., 187., 191. ülésben; harmadszori olvasás: 1923. nov. 22. a 192. ülésben.

(2) A lóerők számának megállapítására nézve a m. kir. belügyminiszter 1910. évi 57.000. számú rendeletéhez kiadott utasítás 11. §-a irányadó.

4. §. (1) Az e törvényben megállapított inségadónak elévülése, biztosítása és behajtása tekintetében a közadók kezeléséről szóló törvénynek idevágó rendelkezései az irányadók. Az inségadó kivetésére és kezelésére vonatkozó eljárást a pénzügyminiszter rendelettel szabályozza.

(2) Aki a jelen törvény alapján fizetendő inségadót az 1. §. (4) bekezdésben megszabott határidőn belül nem fizeti be, a késedelemnek minden megkezdett hónapjára a késedelmesen befizetett adóösszeg 23 %-át tartozik adópótlék fejében megfizetni.

5. §. (1) Aki az e törvényben megállapított inségadót bármilyen módon szándékosan megrövidíti, adócsalást követ el és «az államkincstár megrövidítésére irányuló büntetésekről és vétségekről (adócsalásról)» szóló 1920 : XXXII. törvény rendelkezései alá esik. A szabadságvesztésbüntetésen kívül minden esetben kiszabandó pénzbüntetés a veszélyeztetett adóknak ötszörösétől tizszereséig terjedhet.

(2) Az adó megrövidítésére irányuló szándék nélkül elkövetett minden olyan cselekmény vagy mulasztás, amely miatt a 4. §. (2) vagy a jelen §. (1) bekezdésben megállapított büntetés alkalmazásának nincsen helye, mint szabálytalanság 1 millió koronáig terjedhet pénzbírsággal büntetendő.

6. §. (1) Az e törvényben megállapított inségadó és adópótlék jogosságának és mértékének kérdésében elsőfokozatban az a pénzügyigazgatóság határoz, amelynek területén az inségadó előíratott. Budapest székesőfőváros területére nézve a m. kir. adóügyi útmutató és ellenőrző hivatal illetékes ebben a kérdésben határozni.

(2) A pénzügyigazgatóság (adóügyi útmutató és ellenőrző hivatal) határozata ellen a m. kir. közigazgatási bírósághoz intézendő panaszoknak van helye.

7. §. A jelen törvény alapján befolyt inségadó azoknak a kiadásoknak a fedezésére szolgál, amely kiadások a népjóléti és munkaügyi miniszter által az inségét szenvedőknek mérsékelt árú ruházati cikkekkel való ellátására szükségesek. Ha az inségadóból származó bevétel ezt a szükségletet meghaladná, a mutatkozó felesleg a népjóléti és munkaügyi miniszternek az inség enyhítését célzó egyéb intézkedései folytán felmerülő költségek fedezésére fordítandó.

8. §. A pénzügyminiszter felhatalmazást kap arra nézve, hogy a 7. §-ban említett ruházati inségenyhítő akció céljaira átmenetileg szükséges forgótokét az értékpapírtörzsi adó jövedelméből előlegezhesse.

9. §. Ez a törvény kihirdetése napján lép életbe és azt a pénzügyminiszter s a népjóléti és munkaügyi miniszter hajja végre.⁽¹⁾

(1) E tv. végrehajtásáról a 173.000/923. P. M. sz. Utasítás rendelkezik (Bp. K. 272., 274.).

HILSCHER REZSŐ

A SZEGÉNYÜGY ÉS JÓTÉKONYSÁG^x

A szociálpolitikát és a szegényügyet együtt szokták emlegetni, s még az 1926. év őszén Budapesten rendezett társadalompolitikai kongresszus is a szociálpolitikai témák között vette be a tárgyalások anyaga közé.

A "Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit"^{xx} az 1905. évben így nyilatkozik a szociálpolitika és szegényügy viszonyáról: "A szegényápolás a szociálpolitika vonalában fejlődik tovább. A két fogalom egymással nem ellentétes. A nyilvános szegényápolás nem más, mint a szociálpolitikának kiegészítő, subsidiárius intézkedése azokban az esetekben, melyekben a fennálló szociális irányu törvények megfelelő segítséget nem biztosítanak."

Ezzel szemben meg kell állapítanunk, hogy a szegényügy, abban a formájában, amelyben ma mindenütt szerepel, a szociálpolitikával merev ellentétben áll. A szociálpolitika, ha tökéletes berendezkedés, elsorvasztja, elpusztítja, feleslegessé teszi a szegényügyet. A szegényügy terjedelme fordított arányban áll a szociálpolitika tökéletességi fokával. Az a körülmény, hogy szegényügy van, hogy szegényügyre még szükség van, az emberiség szégyene.

A szegényügy teljesítései a közvéleményben mint ellenszolgáltatás nélküli szolgáltatások jelennek meg, sőt e teljesítésre szorultak szemében is ilyeneknek tűnnek fel. Hogy a törvényhozás is így fogja fel a kérdést, bizonyítja az, hogy a sze-

^x Hilscher Rezső: Bevezetés a szociálpolitikába. Szövétnek Kiadás. Budapest 1928. 14-18. old.

^{xx} Német Szegénygondozási és Jótékonyági Egylet.

gényügy teljesítéseit igénybevevőket politikai jogaikból kizárja. Ez a felfogás helytelen, mert az egyén akkor, amidőn a termelési folyamatban a munkamegosztás egyik szerveként részt vesz, akkor, amidőn adózik, katonáskodik, amikor részt vesz a társadalom egyéb tevékenységében, olyan funkciókat végez, amelyekért rászorultsága esetén a szegényügy teljesítései nagyon szerény ellenértékek.

Tehát az egyén akkor, amikor bajba jut, mikor, legtöbbször egy egész élet közérdekű munkája után, a közületre szorul, a szegényügy teljesítéseiben az általa már előzőleg nyújtott szolgáltatások ellenszolgáltatását élvezi. Minthogy azonban a törvényhozás és a közvélemény előtt ez az egyetlen helyes álláspont idegen maradt, a szegényügy körzetébe sodródottaknak megálázottság jut osztályrészül.

Hogy milyen súlyos erkölcsi hátrányokat jelent ez az adóra és az elfogadóra egyaránt, nyilvánvaló, hiszen aláássa a társadalmi szolidaritás gondolatát és egyéb káros hatásai mellett elhomályosítja azt az etikai kapcsolatot, mely az egyén és társadalom között fennáll.

A magyar szegényügy körébe utalt tevékenység három részre tagozódik: az 1886. évi XXII. t.c. 145. szakasza alapján történő szegénységélyezésre, az 1898. évi XXI. t.c. 8. szakasza, illetve az 5180/1926. M.E. sz. rendelet 13. szakasza alapján történő szellemi és testi beteggondozásra, továbbá az állami gyermekvédelemre.

Az 1886. évi XXII. t.c. 145. szakasza szerint, "amennyiben a jótékony intézetek segélye és az egyesek közadománya a község szegényeinek ellátására elegendő nem volna, az illetőségi község köteles, a helyi viszonyokhoz képest, gondoskodni a községben illetékes szegények eltartásáról, akik magukat közsegély nélkül eltartani nem képesek". Az illetőségi községek ezt a kötelességüket főképpen koldulási engedély kiadás, pénzbeli segélynyújtás, vagy természetben történő támogatás, vagy szegényházi ellátás útján teljesítik.

Arra szót sem kell vesztegetnünk, hogy a koldulási engedély kiadása helyes-e vagy sem.

A pénzbeli segélynyújtással a község nem meríti ki törvény szerinti kötelezettségét, mert az egy-egy egyén részére folyósított segély havi összege átlagban 4-20 pengő között mozog, amely összeg létfenntartási alapnak nem tekinthető, tehát a segélyezett még a hatóság által hallgatólag türt koldulásra kényyszerül.

A természetben történő támogatás: lakás, élelmiszerek, tüzelőanyag, esetleg ruházat nyújtása által történik a legtöbb esetben. Erre a segélyezési módra is áll az, amit a pénzbeli segélyezésnél említettünk, hogy elégtelen és nem számol a segélyezendő teljes szükségleteivel.

Ehhez a segélyezési módhoz tartozik az az eljárás, amikor a segélyezendő kezébe dátumozott névsort adnak, amelyből kitűnik az, hogy a hónapnak melyik napján, melyik falubeli lakosnál ebédelhet. Hogy milyen elbánásban van az ilyen segélyezettnek része, mindenki tapasztalhatta.

A szegényházi ellátás még a legjobb teljesítőmódja a szegényekről való gondoskodásnak, bár az a körülmény, hogy a község minden eszközzel az ellátási költségek leszorítására igyekszik, az ellátás minőségét károsan befolyásolja és súlyos kifogásokra ad okot, nem is szólva arról az elhanyagoltságról, amelyben a kisebb szegényházak lakói szenvednek.

Az 5180/1926. M.E. sz. rendelet 13. szakasza az intézeti ápolásban nem részesülő, tehát gyógyíthatatlan betegek, hülyék, siketnémák, vakok és nyomorékok gondozását az illetőségi község kötelességévé teszi, amely azután, a fent már említett segélyezési módozatok között, gondoskodik róluk. Itt még súlyosabban háttérbe szorulnak az emberiesség követelményei. A gyógyíthatatlan betegek fokozott szükségletei fokozott figyelmet kívánnak, amivel csak a legritkább helyeken gondolnak, s ez a pénz- és természetbeli segélyezés esetében annál súlyosabb, mert az ilyen beteg még koldulással sem szerezheti meg a létfenntartásához szükséges összeget. A szegényházi ellátás pedig csaknem valamennyi kisebb szegényházban uniformizálva van, nem törődnek a gyógyíthatatlan betegek speciális igényeivel, ugyanazt az élelmezést kapja a dietikus étkezésre szorult gyógyítha-

tatlan beteg, mint az egyéb szempontból ellátott egyén. És még egyet: a gyógyíthatatlan betegek igen sok szegényházban egy szobában fekszenek az egészségesekkel és ezek nyugalmát, egészségét veszélyeztetik. Magam tapasztaltam, hogy a gyógyíthatatlan tuberkulotikus, a tabeses ágya ott van az egyszerűen szegénységi okból szegényházi gondozásra szorult ágya mellett. S ami még sötétebbé teszi a képet, a kisebb szegényházakban nincsen bentlakó orvos, holott, különös tekintettel a gyógyíthatatlan betegekre, ez ott nélkülözhetetlen lenne.

Hasonló visszasságok vannak a hülyék, siketnémák, vakok és nyomorékok szegényházi gondozásánál. Ezek is uniformizált elbánásban részesülnek, holott szellemi és testi hátrányaik speciális foglalkozást kívánnak meg. De még a legjobb rossz az, hogy az ilyenek szegényházba kerülnek. Gondoljunk csak arra, hogy csaknem minden falunak megvan a maga bolondja, aki többnyire ilyen, a község által "gondozott" nem közveszélyes elmebeteg s aki a falubeli gyermekek gaudiumára szolgál, aki az egykori népszínművek "Bolond Pistá"-jában elevenedett meg a városi ember szeme előtt.

A magyar szegényügy által ellátandó feladatok sorába tartozik az állami gyermekvédelem is. Ez az állami gyermekvédelem nagyon távol áll a probléma helyes megoldásától, mert ujabban ismét a családszétbontó rendszer alapjára helyezkedett, amellyel már egy ízben szakított. A hiba ott van, hogy az elhagyottá nyilvánított gyermeket, ha életének második évét betöltötte, elveszik családjától és idegen községben, idegen nevelőszülőknél helyezik el s ezáltal megölik a gyermek lelkében a család gondolatát, elidegenítik szüleitől, eltekintve attól, hogy az idegen nevelőszülők tulnyomó része nem embertársi szeretettől, de anyagi haszon reményétől vezettetve vállal magához ilyen menhelyi kötetlékben álló gyermeket. Az idegen nevelőszülők alkalmazásának helytelenségét maga a népjóléti és munkaügyi minisztérium is megállapította, mégis, érthetetlenül, ismét nagyrésztben visszaállította ezt a rendszert.

Az emberi szenvedés problémáját a szegényügy nem oldja meg, felépítésénél, szervezeténél fogva sem alkalmas erre.

A szegényügy a már bekövetkezett szegénység, nyomoruság súlyát igyekszik enyhíteni, benne a praevencio nem nyilatkozik meg, ellentétben a szociálpolitikával, mely a megelőzés eszközeivel dolgozik.

A közjótékonyság a társadalomnak karitatív tevékenysége a nyomorusággal szemben. Tökéletes szociálpolitikai berendezett-ségű államban jótékonyásra szükség nincs.

A közjótékonyság szervezetlen, munkamegosztás az egyes szükségletek szerint nincsen ezen a téren. A rendszertelenségen felül igen sok a visszaélés. Számos olyan jótékonyági egyesület van, amely parazitája az emberi jóérzésnek. Hangzatos jel-szavak és jóhiszemű, előkelőségek igénybevételével élelmes üz-letemberek dolgoznak itt a háttérben.

A társadalmi jótékonyság révén befolyó adományok pedig önkéntes adóknak lennének tekintendők, amelyek elosztása és fel-használása hatósági irányítás és ellenőrzés alá tartoznék.

A társadalmi jótékonyság feladata az, hogy kiegészítse a szegényügy hiányait, kitöltse annak hézagát, a tényleges szükséglet által megkívánt munkamegosztás alapján.

Melléklet a 4.961/1927. B. M. eln. sz. körrendeletéhez.

Bizonyítványminta (1. §-hoz).

... szám.

Hatósági vagyoni bizonyítvány.

(Szegénységi bizonyítvány.)

..... céljára
 Budapest székesfőváros kerületének előljárója
 város polgármestere
 község előljárósága
 bizonyítja, hogy lakosnak (.....)
 utca házzám), akinek foglalkozása (állása)
 születési helye életkora (születési ideje)
 vallása családi állapota

a)

Vagyona:

1. ingatlan:
 2. ingó:

Egyenes állami adója:

..... P.
 "

összesen P.

Jövedelme:

körülbelül évi, havi, heti, napi pengő

b)

Fizetésre köteles hozzátartozói a következők:

Vagyonuk:

1. ingatlan:
 2. ingó:

Egyenes állami adójuk:

..... P.
 "

összesen évi P.

Jövedelmük:

körülbelül évi, havi, heti, napi pengő

c)

Fentvezett köteles (megnevezendők az illető családtagok)
 eltartásáról gondoskodik;
 ezek közül valóban eltartja

d)

Teljesen vagyontalan és keresésképtelen (nincs több jövedelme,
 mint a lakóhelyén szokásos s ezidőszerint P.
 fillérben megszabott közönséges napszám) és fizetésre köteles hoz-
 zártartozói nincsenek.

e)

Különös adatok, melyek a félnek:

1. munkásbiztosító pénztári tagságára,
2. munkaképességére (egészségi állapotára),
3. közszégi illetőségére vonatkoznak.

f)

A bizonyítványban igazolt adatokat megállapította s való-
 ságukért felelős

..... 19 évi hó napján.

.....
 közszégi (kör-) jegyző.

.....
 ker. előljáró, polgármester,
 közszégi bró.

Megjegyzések:

1. Az a)–e) szövegek közül azt kell csak a bizonyítványban fel-
 használni, amelyik az adott eset követelményeinek megfelel. Ha a hatóság
 a bizonyítványok kiállítására olyan nyomtatványt használ, amely a minta
 teljes szövegét felöleli, azt a szövegrészt, amelyre szükség nincs, át kell
 húzni.

2. Az a) és b) szövegrészekben lehető részletességgel kell felsorolni,
 hogy az ingatlan és ingó vagyon miből áll és mi a becsérteke (forgalmi
 értéke). Az állami egyenes adót adónemenként is fel kell tüntetni.

3. A b) és c) alatti szövegek használatára minden olyan esetben
 szükség van, amikor a szabályok szerint szóba kerülhet a hozzátartozók
 fizetési kötelezettsége, illetőleg a félre nézve fennálló eltartási köteletség.
 A bizonyítvány kiállításánál tehát gondosan meg kell állapítani, hogy azt
 milyen célra kéri. A b) rovat alatt a hozzátartozók anyagi viszonyait
 személynként külön-külön kell kitüntetni.

4. A fél születési helye és ideje (életkora), vallása és családi álla-
 pota csak a fél által hitelesen igazolt, vagy a hatóság rendelkezésére álló,
 vagy részéről különös utánjárás nélkül megállapítható adatok alapján
 tüntethető fel, ennek hiányában csak azt kell megjegyezni, hogy az illető
 adat nem állapítható meg. Ugyanez áll az e) rovatra nézve is, amely
 egyébként csak betegápolási, közjótékonyági vagy szegényügyi célra
 kért bizonyítványokba veendő fel.

5. A pénzüsszegeket pengőértékben kell feltüntetni.

ESZTERGÁR LAJOS

A MUNKANÉLKÜLISÉG ÉS AZ INSÉG LEVEZETÉSE^x

A világháboru átformálta a gazdasági életet. A nyomában fellépett változások kizökkentették abból a nyugodt mederből, mely az elmúlt évtizedeket jellemezte a kiegyezéstől 1914-ig. Olyan szunnyadó kráterek léptek működésbe, melyeket már veszélyteleneknek hittek, s melyekkel szemben felkészületlen volt ugy a köz-, mint a magánélet. Legveszedelmesebben a munkanélküliség morajlik, mely világproblémává nőtt. Nem cél és feladat most e probléma keletkezésének vizsgálata. Gyógyuláshoz kell keresnünk utakat. S mivel a mai gazdasági helyzet világszerte kilátástalan, borús, nem is lehet gondolni teljes gyógyulásra, hanem azt az enyhülést kell valamiképpen biztosítani, melyet a súlyos beteg a krízis után érez és mely reményt nyújt a gyógyuláshoz.

A munkanélküliség kérdésével találkozunk a történelem minden századában. /.../

Ma azonban súlyosabb, mint bármikor. A munkanélküli tömegek legnagyobb része háborut járt. Meggyengült idegzete, valamint az elszenvedett nélkülözések és hanyattatások agresszivebbé formáltak, és ennek következtében kezelése, lecsendesítése sokkal nehezebb, mint hasonló megrázkódtatáson át nem ment egyéneké.

2. A veszedelmet fokozza az elkeseredés, melynek táptalaja, a mob, ugrásra készen várja a pillanatot, amikor szabadon eresztett szenvedéllyel nekiláthat a romboláshoz és a "minden a miénk" elv megvalósításához.

Ma még a karhatalom sakkban tartja a csöcseléket, ma még respektusa van a közigazgatásnak, igazságszolgáltatásnak, de mi

^x Előadás a városok 1932. évi községi országos értekezletén. Városok Lapja, 1932. 14., 15. sz.

lesz akkor, ha a fokozódó inség áradata széttöri a korlátokat és szabad folyást enged a szenvedélyeknek. A szervezetlen és gyáva polgári társadalom magára ereszti tehetetlenségében a szanszkülotok hadát, melynek Robespierjei és csekái tobzódásának lesz kiszolgáltatva, későn fogja bünbánólag verni ismét a mellét. A meginduló áradat elsősorban a városokat, illetőleg azok vezetőségét éri, azokat seprí el és azoknak vére fogja felébreszteni a mob szadizmusát és rombolja le mindazokat az alkotásokat, melyekhez annyi munka, remény és verejtek fűződik.

A városok gyűjtőhelyei a szenvedélyeknek, ott szunnyadnak az exploziv erők, melyek célszerű és okszerű intézkedésekkel nyugodtan ébren tarthatók, idomithatók és vezethetők. A városok kongresszusa, midőn ezzel a kérdéssel foglalkozik, elsősorban a veszedelmet van hivatva elhárítani, másodsorban az eszközöket úgy kell megválogatnia, hogy a veszélyt ne csak elhárítsák, hanem a betegséget lokalizálják és később gyógyulást is hozzanak. E problémánál a mult tanulságait figyelembe kell venni, azonban nem szabad az akadémikus megbeszéléseknél maradni, hanem gyakorlati utakon kell haladni, folyton szem előtt tartva mindazokat az okokat, jelenségeket, melyek az inséget egyénileg és társadalmilag előidézik.

Mielőtt egy munkába kezdünk, elengedhetetlenül szükségünk van az anyag ismerésére, amelynek kezelése feladatunkat képezi. Anyag alatt értem egyfelől azt a tömeget, melynek ellátása a köz feladatát képezi, a másik oldalon az arra szolgáló eszközök összességét.

A nehezebb természetesen annak a résznek megismerése, mely ellátást, illetőleg gondozást igényel. Ha e téren szétnézünk, kénytelenek vagyunk megállapítani, hogy országosan igen nagy hiányok mutatkoznak. Míg egységes nyilvántartás nincs, minden munka csupán tapogatódzásokban merül ki és feltevésen alapszik.

Bármilyen lelkiismeretesek az összeírások, mégis hiányosak, mert az élet minden nap új változatot mutat. Az a munkás, aki e pillanatban inségesképpen van nyilvántartva, a következő napokban vagy héten kikerülhet ebből az állapotából, és viszont,

igen sok olyan munkás, aki ma munkában áll és biztosnak látja megélhetését, a folytonos gazdasági zajlás következtében egyik napról a másikra ellátatlanná és a köz eltartottjává válhat. A rendes nyilvántartás hiánya következtében drága luxussá válik az inségenyhités körüli tapogatódzás. A veszendőbe menő értékekkel lényeges könnyebbséget lehet biztosítani.

Van az államnak a városok egy részében erre a célra alkalmas kihasználatlan szerve: a munkaközvetítő hivatal.

A munkaközvetítő hivatalokat életre hívó törvény elavult, nem tud lépést tartani az élettel, ennek következtében fontos hivatásainak eleget nem tehet.

A legtöbb helyen cselédközvetítő intézetekké degradálódtak, holott a törvénynek nem ez az intenciója. A munkaközvetítő hivataloknak költséges fenntartása csak akkor volna indokolt, ha a munkások kereseti viszonyainak nyilvántartási nagy munkáját is el tudná látni a közvetítéssel együtt. Tehát vagy át kell szervezni a munkaközvetítő hivatalokat a szükségnek megfelelően, vagy pedig meg kell szüntetni és a fenntartásukra fordított költségeket kell egy, a kor szükségleteinek megfelelő nyilvántartás vezetésére fordítani, mely a közvetítésre is több lehetőséget nyújtana.

Pécs városa a munkaközvetítő hivatal átreformálása ügyében két esztendőn keresztül fordult több ízben a kereskedelmi kormányhoz, folytatott szóbeli tárgyalásokat is. Sajnos, mindannyiszor eredménytelenül.

Kérdés tehát, milyen egy jó nyilvántartás. Mindenekelőtt tartalmaznia kell annak a városnak, községnek az összes munkásait a munkások életviszonyaira vonatkozó adatokkal és tartalmaznia kell, hogy mikor, hol, mennyi ideig dolgozott s ezért mekkora bért kapott. Az első pillanatban ez szinte kivihetetlennek látszik, azonban közelebbről nézve, igen egyszerű. Egy olyan szabályrendelet, mely kimondaná, hogy minden munkaadó csak abban az esetben alkalmazhat munkást, ha az előbb a hatóság megfelelő szervétől írásbeli tudomásvételt hoz, a kérdést egyszerűen megoldaná. Ebben az esetben ugyanis minden munkást

rá lehetne szoritani, hogy a városoknak, községeknek erre hivattott szervétől kérjék munkábalépés előtt a tudomásvételt, minek következtében a nyilvántartás folyamatos vezetésére mód nyílik. Pl. Fekete Péter kőművesmester napszámokként akarja alkalmazni Fehér Pált, Fehér Pál ez esetben jelentkezik a munkaközvetítő hivatalban és kéri az erre szükséges tudomásvételt. A munkaközvetítő hivatal kiemeli törzslapját, kiállítja a szükséges erre vonatkozó nyilatkozatot, megfelelően bejegyzi, hogy mikor lépett munkába. A nyilatkozat egyben úgy volna megszerkesztendő, hogy a munkaadó feljegyzésével egyszerűen postaládába dobva, visszakérüljön a kiállítóhoz, így látni lehetne, hogy Fehér Pál mennyi ideig, milyen napszám mellett dolgozott Fekete Péter kőművesnél.

Ezek a feljegyzések, bejelentések könnyen kezelhetőkké teendők, felhasználásuk az indokolatlan segélyezést kizárná, mert a hatóságoknak állandóan kezében volna a munkásnak elhelyezkedését, keresetét mutató egyéni lapja, és ha a könnyű segélyezés eszközéhez akar nyulni, a tényeket eléje lehet tárni. Az egész évi multját mutatná, mikor, hol, mennyi volt a keresete. Ennek alapján ki lehetne mondani, hogy akinek éven át annyi volt a keresete, hogy abból naponta egy napszám jutott, ingyémunkát, illetőleg segélyt nem kérhet. Ilyen nyilvántartás sok olyan követelődzésnek venné elejét és sok olyan fellépést hiusitana meg, mely megnehezíti és megkeseríti a hatóságok munkáját.

A nyilvántartás folyamatos vezetése erős támpontot nyújtana minden városnak szociálpolitikai programjához. Pontosan figyelni lehet az egyes szakmákban jelentkező fluktuációkat. Grafikonokban rögzíthető az eltolódás, minek nyomában mód nyílik az egészségtelen elferdülések gyógyítására. Pécssett ezidő szerint a Társadalombiztosítóhoz eszközölt be- és kijelentések kijegyzése után vezetjük a mellékelt grafikonokat.

A nyilvántartással kapcsolatban felmerült az az ellenvetés, hogy sok pénzt és adminisztrációt igényel. A nyilvántartást kartoték-rendszerben kell készíteni, szoros abc-ben, u.n. lovasított rendszerben kell megoldani s akkor kezelése igen gyors, egyszerű és gazdaságos.

A munkaközvetítő hivatalok személyzete, illetőleg azoknak megszüntetése esetén az erre fordított összegből alkalmazottak el tudnák látni a munkát. A befektetés sokszorosan megtérül azzal, hogy az indokolatlan segélyezéseknek elejét vesszük. Ezt Pécssett láttuk az elmúlt két téli inséges időszakban.

A nyilvántartásnak van egy másik módja is, e szerint köteleztessék a lakosság, hogy minden munkást úgy alkalmazásakor, mint elbocsátáskor a hatóság erre hivatott szervének bejelentsen. Erre a célra díjtalanul kell rendelkezésre bocsátani a bejelentés pontjait tartalmazó lapokat, amit egyszerűen postaládába dobnának be és így kerül az illetékes helyre. Ez a rendszer nehéz, mert a munkaadók kényelmessége sokszor még a kihágások lehetőségével is szembeáll. Azonkívül nem veszi elejét az idegenek munkavállalásának, ami az előző rendszerben megakadályozható lenne.

Kétségtelen, hogy ezek az intézkedések terhet jelentenek ugy a köznek, mint a magánosoknak, azonban rendkívüli időket élünk, amikor rendkívüli eszközök igénybevétele indokolt.

A nyilvántartás ilyen összeállítás után két nagy csoportra fog tagozódni, éspedig egyik a munkanélküliek csoportját, másik a munkában állók csoportját mutatja. A munkában állók csoportja inségenyhítési szempontból gondot csupán abban a vonatkozásban képez, hogyha családjuk nagyságával nincsen arányban keresetük. Akkor gondoskodni kell támogatásról, mely a gyermekek iskolák utján való táplálásából és ruházásából áll. Németországban a Familienlohn, családjutalom más formában nyer megoldást.

A munkanélküliek csoportja ismét három részre tagolható, éspedig a közellátásra nem szoruló, a közellátásra szoruló munkanélküliek és a munkakerülők csoportjára. A közellátásra nem szoruló munkanélküliek közvetlen gondot nem okoznak. Ha azonban általános gazdasági viszonyokból arra lehet következtetni, hogy az illetők szakmájukban a jövőben sem tudnak elhelyezkedni, átképzésükről és új szakmákban való elhelyezésükről kell a közhatóságoknak gondoskodniok.

A legnagyobb probléma a munkanélküli inségesek sorsa, akiknek száma, sajnos, napról-napra emelkedik, melynek kísérelenségeképpen a munkától való elszokás veszélye fenyeget. A mai szociális érzéstől telített légkörben a munkásság természetesen tartja, hogy nem hagyják éhenhalni, tehát lesz, ahogy lesz elvnel fogva nem törekszik magának munkaalkalmat szerezni. /.../ E téren az első, amit meg kell valósítani, feltétlenül minden körülmények között munkát biztosítani, hogy a munkaképes egyének soha még csak ne is gondolhassanak ellenszolgáltatás nélkül nyújtott eltartásra, és a munkakészség belőlük ki ne aludjon.

A munkanélküliek nagy csoportjából az inségesek kiválasztása igen súlyos feladat és nagy gond, azonkívül igen nagy körülméteket igényel. Különbéle rostákkal ez az elválasztás, illetőleg kiválasztás is keresztülvihető.

A könnyü segélyhez való jutás ingerét mindjárt elveszi annak az elvnek szigorú alkalmazása, hogy a munkaképes egyén csak megfelelő munka ellenszolgáltatása fejében kaphat támogatást. Megfelelő ellenszolgáltatást pedig szigorúan úgy kell értelmezni, hogy az a munka, mit a segélyezett a támogatás fejében nyújtott, képviselje a valóságos értéket. Más szóval, ugyan azért az összegért ugyanazt a munkaszolgáltatást kell elérni, mintha vállalatban volna kiadva a munka.

Ez az elv gazdaságossá és alkotóvá teszi az inségenyhitést, mert az erre a célra kiadott pénzérték megtérül a munka eredményében. Hozzá kell szoktatni a lakosságot ehhez a gondolathoz és felfogáshoz, és akkor elérhető lesz, hogy azok, akiknek nem ég a körmükre a nyomoruság, távol maradnak a szükségmunkától, mert látják, hogy nincsen alkalmuk könnyü keresethez jutni, hanem éppen úgy meg kell dolgozni érte, mint a vállalkozóknál.

A munkanélküliek foglalkoztatásánál a munkába bevonandók mindazok a családtagok is, kik már munkakereső sorban vannak. A 16 éven felüli gyermekek úgy szoríthatók munkára, hogy azoknak ellátása a családfő ellátásából levonandó. A multban igen sokszor megtörtént, hogy egy családból egyet küldtek ki dolgoz-

ni, többnyire a családfőt, és a többiek otthon várták a nekik atyjuk munkája után megjáró élelmiszert. A tétlenségben maradt fiatalok nem egy esetben váltak kellemetlenné. Soraikban termékeny televényre talál a szélsőséges agitáció.

A másik rosta az idegenből történő beáramlás megakadályozása.

Nehéz e pontnál a hatóságok helyzete, hiszen a falvakból a városokba özönlő munkásság is magyar és küzd a mai válsággal. Mégis ehhez a keserű eszközhöz kell nyulni, mert az államhatalom az inségesek ellátásának anyagi feltételeit majdnem kizárólagosan a városok adófizető lakosságára háritja.

Kétségtelen, hogy a falvakból beözönlésre ingerli a lakosságot a segély, annál is inkább, mert télen át a mezőgazdasági munkálatok szünetelnek, kenyere többnyire biztosítva van, tehát minden munka, mit vállalni módjában áll, mint plusz jelentkezik számításában. Uzus volt eddig, hogy a jegyzők is a városba költözésre biztatták a falusiakat. Segélykérés esetén a kiválasztásra semmiféle támpontja nincs a hatóságnak, és ennek következtében, mint a megtörtént példák igazolják, nem egy esetben olyan egyének jelentkeznek segélyért, akiknek otthon tekintélyes vagyonuk volt.

Egy másik szempont is amellet szól, hogy a városok térjenek ki a községekből beözönlötték segélykérése elöl, éspedig azért, mert egy község a maga kyszámu segélyreszorultját könnyebben el tudja látni, mint egy nagy közület, ahol igen nagy a segélyezendők tábora, ezzel arányban nincsen meg az anyagi erő.

A vidékieknek a városokban való segélyezése csak akkor volna keresztülvihető, ha az állam vállalná a segélyezés terheit a maga egészében. De még ebben az esetben is erősen megfontolandó volna közbiztonsági szempontból, hogy célszerű lenne-e a falvak nincstelen áradatának megnyitni a városok kapuit, ahol a közbiztonsági szerveknek elég nagy gondját képezi a mob fékentartása. Megduzzasztani, koncentrálni az elégedetlenkedőket, ma nem volna észszerű.

Az inségesek munkaképes csoportja mellett van egy másik csoport, mely időlegesen munkaképtelen. Ezek az átmenetileg be-

teg inségesek, akiknek ellátása közfeladatot képez. Ezek éppen olyan segélyben részesítendőek, mint a teljesen munkabírók. A segély azonban mintegy előleg jelleggel nyújtandó, amit egészségük visszanyerése után ledolgozni kötelesek. Amennyiben az előleget felgyógyulás után le nem dolgozzák, segélyből, illetőleg szükségmunkából zárassanak ki, de kizárandó a munkából, aki azt nem végzi el rendesen, vagy elégedetlenséget szit és szándékosan kárt okoz.

A munkaképes, illetőleg ideiglenesen munkaképtelen inségesek mellett ott van a másik nagy csoport, az öregek és munkában megrokkantak csoportja, akik a mai kenyérért vívott hajszában nem tudnak lépést tartani az erősebbekkel, ennek következtében inséges állapotba jutottak. Ezek a régi, nyugodtabb időkben, mint havi közsegélyezetttek tartattak nyilván. Havi pár pengő várostól kapott segélyükkel pótolhatják a hiányokat és úgy, ahogy, tengetik életüket. E célra a városok igen tekintélyes összeget áldoznak évente.

Pécsett az inségeseknek ezt a csoportját is, erejükhöz mértén, munkára fogjuk. Kezdetben nagy volt a méltatlankodás, ma azonban már mindenki természetesnek veszi, hogy a közsegély ellenértéke fejében bizonyos kis munkát végez, mely sok esetben fedezi a nyújtott segélyösszeget, más esetben bizonyos hányada visszatérül. Ugyanez az eljárás nyer alkalmazást azokkal szemben is, kik koldultak és házról-házra jártak, vagy az utcasarokokra kiállva molesztálták a közönséget. Ellátásukat a város biztosítja, tehát ők kötelesek az egész napjukat erre a célra létesített helyiségben tölteni, ahol erejükhöz mértén foglalkoznak. Cirokseprőkészítéssel, kukoricaháncs-fonással, szövással, tollfosztással egy részük megkeresi azt az összeget, mit a város hatósága rájuk költ. Ennek megvan az a nagy előnye, hogy nem csavarognak szerteszét a városban, nem zörgetnek be lakásokba, üzletkebe alamizsnáért. Betegségük esetén a város gondoskodik gyógykezelésükről, ápolásukról. Lehetőleg olyanokat oszt be e munkára, kik maguk is városi ellátásban részesülnek, kiknek ellenőrzését a karitatív egyesületek erre vállalkozó tagjai végzik. Az eгри norma elvei vannak a helyi viszonyokhoz idomítva. Általában az elv, hogy az életnek e hajótöröttjei ne érezzék,

hogy ők a társadalom számkivetettjei, hanem megtartsák önérzéküket. A város lakossága fenntartásukhoz önkéntes adománnyal járul, melyet havonként a város hatósága a karitatív egyesületek útján szedett be.

Sajnos, a gazdasági viszonyok úgy alakulnak, hogy a koldulást, a házról-házra való kéregetést a munkaképes és munkabíró emberek végzik. Ezt megakadályozandó, a város hatósága élelmiszerjegyeket hozott forgalomba és arra kérte a város lakosságát, hogy élelmiszerjegyeket juttasson azoknak, akiknek kérése elől nem tud vagy nem akar kitérni. A kéregetők száma erre az intézkedésre megcsappant. A könnyű megélhetést kereső mob az élelmiszerjegyek beváltásánál megfigyelés alá került. Az indokolatlan kéregetők ellen a megtorló intézkedések megtétettek, mire a kéregetés összezsugorodott.

A jótékony egyesületeknél, egyházaknál segélyért jelentkezőkkel szemben szigorúan követelni kell az e célra szerkesztett törzskönyvi lapkivonatot, mely tartalmazza előző segélyeit. A nyújtott segély bejegyzendő s arról egyidejűleg a hatóság is értesítendő. A notórius kéregetést így meg lehet szüntetni.

Szükség volna a városok lakosságát az okszerű adakozás gyakorlásában felvilágosítani, megnevelni. Ugy a hatóságok, mint a karitatív egyesületek minden jószándéka hiábavaló, ha a közönség az ilyen intézkedésekkel szemben indolens.

Az inségesek kategóriájánál kell megemlíteni az inséges családok gyermekeinek gondozását. Már fentebb, a Familienlohn említésekor kitértem arra, hogy a munkában álló, de megfelelő keresettel nem rendelkező nagy családúak gyermekei iskolák útján támogatásban részesítendőek. Ugyanaz a támogatás biztosítandó az iskolák és óvodák útján az inségesek gyermekeinek. A munkáscsaládoknál, sajnos, mutatkozik olyan tendencia, hogy a gyermeket használják fel könyöradomány gyűjtésére. A közönség szívesebben adakozik, ha gyermekek támogatásáról és segítségéről van szó. Ezt a mob tudja és ezért idegenkedik gyermekeinek menhelyre való beadásától. A gyermekek az ilyen környezetben igen nagy veszélynek vannak kitéve. Az elzüllést megakadályozandó, szükséges, hogy a hatóságok az iskolák és óvodák, az ide fel nem vehető

gyermek pedig a napközi otthonok útján ellátásukat biztosítják. Az azonban az ellátásnál kikötendő, hogy annak önköltsége erejéig a szülők, akár az apa, akár az anya, munkanélküli idejében ellenszolgáltatást köteles végezni. Ez az intézkedés országosan volna elrendelendő és gondoskodni kellene annak szigorú betartásáról.

Az egészségileg veszélyeztetett gyermekek részére internátusok volnának szervezendők, ahol ugyancsak a szülők által végzendő munka ellenében lennének elhelyezhetők a gyermekek. Ezt szükségessé teszi az a körülmény, hogy a szülők munkaereje felszabaduljon és alkalmuk nyíljon megkeresni az ellátáshoz szükségeseket.

Az **inségsegély nem** nyújtandó kizárólag pénzben, mert megfigyelés szerint nem arra a célra használja fel a támogatottak 90 %-a, mint amilyen célra adatott, hanem igen sok esetben elkönyveműsködi. Italt vesznek, vagy pedig olyan költségeket eszközölnek, melyek nem tartoznak a létfenntartáshoz, ennek következtében a segély dacára a nyomor és elégedetlenség fennmarad, sőt még fokozódik.

A segélyezés már a fentemlített oknál fogva tehát úgy történjék, hogy az biztosítsa az inségeseknek a létfenntartáshoz szükséges minimumát. A létfenntartáshoz feltétlenül szükség van élelmiszerre, tüzelőanyagra, lakbérre és ruházatra. Ezenkívül kell gondoskodni arról, hogy a legszükségesebb kiadásokra /szappan, gyertya, gyufa, petróleum, tü, cérna stb./ egy kis összeg minden hónapban biztosítsák.

A szükségleteket a hatóság szerezze be és naturáliákban adja ki segélyképen az inségeseknek. Azonban arra is vigyázni kell, hogy a kiszolgáltató anyagok mind elsőrendűek, használhatóak és olcsók legyenek. Más szóval az az élelmiszeradag, melyet a segélyezett kezeihez vesz, a forgalmi árral szemben lényegesen több legyen, mint amennyit ugyanezért az összegért vásárolhatott volna. Pécsen 2 pengő 40 fillér értékű élelmiszert kaptak, ami a kereskedelemben 3 pengő 10 fillér értéket képviselt. A kormányzatnak gondoskodnia kell arról, hogy az inségennyhitéssel kapcsolatos és az inségesek ellátását szolgáló élel-

miszerek, ruházati cikkek, tüzelőanyagok az adótól mentesíttet-
senek.

Kisérléteztünk az un. élelmiszerutalvánnyal. Azokhoz a kereskedőkhöz, akik erre vállalkoztak, utasítottuk a munkásokat a szükségleteik beszerzésére. Utalványt kaptak és a kereskedő beváltotta. Azonban be kellett szüntetni, mert a kereskedők kihasználták a munkásokat, ha tartoztak, az utalványt visszatar-
tották adósságuk törlesztésére, azonkívül selejtes árut adtak, és ami legnagyobb baj volt, élelmiszer helyett rumot, bort vagy egyéb alkoholt szolgáltak ki. Az eredmény ismét az lett, hogy a segélyezettek a város hatóságához fordultak, hivatkoztak arra, hogy éheznek, segélyt kértek, vagy pedig a városban házról-ház-
ra jártak és koldultak.

Ez idő szerint országosan nagy hiány mutatkozik a segé-
lyezések mértékének alkalmazásánál. A városok, községek és me-
gyei törvényhatóságok nem járnak el egységesen. Azok a körök, akik a munkanélküli segélyt ellenszolgáltatás nélkül szeretnék megvalósítani, összeszedik az országból az adatokat, és ahol találnak egy olyan mértéket, mely kedvezőbb, mint ott, ahol van-
nak, követelődznek, interpellálnak, küldöttségeket szerveznek, hogy az előnyöket kicsikarják. Itt erős egységes álláspontra kell helyezkedni, ne mondhassák, hogy ebben a városban többet adnak, a másokban kevesebbet, mert ma az egyik városban jelent-
kezett tünetek átcsapnak a másik városra és sok kellemetlensé-
get és nehézséget okoznak. Pl. nincs hét, hogy ne emlegetnék Pécsen egyik várost, ahol minden hónapban 1000-1200 pengőt fo-
lyósítanak a szociáldemokrata szakszervezetek, hogy azt segély-
képpen osszák szét.

De szükség van az egységes segélyezési mérték megállapi-
tásán kívül az inségmunkarendszer egységes megoldására is. Az
egységnek ereje feltétlenül érezhető lesz és lecsendesítőleg,
megnyugtatólag fog hatni a kedélyekre.

Az inségmunkarendszer megszervezésénél különböző szem-
pontok veendőek figyelembe.

A közismert válság következtében a városoknak nincsen
elegendő jövedelmük, és a jövő sem kecsegtet olyan reményekkel,

hogy a válság fellege gyorsan fog elvonulni a magyar gazdasági élet egéről. A kormányzat az inségenyhítést eddig úgy tekintette, mint lokális jelenséget, és annak terhéhez több-kevesebb támogatást nyújtott, ami azonban a tényleges szükségletnek alig egy hányadát képezte. Eddig az az álláspont érvényesült, hogy az inség közjótékonyági uton megoldható, tehát a társadalomnak kell megtalálni azokat az utakat és módokat, melyek a bajt lokálisan enyhítenék.

A válság úgy időbelileg, mint kiterjedésében sokkal nagyobb, azt lokálisan alkalmazott érzéstelenítésekkel orvosolni nem lehet. Még az érzéstelenítés sem mondható eredményesnek, mert a narkotikum a rendelkezésre álló injekciókban igen kevés.

A világválságban az ország mai helyzete mégis kitartást igényel, és mindent el kell követni, hogy a rend, nyugalom, továbbá a munkaerő, munkakedv, belső béke biztosítsák addig az ideig, míg viharai elnyugszanak. És bármennyire is verdesik a csonka haza határait a különféle áramlatok, meg kell várnunk a cselekvési időt és erre az időre együtt kell tartanunk az ország lakosságát, hogy ezen a réven visszaszerezhessük az elveszetteket. Tehát elsősorban állami feladat a mai inségenyhítésről való gondoskodás révén a biztonság, nyugalom stb. megóvása.

A kormány e fontos államérdékből kell, hogy kezébe vegye a munkanélküliség, illetőleg inség levezetésének kérdését, és neki kell a szükséges anyagi erőket e célra biztosítani.

A társadalomra ma sokat építeni nem lehet. A gazdasági válság következtében elszegényedett polgári társadalom évről-évre nehezebben tudja előteremteti azt az összeget, mely a nincstelenek eltartását van hivatva biztosítani. S minél tovább tart e rettenetes válság, annál nagyobb lesz az inségesek tömege, és ezzel szemben mindig kisebb lesz az a társadalmi réteg, amely almentálni volna hivatva őket. Karitatív célokra minden évben kisebb áldozat jön össze, holott mind nagyobb lesz az a tömeg, mely ellátatlanná lesz és amelyet nem lehet már vadászatokon lőtt nyulakkal kielégíteni.

A városoknak egységesen kérniök kell a kormánytól, hogy a munkanélküliség és inség megoldását szabályozza országosan,

vegye át terheit és a rendeletnek csupán végrehajtását bizza a városokra.

Ma általában a centralizáció lép előtérbe, tehát ezt a kérdést, mely leginkább megkivánja a centralizációt, centralizálják, vegyék át, irányítsák és mentesítsék a városokat az abból származó tehertől és ódiumtól.

Az inségenyhítési mozgalmak eddig nélkülözték azt a központi irányítást, mely biztosította volna az erre a célra fordított összegek gyümölcsöző, illetőleg hasznos befektetését. Azal az állásponttal szemben, hogy az inségmunka értéke kisebb, mint a vállalkozási munka értéke, állítom, hogy az inségmunka értékét is lehet arra a nivóra emelni megfelelő körültekintéssel, illetőleg inségmunkákkal is lehet olyan munkát elvégeztetni, melyek az erre fordított költségek, mint más egyéb befektetést, megtérítik.

De még abban az esetben is, ha fennállana ez a feltevés, hogy az inségmunka kevesebb értékű, még mindig a köz érdekében álló, hogy azt a kisebb értéket is biztosítsuk a köz javára, semhogy ingyen, minden ellenszolgáltatás nélkül, akár ebéd, akár egyéb segélyek formájában a közpénzeket improduktive kiadjuk. Egész sereg olyan megoldásra váró feladat van, amelyet ugy lokálisan, mint országosan a munkanélküliek elvégezhetnének. Óriási utak, vasutvonalak, vízművek, aggházak, kórházak stb. mutatják, hogy a munkanélküliekben rejlő energiákat is lehet ugy irányítani, hogy azok a köz javát szolgálják.

/.../

A munkanélküliség onnan származik, hogy a gazdasági élet nem tud minden munkásról ugy gondoskodni, hogy részükre az év minden napjára munkaalkalom biztosítsanak. A közre háramlik a feladat, hogy a rendelkezésre álló összeg ugy osztassék meg, hogy abból mindenkinek jusson annyi, ami a létminimumot biztosítja.

A pécsi gyakorlat azt mutatja, hogy ennek a minimumnak havi biztosítása két személyből álló családnál lo napi munka értékű. Családtagok szerint megfelelő progresszivitással aránylag kis összegből lehet biztosítani a fenti elvek mellett nagy

tömegek ellátását. A létminimumhoz viszonyított váltakozó rendszerrel el lehet érni, hogy egy olyan munkánál, ahol egy hónapig foglalkozást nyer 100 munkás, 300-at lehet alkalmazni és mind a 300 az ott teljesített munkákkal megszerzi a létminimumot. Ezek a munkálatok azonban legnagyobbbrészt kizárják a vállalkozást, illetőleg oly korlátok közé szoritják, melyek a munka természeténél fogva nélkülözhetetlenné válnak. De viszont megmarad a vállalkozói haszon is, ami további munkabérré fordítható. Admínisztrálása sem képez különös gondot, se nem igényel különösebb költséget.

Gondoskodják a kormány minél nagyobb számu közmunkák megindításáról, melyek ugy volnának megszervezendők, hogy anyagokra minél kevesebb fordíttassék, hanem az egész összeg a munkanélküliség enyhítését szolgálja. Az inségmunkák megszervezésénél figyelembe veendő, hogy melyek volnának azok a munkálatok, melyek az állam és melyek a helyi hatóságok által végeztetendők. A lehetőségeknek hatalmas skálája vár kihasználásra, melyek keretében az utépités, talajjavítás, csatornaépítés, telepítés, szegényházak, munkáslakások építése stb., stb. helyt foglalhatnának.

Felmerül az a kérdés, hogy a létminimum megszerzésén felül maradt és parlagon heverő energiát, munkaerőt lehetne-e tőkésíteni, értékesíteni? A munkaerő nemzeti vagyon, és gyümölcsözetlenül hagyni bűn. Ezt a munkaerőt tőkésíteni kell oly módon, hogy mint szövetkezeti betét, egy közhasznu szövetkezet keretében, mely hivatva volna a munkanélküliek minden szükségletét biztosítani, felhasználtassék. A sok közül csak egy példát ragadok ki, ez a saját ház utáni vágy, mely minden munkásban él. A munkanélküliek megmaradt szabad idejükben megfelelően megszervezve és szövetkezetbe tömörítve, megépíthetnék maguknak kis családi házukat. Ők maguk állíthatnák elő a téglát, cserepet, a szükséges kőanyagot kitermelhetnék ott, ahol ezt a helyi viszonyok lehetővé teszik. Egy ilyen szövetkezetnek megalakítása amellet, hogy a jelenlegi munkanélküli helyzeten segítene, egy másik nagy célt is szolgálna. Ugyanis minden munkást a későbbiek során adófizető alannyá tenne. Ha helyhez van kötve, többé felforgató nem lesz. Eltekintve azoktól a nagy egészségügyi elő-

nyöktől, melyeket az így megépített egészséges lakások jelentenek a mostani pince, szuterén, nedves, dohos, tuberkulózist és más betegséget lehelő lakásokkal szemben.

A munkanélküliek állandó foglalkoztatására nincs meg az anyagi fedezet. Ha megvolna, nem lenne munkanélküliségi probléma. A rendelkezésre álló anyagi erők tehát mindössze legfeljebb addig terjednek, hogy abból az inségesek minimális létfenntartása biztosítható. Viszont ezért az ellenértékképen adott munka a munkanélküliek munkaerejének legfeljebb egyharmadát teszi ki. A megmaradt kétharmad felhasználására szolgálna a szövetkezet, melynek produktumai a munkanélküliek szükségletét fedezik. Arra kell tehát törekedni, hogy olyan cikkek állíttassanak elő, melyeknek fogyasztója mindig a munkanélküli tömeg maga. Ez nem sérti sem az ipar, sem a kereskedelem érdekeit, mert a munkanélküli különben könyöradományra szorul, tehát nem lesz soha vásárló, hanem a gazdasági élet terhe. Persze ezt a helyi ipar és kereskedelem nehezen érti meg, éppen ezért szükség van e téren is arra, hogy az államhatalom e foglalkoztatásokat rendszeresítse, illetőleg ennek folyamatát szervezze.

Magyarország mezőgazdasági állam, ahol a leggyengébb termelési viszonyok között is hoz a föld annyit, amennyi a lakosságot az éhínségtől megmenti. De a mai izoláltságunk mellett nincsen rá mód és lehetőség, hogy a lerongyolódástól a nép széles rétegeit megóvjuk másképpen, minthogy saját magunk állítjuk elő szükségletünket. E téren figyelemreméltó eredményeket értünk el kísérleteinkkel. Meg tudtuk szőni a hiányzó fehérnemű pótlására a vásznat és meg fogjuk szőni a felsőruhákat is, elő tudjuk állítani a lábbelit, tehát mindazokat a szükségleteket, melyek nélkülözhetetlenek, azokkal, akik ilyen irányu szakképzésben részesültek és munka nélkül maradtak. Viszont a cipésznek és szabónak egy közhasznú lakásépítőszövetkezet keretében a kőműves, téglavető, asztalos, cserepes dolgozik, ilyen módon körforgást végez és realizált értékke alakul a munkaerő. A szövetkezet keretében olyan dolgok előállítását is lehet tanítani és azzal az átképzést szolgálni, melyek behozatal tárgyát képezik. Csak elő kell venni a statisztikai kimutatásokat és abban a behozatali cikkek közt meg lehet látni, melyek azok a tárgyak, melyeket

itt lehet előállítani. Még lehet olyan területeket találni, amelyek teljesen kihasználatlanok. Itt a példa a kukoricaháncs-nak kerti és hallbutorokra való felhasználásában. Vannak különféle népművészeti varrottasok, gyermekjátékkészítés, üvegdiszkek készítése stb. cikkek, melyek elhelyezhetőek. Bár ezek sem építő, sem pedig ruházati és élelmiszerszükséglet kielégítésénél fel nem használhatók, viszont érdekeket sem sértenek és előállításuk csökkenti a behozatalt. A városoknak e téren rengeteg lehetőségük nyílik a cselekvésre. A kereskedelem és ipar érdekeltségeivel karöltve, még mindig igen sok kenyeret tudnánk biztosítani a munka nélkül maradt inségesek részére.

Egy másik mód a munkaerő kihasználására ott, ahol a szövetkezetek meg nem szervezhetőek, az inségmunkálatoknak oly megszerzése, hogy nyáron és ősszel, míg az idő jó és a munkások az időjárás viszontagságainak nincsenek kitéve, dolgozzanak és szerezzék meg a téli szükségleteiket. Munkájukért utalványt kapnak, melyet télen válthatnak be.

Utópisztikusnak tűnhetik fel mindez, amit itt elmondtam, azonban realizálva lesz abban a pillanatban, amint az első kísérleti telep létrejön.

Ezek az intézkedések, mint előadásomból kitűnik, a munkát, mint értékmérőt állítanák a pénz helyettesítéséül a közéletbe, és ez töltené be azt a szerepet a munkanélküliek, illetőleg inségeseknél, mely a normális keretek között a pénzt illeti.

Bármilyen körültkéntéssel is csoportosítottassanak az erők, lehetőségek és alkalmak, a pénz nélkülözhetetlenné válik egy ilyen akció lebonyolításánál. A pénz mennyisége változik csupán a praktikus intézkedésekkel kapcsolatban. Mint már előadásom elején is említettem, az inségenyhítés annak messze kiható erejénél fogva közhatósági feladat, mely nem lokális jelentőségű, hanem országos, tehát elsősorban állami feladat. A köz- és vagyonbiztonság nyugszik ezen a tengelyen. Az e célra szükséges összegről való gondoskodás nem lehet másnak kötelessége, mint a kormányzaté. A mai súlyos viszonyok között, mikor minden kiadást a minimálisra kell redukálni, nehéz hozzányulni ehhez a problémához, azonban mégis meg kell tenni és erre a célra szük-

séges összeget elsősorban azoktól kell adó formájában bekérni, akiknek a jelenleg fennálló társadalmi rend tette lehetővé a vagyonszerzést, megfelelő társadalmi elhelyezkedést.

Ha a pénz elhelyezkedésének mai képét nézzük, azt kell megállapítanunk, hogy a munkanélküliséggel szemben a legkevesebb megértést a nagytőke tanusítja. A nemzetközi pénz- és gazdasági viszonyok hatása alatt bogozódik, sir, jajgat, panaszkodik, iparkodik elrejtteni tartalékját és inségenyhités céljára csupán csak annyit ad, amennyit önbiztosítása érdekében áldozatul hozni jónak lát. Ezen az állapoton sürgősen kell változtatni. A kormány alkalmazzon velük szemben olyan kényszerrendszabályokat, melyek alkalmasak arra, hogy a célra szükséges összegeket áldozatul hozzák. Adjanak megfelelő hosszulejratu kölcsönt, mondjanak le a nyereség egy megfelelő százalékáról, vagy nyuljanak tartalékjukhoz, ha ugyan erre szükség van, mert a társadalmi rend felbomlása esetén kénytelenek lesznek lemondani egész vagyonukról, holott azt egy kis hányad feláldozásával megmenthetik.

A városok parciálisan ma már e téren ki vannak merülve. Minden kisajtolható anyagi erőt e célra már igénybe vettek. A városok sok olyan terhet viselnek, melyek azelőtt állami feladatot képeztek. Az átruházott terhek súlyosan terhelik a városi kasszákat. Ha a kormány ezektől a terhektől mentesitené, az így megmaradt pénzzel olyan közmunkákat lehetne kezdeni, melyek az inségen és munkanélküliségen lényegesen könnyítenének. Az átruházott terheken kívül a városoktól különféle jövedelmeket vontak el, amelyek ugyanazt a célt szolgálhatnák, mint a városra átruházott terhek. Szükséges volna tehát ugy az átruházott terhek megszüntetése, mint az elvont jövedelmek visszaadása, melyek lehetővé tennék, hogy közmunkákat, beruházásokat eszközöljenek és ezzel az inséget enyhítsék.

Az elmúlt télen, 1931. év végén és 1932. év elején szigoruan behajtották a szükségadókat. A városok igen tekintélyes összegeket szállítottak be, melyekből csak egy kis hányadot kaptak vissza. Ha a befolyt szükségadót kizárólag a munkanélküliség és inségenyhités céljára fordították volna, ma nem képezne

olyan súlyos feladatot a munkanélküliség enyhítése. Elengedhetetlenül szükséges tehát, hogy a kormány a szükségadóba befolyt összeget kizárólag az inségenyhítés céljára fordítsa.

A legtöbb áldozatot eddig az adózások terén a tisztviselők hozták. Sajnos, a folyton megújuló fizetéscsökkentések ezeket az áldozatokat is a minimálisra szállították. A társadalom részéről tehát különös támogatást várni nem lehet, nincs más hátra, minthogy az állam hozzányuljon a rendszabályokhoz, kivesse a szükséges összegeket, azt egységesen kezelje és lássa el a városokat, községeket az inségenyhítésre szükséges anyagiakkal, s azt fej szerint kiszámítva bocsássa a városok rendelkezésére, megállapítandó keretek közt leendő felhasználásra.

Az elmúlt két inséges időszak alatt a városok kaptak a kormánytól bizonyos mértékű támogatást. Amelyik város jobban tudott panaszkodni, hathatósabb közbenjárói voltak, több támogatáshoz jutott, míg más városok alig részesültek benne. Ennek következtében az inségakció körüli eljárásban ingadozások mutatkoztak, nem csinálhattak terveket, ennek következtében a befolyt összegek nem voltak gazdaságosan kihasználhatók. Ezeknek a hibáknak a kiküszöbölése égetően sürgős, és azért szükséges, hogy az inségenyhítésre szolgáló összegeket az inségesek számaránya szerint ossza meg a kormány, az igénybevehető összeget előre határozza meg. A beszerzések eszközlése végett szükséges összeget bocsássa már szeptember elején a városok rendelkezésére, a többi havonta pontosan előre folyósítsa, hogy így a rendelkezésre bocsátott összegek figyelembevételével csinálhassák meg előre a téli inségenyhítési programot.

Az inségenyhítésnél a hatóság egymaga eredményesen nem végezheti a munkát. A társadalomnak bekapcsolódása elengedhetetlenül szükséges. Különösen fontos, hogy az egyházak, egyházközségek, felekezetek munkája a hatóságok munkájával összhangban álljon. /.../ Tehát szükséges, hogy az összhang biztosítása végett a társadalmi egyesületek karitativ és a városi hatóság szociális munkája összhangba hozassék, illetőleg egységesen szabályoztassék. Nagy hibába esnék a város hatósága, ha a segélyezést kiadná a kezéből és ezzel különféle törekvéseknek nyitna

ajtót. Az inség nem ismer vallást vagy politikát. Viszont az inséges tömeg igen könnyen felhasználható politikai megmozdulásokra. Közismertek azok a törekvések, amelyek a munkanélküli segélyt biztosítani akarják. A munkaellenszolgáltatás szemmeláthatólag ezekben a körökben nagy ellenzésre talál. Mindezek a jelenségek nem a köz jól felfogott érdekeit szolgálják, hanem a pártpolitikát és osztályérdekeket, melyeknek beláthatatlan következményei lennének. Fontos továbbá, hogy a társadalom és hatóság munkáját végző szervek megfelelő kiképzésben részesüljenek.

Sajnos, hazánkban a szociológiával és szociálpolitikával foglalkozók külön utakon járnak, elméletek magaslatán mozognak és a gyakorlatot nem veszik tekintetbe. Ennek a hiánynak mielőbbi pótlására van szükség. Ahhoz, hogy a városok egyöntetűen bonyolítsák le az inségenyhítési mozgalmat, szükség van egyöntetű kiképzésre. /.../ Mondja ki a kongresszus határozatilag, hogy e tárgyalás után rendes tanfolyamot fog fenntartani és azon a társadalmi egyesületek, egyházak, felekezetek által erre a célra kijelölt személyeket kiképzni a szociális munkára.

Az oktatásnak ki kell terjednie az inség minden körülményére. Szem előtt kell tartani és ismerni kell mindazokat az eszközöket és módokat, melyek a segítség, illetőleg gyógyításhoz rendelkezésre állanak.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az elszegényedésnek és inségnek oka igen nagy százalékban az egyénekben rejlik. Ezeket az okokat meg kell szüntetni. Igen sok családban az asszony a háztartási ismeretek teljes hiányában pazarol és ennek következtében szegényedik. Nem tud beosztani, számítani, főzni stb. Más helyen azt tapasztaljuk, hogy a férfiban vannak a káros szenvedélyek, ami miatt a család nélkülözésnek van kitéve. Ez csak úgy szüntethető meg, ha megfelelő oktatásban részesülnek. A háztartási tanfolyamokkal, különféle ismeretterjesztő előadások rendezésével lehet e téren segíteni. E kérdésnél azonban elengedhetetlenül szükség van a társadalom közreműködésére. A jótékony egyesületek, egyházak az erre kioktatott és megfelelően képzett egyéneket mintegy gondnokul rendelik ki az ilyen inségesek mellé, kik ellátják utbaigazítással, támoga-

tással az erre szorultakat. A szociális munkáknál szellemi szükségmunkások alkalmazása, mint adottság, figyelembe veendő.

A középosztály inségeseinek támogatása a legnehezebb probléma. Testalkatuk és életberendezésüknél fogva súlyos testi munkára alkalmatlanok. Tekintélyrombolás szempontjából is mérlegelendő, hogy vajjon lehet-e durva munkához nem szokott embereket erre alkalmazni. Amennyiben ilyen munkára kényszerülnek, örökösen gyújtópontjai lesznek az elégedetlenségnek, elkeseredéseknek anélkül, hogy a testi munka révén éreznék a támogatás bármilyen csekély értékét is. Önérzetükre, társadalmi és családi kapcsolataikra is tekintettel kell lenni. Éhen nem halhatnak. Szellemi foglalkozást kell számukra biztosítani.

Ezt az értékes intelligens elemet kell beállítani a szociális munkába. Mielőtt azonban ezt tennénk, megfelelő kiképzést kell nyújtani, hogy ne tapogatódzzanak, hanem biztosan haladjanak a kijelölt uton. Az alkalmazásnak a tanfolyam hallgatása és ott nyert oktatás utáni vizsga lenne az előfeltétele. A szellemi szükségmunkásoknál a tanulás éppen olyan rostáló hatása, mint a fizikai munkanélkülieknek a munka. Aki nincs rászorulva, nem is fog jelentkezni.

A tanfolyamokon vegyenek részt az egyházközségek, felekezetek, jótékony egyesületek kiküldöttjei, kik e téren, mint önkéntes munkaerők, készek megmaradt idejüket az emberiség javára szolgálatba állítani.

/.../

Nagy és súlyos munka nehezedik a munkanélküliség és ingyenyhités kérdésében a hatóságokra. A felelősségben osztozik a társadalom, mely vagy megérti az intő szót és a hatóságok támogatására siet, vagy pedig átveszi a felelősséget a maga teljes zordságában. Szomorú csupán az, hogy minden hiba és mulasztás hihetetlen következményekkel jár, mert a végpusztulást fogja jelenteni.

A szigor és a megtorlás csak ideig-óráig alkalmasak a rend fenntartásához. Szeretetteljes, igazságos, gyors intézkedések, a lehetőségek kihasználása nagyobb biztonságot nyujta-

nak, mint a fegyverek. Tisztában vagyunk azzal, hogy ma a karhatalom minden kilengéssel szemben fellép és ultima rációképen, ha kell, vérbefojt minden zendülést. Ha az inségeseket politikai okokból vezetik ki az utcákra, a következményekért magukra vessenek. Ha pedig a létfenntartás ösztöne idézi elő megmozdulásukat, azért a felelősség elsősorban a hatóságoké, másodsorban a társadalomé. És azok, akik ebben hibásak, ne felejtsek el, hogy fajuk vére azok fejére száll, akik időben kötelességüket nem teljesítették. Vajjon ki vállalja a történelem előtt a felelősséget és vajjon ki meri kihívni a rettenetes következményeket, ha családjára, gyermekeire, hozzátartozóira és vagyónára gondol?

A határozati javaslat tárgyalásánál kérem, méltóztassék mérlegelni minden lehetőséget.

Határozati javaslatom a következő:

I.

Inségesek nyilvántartása

Tegyen az Orsz. Értekezlet előterjesztést a m. kir. kormányhoz, hogy a törvényhatóságokat, megyei városokat, érdekképviseleteket és szakembereket ankétra hívja össze, melyen a szükségmunka megindítását és a fedezet biztosítását tárgyalja meg.

Határozza el az Értekezlet, felirattal fordul a kormányhoz, hogy minden városban egységes terv szerint tartassa nyilván és kezeltesse a munkásokat és inségeseket. Ezzel kapcsolatban kérje a kormányt, hogy a munkaközvetítést szervezze át.

A munkások kereseti viszonyainak nyilvántartása és az illetéktelenek segélyezésének megszüntetése céljából kérje a kormányt, rendelje el, hogy a munkaadók munkásokat csak abban az esetben alkalmazzanak, ha a munkás a hatóságnak ezt előzetesen bejelenti és az erről szóló tudomásvételt a munkaadónak átadja.

II.

a/ Az inségesek segélyezését illetőleg a következő irányelveket állapítja meg és kéri a kormányt, hogy ezek szem előtt tartásával rendelje el, hogy a munkaképes inségeseknek segély csak munkaelenzolgáltatás fejében juttatandó. Ugyanazon háztartásban élő 16 éven felüliek a munkában részt venni kötelesek.

Gondoskodás történjék a kormány részéről, hogy a 6000/1931. M.E. sz. rendelet 18. paragrafusában meghatározott lakóhellyel nem bíró munkanélküliek lakóhelyükre küldessenek.

Kérje az Értekezlet a kormányt, hogy az inségmunkabérek mértékét országosan szabályozza. Ugyancsak szabályozza országosan, hogy a segély milyen hányadban nyújtandó élelmiszerben, tüzelőanyagban és mennyi juttandó készpénzben lakbér címén, továbbá, hogy a ruháért mennyi munka szolgáltatandó.

Kérje az Értekezlet a kormányt, rendelje el, hogy az átmenetileg munkaképtelenné váltak és a gyermekek segélyezése is előlegjelleggel eszközrendő, melyet a felnőttek felgyógyulásuk után, a szülők és hozzátartozóik munka nélkül maradó napjaikban ledolgozni kötelesek.

Kérje az Értekezlet a kormányt, hogy a nyári inségenyhitésre azonnali segélyt utaljon ki az egyes városokban levő inségesek számarányához mérten.

Állapítsa meg a kormány előre azt az összeget, amit a tél folyamán az egyes városoknak rendelkezésére bocsát és ebből az összegből a szükséges élelmiszer, tüzelőanyag, ruházati cikkek beszerzésére a városok inségeseknek számarányához mérten megfelelő összeget már szeptemberben bocsásson rendelkezésére, a többi havonta pontosan folyósítsa.

b/ Az inségmunkákra vonatkozólag a következő irányelveket állapítja meg és kéri a kormánytól, hogy az inségmunka szervezésének rendszerét egységesen állapítsa meg. A létfenntartáshoz szükséges minimum megszerzésére megfelelő munkaalkalmakat biztosítson. Azok a munkások, akik létminimumukat munkával már biztosították, leváltassanak.

A munkálatokat a lehetőséghez képest akkord-rendszerben rendelje el.

Kérje a kormányt, hogy a szükségmunkaprogrammot közmunkajelleggel mielőbb állapítsa meg és határozza meg, hogy melyek azok a munkák, amelyeket az állam végeztet és melyeket kell a törvényhatóságoknak, illetőleg a városoknak elvégeztetniük. Inségmunkákkal lehetőleg olyan munkák végeztetendők, melyeknél az arra fordított összegnek legnagyobb része munkabérben került kifizetésre.

III.

Fedezet

Kérje az Értekezlet a kormányt, hogy az inségenyhítés költségeit a maga teljességében vállalja át s az inségenyhítésre szükséges összeget a társadalom tehető polgáraitra és a vállalatokra különadóban vesse ki.

Kérje az Értekezlet a kormányt, hogy a szükségadók kizárólag inségenyhítési célokra fordíttassanak.

Kérje az Értekezlet a kormányt, hogy az inségenyhítésnél beszerzésre kerülő élelmiszereket és egyéb anyagokat a közszolgáltatások alól mentesítse.

IV.

Társadalmi akciók egyesítése

Kérje az Értekezlet a kormányt, hogy a társadalmi jótékonykodásokat és gyűjtéseket országosan szabályozza és azokat a hatóságok hasonló irányu tevékenységével hozza összhangba.

V.

Az egység biztosítása

Mondja ki az Országos Értekezlet, hogy a jövő téli inség egységes levezetésének megbeszélésére és részletek letárgyalá-

sára szeptember hó első napjaiban meghívja a városok azon tisztviselőit, kik az inségenyhítés levezetésével vannak megbizva, több napos közös megbeszélésre, ahol az inségenyhítés minden részletét megvitatják és kidolgozzák. E kidolgozott program után a Városok Kongresszusa tanfolyamot fog tartani, ahol a társadalomnak hasonló irányu működést kifejtő szervei által e célra kiküldöttek egységes szociális munkára nyernek kiképzést.

Kérje az Értekezlet a kormányt, hogy az inség gyors és akadálytalan levezetése érdekében intézkedéseik azonnali és a szabályoktól eltérőleg leendő megtételére a városokat különleges felhatalmazással ruházza fel.

Köszönöm a tekintetes Orsz. Értekezletnek türelmét, melylyel hosszú előadásomat meghallgatni szives volt, midőn ideültem az előadói székbe, azzal a megdönthetetlen hittel tettem, hogy a magyar élniakarás le tudja küzdeni a kicsinyességeket, kényelmet, szembenéz a veszélyekkel, nehézségekkel, lerázza magáról az eddigi közönyt, önkritikát fog gyakorolni és mindezek segítségével intézkedéseiben ismét eléri azt a nivót, amely a magyar közélet fejlődését az elmúlt ezer esztendőn át jellemezte s melyek révén a nyugatos eszmék figyelmen kívül hagyásával meggyőződéseim szerint sokkal magasabban állanánk, mint a nyugati kulturállamok. Ha tudott a magyar az aranybullával az angol magna kartánál tökéletesebb alkotmányt adni, ha a legerősebb rendi korszakban a jobbágy származásu Bakócz Tamás az ország első zászlósura lehetett, hiszem, hogy most, mikor a lét és nemlét kérdése lebeg fejünk felett, ismét meg fogja találni önmagát, annál is inkább, mert a mai inségbe jutott fajtestvérei sorsa saját sorsát is jelenti. Meggyőződéseim, hogy e rettenetes viharmosta szakadékokat át tudja hidalni és biztosítani tudja a rendet arra az időre, midőn a nemzeti feltámadás a mai csillagtalan sötét égre felragyog és nyugodt, boldog Nagymagyarországot hoz számunkra.

Dr. PÁLOS KÁROLY

A MAGYAR SZEGÉNYGONDOZÁS TÖRTÉNETE^x

I. fejezet

A szegénygondozás a községi törvény előtt

A magyar szegényügy tárgyalásánál az első, ami szemünkbe ötlik, szegényügyünk fogyatékosága és elmaradottsága a külföldi szegényügyi szervezetekkel és fejlődéssel szemben. Csak itt-ott látható a magyar szegénygondozás mezején egy-egy vigasztaló jelenség, amelyből megállapíthatjuk, hogy szegénygondozás hazánkban is volt és történtek kísérletek a szegények felkarolására. Egységes és rendszeres szegénygondozásról azonban nem lehet beszélni s annál kevésbé államilag irányított hatósági szegénygondozásról, amely már csak akkor jelentkezett, mikor a körülöttünk lévő államok mérföldekkel, évtizedekkel, sőt egynéhány, évszázadokkal is, megelőztek bennünket.

Igy a szegénygondozás teljesen az egyházra, a városi polgárságra és a magánosokra hárult, akik - bár minden tőlük telhetőt megtettek, - mégis, központi irányítás, szervezet és támogatás nélkül, egységes és átfogó munka végzésére nem voltak képesek. /.../

A törvényhozás nem tartotta szükségesnek a szegényügy rendezését s teljesen a városokra hagyta a szegénygondozás terheit és a szegényügy szervezetének kiépítését is. A monarchia másik tagja, Ausztria, az 1862-ben megalkotott községi törvénnyel szintén a községekre hárította a szegénygondozást. A segélyezés az illetőségi község feladata. Amint ebből látjuk,

^x Dr. Pálos Károly: Szegénység, szegénygondozás. Szombathely, 1934. 43-93. old.

Ausztria is elég későn kezdte meg a szegényügy szabályozását, e szabályozásban kizárta az állami gondoskodást és a szegénygondozás költségeivel a községeket terhelte meg. Ezekből látszik, hogy a szegényügy rendezésére irányuló rendelet és törvényeink az osztrák példát tartották szem előtt, ami által a magyar szegényügy megszervezése is helytelen irányba terelődött.

Az első fecske a kiegyezés évében jelentkezett. 1867-ben megjelent a belügyminiszter 4682/1867. sz. rendelete, amely a koldulás megszüntetése végett felhívja a törvényhatóságokat, hogy a munkaképeseket juttassák keresethez, a községeket pedig utasítsák arra, hogy munkaképtelen szegényeiket maguk tartsák el.

Az 1871. évi XVIII.tc., amely "a községek rendezéséről" szól, a 22. §. 9. pontjában kimondja: "kezeli a tűz- és közrendőrséget és a szegényügyet", a 131. §-ban pedig így szól: "Amennyiben a jótékony intézetek segélye és egyesek könyöradománya a községek szegényeinek ellátására elegendő nem volna, a község a helyi viszonyokhoz képest gondoskodni tartozik a községben illetékes mindazon szegények eltartásáról, akik magukat közsegély nélkül fenntartani nem képesek." A község "anyagi erejének kimerültével" kivételesen a törvényhatóság s ha az sem birná, az állam segítségét is igénybe veheti. A szegények létszámáról és a szegényügyre vonatkozó intézkedéseiről a község minden év végén tartozik jelentést tenni a törvényhatóságnak. Ugyancsak kötelesek az általuk fenntartott jótékony intézetek igazgatására rendesen felügyelni s azoknak számadását évenként a tavaszi közgyűlésen pontosan megvizsgálni. A kezelésük alatt álló alapítványokat rendeltetésüknek megfelelően s ugyanolyan gonddal tartoznak kezelni, mint a saját vagyonukat. Évenként rendes kimutatásokat és számadásokat kell a közgyűlés elé terjeszteni az alapítványokról.

Az 1872. évi XXXVI.tc. 105. §-a a fővárosra nézve is előírja a szegények kisegítő segélyezésének szükségességét. Utasítást tartalmaz a szegények nyilvántartására és a kórházi és ingyen gyógyszer kiszolgáltatására.

További fejlődést jelent a 8.803/1872. sz. belügyminiszteri rendelet, amely a segélyezésre vonatkozó utasításokat ad. Intézkedik a segélyezési községben illetékes szegények segélyezési költségeinek az illetőségi község általi viseléséről, valamint az idegen illetőségű segélyezetttek részére kifizetett segélyeknek az illetőségi községükkel szembeni érvényesítéséről. Elrendeli, hogy amennyiben a község az összes bevételeivel arányban álló összeget a szegényügyre fordítani nem tudná, köteles "szegényalap"-ot létesíteni a törvényhatóság kezelése és felügyelete alatt.

Az 1875. évi III.tc. 8., 9. §-ai és az 1876. évi XIV.tc. 71. §-a pedig kimondja, hogy a nem közveszélyes, gyógyíthatatlan elmebetegek, az ártalmatlan bányák, hülyék és buták vagyontalanságuk, illetve az eltartásukra köteles hozzátartozók vagyontalansága esetén az illetőségi község eltartására esnek.

Befejezi ezt a fejlődést a községi törvény /1886. évi XXII.tc./, amely szintén a községek szegénygondozási kötelezettsége mellett tör lándzsát. Ezzel az állam jelentős költségektől mentesült, viszont a fejlődő községekre súlyos teher szakadt. /.../^x

Az 1898. évi XXI.tc. a szegénybetegek ápolását, szállítását s gyógyszerekkel való ellátását állami feladatkörbe utalja s az így felmerülő költségek fedezetére felállítja az "Országos Betegápolási alap"-ot, amelynek jövedelmi forrása az országos betegápolási pótdadó.

Ez az alap viseli a bel- és külföldi kórházakban és gyógyintézetekben ápolott magyar állampolgárok után felmerült és bármilyen viszonylatban be nem hajtható költségeket; az igazolt szegények részére hatósági orvos, vagy megbízott magánorvos által rendelt gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök költségeit, a bujakóros és trachomás betegek ápolási és szállítási költségeit stb. Ugyancsak e törvény 8. §-a a bármilyen viszonylatban

^x A községi törvény vonatkozó rendelkezéseinek, valamint az 51000/1899. sz. belügyminiszteri rendeletnek az ismertetését lásd a Forbáth Tivadar könyvéből közölt részletben.

meg nem térülő költségek fedezésére kötelezi a községeket, amikor kimondja, hogy a község köteles a kórházi, vagy gyógyintézeti ápolásban nem részesülő, vagy arra nem minősített betegről gondoskodni; továbbá köteles gondoskodni a kórházakból és gyógyintézetekből elbocsátott gyógyíthatatlan, vagy gyógyíthatatlannak nyilvánított, de nem közveszélyes elmebetegek, továbbá az ártalmatlan hülyék, süketnémák, vakok, nyomorékok eltartásáról.

A törvény végül felhatalmazást adott a belügyminiszternek, hogy a közsegélyezés mérvét és módját rendeletileg szabályozza. /.../

Az 5180/1926. M.E. sz. rendelet 13. §-a és a 103.300/1926. M.M. sz. körrendelet ismételten kimondják, hogy az intézeti ápolásban nem részesülő, gyógyíthatatlan szegénybetegek, hülyék, vakok, siketnémák és nyomorékok gondozása az illetőségi község, vagy térítési igénnyel a tartózkodási hely községe feladatkörébe tartozik.

A községeket és városokat terhelő szegényügyi kiadások fedezéséről szól a m. kir. népjóléti miniszternek a belügyminiszterrel egyetértőleg kiadott 1926. évi 72.100 számú körrendelete. A körrendelet kimondja, hogy "az 1886. évi XXII.tc. 145. §-a, illetőleg 164. §-a, továbbá az 1898. évi XXI.tc. 8. §-a, valamint ezeknek a törvényszakaszoknak a végrehajtása tárgyában kiadott rendeletek értelmében minden község és város közsegélyre szoruló szegényeiről gondoskodni tartozik." Megállapítja továbbá, hogy az 1422/1889. B.M. sz. körrendelet szerint minden község /város/ a saját területén közsegélyezésre, vagy közellátásra szorult egyénekről a törvény értelmében az illetőségre való tekintet nélkül gondoskodni tartozik az illetőségi községgel szembeni visszatérítési jogigényével. Mivel egyes községek és városok nem gondoskodtak a kellő fedezetről, és fontos érdekek fűződnek ahhoz, hogy a községeket terhelő szegénygondozás fennakadást ne szenvedjen, továbbá, hogy a kellő előrelátás és a köteles gondosság alkalmazásával az - legalább is a törvényszabta keretekben - teljes mértékben érvényesüljön, elrendeli, hogy a községek és városok a területükön tartózkodó közsegélyre jelentkezőkről és az abban részesülőkről pontos nyilvántartást ve-

zessenek. Ez a nyilvántartás lehetővé teszi a községeknek a szükségletükről való megfelelő gondoskodást és a rendkívüli szegényügyi kiadások fedezésére szolgáló szegényalap fenntartására és növelésére szükséges összegek megállapítását. Az évi költségvetésbe olyan összegeket kell felvenni, hogy a fent említett nyilvántartás alapján összeállított szükségleti kimutatás szerint a jövő év szegényügyi kiadásaira és a szegényalap megfelelő fenntartására fedezetet nyújtson. A költségvetés szegényügyi tételeit meg kell indokolni és az indokoláshoz csatolni kell a szegényügyi nyilvántartás adatai alapján készített szükségleti kimutatást. Amennyiben ezek a kiadások csak a szűkebb körű szegényügyi gondozás feladatainak ellátása körül merülnek fel, mert a tételes törvényen alapulnak, fedezetéről a községeknek elsősorban és minden körülmények között gondoskodniok kell. Ezen túlmenőleg, ha anyagi ereje birja, köteles a község a tágabb körű népjóléti gondozás /anya- és csecsemővédelem, gyermekvédelem, népélelmezés, foglalkoztatók felállítása, lakásügy, népegészségügy stb./ ellátására is kiterjeszteni figyelmét.

Felhivja a költségvetést jóváhagyó hatóságokat, hogy a szegényügyi költségvetés tételeit fokozott figyelemmel vizsgálják át. Az alispánoknak kötelességévé teszi, hogy a kis- és nagyközségek, valamint a rendezett tanácsu városok költségvetéseinek tárgyalásánál szigorú bírálat tárgyává tegyék, vajjon a szegény ellátására a községek költségvetésébe felvett összegek akként vannak-e megállapítva, hogy azokból a községek /városok/ törvényszerű szegényügyi kötelezettségeiknek előreláthatólag eleget tudnak-e tenni. Erre nézve támpontul szolgál a költségvetés indokolása, a szegényügyi szükségleti kimutatás és az év végi tüzetes jelentés. A vármegyék alispánjai összegezik évente a községek és a rendezett tanácsu városok évi szegényügyi jelentéseit s a miniszterhez jelentést tesznek. Ugyancsak jelentést kell tenniök a költségvetés kapcsán a törvényhatósági joggal felruházott városoknak is. Utal a rendelet arra is, hogy a törvényhatóságnak az 1886. évi XXII.tc. 145. §-a értelmében másodlagos kötelezettsége a szegényügyi költségek fedezéséről való gondoskodás. Éppen ezért a törvényhatóságoknak gondos figyelemmel kell kíséreniök a területükön lévő községek szegényügyi

szükségleteit és teherbíró képességét, s ahol szükséges, a községeknek a szegényügyi ellátása céljából való egyesülését el is rendelhetik és ha kell, azt el is rendelik.

Törvényeink és rendeleteink gondoskodnak arról is, hogy a rendőri büntetőbiróságok kihágási ítéleteivel kiszabott pénzbüntetés felerészben a szegényügyi költségek fedezésére szolgáljon. A szegényalap javára szolgál a tisztviselők redbirságából és a széksértés miatt kiszabott pénzbüntetésből befolyó összeg is. Ugyancsak szabályozva van a "szegényjog" is. A szegényjogon való perlés, a szegénységi bizonyítványon alapuló kedvezmények mind a szegény érdekeit szolgálják.

A szűkebb körű szegénygondozás ezek szerint már feltétlenül a községek feladata, s annak fedezetéről költségvetésileg tartozik gondoskodni. A közsegélyezés feladatainak ellátása, ha csak a munkaképtelen agyak gondozása és a gyógyíthatatlan betegek, nem közveszélyes elmebetegek ellátásáról van szó, nem veszélyezteti a községek költségvetésének egyensúlyát. A 72.000/1926. évi N.M.M. sz. rendelet azonban már elvárja a községektől, hogy a tágabb értelemben vett szegénygondozást, vagyis a népjóléti teendőket /anya- és csecsemővédelem, gyermekvédelem stb./ ellássák, ha anyagi erejük képessé teszi őket arra, s amint látjuk, valóban a súlyosan megterhelt városok látják el a kizárólag állami feladatot képező népjóléti teendőket.

Azelőtt az egészséges szegényekről való gondoskodás szükségessége nem is merült fel olyan mértékben, hogy a községek részére súlyos megterhelést jelentett volna. A községi törvény 145. §-a eléggé el nem ítélhető módon csak szegényekről beszél, egybefogva az egészséges, munkaképes és a munkaképtelen szegényeket. De míg a munkaképtelenekről való gondoskodás elsősorban kötelezettsége a községeknek, addig a többi szegények támogatása a társadalmi jótékonyágtól függ. Ezzel a rendelkezéssel a segélyre szoruló az élet kivetettje lett, aki sehol sem talált kiutat nagy nyomorában. A községeknek a megnövekedett népjóléti feladatok ellátására fedezete nem volt, és így a rászorulókat nem is tudták segélyezni, vagy csak alig számbavehető módon. Azért nagyon helyesen állapítja meg Forbáth¹, hogy "sokkal jobb

lett volna, ha a felnőtt, egészséges szegényekről egyáltalán nem volna törvényünk, akkor legalább a szegényügy rendezésének okszerű szabályait a szokás alkotta volna meg és az állam nem került volna abba a kényszerhelyzetbe, hogy az önmaga alkotta jogszabályok betartásáért polgárait szakadatlanul büntesse." Nagyon helyes ez a megállapítás, amely arra céloz, hogy azok az egészséges szegények, akikről a község gondoskodni nem tud, a polgárokat zaklatják koldulásukkal szakadatlanul.

Amikor pedig a gazdasági helyzet rosszabbodásával egymásután jelentkeztek a különböző népjóléti feladatok, sietett a 72.100/1926. N.M.M. sz. rendelet kijelenteni, hogy ezek a merőben állami kötelezettségek szintén a községek feladatát képezik.

A községi törvény különbséget nem tevő intézkedése tehát helytelen irányba terelte az egész magyar népjóléti gondozást is. Pedig a kisebb közületeknek e feladatok ellátásával való súlyos megterhelése káros a községekre, amelyekre elviselhetetlen terhet jelent, eredménytelen is, mert semmi rendszert nem találunk, s árt a szűkebb értelemben vett szegénygondozásnak is. A szociálpolitika és a szűkebb értelemben vett szegénygondozás szoros kapcsolatban vannak egymással. Minél hiányosabb a szociálpolitika, annál inkább növekszenek a szegénygondozás terhei, mert a prevenció hiánya mindig több és több embert ver le az életszint alá és kényszerít arra, hogy közsegélyért folyamodjon. Egy ország gazdasági prosperitása vagy helyes irányban kifejlődött szociálpolitikája a szegényügy költségeinek arányos csökkenését vonja maga után. A munkanélküliség, a szociális biztosítás hiánya stb. mind azt eredményezik, hogy a munkaképes szegény nem képes a legjobb akarat mellett sem gondoskodni hozzátartozóiról, akiknek eltartására köteles; kénytelen lesz azokat hatósági támogatásra bízni s maga is hatósági támogatásért folyamodik. Mivel pedig a munkaképesek támogatása is községi feladat; a munkakör és a költségek megsokszorozódnak s annak eredményeképp - a csökkenő fedezet mellett - sem a munkaképtelen, sem a munkaképes szegény nem jut megfelelő támogatáshoz. Az "ahány ház, annyi szokás" elve talán sehol sem érvényesül jobban, mint a szegénysegélyezésben; de másként nem is lehet, mert segélyezési norma nincs. A községi törvény 145. §-a azt mondja,

hogy a "község, a helyi viszonyokhoz képest" tartozik gondoskodni a szegényeiről; az 51.000/1899. B.M. sz. rendelet pedig kimondja, hogy a rászoruló gondozásának mérve és módja a község anyagi helyzetétől és a helyi viszonyok figyelembevételével a közsegélyre szorult testi és szellemi állapotától, személyi körülményeitől, különleges életviszonyaitól függ. E mellett a hiányos körvonalazás mellett nem lehet csodálni, hogy a legtöbb község arra törekedett, hogy szegényei ellátására és gondozására minél kevesebbet kelljen fordítani, s ennek következtében a segélyből magát fenntartani nem tudó közsegélyezett koldulni volt kénytelen és így szintén a társadalmat zaklatta.

Különös nehézségeket okozott az illetőség elve is. A segélyre szoruló illetőségének megállapítása sokszor hosszú évekig eltartott, vég nélküli vitákra vezetett, mert nagyon sok község, hogy a költségektől szabaduljon, tagadásba vette a segélyezett illetőségét. Amikor végre sikerült az illetőség megállapítása, a segélyeket előlegező község azért nem tudott a tartásdíjakhoz jutni, mert azok időközben annyira felszaporodtak, hogy az illetőségi község csak részletekben tudott fizetési kötelezettségének eleget tenni. Ezeket a nehézségeket ugyan igyekezett megszüntetni a m. kir. belügyminiszter 172.524/1913. sz. rendelete, amely felhívja a községeket, hogy a közellátásba vett egyént, már költségkimélés céljából is, vegyék át a vélelmezett illetősége alapján, de az a rendelet távolról sem szüntette meg a sok huzavonát.

Egyes esetekben csak megnövelte ezt a késedelmet a közigazgatási bírósághoz beadott panasz, mert a sok fontos és még több apró-cseprő ügyel túlterhelt közigazgatási bíróság ítéletére is csak hosszú idő múlva került sor.

Általában megállapíthatjuk, hogy az egész szegényügyünk a rendszer és célszerűség hiányait viselte magán, s ezekkel a súlyos tehertételekkel megrakodva indulhatott csak a további fejlődés felé.

II. fejezet

A magyar szegénygondozás napjainkban

A szegénygondozás ügyének fejlődése nem állt meg az eddig ismertetett rendeletekkel és törvényekkel. Az élet folyton újabb és újabb szükségszerűségekkel állott elő, amelyek hatása a szegényügyre is kiterjedt. A körülmények hatása alatt így jelent meg az 1931. évi 6.000 számú M.E. rendelet "a nyilvános betegápolás, az állami gyermekvédelem és a szegényellátás költségeinek fedezéséről".

A rendelet első fejezete az ápolási költségek ki általi fedezéséről rendelkezik. Az ápolási és szállítási költségeket az ápoló, vagy: a/ házastárs, b/ szülője, c/ gyermeke viseli. Intézkedik a gazdasági cseléd ápolási költségeinek mikénti fedezéséről és utal a társadalombiztosító intézetek és az Országos Tisztviselői Betegsegélyezési alap kötelékébe tartozók ápolási költségeinek ezen intézetek által való viselésére /4. §./ Az 5. §. értelmében az ápolási költség megfizetését az annak megfizetésére kötelezettektől nem lehet követelni, hanem a miniszter által a nyilvános betegápolási és gyermekvédelmi pótdó terhére megállapított átalány, vagy ápolási költség hozzájárulás terhére kell ápolásban részesíteni:

a/ a közkórházban szülő nőket és szülötteket a gyermekágyi fekvés befejeztéig;

b/ a ragadós és fertőző betegség miatt hatósági rendelkezés alapján közkórházban ápolókat;

c/ a közkórházban nemibetegség, vagy szemcsés köthártyalob /trachoma/ miatt ápolókat;

d/ a közkórházban elmebetegség miatt ápolókat arra az időre, amelynek tartama alatt a társadalombiztosító intézettől - mint biztosítottak - egyébként gyógykezelést igényelhetnének;

e/ a háborús katonai szolgálat következtében beállott vagy azzal okszerűen összefüggésben álló betegség vagy sérülés miatt közkórházban ápoló rokkantakat /hadirokkantakat/, feltéve, hogy a közkórházi ápolási költség megfizetése létfenntartá-

sukat súlyosan érintené.

Az előbbi bekezdés a/, b/ és c/ pontjában említett ápoltak, amennyiben nem vagyontalanok és nem esnek a 4. §. rendelkezése alá, saját személyükben fizetésre kötelesek. Az a/ pontban megjelölt esetben a nem vagyontalan házastárs is fizetésre kötelezett, ha az ápolta a 4. § rendelkezései alá nem esik.

A közkórházak fenntartásával járó összes kiadásokat a közkórház tulajdonosa /az alábbiakban: kórházfenntartó/ a 2-5. §-ok alapján befolyt ápolási költségek, valamint a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter által engedélyezett átalány, illetőleg ápolási költség hozzájárulás felhasználásával /9. §/ fedezi. /.../

A közkórházi ápolási költségeket - ha azoknak behajtása az ápoltra, illetőleg a 2. §-ban említett hozzátartozókra gazdasági létüket veszélyeztető súlyos terhet jelentene - vagyoni és kereseti viszonyai figyelembevételével egészben vagy részben el lehet engedni.

Az elengedés kérdésében

a/ azoknál a kórházaknál, amelyeknek fenntartásához a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter² átalánnyal járul hozzá:

1. a törvényhatóság, vagy község által fenntartott kórház esetében a kórházfenntartó törvényhatóság első tisztviselője, illetőleg a kórház fekvése szerint illetékes törvényhatóság első tisztviselője;

2. más kórház esetében a kórház felelős vezetője végérvényesen dönt;

b/ azoknál a kórházaknál, amelyeknek a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter ápolási költség hozzájárulást juttat, törvényhatóság által fenntartott kórház esetében a kórház fenntartó törvényhatóság első tisztviselője, más kórház esetében a kórház fekvése szerint illetékes törvényhatóság első tisztviselője határoz, akinek határozata ellen fellebbezni lehet a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszterhez. A fellebbezés joga a kórház felelős vezetőjét is megilleti. A m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter végérvényesen dönt. /.../

A fizetésre kötelezettektől be nem hajtható, illetőleg nem követelhető, vagy nekik elengedett közkórházi költségek pótlására szolgál az átalány, vagy napi ápolási költség hozzájárulás. A rendelet 2. fejezete a nyilvános betegápolási és gyermekgondozási pótdóról szól.

A rendelet 3. fejezete a községeket /városokat/ terhelő betegápolási költségekről szól.

A községek /városok/ saját területükön kötelesek a m.kir. népjóléti és munkaügyi miniszter által a nyilvános betegápolási és gyermekgondozási pótdó terhére engedélyezett hozzájárulás felhasználásával:

a/ a ragályos és heveny fertőző betegségek ellen való védekezés költségeit - beleértve a kórházba szállítás és fertőtlenítés, valamint az elkülönítés költségeit - továbbá az ilyen betegségek terjedésének meggátlását szolgáló állandó intézmények /fertőtlenítő intézetek/ létesítésének és fenntartásának költségeit viselni, ugyszintén a ragadós és a fertőző betegségek elleni védekezéshez esetleg természetben teljesítendő szolgáltatásokat előállítani;

b/ a szegénybetegek részére a hatósági orvos, vagy a m. kir. népjóléti és munkaügyi minisztertől erre vonatkozólag felhatalmazott magánorvos által szabályszerűen rendelt gyógyszerek és a szükséges gyógyászati segédeszközök költségeit fedezni.

A közkórházi ápolásban nem részesülő szegénybetegekről, gyógyíthatatlanokról, hülyékről, süketnémákról, vakokról és nyomorékokról - amennyiben más ellátásban nem részesülhetnek, vagy nincsenek az állami gyermekmenhely gondozásában - a lakóhely /18-20. §/ gondoskodik.

A rendelet 4. fejezete szól a 17-25. §-ban a tulajdonképpen szegényellátásról.

A rendeletnek idevonatkozó szó szerinti intézkedései a következők:

17. §. A községely nélkül megélni nem tudó szegényeket az a község /város/ segélyezi /látja el/, amelynek területén

azok a segélyezés szükségének beálltakor tartózkodnak /tartózkodási hely/.

A tartózkodási hely a segélyezett lakóhelyétől /18-20.§/ kiadásainak megtérítését követelheti, ha ezeknek összege a 20 pengőt meghaladja.

A szegényellátással felmerülő szükségletek fedezetét a községi /városi/ költségvetésben kell előirányozni.

18. §. Ha a jelen rendelet szempontjából azt kell eldönteni, hogy valakinek hol van a lakóhelye, lakóhelyének azt a községet /várost/ kell tekinteni, amelynek területén a szegény a segélyezést megelőzően eltelt utolsó 5 év alatt egyhuzamban három évig lakott. Három hónapnál nem hosszabb, időnkénti távollét a helybenlakást nem szakítja meg. Ha valaki a segélyezést megelőzően eltelt 5 év alatt egyhuzamban három évig sehol sem lakott, lakóhelyének azt a községet /várost/ kell tekinteni, amelynek területén az említett 5 évi időtartamon belül a leg-hosszabb időt töltötte.

Kórházban, szegényházban, gyógyíthatatlanok menhelyén, vakok, süketnémák és nyomorékok intézeteiben eltöltött idő, ugy-szintén a letartóztatás időtartama sem az előbbi bekezdésben említett 5 évi időtartamba, sem az ugyanott említett helybenlakási időbe nem számít be, s a lakóhely meghatározásánál - amennyiben szükséges - az azt megelőző időt is számításba kell venni, úgyhogy a számításnak alapja teljes 5 évi időtartam legyen.

19. §. A feleség lakóhelye az, amelyik a vele együtt élő férjéé, a kiskoru törvényes gyerek lakóhelye az, amelyik az atyjáé, a kiskoru örökbefogadott gyermeké az, amelyik az örökbefogadójáé. Az özvegy nő, vagy a különváltan élő feleség lakóhelye saját magára és a háztartásában élő kiskoru gyermekeire is irányadó. A házasságon kívül született kiskoru gyermek lakóhelye az, amelyik az anyjáé. A szülőtlen kiskoru gyermek lakóhelye az, amelyik az utóbb elhunyt szülőé az elhalálozáskor volt.

20. §. Ha a lakóhely a 18. és 19. §-okban foglaltak szerint nem volna megállapítható, vagy a közsegélyre szoruló a lakóhely megállapításánál figyelembe vehető 5 év alatt külföldön

tartózkodott, a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter jelöli ki azt a községet /várost/, amely a segélyezési költséget viselni tartozik.

A közsegélyre szoruló külföldi állampolgár ellátási költségeinek viselésére vonatkozóan - amennyiben nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik, vagy eltérő viszonyossági gyakorlat nem áll fenn - a 18. és 19. §-nak, illetőleg a jelen paragrafus első bekezdésének rendelkezéseit kell alkalmazni.

21. §. A tartózkodási hely /17. §/ - amennyiben a segélyek megtérítésére igényt tart - /18. és 20. §/ a lakóhelyet a lehetőséghez képest késedelem nélkül köteles értesíteni.

Az értesítés elmulasztása esetében a lakóhelytől csak oly összeg megtérítése követelhető, amennyibe a szegénynek a lakóhelyén való segélyezése került volna.

22. §. A lakóhely kívánhatja az állandó segélyezésre szoruló szegénynek területére való szállítását. A szállítási költség a lakóhelyet terheli.

Ha csak átmeneti segélyezés szükséges, vagy ha a lakóhely az állandó segélyezés költségeit vállalja, visszaszállításnak helye nincs.

23. §. A község /város/ a szegénysegélyezés költségeit, vagy azoknak egy részét - kellő indokok alapján - a segélyezettől visszakövetelheti és azok megtérítését a második paragrafusban felsorolt hozzátartozóktól is követelheti.

A községnek /városnak/ az előbbi bekezdés alapján jogerősen megállapított követeléseit közzadók módjára kell behajtani.

24. §. Szegénysegélyezési ügyekben az alább felsorolt hatóságok járnak el:

I. Abban a kérdésben, hogy valaki közsegélyre szoruló-e, vagy sem és hogy a segélyezés adott esetben milyen módon és mértékben történjék, első fokon a következő hatóságok határoznak:

a/ nagy- és kisközségekben a képviselőtestület;

b/ törvényhatósági jogú és megyei városban a polgármester;

c/ Budapesten a kerületi előljáró.

A képviselőtestületnek, a megyei város polgármesterének és a kerületi előljárónak határozata ellen fellebbezni lehet a törvényhatóság első tisztviselőjéhez, aki további jogorvoslat kizárásával végérvényesen határoz.

A törvényhatóság első tisztviselőjének első foku határozata ellen fellebbezni lehet a m. kir. jóléti és munkaügyi miniszterhez /most belügyminiszterhez/.

II. A szegénysegélyezési költségek viselése és a költségviselésnek mérve kérdésében felmerülő vitás ügyekben elsőfokon a következő hatóságok járnak el:

1. ha az válik vitássá, hogy a költségeket a község /város/, vagy a segélyezett, illetőleg a második paragrafusban említett valamely hozzátartozója köteles-e viselni;

a/ nagy- és kisközségekben a járási főszolgabíró,

b/ törvényhatósági jogu és megyei városban a polgármester,

c/ Budapesten a kerületi előljáró;

2. ha a költségek viselésének kérdése községek között válik vitássá,

a/ ugyanannak a járásnak községei közötti vita esetében a járási főszolgabíró,

b/ egy megyebeli megyei városok, vagy megyei város és nagy- vagy kisközség, valamint ugyanannak a megyének különböző járásai területén fekvő nagy- vagy kisközségek közötti vitás kérdésben az alispán,

c/ az a/ és b/ pontok alá nem tartozó vita esetében annak a törvényhatóságnak első tisztviselője, amely törvényhatóság /törvényhatósági jogu város/ ellen, illetőleg amely törvényhatóság területén fekvő megyei város, vagy nagy- vagy kisközség ellen a követelés irányul.

A járási főszolgabírónak, a megyei város polgármesterének és a kerületi előljárónak határozata ellen fellebbezni lehet a törvényhatóság első tisztviselőjéhez.

A törvényhatóság első tisztviselőjének akár első, akár másodfokon hozott határozata ellen panasszal lehet élni a m.kir. közigazgatási bírósághoz.

25. §. A szegényügyi költségek arányosabb elosztása, valamint a közös szegényügyi feladatok megoldása /pl. szegényház, vagy egyéb népjóléti intézmények felállítása/ végett ugyanannak a törvényhatóságnak a területén fekvő több község a törvényhatóság jóváhagyása mellett egyesülhet, esetleg a törvényhatóság több községnek, vagy az összes községeknek ily egyesülését elrendelheti.

A törvényhatóság határozata ellen a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszterhez lehet fellebbezni, aki a kérdésben a m. kir. belügyminiszterrel és a m. kir. pénzügyminiszterrel egyetértőleg dönt.

A rendelet V. fejezete a vegyes és életbe léptető intézkedéseket tartalmazza. A 26. § szerint egyebek közt a miniszter külön fogja szabályozni a szegénybetegek részére való gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök rendelésének, kiszolgáltatásának s elszámolásának módját, e paragrafus d/ pontja szerint pedig a közsegélyezés előfeltételeit, a közsegélyezés módját és mértékét is.

Ez a rendelet hatályon kívül helyezi a községi törvény 145. §-át s a rendelettel ellenkező egyéb törvényeket és rendeleteket.

A rendelet 1931. november 1-én lépett életbe.

A 400/1932. N.M.M. sz. rendelet 1. §-a szerint a szegénybetegek közkórházon kívüli gyógyításához szükséges gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök fedezésére az az általános szolgál, amelyet a nyilvános betegápolási és gyermekgondozási pótadóból a belügyminiszter a törvényhatóságoknak hónapról-hónapra előzetesen kiutal. Ezt az összeget a törvényhatóság első tisztviselője osztja fel a szegények számának megfelelően a községek /megyei városok/ között. A rendelet 2. §-a mondja ki, hogy kik tarthatnak igényt ingyenes, azaz közgyógyszer ellátásra. Az igényjogosultak közé elsősorban azok tartoznak, akik egyébként is köz-

segélyre szorulnak. A rászoruló igazolványt kap, s a reá vonatkozó adatokat nyilvántartásba vezetik. Csak szigoruan az előirt gyógyszereket és gyógyászati segédeszközöket lehet rendelni, megfelelő feltételek mellett. Ha a közgyógyszer ellátás a községre súlyosabb megterhelést jelent /2. §/, a község /megyei város/ - a vonatkozó adatok részletes kimutatása mellett - a törvényhatóságtól átalányának felemelését kérheti. Törvényhatósági város a belügyminiszterhez fordulhat a kiegészítésért.

*

Ezek volnának az újabb rendeletek, amelyek alapján a községek /városok/ a szegények ellátásáról gondoskodni tartoznak. A 6.000/1931. M.E. számú rendelet betegápolásról szóló részének lényege az, hogy a betegápolási póttadó viseli a be nem hajtott, elengedett és az 5. §-ban felsorolt esetekben felmerült ápolási költségeket.

Ugyancsak fontos rendelkezése, hogy a nagyszülők és unoka fizetési kötelezettségét törli, továbbá a ragadós és fertőző betegségek miatt hatósági rendelkezés alapján közkórházban ápoltak és a hadirokkantak ápolási költségét, ha az ápolási költség megfizetése létfenntartásukat veszélyeztetné, illetve súlyosan érintené, a közkórházak részére adott átalány, illetve ápolási költségghozzájárulás terhére rendeli elszámolni. A nemibetegek és elmebetegek ápolási költségeinek viselése szintén haladást jelent.

Legnagyobb változást hozott az idézett rendelet a szegényellátás intézésében.

Megállapítja a tartózkodási hely segélyezési kötelezettségét a visszatérítés jogigényével, de egyben kimondja azt is, hogy a 20 pengőn aluli előlegezett segély visszatérítése nem követelhető. Ez annyit jelent, hogy a rögtöni, egyszeri segélyek folyósítása terén a községek óvatosabbak, mert megtérítésüket nem várhatják. Minden községnek elég a gondja a saját szegényeinek az ellátásával is, s természetesen óvakodni fog attól, hogy a saját szegényeinek az ellátását az ellátási körébe nem tartozó szegények segélyezése által megrövidítse. Ennek pedig megint

az idegen területre tévedt személy látja kárát. A rendelet ismét a községek /városok/ közvetlen segélyezési kötelezettségét domborítja ki akkor, midőn előírja, hogy a szegényellátással felmerülő szükségletek fedezetét a községi /városi/ költségvetésben elő kell irányozni.

Megszűnt a közsegélyezésnek az illetőség nehézkes elvei szerint való vitele, s helyette a sokkal könnyebben megállapítható lakóhely került a segélyezés középpontjába. Ezzel a rendelkezéssel a közsegélyezés lerázta magáról azt a súlyos terhet, amelyet évtizedeken keresztül vonszolt magával s lehetővé vált a segélyügyek gyorsabb elintézése. Maga a közigazgatás is nagy munkától szabadult meg ezzel, mert nem kellett már vég nélküli illetőségi vitákat folytatni.

A közsegélyezési kérelmeknek a lakóhely alapján való elbírálása azonban súlyos terhet jelent és jelentett a városokra. Ugyanis az általános tapasztalatok szerint a kereset nélküli s munkaképtelen elemek a kis- és nagyközségekből a városok felé szivárognak, ahol bővebb alkalmat találnak a koldulásra, jótékony egyesületek segélyére, mint a falvakban. Ez a beszivárgás már régen megindult, s nemcsak a munkaképteleneknél, hanem a segélyezésre szorulóknak minden ágánál. Az előbb említett okokon kívül az is oka a folytonosan tartó beszivárgásnak, hogy a falvak csak a legminimálisabb segélyt biztosítják, rendszerint élelmet, szegényeiknek, akik a nagyobb segélyt s lehetőleg pénzsegélyt biztosítandó, a városokat ellepték, s azoknak egyre súlyosabb kiadásokat jelentett a beszivárgott elemek eltartása. Ez a beszivárgás még ma is tart, s ugyszólván tehetetlenek a városok annak megakadályozására. A munkanélküli letelepszik családjával együtt a városban, s magával hozza a munkaképtelen, agg hozzátartozóit is. Amikor azután a munkaképtelen megszerezte a lakóhelyet, azonnal jelentkezik közsegélyért, s a város nem is utasíthatja el a rászoruló segélyt kérőt. A rendelet már a megjelenése pillanatában áthárította a községek terheit a városokra. Csak egy példát említek állításom igazolására. Szombathelyen a rendelet megjelenésekor 57 idegen illetőségű, szombathelyi lakos volt, akiknek részére előlegezett segélyt, kb. évi 5-6.000 pengő, az illetőségi községek a városnak megtérítettek. Mivel azon-

ban a rendelet életbeléptekor ez az 57 községélyezett mind szombathelyi lakos volt, vagyis az utolsó 5 évben leghosszabb ideig Szombathelyen tartózkodtak, a további segélyezésük kizárólagosan a várost terhelte. Ezek közül a segélyezettek közül 55 volt olyan, akik valamely kisközség vagy nagyközség kötelékébe tartoztak, s csak kettő volt olyan, aki más városban birt illetőséggel. Ezek az adatok világosan bizonyítják, hogy a községek munkaképtelenjei a koldulásra stb. való nagyobb kilátás reményében a városokba özönlének. De van az éremnek egy másik oldala is. T.i. akkor, amikor a város mentesítette a községeket a községélyezés terheitől, a városnak egyetlen egy segélyezési esetben sem sikerült áthárítani a segélyezés terhét valamely községre, vagy akár városra is. Így a városra zudult mindaz a teher, amely az illetőségi elv alapján addig más községeket /városokat/ terhelt. Ez a teher ugyan a régi segélyezettek halálózásával csökkenőben van, de még mindig jelentős többlet. Ha hozzászámítjuk ehhez az időközi beszivárgások által jelentkező terheket, tisztán látjuk, hogy a "lakóhely" elve ugyan megkönnyítette a segélyezési ügyekben való eljárást, de a városokra rendkívül súlyos teherrel jár, mert a rendelet nem jelöli meg a beszivárgás ellen való védekezés módjait. A toloncolás lehetősége csak az illetőségi helyre vonatkoztatva áll fenn, s amíg valaki nem kér községélyt, bár feltehető, hogy a lakóhely megszerzése után azonnal községélyért folyamodik - eltoloncolni nem is lehet. A védekezés helyes módja az lenne, hogy a rendőrség bejelentő hivatala, mihelyt valaki vidékről a városba jön s ott letelepszik, értesíti erről a városi hatóságot, ellenőrzés végett. Amennyiben ezen ellenőrzés folytán az állapítatnék meg, hogy a beköltözöttnek vagyona, keresete, vagy biztos megélhetési forrása nincs, a városi hatóság megkeresésére a rendőrség azokat a lakóhelyükre azonnal visszatoloncolná. Így nem állna elő az a helyzet, hogy a segélyre szorult egy ideig csak koldul s a jótékony egyesületeket zaklatja s mégsem jelentkezik segélyért, mert fél, hogy a lakóhelyére, valamelyik faluba, visszaszállítják s elesik a városi élet előnyeitől /nagyobb koldulási lehetőség, jótékony egyesületek segélye, nagyobb hatósági segély/, de egyszerre kopogtat segélyért, mihelyt a városi lakóhelyet megszerezte.

A rendelet felsorolja azokat a hatóságokat, amelyek a közsegélyezésben határozni hivatva vannak, s eszerint ezek a hatóságok már abban a kérdésben határoznak, hogy adott esetben milyen mértékben és módon történjék a segélyezés. A fennállott régebbi rendelkezésekkel szemben ez a szabályozás is haladásnak tekinthető. A rendelet a 26. § d/ pontjában kilátásba helyezi, hogy a belügyminiszter külön rendelettel fogja szabályozni a közsegélyezés előfeltételeit, módját és mértékét. Ez a szabályozás azonban a mai napig nem történt meg. Éppen ennek a szabályozásnak az elmaradása okozza azt, hogy szegénysegélyezésünk még ma is rendszertelen, s a segélyezés módja, mértéke és előfeltételei mindenütt a helyi gyakorlatnak, szokásnak megfelelően alakultak ki. Ez a rendszertelenség az oka annak, hogy a le-szorított szegényügyi fedezet mellett a közsegélyezettek leg-többször oly mértékű segélyezésben sem részesülhetnek, amely a puszta létfenntartásukat biztosíthatná. A következmény pedig csak az lehet, hogy a szegényügy koldusügy lesz, és a hiányos segélyezés koldulásra kényszeríti a szegényt. Meg kell tehát ál-lapítani azt a minimumot, amely a szegény létfenntartására fel-tétlenül szükséges s azt a segélyezési módot, amely mellett a segélyezés leginkább eléri a kitűzött célját. A segélyezésnek individuálisnak kell lennie, mert minden segélyre szoruló külön ember, s minden segélyezettnek más-más baja, gyógyítani valója van. De nem is állhatunk meg a puszta segélyezésnél, mert a se-gélyezésnek együtt kell haladnia a gondozással, amely egyedül képes a testi és lelki ellátást biztosítani. Ezeket a célokat öleli fel s valósítja meg loo %-osan az "Egri Norma", amelyről mint az adott viszonyok között legtökéletesebb szegénygondozási rendszerről, a későbbiekben lesz szó.

/.../

III. fejezet

Az Egri Norma alapítása

/.../

Az Egri Norma megalapítója P. Oslay Oswald, egri ferenc-rendi házfőnök volt. A szegénység problémájának e nagy kutatója lelkipásztorkodásának ideje alatt, 18 éven át tanulmányozta a szegénykérdést. Egyideig ő maga is szívesen fogadta a hozzáforduló koldusokat és jelentős támogatásban részesítette őket, de hamarosan rájött arra, hogy a szervezetlen, rendszertelen adakozás csak kárára van a koldusnak és a társadalomnak egyaránt. Mikor adományainak sorsát ellenőrizte, látnia kellett azt, hogy a koldusok, kihasználva jóhiszeműségét, félrevezették és az összekoldult pénzt rendszerint nem az elsőrendű szükségleteik kielégítésére fordították. /.../ E munkálkodásban eltöltött 18 esztendő után sikerült is megalkotnia rendszerét, amely a bölcsesség, jóság és szeretet hármasszövetsége. A bölcsesség keresi a priuszt, az előzményeket, a jóság megvilágítja a jövő utjait; a szeretet pedig derűvel s örömmel vonja be a jelent. /.../ A rendszeres adakozásnak a hatóság bölcsességén és célirányosságán kell alapulnia. A hatóság nyilvántart, nyomoz, ellenőriz; a társadalom és a felekezetek pedig ezt a bölcsességet és célirányosságot átítatják az adakozó szeretettel. Ez az összefogás képes csak az eredményeket tartósan biztosítani. A cél: a szegénynek emberi sorsot biztosítani, kiemelni a környezetéből. /.../

Ezeknek az eszméknek az életbe való átültetése szinte emberfeletti feladatot képezett. Megvalósításukhoz az óriások ereje és az az áldozatos szeretet kellett, amely a szenvedésben és megaláztatásban is örömet talál. Irtóhadjárat a koldusok ellen, a rendszeres segélyezés megteremtése, a szegénység fertőjének megszüntetése voltak a feladatok.

De P. Oslay Oswald, a szeretet vértetével felfegyverzett szerzetes, alázatos lélekkel megindul a járatlan uton.

Az eszme megindítása 1927. augusztus 19-én történt, amikor is az egri érsektől terveire jóváhagyást nyert. Még ugyanabban az évben megkezdte az eszme propagálását. /.../

Igy valósult meg néhai, nagyemlékü Vass József népjóléti és munkaügyi miniszter kivánsága, aki a ferencesekre célozva, ezeket a szavakat mondotta: "tőletek várjuk, hogy ezen a téren, a ti szellemetekben teremtsetek valami mentő szervet".

Ez a mentőszerv az Egri Norma lett, amely nem szegénysegélyezés, hanem tökéletes szegénygondozás. A szegények gondozására azonnal jelentkezett az egri Szt. Ferenc-harmadrendjének 6 nő tagja, akik életüket a szegények szolgálatának ajánlották fel. /.../

1927. december 5-én megalakult Egerben a "Szegénygondozó Bizottság". Trák Géza polgármester rámutatott ezen az értekezleten arra, hogy a városi hatóság egymagában nem képes a szegénység problémájának leküzdésére, mert ezt a súlyos kérdést csak a város egész társadalmának részvételével lehet megoldani. Éppen ezért javasolta a "Szegénygondozó Bizottság" megalakítását, amelynek tagjai a társadalom minden rétegének képviselőiből tevédnek össze s amely vallás- és társadalmi különbség nélkül gondoskodnék a szükséges anyagi eszközök összegyűjtéséről, a szegénykataszter összeállításáról és megbirálásáról, valamint a szegények segélyezéséről. Hangsúlyozta továbbá a jótékonyági egyesületekkel és szervezetekkel való együttműködés szükségességét.

Felállították a szegénygondozó hivatalt, amelynek adminisztrációs kiadásait a város viselte, míg a társadalom áldozatkészségéből befolyó egész összeg a szegények segélyezésére szolgál.

Ezzel egyidőben már a Szegénygondozó Nővérek is megkezdték munkájukat. A jelentkező és a felkutatott szemérmes szegényekről környezettanulmányokat készítettek, amelyek a szegénykataszter alapjait képezték.

A szegények együtt voltak már, csak a pénz hiányzott. A várost a gyűjtés megszervezésére 24 kerületre osztották és a gyűjtésre jelentkezett 44 hölgy az egész városra kiterjedőleg megkezdte a társadalom hozzájárulásának gyűjtését.

Az új szegénygondozási rendszer iránt egyre nagyobb lett a lelkesedés, mert a lakosság meggyőződhetett arról, hogy áldo-

zatkészsége ellenértékeként megszűnt a koldulás, a szegények pedig emberhez méltó ellátásban részesültek.

A legelső noviciátus 1930. évi szeptember 14-én kezdődött, amikor is 20 jelölt kezdte meg jelölt évét s egy évre rá: 1931. szeptember 15-én megindult az egyszerű Fogadalmas Nővérek munkája vidéken is, és pedig olyan mértékben, hogy a ludányi második noviciátus nem képes elég Szegénygondozó Nővért utnak indítani a szegénygondozás parlagon heverő területeire. /.../

IV. fejezet

Az Egri Normás szegénygondozás szervezete

Az egri normás szegénygondozás szervei: 1. a Szegénygondozó Hivatal, 2. a szegényügyi bizottság, 3. a Szegénygondozó Nővér.

A Szegénygondozó Hivatal városi hivatal és az adminisztrációs ügyeket látja el. Ez a szerv tehát hatósági, mert az egri normás szegénygondozásnak, mint helyesen felépített szegénygondozási szervezetnek, szüksége van a hatósági szervekre. A szegényügyi ellátásban a hatósági szerv, ez esetben a Szegénygondozó Hivatal, a hatósági tekintélyt, erőt képviseli. Csak a hatósági szervezet képes arra, hogy a bölcsességet és okosságot a segélyezésben megvalósítsa és a szeretetet e két feltétel tengelyébe állítsa. Ugyanolyan hivatal, mint más városi, közigazgatási hivatal. Tisztviselője, nyilvántartója a városi költségvetésből fizetett városi alkalmazott. Ebben a hivatalban bonyolódik le a szegénygondozás egész adminisztrációja. A város minden segélyre szoruló szegénye nyilván van tartva a törzskönyvben, vagy külön kartonlapon, s mindkettő a szegény személyi és családi viszonyaira fontos adatokat tartja nyilván. Természetesen ezeket a nyilvántartási adatokat bizalmasan kezeli a hivatal, mert hiszen ez a bizalmas nyilvántartás hozzátartozik a szeretet szelleméhez, amely jótékonykodik, gyámolít, segít, de azt nem a kívülvilág felé, nem harsonázva, hanem titokban és befelé teszi, nehogy a szemérmes, vagy bármely más szegény a segélyezésben va-

lami bántót, valami megalázót érezzen. Éppen ezért e nyilvántartási adatokat csak hivatalos személyek, vagy a szegényügyi bizottság elnökének engedélyével egyesek tekinthetik meg. A szegénygondozó hivatal kezeli a kartoték lapokon vagy törzskönyvön kívül a bevásárlási, a lakbérkönyveket, a gyűjtőkönyveket, végzi azok elszámolását és jelentéseket készít a szegényügyi bizottság részére, ezenkívül pedig elkészíti az évi mérleget is, a részletező jelentéssel együtt. Az évi eredmény és jelentés rendszerint nyomtatásban is eljut a társadalomhoz, hogy az teljesen hű képet kapjon a szegénygondozás eredményeiről, működéséről.

De a hivatalnak nem merül ki a feladata a száraz, adminisztrációs ügyek elintézésében. Ennél jóval nagyobb és felelősségteljes hivatás vár rá. Megteremti a kapcsolatot a szegény és a hivatal között, egy szoros és szeretetteljes kapcsolatot, amelyben a szegény érzi és látja, hogy ott komolyan foglalkoznak ügyével, szerető gondossággal igyekeznek segítségére lenni és életét elviselhetővé tenni. Tehát a hivatal a szegény bizalmát akarja megszerezni és mikor az kitérta szívét-lelkét, már meg is találja a gyógyítás módját. Erre a feladatra nem alkalmas mindenki, csak olyan ember, aki türelmes szeretettel foglalkozik a szegények bajával, aki megérti, hogy az egyedülálló és elhagyott öregnek nincs senkije kivüle, akihez forduljon. Itt kezdődik a lelki kapcsolat felvétele a segélyezett és a segélyező között.

A Szegénygondozó Hivatal tisztviselője felveszi a segélyért jelentkező szegénnyel a jegyzőkönyvet, amely a segélyezett nevét, lakását, születési helyét, idejét, vallását, foglalkozását, esetleges jövedelmét, elszegényedésének okát s fizetőképes hozzátartozói személyi és kereseti viszonyait tartalmazza. A jegyzőkönyv azonkívül tartalmazza a szegény lakására vonatkozó adatokat is. Amikor a jegyzőkönyvnek ezeket az adatait a tisztviselő felvette, kerül a sor a környezettanulmányozásra. A Szegénygondozó Hivatalnak ezeket a teendőit ugyan a Szegénygondozó Nővérek is elláthatják, de a helyes álláspont mégis az, amely a hivatali teendők ellátását a városi tisztviselőkre bizza, mert

az írásbeli teendők ellátása elvonja a Nővér idejét a tulajdonképpeni gondozási munkától.

a/ A szegényügyi bizottság szervezete

A szegényügyi bizottság az egri normás szegénygondozásnak az a szerve, amely a hatóság, társadalom és felekezetek öszszefogásának kifejezésére alakult, hogy a szegénygondozás e hármas szövetségben a kitűzött céloknak minél inkább megfelelhessen.

A szegényügyi bizottság elnöke rendszerint a mindenkori polgármester.

Tagjai: a szegényügyi előadó /népjóléti hivatal vezetője/, valamennyi jótékony egyesületnek, valamennyi vallásfelekezetnek /plébániák, egyházközségek/ kiküldöttjei, a rendőrkapitányság vezetője, a városi tisztiorvosok, a képviselőtestületből választott egy vagy több képviselőtestületi tag és a szegényügy iránt különös érdeklődést tanúsító nők és férfiak.

Amint ebből a felsorolásból látjuk, a szegényügyi bizottság szervezete a legszélesebb körre kiterjedőleg magában foglalja mindazokat a tényezőket, melyek a szegényügy és szegénygondozás helyes vitelének elengedhetetlen feltételeit képezik. Ez a nagy bizottság a szükséghez képest, de rendszerint évnegyedenként ülészik. Gyakoribb ülészésre nincs is szükség, mert hiszen a bizottság minden tagja állandó készltsésgben és munkában van, s ezek az ülések csak azt a célt szolgálják, hogy a munka eredményét a Szegénygondozó Hivatal által időről-időre készített általános képgben lássák. Ezeken a gyűléseken kerülnek szóba azok az általános irányelvek, amelyek a szegénygondozás továbbvitele érdekében szlkségesek; a további program kidolgozása, a rendszer keretein belül eszközlendő kisebb változtatások stb. Az egri normás rendszer rugalmas, az élet normája, amely a gondos bizottság munkájában - a helyi viszonyok figyelembevételével, de az alapelvek megtartásával, állandó fejlődésben van. E bizottságban mód kinálkozik a jótékony egyesületek és felekezetek munkájának rendszeressé tételére, amivel a kettős segélyezést sikerül megakadályozni.

Itt fogja össze a szegényügyi bizottság az erőket s azokat harmóniába olvasztva a közös célok szolgálatába állítja.

b/ A Szegénygondozó Nővérek

Amikor Szt. Ferenc harmadrendjének hat tagja a szegények gondozására vállalkozott, vajjon ki gondolt arra, hogy rövidesen közel 100 hasonlóan áldozatos követője és hordozója akad a szegények szeretetének. A Szegénygondozó Nővérek lemondtak az élet örömeiről, hogy egész életükben a szegényeket szolgálhassák. Amikor a kényszerű szegénység tombol körülöttünk, ők az önkéntes szegénységet választották, hogy ebben az önkéntes szegénységben a nagy Poverello, Isten szegényének szellemét vigyék a szenvedők, sinylődők közé. Ennek a szellemnek jegyében folyó munka nem alázza meg a szegényt, nem bántja emberi méltóságát, hanem felemeli arra a helyre, amely őt emberi mivoltánál fogva megilleti. Az élethez, a kenyérhez minden embernek joga van, s minden embernek biztosítani kell legalább azt a minimumot, amely életének további fenntartásához szükséges. A szegénynek nem egy odadobott koncra, nem a havonta kezeihez adott s még a legszükségesebbeket sem fedező egy-két pengőre van szüksége és joga, hanem ennél sokkal többre, anyagiakban és lelkiekben egyaránt. A közsegélyre utalt aggot meleg szeretettel kell gondozni, amely élete alkonyán az Istenbe és embertársai szeretetébe vetett hittel utolsó napjait megaranyozza.

A beteg, az elhagyott szegényt gondozni és ápolni kell. Az egyedülálló szegény lakását rendbehozzák, a férgektől megtisztítják, kimeszelik, kicsinosítják, a szegény fehérműit kimoszák, megfoltozzák s az undorító betegségben sinylődők sebeit bekötözik. Semmi sem tartja vissza a Nővéreket áldozatos munkájukban, mert mindegyikük érzi a feladat magasztosságát.

Munkájuk nyomán a szegény csodálatos átalakuláson megy keresztül. Lakása, amely azelőtt csak oduhoz volt hasonlítható, tisztos polgári lakássá változik; rongyai eltűnnek, és rendesen felöltözött öreg lép elénk. Ez a szeretetteljes gondoskodás, az ellátottság érzete a szegény lelkében is nagy változást idéz elő. Jóleső érzéssel tölti el a körülötte, rajta s életviszo-

nyaiban beálló változás, ismét a nagy emberi közösség megbecsült tagjának érzi magát, s a társadalomba való visszatérésével emberi méltóságának tudata is jelentkezik. Kivetkőzik rossz tulajdonságaiból s csendes, megbékélt öregségben éli napjait.

Igen! Az embert emberré varázsolni, a lelki inaszakadtat ismét bizakodóvá tenni: ez az egri normás szegénygondozás ereje és jelentősége. Ez a szegénygondozás csak a szegényért van, a szegényért dolgozik, csak a szegényt keresi, mert a szegények szeretete s felemelése a legnagyobb öröm és eredmény, amelyért küzdeni kell és érdemes is.

Vajjon nem kell-e a legőszintébb elismerésünket kifejezünk egy olyan segélyezési rendszer iránt, amely a kihálóban lévő tüzeket felgyújtja s a halódó testbe derüs, napsugaras életet lehel.

A szegénynek testvére, anyja, leánya egyuttal a Szegénygondozó Nővér, sőt orvosa, vigasztalója is. Micsoda lelkület képes arra, hogy a szeretetnek ekkora praktikumot tud adni, mint ezeknek az egyszerű szerzeteseknek a munkálkodása.

Ez a gondoskodó, aggódó és féltő szeretet elkiséri a szegényt egész életében. Ott áll akkor, amikor a környezettanulmányt elkészíti s annak rovatait a szeretet melegével tölti ki, ott áll a segély megállapításánál, a segély felhasználásánál; a gondozást ellátja, betegségében ápolja, egészségében meglátogatja. Ott áll a halálos ágyánál is, lesimitja a halálveritéket a szenvedő szegény arcáról, kezét a kezébe veszi s oly szeretettel beszél hozzá, mint a gyermek a szülőjéhez szokott beszélni. Gondoskodik az utolsó lelki vigaszról s kikiséri a temetőbe is, ahol virágot ültet az elfelejtett sirra.

A szegény érzi, hogy állandóan ott van mellette egy segítőtő jobb, amelynek simogatása sohasem lesz keményebb, amelyre mindig bizton támaszkodhatik s lelke mélyéről őszinte hála tör fel a jótévők felé.

Ez a hivatásos szegénygondozás.

A Szegénygondozó Nővér feladata azonban nem merül ki a szegénygondozásban. Munkája közben állandóan van gondja arra is, hogy a szemérmes szegények, akik nem mernek hatósági támogatásért fordulni a hivatalhoz, szintén a segélyezettek sorába kerüljenek. Tehát gondoskodnak azokról is, akikben a szeméremérzet nagyobb, mint az élethez való ragaszkodás. A segélyezettek egy újabb csoportja került így hatósági gondozásba, amelyről azelőtt a kizárólagos hatósági szegénysegélyezés idején gondoskodás nem történt. A szeretet előtt nincs titok, mert a legsötétebb zugba is bevilágít, hogy megmentse azokat, akik megmentésükre az első lépést sem tudják megtenni.

Az adománygyűjtő hölgyek szervezésében szintén tevékeny részt kérnek maguknak a fáradhatatlan Nővérek. Legtöbbször személyesen kérik fel a jószívű és a szegényügy iránt érdeklődő hölgyeket a gyűjtés nehéz munkájára és szoros kapcsolatban maradnak velük egész munkásságuk alatt. Ez a szerves együttműködés biztosítja a 100 %-os eredményt.

De évente egyszer felkeresik az adakozókat is, hogy a szegények nevében köszönetüket fejezzék ki a társadalom megértéséért, amellyel lehetővé tették a szegények megfelelő ellátását.

A szegénygondozás tengelyében tehát a Szegénygondozó Nővérek állanak, akik így a szegény egész életére kiterjedő gondoskodás és szeretet apostolai.

Munkájukhoz azonban szükséges a világi Szegénygondozó Hölgyek bevonása is. Szükséges egyrészt azért, hogy az önkéntes Szegénygondozók által a társadalom is részt vegyen a szegénygondozás munkájában, másrészt pedig, hogy a gondozás könnyebb feladatainak ellátásával a Nővérek munkáján könnyítsenek. Ez a könnyebb feladat különösen az egészséges szegények látogatásában, lakbérsegélyek, utalványok kikézbizetésében áll, ami a gondozás nehezebb részét vállaló Nővérek munkáját nagyban tehermentesíti, és így idejüket a szó szoros értelemben vett szegénygondozás szolgálatára szentelhetik.

Számtalan városban ma is a világi Szegénygondozó Hölgyek látják el a gondozás nagy áldozatokkal járó munkáját. Azonban, ha figyelembe vesszük azt, hogy az önkéntes Szegénygondozónak

társadalmi, de még inkább családi kötelezettségei vannak, akár mint családanyának, akár mint családtagnak, mindjárt látjuk azt is, hogy mivel idejük a szegénygondozás és egyéb kötelességek között megoszlik, a szegénygondozást nem lehet az önkéntesen jelentkező hölgyek különben minden elismerést megérdemlő munkájára építeni.

De nem is szabad ezt a munkát teljes egészében rájuk bízni. Gondoljunk csak arra, hogy a családi kötelékben lévő s családi körben élő hölgyeknek fel kell keresniök s gondozniok is kell a sokszor fertőző betegségben szenvedő szegényt, s a tökéletes szegénygondozás berendezése szerint a férges lakást is ki kell tisztítaniok s emberi lakásra alkalmassá tenniök. Vajjon megkövetelhetjük-e tőlük a szegénygondozás ily mértékű ellátását? Kitehetjük-e őket annak a veszedelemnek, hogy a fertőző betegségek csiráit és a kitisztításra váró oduk férgeit családjukba magukkal hurcolják? Az ilyen szegénygondozásra bizony nem akadnak hamarosan jelentkezők. Pedig a szegénygondozásnak minden szennyet loo %-ban el kell tüntetnie s minden nyomort loo %-ban feloldania. A szegénygondozásnak minden legapróbb részletében tökéletesnek kell lennie.

A hivatásos Szegénygondozót nem rettentí vissza semmi. Nincsenek vágyai, nincsenek családi vagy társadalmi kötelezettségei: napjai, évei s egész élete a szegényeké s más célja, öröme s kötelezettsége nincs, mint egyedül a szegények szolgálata.

Az önkéntes szegénygondozás értékes kisegítő szolgálat, a hivatásos szegénygondozás pedig a tökéletes, egri normás szegénygondozásnak megdönthetetlen alapja.

Az önkéntes szegénygondozók egymást váltják elfoglaltságuk, kötelezettségeik miatt, s az új szegénygondozó mindig új szegényt lát maga előtt; a hivatásos szegénygondozók állandóan egy ügyet szolgálnak, mértékük egyforma, s ítéletükben minden külső, zavaró körülménytől mentesen, a lelkiismeretes környezet-tanulmányozás alapján kialakult felfogásuk s igazságérzetük dönt.

Ez a környezettanulmányozás nemcsak a külső tények felvételében nyilvánul meg, hanem lélektani alapokat keres, mélyre

hatol s a test és lélek minden baját egyszerre kutatja ki. A szegénység nem bűn, s az önhibán kívüli szegénység nem is szégyen, de mégis megállapíthatjuk, hogy nagyon sokszor erkölcsrontó hatása van, s így a test kezelésének a lélek kezelésével egyidőben kell történnie. A környezettanulmány a külső és belső kép pontos vetülete. Abban mindent, ami fontos, megtalálunk, s minden, ami felesleges, hiányzik belőle. Nagy emberismeret, biztos ítélőképesség és lelkiismeretesség kell ehhez, mert a környezettanulmány az alap, a támpont, amelyre a szegélysegélyezésnél támaszkodunk. A környezettanulmányozást nem végezheti eredménnyel a különféle egyéb munkával megterhelt városi nyomozó sem, különösen pedig nem képes arra, mint azt a Szegénygondozó Nővérek teszik, hogy a szegény életviszonyaiban beálló változásokat állandóan figyelemmel kísérelje s a szükséghez képest a segély felemelésére, csökkentésére, vagy megszüntetésére javaslatot tegyen. A helyes környezettanulmányozás és a fokozott ellenőrzés teszi egyedül lehetővé az arányos, a szükségletekhez mért s így igazságos segélyezést, s csak ez az igazságos segélyezés képes megnyugtatni a szegényt, aki ellátottsága mellett is állandó figyelemmel kíséri sorstársai segélyezését.

Megfigyeléseim eredménye az a megállapítás, hogy a segélyre szorult szegénynek nem a kisebbmértvű ellátatlansága a fájó pontja, hanem másnak a tulsegélyezése, amelyet mindig észrevesz és mindig szóvá tesz. Ha egy elhibázott, vagy tulzott segélyezést lát, azonnal hasonló igényekkel lép fel, de egyszerre visszavonul, mielőtt a kifogásolt segélyt csökkentik. A környezettanulmányozáson alapuló segélyezést tehát maga a szegény is ellenőrzi, ellenőrzi azonban az adakozó és nem adakozó társadalom is, s így a segélyezés igazságosságába vetett hitet nem szabad megdönteni, hanem egységes felfogással és mértékkel mért segélyezéssel erősíteni kell.

A Szegénygondozó Nővérek feladata így a szakszerű környezettanulmányozás /külső szegények gondozása/ és azonkívül a szeretetházi zárt szegénygondozás.

A Szegénygondozó Nővérek munkája a szeretetházi, zárt szegénygondozásban is eredményesebb, mint a tisztán hatósági ke-

zelés, a világi otthonvezetők munkája. A szeretetházak ügyeinek vezetésével megbízott gondnok s egyéb tisztviselők még az orvosi szolgálat mellett sem tudják úgy ellátni a szegényeket, mint a hivatásos szegénygondozók. Különösen finom lélekre és megértésre van szükség ebben a transzlokális rendszerben folytatott szegénygondozásban. Szeretetházi kezelésben csak azok részesíthetők, akik teljesen elesettek és állandó ápolásra szorulnak. A tisztviselő, gondnok, bármennyire is jóindulattal van ezek iránt a nyomorult betegek iránt, nem képes olyan gyengédséggel és szeretettel megtölteni életüket, mint ahogyan az megkívánható volna. Ezeknek a beteg szegényeknek is több kell, mint amennyit az ételben, meleg szobában, orvosságokban nekik nyújtani tudnak. Szük nekik a szeretetház szobáinak négy fala, emelkedni szeretnének betegségükben is, s ez a felemelkedés a lélek utjain vezet keresztül. Lelkeket keresnek, akik nem a rubrikák közül figyelik őket, hanem mellettük állnak, enyhét adó vigasztalással s megkönnyítik számukra az életet. Akármerre indulunk, mindig csak arra a következtetésre jutunk, hogy az ember lelki magasabbrendűsége a szegénygondozásban is lélektani alapokon való elindulást kíván. Nem rab, nem megszegényített szegény, hanem szeretetet váró és szeretetben részesülő ember akar lenni.

Ez a munka a Szegénygondozó Nővérek része. Az alatt a rövid pár év alatt, amelyet a szegények gondozásában eltöltöttek, már nagy utat tettek meg ennek a lélekkel teli munkának a segítségével.

Munkájuk nyomán kiszinesednek a sápadt arcok, elsimulnak a gyilkos gond mély barázdái s a reszkető kezű, botorkáló agg szilárd támaszt nyer. Ki tudná megmondani, hogy hány könnyet töröltek le már a nyomorgó arcjáról, hány kétségbeesett emberbe öntöttek hitet és magabizást s hány haldokló szegény hálás pillantása kíséri őket rögzös utjaikon.

A szeretetnek nagy terhei is vannak, s a Szegénygondozó Nővérek bátran és hősiezen viselik ezeket a terheket, - nem jutalomért, nem világi ékességekért, - hanem magáért a szeretetért; amelynek szelleméből fakadtak a szegények megmentésére.

Táboruk egyre nő s utjaik egyre szélesednek, mert sok a szegény és egyre több a szegény, aki az élet elhagyatottságában gyámolítást és sziveket keres.

A szegénygondozás három főelve: a bölcsesség, jóság és a szeretet s ezt a három oszlopot a lélek alázatosságával és a szegények szolgálataival a szegénygondozás szürke szerzetesei forrasztják szétszakíthatatlanul egybe.

c/ Az Adománygyűjtő Hölgyek

/.../

A szegénysegélyezés feladatainak ellátására elsősorban pénzre, a társadalom áldozatkészségére van szükség. A társadalom tagjait kell felvilágosítani arról, hogy nyomorba jutott, elaggott embertársai megsegítéséről elsősorban a társadalomnak kell gondoskodnia, mert az öregségére támasz nélkül álló szegény ugyanannak a társadalomnak a tagja, és az élethez éppen olyan joga van, mint bárki másnak. A szegényeken való segítség szivbe írott erkölcsi kötelesség, amelyet figyelmen kívül hagyni nem szabad. Ha a szükség úgy kívánja, nemcsak a feleslegből, hanem a szükségesből is segíteni kell a szegényeket.

Ez az adakozás különben sem jár nagy megterheléssel. Ha mindenki csak morzsákkal, fillérekkel járul hozzá a szegénysegélyezés költségeihez, máris együtt van a szükséges összeg.

A koldusnak ne adakozzék senki! Nem ismerjük, nem tudjuk, honnan jött, hová megy, ismeretlen célokat pedig nem támogatunk. A koldus legtöbbször visszaél jó szivünkkel, kihasznál bennünket és könnyű keresetre tesz szert, amelyet nem az elsőrendű életszükségletei, hanem szenvedélyei kielégítésére fordít. A rendszertelen adakozás nem éri el a célját, mert hiszen végleges változást, javulást nem hoz. Látjuk, hogy az egyre növekvő koldussereget egyre nehezebb még fillérekkel is segíteni. Mi magunk neveltük rendszertelen adakozásunkkal a koldusokat. Meg kell szabadulni tőlük! A koldushadat le kell szerelni, ellátni, felruházni s rendes lakásba helyezni. Szóval véglegesen javítani a helyzetén.

Mi a teendő, hogy ezt elérjük?

Erre a kérdésre is megfelel az Egri Norma, mikor a társadalomhoz így szól: Ti naponta, hetenként és havonta jelentős összegeket adtatok a rátok leső koldusoknak. Odaadtátok, hogy egy időre szabaduljatok tőlük. Most már nehéz megszabadulni tőlük, mert egyre többen és egyre követelődzőbbben lépnek fel. Azt akarod, adakozó Testvérem, hogy a koldustól véglegesen megszabadulj. Helyes! - én is ezt akarom! Meg is szabadítalak a zaklató koldustól, csak valami viszontszolgálatot kérek Tőled. Azokat a filléreket, esetleg pengőket, melyeket eddig a koldusoknak adtál, add át havonta egy összegben a városnak. Az Egri Norma el látja a szegényeket véglegesen úgy, hogy nem szorul többet koldulásra s ha valamelyik mégis a régi mesterségét, a koldulást akarná folytatni, a város közbelép és a rendőrség lecsukja az ellátott és Téged ok nélkül zavaró koldust.

Igy lépett be a gyűjtés gondolata az Egri Normába. A magyar ember lovagias, adakozó; szeretettel segít a szegényeken. A rendszertelen adakozással is segíteni akart, de egység, rendszer hiján a segélyezés nem ért célt. Ezt a rendszertelenséget akarja a városi hatóság, az Egri Norma, rendszerbe foglalni.

Ennek a rendszerbe foglalásnak a munkásai az Adománygyűjtő Hölgyek. A társadalom minden rétegéből toborzódnak össze. A szeretetben fogant cél ledönti a társadalmi válaszfalakat, s a kendős asszony éppoly eredményesen és szívvvel tud dolgozni, mint a kalapos méltóságos, vagy nagyságos gyűjtőhölgy. És jelentkeznek is szívesen. Megfogja őket a gondolat súlyos tartalma, s koldulnak a koldus helyett.

A várost kerületekre osztják fel. Lehetőleg úgy, hogy mindegyik gyűjtőhölgynek egy-két kisebb utca, vagy egy nagyobb utca jusson. Magukkal viszik a gyűjtőkönyvet: egy átfűzött, lap számozott, a polgármester és a rendőrkapitányság vezetője által aláírt füzetet és megkezdik a kilincselést. De a gyűjtéshez nem csak gyűjtőkönyv, hanem türelem, szív és áldozatkészség is kell. A gyűjtésnek sok nehézsége van. Egyesek mereven elzárkóznak az un. koldusváltság megajánlása elől, mások tele vannak panasszal saját megélhetésüket illetőleg, ismét mások pedig durván eluta-

sitják az önkéntesen munkálkodó gyűjtőhölgyeket. A gyűjtőhölgyeknek ezeken a helyeken valósággal agitációt kell kifejteniök a jó ügy érdekében. Meg kell győzni a huzódozókat az adakozás szükségességéről és célszerűségéről; a sértéseket pedig szó nélkül eltűnri.

Természetesen vannak sokan, akik szívesen fogadják a gyűjtőhölgyeket. Az adakozók sajátkezüleg beírják a gyűjtőkönyvbe a havi felajánlás összegét s a gyűjtőhölgynek a megajánlott összeget azonnal kifizetik.

A várostól az adakozó egy táblácskát kap a következő felirással: "Koldusok! Alamizsnánkat a városi Szegénygondozó Hivatal kezeli."

Intő jel a koldusnak, aki gondozásba vétele után is folytatja a koldulást. De intő jel azoknak is, akik nem adakoznak. Egymás után jelennek meg a kis sárgaréz táblácskák az üzletek és lakások ajtóin, az emberbaráti szeretet mementőiként.

A gyűjtőhölgyek pedig tovább járnak. Kerületükben minden utcát, minden lakást megkeresnek s egyformán megköszönik a gazdag pengőit és a szegény filléreit.

A társadalom megszervezése, a kételkedők és a huzódozók meggyőzése szinte emberfeletti munkával jár. De minden városban akadtak megfelelő számmal gyűjtőhölgyek, akik szintén ki akarták venni részüket a szegénységélyezés nagy munkájából. Felébresztik a társadalom lelkiismeretét és hidat vonnak a társadalom és szegényei közé.

A társadalom beszerzése után már jóval kevesebb munkával jár a koldusváltság begyűjtése. A gyűjtőhölgyek már nem szervezik a társadalmat, hanem csak látogatják az adakozókat s az előzőleg megajánlott koldusváltságot havonta összegyűjtik. Mindinkább kevésbé látszik már tehernek ez a feladat, s a szegénységélyezésbe való ez a bekapcsolódás már örömet is jelent a gyűjtőhölgy részére. Elfelejtji az őt ért megaláztatásokat, sérelmeket, a fáradságot s idejének feláldozását és csak egy cél fűti: minél többet gyűjteni azoknak, akiknek semmijük sincs. Az adakozó család is szeretettel várja már minden hónap első napjaiban a gyűjtőhölgyet. Szinte családtagnak számít már, aki az

adakozó családjának minden örömében és bánatában osztozik, szeretettel érdeklődik ügyes-bajos ügyeik iránt s jótanácsaival igyekszik segítségükre lenni. Így a gyűjtőhölgy a szociális gondolat hordozójává, hirdetőjévé s terjesztőjévé válik. A társadalom lelkiismeretét a szociális kötelezettségek iránt felébreszti s azt állandóan ébren is tartja. A társadalom állandóan értesül a szegényügy haladásáról, a szegénygondozás és segélyezés változásairól, megismerkedik a szegénygondozás szociális, etikai és morális jelentőségével s kezdi megszeretni a szegényeket. Ezzel a szeretettel és érdeklődéssel növekszik a bőkezűség is. Látja az évi beszámoló jelentésekből, hogy másoknak nagyobb szive van, mint neki, hogy a szegényebb többet ad, mint ő, a tehetősebb, s nagyobbra nyitja az erszényét a szegények gyűjtőhölgyei előtt. A hatóság a maga erejével sohasem tudna ilyen eredményeket elérni. Az adakozókat nem elég felhívni az adakozásra, hanem a lakásukon kell őket felkeresni, meggyőzni s a felajánlott összeget havonta összeszedni. Erre még a hatósági adminisztráció sem képes. A társadalom a fedezet kérdését teljesen a saját adminisztrációjával intézi el. A társadalom tagjai adakoznak, összegyűjtik a megajánlott összegeket s ezzel a fedezet kérdését elintézik. Az Egri Norma a társadalom normája s az a szegénységélyezése is. A szegénységélyezésben tehát szükség van a társadalomra, amely adakozik és a gyűjtőhölgyekre, akik a megajánlott adományokat összeszedik, de szükség van a társadalomra a szegénygondozás munkájában is, amelyben a társadalom tagjai, a világi szegénygondozók hathatósan közreműködnek. Az Egri Norma a társadalmat megszervezi, meggyőzi, adakozó sziveket keres, s ugyanakkor gondoskodik arról is, hogy a megajánlott összegek beszedése s maga a szegénygondozás is a társadalom tagjainak részvételével a legnagyobb nyilvánosság előtt történjék. Az önkéntes adakozás ellen azt szokták felhozni, hogy éppen a tehetősebbek vonják ki magukat az adakozásból. Ez az állítás ugyan legtöbbször igaznak bizonyul, de mégsem teszi feleslegessé az adománygyűjtést. Ha majd az önkéntes adomány nem lesz elégséges a szegénységélyezés céljaira, következik a progresszív, mindenkit elérő szegényadó.

A gyűjtőhölgyek az összegyűjtött összegeket havonta, a gyűjtés befejezésével, a népjóléti irodába befizetik, mely a befizetés megtörténtét a gyűjtőkönyvben a számvevőség közbejöttével igazolja. A befizető minden hónapban látja a befizetés igazolását, ugyanazt látja az adakozó is, s így az ellenőrzés, a nyilvánosság a legteljesebb mértékben megvalósul.

Az összegyűjtött koldusváltság teljes egészében a szegények segélyezésére szolgál. Egy garas sem megy adminisztrációra, vagy más célra, mert a segélyezéssel, a gondozással felmerülő összes adminisztratív kiadásokat a hivatalos város viseli. Erről különben is meggyőződhetik bárki a szegénygondozó hivatal évi jelentéséből. Nagy megnyugtató ez az adakozóra, aki a koldulás eltiltása után állandó figyelemmel kíséri, hogy adományát rendeltetésének megfelelően használták-e fel vagy sem.

Az Egri Norma különös, már többször hangoztatott értéke a nyilvánosság elvének teljes megvalósítása, amely mindenkit megnyugtató és bizalommal tölt el az egri normás szegénygondozás iránt.

d/ A szegénysegélyezés kialakult rendszerei

Az Egri Norma nemcsak a szervezetben, a hatóság, társadalom és felekezetek összefogásában, valamint a tökéletes szegénygondozásban hozott követésre méltó ujitásokat, hanem a segélyezés módjában is.

A segélyezés módjának helyes megválasztása döntő jelentőségű a szegénysegélyezésben. A szegénygondozás csak a helyesen megállapított segélyezési móddal éri el a célját. A segélyezés az alap, s ezen az alapon indulhat el a lélektani mozzanatokon nyugvó szegénygondozás.

A szegénysegélyezésnek három módját ismerjük: 1/ a pénzbeli, 2/ a természetbeni, 3/ a vegyes segélyezést.

Leginkább elterjedt segélyezési mód a pénzbeli segélyezés. A pénzbeli segélynek a segélyezetthez való juttatása kezelés szempontjából a legegyszerűbb, egyszerű utalásból és a nyugtának a segélyezett általi aláírásából áll. Azonban akármi-

lyen is a pénzbeli segélyezés, ugyanannak a hiányosságnak a bélyegét viseli magán, mint a rendszertelen magánjótékonykodás. A hatóság ugyan ismeri a szegényt, segélyreszorultságát a környezettanulmány alapján megállapította, de a segélynek a sorsát már nem kíséri figyelemmel. A hivatalra csak a segély kifizetése tartozik, de a továbbiak már nem érdeklik. A tapasztalat azt mutatja, hogy a készpénzsegély nem éri el a célját. A szegény nem mindig fordítja elsőrendű szükségleteinek fedezésére. Sok szegénynek káros szenvedélyei vannak, amelyek utvesztőiben felmorzsolódik a kapott segély. Nem is olyan nehéz ezt a segélyt kiadni, mert legtöbbször csak látszata a segélynek. A készpénzsegélyezés országos középátlaga 6-10 pengő. Mit csináljon ezzel a munkaképtelen és sokszor teljesen egyedülálló szegény?

Ha a legkisebb, lakásnak nem nevezhető oduról gondoskodik, ahol meghuzza magát, máris elfogyott az első nap a havi segély. Miből szerezze meg mindennapi kenyerét, ruházatát, lábberlijét és apró szükségleteit?

A szegény a hatósági segélyezés mellett is koldulásra kényszerül. Különböző is a készpénzsegély lehetősége növeli a segélykérők számát. Azok, akikről hozzátartozóik is tudnának gondoskodni, különféle csalafintasággal és néha protekcióval is kiverékszik maguknak a segélyt, s a segélyezetttek számának növekedése magával hozza azt is, hogy az újabb segélyezetttek, akármennyire is rászorultak, már csak a legkisebb segélyben részesülhetnek.

A segélyezés célja csak egy lehet: a szegény teljes el látása. A segélyezésre irányuló törekvésben annak a gondolatnak kell uralkodnia, hogy a szegény, de a köz érdekében is irányítani kell a segély sorsát, annak teljes felhasználásáig. Oly módon és olyan alakban kell megjelennie a segélynek, amely a szegény érdekében való. Amelyet nem a segélyezett maga vált be különböző értékekre, hanem a hatóság bölcs előrelátása már olyan alakban és mennyiségben juttat el hozzá, amely a szegény életviszonyainak, szükségleteinek leginkább megfelel. A hatóság az elaggott szegény érdekében belenyúl a segélyezés mikéntjébe, a segélyezett érdekében oly módon, hogy a segélyezés valóban célt is érjen.

Ez a cél a segélyezettek egy csoportjánál, a szeretetházban gondozott szegények csoportjánál meg is valósul. Ez a segélyezési mód a tiszta természetbeni segélyezés, amelyhez már gondozás is járul. A szeretetházi ellátás csak azokra terjedhet ki, akik állandó gondozásra, ápolásra szorulnak.

Az angol rendszer, amely minden szegényt, az egészségest és beteget egyaránt zárt intézeti gondozásra kárhóztat, teljes mértékben elhibázott. Az egészséges szegényt nem szabad kiközösíteni a társadalomból azzal, hogy összezsufolják őket a szeretetházakban. Nem szeretetház ezek számára a lakásuk, hanem levegőtlen börtön, ahonnét mielőbb szabadulni szeretnének. Megszokott környezetüket feledni nem képesek, a hatósági gondozás csak megaláztatást, kényszert jelent a számukra.

Ezenkívül a külső szegénygondozás költségei jóval kisebbek, mint a zárt szegénygondozásé.

Egy szegény havi ellátása, még a vidéki szeretetházakban is, 24-30 pengőbe kerül. Ezzel szemben a szegénynek a külső segélyezésben, a környezetben való meghagyása esetében még a teljes ellátása is jóval olcsóbbá kerül. A szeretetházi ellátás tulságos kiterjesztése felesleges kiadásokat jelent csak a hatóságnak és felesleges gyötrelmet a szegényeknek.

A székesfőváros is, bizonyára ennek az elgondolásnak az alapján, azt tervezi, hogy a gondozásra szoruló szegényeit, mivel szeretetházai teljesen megteltek, a jövőben a Budapest-környéki falvakba családi gondozásba adja. A családi gondozás költség- és eredménybeli előnyei meg fogják mutatni, hogy legcél szerűbb a szegényeknek szabadabb környezetükben való meghagyása, vagy családi ápolásba való adása.

A tiszta természetbeni segélyezés megnyilvánulhat a népkonyhai ellátásban, vagy természetbeni adományok nyújtásában is.

A segélyezés harmadik módja: a vegyes rendszer. Ebben a rendszerben természetbeni és pénzbeli támogatáshoz jut a szegény. A vegyes rendszer az egészséges szegények segélyezésének leghelyesebb módja, mert e mellett leginkább figyelembe vehető a szegény minden szükséglete. Élelmezését a természetbeni se-

gély, lakbérét s apróbb kiadásait pedig a készpénzsegély biztosítja. Azonban, mint az egyéb rendszerekben, itt is azon van a hangsúly, hogy a szegény megkapja mindazt, amire létfenntartásához szüksége van.

Ezek volnának a szegénysegélyezés rendszerei, amelyek előnyeiket kiválasztja s határait kibővíti az egyén teljes figyelembevételével az Egri Norma.

V. fejezet

Szegénygondozás az Egri Norma szerint

Az Egri Norma állandó otthoni karitativ szegénygondozás. A transzlokális, szeretetházi gondozást csak a teljesen elaggott, állandó gondozásra, ápolásra szoruló szegényeknél valószínűsíti meg. Az egészséges szegényt nem ítéli rabságra, hanem biztosítja számára a szabad levegőt, a megszokott környezetet anélkül, hogy az életből kizökkentené, a szegényt gyötörné vagy megalázná.

Ennek a szegénygondozásnak a tengelyében a szegény egyénisége áll, az egész ember, a testi és lelki állapotát illetően. Egyéni, mert minden szegényt külön kezel, minden szegény bajait és szükségleteit egyéni szempontból bírálja meg és teljes is, mert a szükségleteinek megfelelő teljes ellátásról gondoskodik.

Olyan gondoskodásról van itt szó, amely a szegény minden szükségletét fedezi, azt kielégíti és így a koldulástól megmentti.

Ha tiltjuk a koldulást, akkor lássuk el a koldust. Ha törvényeket hozunk a koldusok ellen, akkor azok érvényesíthetése végett gondoskodjunk először arról, hogy a szegény ne legyen kénytelen koldulni. Ezt a feltételt az Egri Norma 100 §-ban biztosítja.

A szegénynek lakást, élelmezést, ruházatot és zsebpénzt biztosít. A segélyezés tehát vegyes rendszerű, de abban a pénz-

beli segélyezés játssza a legkisebb szerepet.

A szegény részére először is lakásról gondoskodik. Ezzel gátját veti annak, hogy a szegényt a lakáskérdés gondjai öröljék fel s mint az üzött vad járjon hónapról-hónapra lakás után.

A lakást a város bérlí. Eredménye az, hogy a háztulajdonos a biztos fizetőnek szívesen és olcsóbban adja ki a lakását, amelyet a jövedelem nélküli szegény meg sem kaphatott volna. Az egyedülálló szegénynek azonban támaszra van szüksége. Társra, aki megosztja vele lakását, aki segítségére van, aki elüzi a magámaradottság komor gondjait. Egy lakásba tehát két, esetleg három öreget helyeznek el. Ez az összeköltöztetés. Az összeköltöztetést végző Nővérek azonban gondoskodnak arról, hogy csak olyanok kerüljenek egy lakásba, akiknek természete egyezik a másikéval. Ezenkívül ügyelnek arra is, hogy a teljesen elaggott mellé lehetőleg még valamit tenni-venni tudó szegényt helyezzenek el, aki tehetetlen társát segíteni tudja. A leleményesség magát a szegényt is belevonja a szegénygondozásba.

Az összeköltöztetés anyagilag is előnyös, mert egy lakás béréből két-három szegény lakását biztosíthatjuk. Ez a közös lakás nem sérti a szegény önérzetét, szabadságát, mert hisz élete végéig a kisebb közösségben, családjá körében élt, amelynek némi pótlását látja ebben a közösségben, amelyre csak akkor kerül sor, ha természetével az összeköltöztetés megfér.

A szegény lakása már biztosítva van, de ez csak az első lépés teljes ellátásának biztosításához. Élelmezéséről is gondoskodnunk kell. Ez az élelmezés azonban olyan mérvű legyen, hogy a szegény életereje fenntartásához szükséges minimumot biztosítsa is. Az élelmezés biztosítása nyers élelmiszerek kiadásával történik. A havi ellátást kéthetenként, tehát két részletben adja ki a hatóság: vagy a perifériák kiskereskedői útján, vagy pedig az e célra felállított városi raktárakból. Kisebb lakosságú városokban célszerűbb az élelmiszereknek a hatóság általi kiszolgáltatása, mert a nagybani beszerzés és az ellenőrzés helyesebb megvalósítása előnyt ad ennek a kiszolgáltatásnak a kiskereskedők útján történő kiosztással szemben.

A szegény kap főzlisztet, zsirt, burgonyát, darát, babot, cukrot, sőt, rizst, szappant, tüzelőt. Mindezeket az élelmiszereket olyan mennyiségben és minőségben, hogy azok kalória értékben számítva az életerő fenntartását biztosítják.

Ez a havi élelmiszer adag Szombathelyen a következő: 4 kg. oog liszt, 1 kg. cukor, fél kg. só, 1 kg. zsír, 8 kg. burgonya, 1 kg. dara, 1 kg. bab és ezenkívül 1/4 kg. szappan. Ez az élelmiszer mennyiség az elaggott szegény fenntartásához elégséges is. Vannak városok, ahol valamivel nagyobb ez az élelmiszer adag. A segélyezés módjának és mértékének a lerögzítése azonban nem jelenti azt, hogy ez a beosztás, illetve az élelmiszereknek ilyen összetétele minden segélyezettre egyformán fennáll. A segélyezés egyéni: tehát a segélyezett különleges szükségleteit elsősorban veszi figyelembe. A tüzelősegély a három téli hónapban: december, január, februárban 2-2 q, márciusban 1 q, a többi hónapokban pedig 50-50 kg. száraz, aprított tüzifa. Ha valaki a segélyezettek közül csak tejjel tud táplálkozni, a segélyezése is tejjel való segélyezés lesz. Nincs lehetetlen akkor, ha a szegény segélyezéséről van szó.

Ezen az élelmiszeradagon kívül a szegények heti 2 kg. kenyert is kapnak. Hogy az apróbb kiadásukat is fedezhessék, hetenkint 40-50 fillér készpénzsegélyben részesülnek. Ez az egyetlen pénzbeli segély, amit az Egri Norma szerinti segélyezés a szegényeknek juttat. De többre nincs is szükségük, mert mindenfelé vannak látva. A lakbérsegély, mivel a lakásukat a város bérlé, nem jut a szegény kezébe, hanem közvetlenül a háztulajdonoshoz. A havi lakbérsegély összege személyenkint 5-10 pengő.

A városi hatóság gondoskodik a szegények ruházatáról is s ez a gondoskodás a szegény ellátásának a betetőzése. A ruházattal való ellátás rendszerint társadalmi adakozás útján történik.

Ha a teljes ellátás fentebb ismertetett mértékét nézzük, olybá tűnhetik fel, hogy a szegényeknek ily módon való segélyezése a hatóság anyagi képességeinek túlterhelését vonja maga után.

Nem szabad azonban elfelejtenünk azt, hogy teljes ellátásban csak az egészen egyedülálló, hozzátartozók nélküli szegények részesülnek. Ezeknek a száma pedig csak a segélyezettnek egy kisebb hányadát, átlagban 35-40 %-át teszi. Igaz ugyan, hogy ezeknek az ellátása havonként és személyenként 18-20 pengőbe kerül, de a többi segélyezett már kisebb értékű segélyben részesül. Az a segélyezett, aki hozzátartozói körében él, akik különben is önállóan bérelnének lakást, lakbérsegélyben nem részesül s az ellátás költségei ezzel már jelentékenyen csökkennek. Vannak olyan segélyezettek, akik kisebb házi munkák végzésére még alkalmasak és ezzel a munkájukkal élelmüket megkeresik; ezeknek csak lakbérsegélyre van szükségük. Ismét mások csak élelmiszer segélyre szorulnak, vagy csak a kenyér és heti készpénz-segélyre, változó életviszonyaikhoz képest. Van olyan segélyezett is, aki csak a téli hónapokban részesül segélyben, mert viszonylagos munkaképtelensége mellett képes arra, hogy a nyári hónapok alatt, mint piaci árus stb., létfenntartását biztosítsa. A segélyezés helyes mértékét a környezettanulmányt végző Nővérek javaslata foglalja magában, a változtatásokat pedig a minden részletre kiterjedő gondos ellenőrzés, amelyet egész éven át a segélyezettek viszonyainak figyelésénél kifejtének. Ennek a pontos környezettanulmányozásnak és ellenőrzésnek az eredménye abban nyilvánul meg, hogy a segély a segélyezett rászorultsági fokához, szükségleteihez igazodik és sem az ellátatlanság, sem a tulsegélyezés esete nem következik be.

Az Egri Norma tehát az egyén szükségleteit teljesen be-tölti, arányosít és a szegény érdekeinek tiszteletben tartásával a legnagyobb takarékosággal jár el.

A szegénynek szánt segély a szegény elsőrendű szükségleteinek fedezésére jut, a szegény létfenntartását biztosítja s a mellett a szegény megmarad a környezetében.

Ez az Egri Norma: állandó otthoni karitativ munka, amellyel végleges testi és lelki gondozást nyernek a helybeli szegények, továbbá betegségükben ápolást, utolsó órájukban felekezetiük szerinti vigaszt, tisztességes végtiszteletet s a temetőben sirjaiknak virágos őrizetét. E leiró meghatározásban benne van

az Egri Norma teljessége, az ember keresése, aki társadalmilag és életsorsilag megelégedett, lelkében pedig vigaszt és békét élvező, mert talált mentő, védő és szerető Nővért, aki neki min-dene - Isten után - a földön.

Jegyzetek

- 1 Dr. Forbáth Tivadar: Adatok a magyar szegényügy rendezéséhez. Budapest, 1908. 49. old.
- 2 A m. kir. népjóléti és munkaügyi minisztérium megszüntével az egészségügyi igazgatás körébe tartozó összes ügyek és a közjótékonyssággal kapcsolatos ügyek a 3.600/1932. M.E. sz. r. 1. §-a értelmében a m. kir. belügyminiszter hatáskörébe és ügyintézésébe mentek át.

A SZOCIÁLIS VÁRMEGYE
A KOMÁROM VÁRMEGYEI KÖZJÓLÉTI ÉS GAZDASÁGI SZÖVETKEZET
MŰKÖDÉSE^x

/Részletek/

^x Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1941. 7-14.,
23-44. old.

Bevezetés

I. A magyar közfelfogás a XIX. században, hasonlóan a többi kontinentális államokhoz, a közigazgatással szemben támasztható legmagasabbrendű követelménynek a közigazgatás jogszerűségét tekintette. Ebben a szellemben nevelték az egyetemen, ezt követelte a parlament, amelynek tagjai közt vezetőszerpet játszottak ebben az időben az ügyvédek, és ezt hangsúlyozta a közigazgatási bíróság felállítása is, amelyre nálunk 1896-ban került a sor. A közigazgatás számára nem volt nagyobb szégyen és súlyosabb vád, mintha rábizonyult, hogy jogszabályt sértett, jogszabályba ütközött. A közigazgatási alkalmazottak ehhez alkalmazkodva fokozatosan odafejlődtek, hogy működésükben jogi szempontból való kifogások lehetőségét kerülték, de viszont elvárták, hogy ha működésük ellen jogi szempontból kifogás nem tehető, akkor azt tökéletesnek ismerjék el.

Időközben azonban a közigazgatás feladatköre nagyon bővült, és pedig olyan ügyekkel, amelyekben nem a jogi elem dominált, hanem a technikai: vasut-, hid-, utépités, vízvezeték be rendezése, közegészségügyi, szociális, pedagógiai célok elérése, földművelési, ipari, kereskedelmi és más gazdasági célok megvalósítása. Ezekben az esetekben a kérdés az, hogy a beteg meggyógyul-e? A járványt elfojtják-e? A hid nem szakad-e le? A vonatok pontosan közlekednek-e? Sikerül-e egy hold termését fokozni, stb.? Ha mindebben a működésben jogi szempontok vannak is, a jogi korrektség nem kárpótolhat az eredmény elmaradásáért vagy a baj bekövetkezéséért. Soká tartott, amíg elismerést nyert az a nézet, hogy a közigazgatás eredményessége legalább olyan fontos, mint annak jogi szabatosága. Soká azért, mert az eredményesség követelményének elismerésétől a jogállamot féltették. A jogállam és az eredményesség, mint alternatívák szerepeltek,

vagy legalább is úgy állították be őket. Ez a teoretikus merevség azonban nem volt fenntartható, mert ellentmondásban volt az étellel. Az emberek, akiknek nagyrésze nem is jogász, nem a jogot, hanem az eredményt nézik és a közigazgatásról eredményei szerint ítélnék. Az eredmények döntő szerepe közérthetően megnyilvánult a világháboruban. ezért főleg a világháboru óta látták be világszerte a jogállami felfogás egyoldalúságának tarthatatlanságát és annak hivei azóta nálunk is visszavonulóban vannak, bár lassan és szivósan hátrálnak.

A közigazgatás eredményességének megállapítása azonban nem a jogi szabatosság módszerével történik. Amíg az eredményesség megállapításának módszerei ki nem alakulnak, addig az eredményesség hiveinek helyzete nagyon nehéz, mert eredményeiket s azoknak fokát sokszor nem tudják szabatosan bizonyítani.

A közigazgatás eredményeinek meghatározása akkor megnyugtató, ha olyan módszerrel történik, amely független annak a személynek a szubjektív véleményétől, aki végzi. Ez az objektív meghatározás mérésre, mennyiségi meghatározásra törekszik. Evégből tények meghatározására van szüksége a közigazgatás feladatainak és a közigazgatás teljesítményeinek összehasonlítása végett. A módszerek, amelyek a kívánt célok elérésére alkalmasak, többfélék.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet Komárom vármegye tatabányai járásában ezzel a módszerrel részletes vizsgálatokat végzett, amelyeknek eredménye "A közigazgatás és az emberek" című kötetben jelent meg.¹ A munka célja egyrészt a közigazgatás eredményességének kivizsgálása, másrészt éppen az eredmények exakt megállapításával dolgozó módszer használhatóságának és értékének a bizonyítása.

II. A szociális munka terén hazánkban a legujabb időkig az un. karitatív segítés nyert alkalmazást. A kormány a háboru utáni években az 1922. évi I. t.c. 29. §-a alapján városokat és egyes nagyközségeket felhatalmazott inségadó kivetésére, és az ennek hozadékából befolyó összeget az inségesek segélyezésére

¹ L. Magyary-Kiss. A közigazgatás és az emberek. Budapest, 1939. 378 l. és 130 mell.

fordithatták. A segélyezés karitativ módja azonban odavezetett, hogy a segélyreszorulók inséges voltát megszüntetni nem tudták, azok évről-évre újból jelentkeztek, sőt számuk szaporodott.

Nyilvánvaló volt, hogy a társadalom eme legmostohább sorsban lévő rétegét maradandóan segíteni kell, de ezen az uton nem lehet. A célnak annak kellett lennie, hogy a segítesre szorulóknak gazdasági létük maradandó megjavításában részesülhessenek és így az alamizsnára szorulóknak sorából kiemelkedjenek. /.../

Dr. Esztergár Lajos, Pécs városnak előbb tanácsnoka, most polgármestere, a szociális támogatásnak karitativ módjai helyett /.../ az inségre szorulóknak gazdasági helyzetének emelésére törekedett. Munkáját előbb Pécssett kezdte meg, majd a belügyminisztertől alkalmat és 1,000.000 pengőt kapott arra, hogy a segítesnek ezt a módját az ország egyik legelesettebb vármegyéjében, az akkor még csonka Szatmárban, gyakorlatilag kikisérletezze. 1938-1939-ben ott folytatott munkája módszerét és eredményeit "A szociális munka útján" című művében tette közzé.² Ez a mű hívta fel a figyelmet erre az értékes kísérletre. Amikor még nem volt szó arról, hogy a belügyminiszter a szatmári normát a többi vármegyékben is kötelezően be fogja vezetni, Reviczky István, Komárom vármegyei alispánnal 1939. májusában Mátészalkára utaztunk és a munka ottani szervezetét és módszereit tanulmányoztuk. Reviczky István alispán a tapasztaltak alapján elhatározta, hogy a 133.000/1939. B.M. számú rendelettel vármegyénként kivetett inségjárulékból Komárom vármegyében várható évi többszáz-ezer pengőnyi összeg felhasználását a szatmári norma szerint szervezi meg, továbbfejlesztve azt a Magyar Közigazgatástudományi Intézet ténymegállapító és szervező módszereinek felhasználásával. Ezen az alapon jött létre a vezetésem alatt álló Intézetnek és Komárom vármegyének együttműködése avégből, hogy a közigazgatásnak egy ujszerű feladatát az eddigiektől eltérő módszerrel a megoldás útjára vezesse.

III. A feladat ujszerűsége a közigazgatás számára abban van, hogy az inségesek maradandó felemelését különböző gazdasá-

² Esztergár Lajos. A szociális munka útján. Pécs, 1939. 138 l.

gi akciók /állatjuttatás, háziiparszervezés, házépítés, kiskert-bérlet, mezőgazdasági gépszövetkezetbe való tömörítés, az értékesítés szervezése, stb./ útján végezze. A közigazgatás ilyenemű gazdasági akciók végzésére sem begyakorolva nincs, sem bürokratikus szervezetével arra nem alkalmas. Ezért volt szükség arra, amit Szatmár megyében helyesen alkalmaztak, hogy a bürokratikustól eltérő gazdasági formát, szövetkezetet kell erre a célra létesíteni. Az ilyen szövetkezet azonban nem a kereskedelmi törvénynek mindenben megfelelő szövetkezet lesz, hanem abból kifolyólag, hogy a közigazgatás feladatának a megoldására van hivatva, a közigazgatás kezdeményezésére jön létre és a közigazgatás állandó további irányítása alatt áll, a kereskedelmi jog szabályain kívül számos közigazgatási jogi rendelkezés is érvényes rá, jogállása tehát sem nem tisztán kereskedelmi jogi, sem nem közigazgatási jogi, hanem vegyes jellegű. Ez a vegyes jelleg alkalmassá teszi olyan gazdasági jellegű feladatok megoldására, amelyeket a közigazgatás enélkül megoldani nem tudna, közigazgatási vonásainál fogva pedig biztosítva van, hogy a közigazgatási célkitűzést valóban megvalósítsa. Vegyes jellege abban is nyilvánul, hogy elnöke az alispán, igazgatóságának tagjai közt vannak vármegyei tisztviselők, törvényhatósági bizottsági tagok, forgótőkéjét szerződés útján a vármegye bocsátja rendelkezésére, felügyelőbizottságának elnöke a főispán és egyik tagja a vármegyei számvevőség főnöke. A szövetkezeti forma azzal az előnnyel jár, hogy kereskedelmi ügyleteket köthet, hogy a juttottakkal szemben nem közigazgatási hatóság áll, amelynek fizetni és törleszteni nem hajlandók, hanem egy szövetkezet, amellyel szemben kötelezettségeik elmulasztásának következményeivel tisztában vannak. Viszont a szövetkezet minden nyereszkesedés kizárásával végzi feladatát, és a közigazgatás mind a juttatandók kiválasztásában, mind azok ellenőrzésében a legmesszebbmennyően támogatja.

Hasonló megoldásokat a közigazgatás országos viszonylatban is egyre nagyobb számban alkalmaz. Vegyes jellegű részvénytársaságok, vagy szövetkezetek a városok, sőt az állam feladatainak megoldására is ujabban egyre számosabbak. [...]

Mindezek azért jöttek létre, mert az államnak bizonyos feladatokat vállalnia kellett és azok megoldására addigi bürokratikus szerveivel vállalkozni nem tudott. Gazdasági jelle-
gű feladatok megoldására a kereskedelmi társaságok formája meg-
felelő módosítással a bürokratikus szervezetnél sokkal alkalma-
sabb. Ezt a miniszterek már belátták, a polgármesterek már jó-
ideje alkalmazzák. Az alispánok most először kerültek ilyen fel-
adattal szembe. A Nép- és Családvédelmi Alapról szóló 1940:
XXIII. t.c., illetve annak 7000/1940. M.E. számu végrehajtási
utasítása, ilyen szövetkezetek létesítését meg is kívánja. Ha
azokat a vármegyék ebben az összefüggésben szemlélik, nem fog-
nak tőlük többé idegenkedni.

IV. A Komárom vármegyei Közjóléti és Gazdasági Szövetke-
zet előkészítésének, megszervezésének és működésének e kötetben
foglalt részletes leírását azért tettük közzé, hogy a többi tör-
vényhatóságok egy, a gyakorlatban bevált szervezet részleteit
is megismerjék, annak jogi megoldását készen kapják és meggyő-
ződjenek arról, hogy az uttörés már megtörtént.

A "komáromi norma" a "szatmári norma"-tól nem szociális
tartalmában, hanem közigazgatási kidolgozottságában és abban kü-
lönbözik, hogy a segítségre szorulókat és a teendőket a vármegye
egész közönségének átvizsgálása útján szüri ki, tehát munkáját
így objektív alapra fekteti, továbbá, hogy nem áll meg a jutta-
tásokkal való támogatásnál, hanem a munkát más területeken is
a szociális teendők feltárásánál alkalmazott módszerrel folytat-
ja: elsősorban az egész vármegye mezőgazdasági többtermelésének
megszervezése irányában a vármegye földjének agrochemiai kivizs-
sgálása, talajjavítási és többtermelési körzetek szervezése ut-
ján, másrészt az embereknek az együttes működésre való nevelése
irányában Tatán vármegyei Népfőiskola szervezése útján, ahol
már annyira eljutottunk, hogy a vármegye minden jegyzőségében
van legalább egy ember, akit a 20-35 év közöttiek legjavából a
szövetkezet céljainak megértésére kiképeztünk és akcióinak szer-
vezésében felhasználhatunk.

Az így megépített alapon további fejlődés nagyszerű le-
hetőségei nyílnak meg. A közigazgatás ezeknek a megvalósítása

utján fog multszázadi, jogállami beállitottságán tulfejlödve gazdasági és szociális feladatok eredményes megoldására is képessé válni.

A KOMÁROM VÁRMEGYEIEI KÖZJÓLÉTI ÉS GAZDASÁGI SZÖVETKEZET
MEGALAKULÁSA

Alapszabályai és a vármegyéhez való viszonya

A Komárom vármegyei Közjóléti és Gazdasági Szövetkezet megalakítására irányuló tevékenység Komárom vármegye törvényhatósági bizottságának 1940. évi április hó 26-án 6555/ai/7kgy/1940. szám alatt hozott következő határozatával kezdődött.

Komárom vármegye törvényhatósági közgyűlése.
6.555/ai. /7 kgy./ 1940. szám.

Tárgy: Komárom vármegye alispánjának előterjesztése a Komárom Vármegyei Gazdasági és Közjóléti Szövetkezet megalakulása tárgyában.

A vármegye alispánja jelenti, hogy a m. kir. Belügyminiszter ur a Pénzügyminiszter urral egyetértőleg a 133.000/1939 B.M. számú rendelettel a községekben inségjárulék kivetését rendelte el, mely összegek a "Vármegyei Szociális Alap"-ba fizetnek be.

Komárom vármegyénél a községek által befizetendő inségjárulékok összege cca. 550.000 pengőt tesznek ki. A "Vármegyei Szociális Alap"-ba befizetett összegek egy kisebb része karitatív segélyezésekre felhasználható, az alap nagyobbik fele azonban a megélhetésében veszélyeztetett lakosság gazdasági helyzetének megjavítására és inségesek alkalmaztatására stb. fordítandó, úgy, hogy azt mint forgótőkét kell kezelni.

Ennek a célnak az elérése végett a m. kir. Belügyminiszter ur 135.079/1939-IX. számú rendeletével úgy intézkedett, hogy az inségjárulékoknak fentebb részletezett felhasználása egy Közjóléti Bizottság felállításával, vagy pedig egy Közjóléti Szövetkezet létesítése útján történjék.

Az alábbi elgondolások szerint a szövetkezeti formát, még pedig Gazdasági és Közjóléti Szövetkezet alakjában látja a vármegye alispánja az alkalmasabb, célravezetőbb és keresztülvihetőbb megoldásnak.

Ugyanis a m. kir. Belügyminiszter ur utasítása következtében az inségjárulékok kivetése és ismertetett felhasználása végett alakítandó volna egy kis taglétszámu és kis üzletrésztőkével rendelkező korlátolt felelősségű szövetkezet az 1875: XXXVII. t-c. rendelkezései szerint. A szövetkezet szükséges kiadásait a Vármegyei Szociális Alap viselné, ez bocsátaná a szükséges forgótőkéket is a szövetkezet rendelkezésére és így, mint a szövetkezet hitelezője szerepelne a szövetkezetnél, - céljainak kitűzésében, azok megvalósítására irányuló tevékenységében, ügymenetében és gazdálkodásában a vármegye állandó ellenőrzést gyakorolna. A megalakítandó szövetkezet az ismertetett kis-üzletrész tőkéjével a reá váró szociális célokat megvalósítani nem tudja, miért a szövetkezetnek nyomban megalakulása után a törvényhatósággal egy szabályos szerződést kell kötnie, amelyben a törvényhatóság az inségjárulékokból befolyó összegeket, vagyis a Vármegyei Szociális Alap pénzkészletét évről-évre a szövetkezetnek a szociális célok megvalósítása végett kamatmentesen kölcsön adja. A megalakítandó szövetkezet a kölcsön biztosítására a törvényhatóság javára leköti összes ingó és ingatlan vagyonát, valamint minden néven nevezendő követelését.

A továbbiakban jelenti a vármegye alispánja, hogy a szövetkezet a szociális és gazdasági problémák megoldásánál az Esztergár-féle rendszert fogja alapul venni. Azonban ez a rendszer komolyan csak a helyi adottságok figyelembevételével ültethető át Komárom vármegye területére, mert mások a táji adottságok, mások az emberek, az életviszonyok, ilyenformán mások lesznek a problémák is. Mindezeknek a szabatos megismerése szükségessé tette azt, hogy a konkrét segítés módját itt is megelőzze az adottságoknak és viszonyoknak teljes megismerése. Ez Komárom vármegye területén eddig a Magyar Közigazgatástudományi Intézet által végzett felvételek eredményeként csak a tatai járásra áll rendelkezésre. Ennek publikációját foglalja magában dr. Magyar

Zoltán és dr. Kiss István: "A közigazgatás és az emberek" című ténymegállapító tanulmánya a tatai járás közigazgatásáról.

Minthogy nézete szerint tökéletes és jó munkát csak akkor lehet végezni, ha az egész vármegyei szociális és gazdasági viszonyai a "tatai norma" szerint táratnak fel. Magyary professzor urat a vármegye alispánja még 1939. év decemberében felkérte, hogy a tulajdonképpeni szövetkezeti munka megindítása előtti adatgyűjtést a Közigazgatástudományi Intézet tagjaival végeztesse a teljes egyöntetűség biztosítása érdekében. Magyary professzor ur a munkát vállalta, és az intézetben hónapok óta serényen folyik a munka. Mind az intézet által eddig végzett munka bemutatása, mind egyéb idevágó problémák megbeszélése céljából január hó 27-én a professzor urral, továbbá valamennyi főszolgabíró, szociális előadó és szakhivatalok vezetőinek bevonásával értekezlet tartatott a vármegyeházán. Ezen legalaposabban és a tudomány eszközeinek és módszereinek igénybevételével azért volt szükség a dolgok mélyére nézni, mert egészen lehetetlen, hogy a szükséges adatok összegyűjtése és feldolgozása nélkül segélyezési tervezetet lehessen készíteni, és a megalakítandó szövetkezet feladatának száz százalékosan meg tudjon felelni. A szükséges térképek elkészítése az összegyűjtött adatok feldolgozásával pár nap múlva befejezést nyer, úgy, hogy a további munkálatokat az Intézet kiküldöttjeivel már itt végeztetheti el.

A megalakítandó szövetkezet munkaprogramjában a következő célkitűzések szereplnének:

A nagycsaládu kisegyzisztenciák részére családi ház juttatása, mely juttatást az illetők 5-10 pengős havi részletekben 20-30 év alatt törlesztenék le. Kisebb üzemek /gyümölcsaszaló, téglagyár, stb./, valamint a megélhetésében veszélyeztetett kisiparosságot támogató szabó, cipészüzemek létesítése. A háziipar megszervezése, centralizálása. A háziipari készítmények értékesítését természetesen csak az esetben venné át a szövetkezet, amennyiben az eddigi értékesítési lehetőségek nem mutatkoznának elégségeseknek. Trágyatelepek létesítésével s különböző mezőgazdasági gépek beszerzésével és bérbeadásával a többtermelet s a jobb értékesítési lehetőségeket kívánja a szövetkezet

biztosítani. A gazdaságilag leggyengébb népréteget az "Esztergár norma" szerint állatjuttatással óhajtja a szövetkezet megerősíteni.

A fentiek ismertetése után javasolja, hogy előterjesztését a törvényhatósági bizottság tegye magáévá és adja hozzájárulását, hogy a 133.000/1939. B.M. számú rendelet alapján kivethető inségjárulék fent vázolt felhasználása végett a Komárom vármegyei Gazdasági és Közjóléti Szövetkezet a 137.079/IX. B.M. számú rendelet értelmében megalakulhasson.

Véghatározat

Az alispán előterjesztését elfogadjuk és a m. kir. Belügyminiszter ur 133.000/1939. B.M., valamint a 135.079/1939. számú rendeletei alapján hozzájárulunk a Komárom vármegyei és Közjóléti Szövetkezet megalakulásához. Egyben felhatalmazzuk a vármegye alispánját, mint a megalakítandó szövetkezet elnökét, hogy a szövetkezet mielőbbi megalakulása érdekében a további szükséges intézkedéseket tegye meg.

Felhívjuk továbbá a vármegye alispánját, hogy a szövetkezet megalakulása után a törvényhatóság nevében kössön a szövetkezettel szabályszerű szerződést, melyben a törvényhatósági visszavonásig az inségjárulékokból befolyó összeget, vagyis a "Vármegyei Szociális Alap" pénzkészletét, melynek lo % -a visszatartandó a törvényhatóság részére szükségmunkák végeztetésére, évről-évre a szövetkezetnek szociális célok megvalósítása végett kamatmentesen kölcsön adja. A szerződésben a szövetkezet a kölcsön biztosítására a törvényhatóság javára tartozik lekötni összes ingó és ingatlan vagyonát, valamint minden néven nevezendő követelését. A törvényhatóságot, mint a szövetkezet hitelezőjét a szövetkezetnél - céljainak kitűzésében, azok megvalósítására irányuló tevékenységében, ügymenetében és gazdálkodásában állandó ellenőrzési jog illeti meg.

E véghatározatunkat a vármegye hivatalos lapjában közzé kell tenni. Ellene a megjelenés nyolcadik napját követő 15 napon át a vármegye alispánjánál, a m. kir. Belügyminiszter ur-

hoz címzett fellebbezéssel lehet élni.

Erről a vármegye alispánját értesítjük.

Kelt Komárom vármegye törvényhatósági bizottságának 1940. évi április hó 26-án tartott rendkívüli közgyűlésében.

A fenti th. bizottsági határozat alapján a vármegye alispánja, mint alapító, üzletrészjegyzési felhívást és alapszabálytervezetet bocsátott közzé, melynek eredményeképpen Komárom vármegye közönsége 100 drb., egyéb üzletrészjegyzők pedig 46 drb., vagyis összesen 146 elsőbbségi üzletrészt jegyeztek.

Az üzletrészjegyzők 1940. május 30-án tartották meg a Szövetkezet alakuló közgyűlését, amelyen a Szövetkezet elnökévé Reviczky Istvánt, Komárom vármegye alispánját választották meg.

/.../

SZANISZLÓ JÓZSEF

A SZOCIÁLIS MUNKA INTÉZETI ELŐKÉSZÍTÉSE

I. Az a mélyreható szociális kérdés-feltárás, ami Komárom vármegyében 1940. július hó végével befejezést nyert, széles-körü és igen alapos előkészítés után volt csak lehetséges. Ennek az előkészítésnek az adja meg a jelentőségét, hogy Komárom megyétől távol, - Budapesten - íróasztal mellett történt s ennek ellenére a gyakorlati életben tökéletesen bevált. Ilyenformán a jövőre nézve jogosan tekinthető uttörő eljárásnak. Az előkészítő munka kezdettől fogva egészen az utolsó mozzanatig - a Komárom megyei közjóléti szövetkezeti programnak a Belügyminisztériumban történt benyújtásáig - a Magyar Közigazgatástudományi Intézetben /Kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem/ folyt le s mintegy három és fél hónapig tartott. Nem valószínű, hogy az országban akárcsak hasonló jellegű eljárás is történt volna már előzőleg, s így méltán tarthat érdeklődésre számot az a mód, aminek segítségével az Intézet teljes betekintést tudott nyújtani egy vármegye szociális és gazdasági viszonyaiba s az ottani szociális problémák feltárása után, e problémák birtokában a rendelkezésre álló anyagi erők felhasználására vonatkozóan olyan megoldást tudott találni, ami a szociális feszültség enyhítésére a legjobban célravezetőnek látszik.

Ezek a munkálatok nagy vonásokban két részre oszthatók: az Intézetben történt előkészítésre és a hozzá kapcsolódó tervkészítésre egyrészt, másrészt pedig az Intézetben lefolytatott szociális ténymegállapításnak a helyszínen történő felülvizsgálására s ennek nyomán a szövetkezet működésének helyi megszervezésére s e működés megindítására. Az alábbiak során csupán az első részt, az Intézetben végzett előkészítést és tervezést ismertetjük, megjegyezvén, hogy ez az előkészítés nem egyéb, mint egy szociális diagnózis felfektetés, ami, mint szociális tény-

megállapítás - különösen módszer tekintetében - minden bizonnyal egyedüli a maga nemében.

II. Az Intézet előkészítő és programadó munkáját az első mozzanattól egészen az utolsóig mindig az a tudat vezette, hogy egy meglehetősen tágkörű feladat megoldására - a Komárom megyei szociális feszültség enyhítésére - sokkal kevesebb anyagi erő áll rendelkezésre, mint amivel ilyen kérdést meg lehetne oldani. Éppen ezért ezeknek az anyagiaknak a felhasználása, felosztása, egyedekhez való eljuttatása rendkívüli céltudatos előkészítést igényel, ha azt kívánjuk, hogy a célnak megfelelően Komárom megye szociális feszültsége az odajuttatás következményeképpen tényleg enyhüljön. Ebben az esetben a megye mintegy negyedmilió lakosából valójában azokon kell segíteni, akik arra a legjobban rászorultak, amellet, hogy a támogatásra érdemesek is. Ki kellett tehát válogatni a legjobban rászorultakat és a támogatásra érdemeseket. Ennek a kiválogatásnak pedig az az alapfeltétele, hogy előtte a megye /ezt megelőzően a községek!/ szociális problémái napvilágra kerüljenek, mert csak azoknak ismeretében lehet arról szó, hogy az egyedek támogatására életrevaló tervet lehessen kidolgozni. Először tehát meg kellett ismerni a községeket /rajtuk keresztül az egyes járásokat s így az egész megyét/, hogy azután megismerhessük annak támogatásra szoruló egyedeit is. Így jutott el az Intézet az előkészítő munka első részéhez, azoknak az adatoknak az összegyűjtéséhez, amikből nem is annyira következtetni, mint inkább teljes biztossággal olvasni lehet az egyes községek szociális helyzetét, vagy amint az Intézet elnevezte: a község szociális diagnózisát.

Az adatgyűjtésnél arra törekedett az Intézet, hogy ezek az adatok a való életet, a való igazságot tartalmazzák s egyéni elgondolásoktól teljesen mentesek legyenek. A felhasznált adatok éppen e törekvésnél fogva két nagy csoportra oszthatók: a pontos adatok és a becslésszerű adatok csoportjára. Mindkét adatcsoport a községek szociális problémáinak megismerésére szolgál. /Az egyedek megismerésének eszközéről a későbbiek során szólunk./ Mondanunk is felesleges, hogy a szociális diagnózis kézzelfogható alapjának az Intézet kezdettől fogva a tárgyi adatokat tekintette s becslésszerű adatokat csak ott és olyan

mértékben használt fel, ahol azok éppen elkerülhetetlenek voltak. /Pl. hogy milyen eszközök állnak rendelkezésre az egyes községekben a bajok orvoslására./

A tárgyi adatok csoportjába 1. különféle statisztikai közlemények /ezek között a következők említendőek meg: a/ az 1938. évi felvidéki nép- és állatösszeírás, b/ az 1930. évi népszámlálás és c/ az 1935. évi mezőgazdasági és állat-összeírás/, valamint 2. az Intézet kívánságára a M. Kir. Statisztikai Hivatal által az 1935.-i mezőgazdasági és az 1938.-i felvidéki felvételek őanyagából készített ún. modusz-táblák tartoznak. Először a statisztikai közlemények szerepét és használhatóságát vizsgáljuk.

1. Azok a száraznak mondható statisztikai adatok, amelyek minden statisztikai kiadványban fellelhetők, önmagukban az első pillanatban semmit sem mondanak s főleg semmit sem mutatnak. Ha azonban ezeket a statisztikai adatokat felbontjuk, bizonyos logikai elgondolás szerint csoportosítjuk, s a csoportosítás nyomán arányszám szerint kimutatott eredményeket ábrázoljuk, még a laikus által is azonnal észrevehető összefüggések és más módon csak hosszadalmas számításokkal megfogható eredmények kerülnek napvilágra. A statisztikai adathalmaz a való életet jelenti, csak meg kell tanulni a használatát s meg kell találni azt az ajtót, amelyen keresztül be lehet lépni ennek a való életnek a birodalmába. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet ebben a formában ragadta meg a statisztikai adatok szociális ténymegállapítás szempontjából való használhatóságát s tette a statisztikai adatok feldolgozásán alapuló ábrázolást a maga ténymegállapító módszerének alapjává. Mintegy 30 térkép készült az Intézetben Komárom megye szociális kérdéseinek feltárására, amelyek közül a felsorolás mellőzésével csak egy párnak példaképpen való elemzésére, értelmezésére s főleg jelentőségére fogunk az alábbiakban rámutatni.

Pl. a mezőgazdasági szociális viszonyokat illetően jellemző az alábbi három térkép egymás mellé állítása: 1. a mezőgazdasági népsűrűséget /12.sz./, 2. a birtokmegoszlást /13.sz./ s 3. az agrárproletárok számarányát /15.sz./ feltüntető térképeké. Ezeket egymás mellett vizsgálva az alábbiakat szögezhet-

jük le: amely községben a nagybirtok dominál, ott a mezőgazdasági népsűrűség a legalacsonyabb. Ez önmagában még nem feltűnő, mert a normálnál alacsonyabb mezőgazdasági népsűrűséget olyan helyeken is találunk, ahol nincs nagybirtok, vagy jelentősége nem nagy. Feltűnő azonban az, hogy ahol nagybirtok van a maga alacsony népsűrűségével, ugyanezekben a községekben az agrárproletárok /mezőgazdasági nincstelének/ számaránya igen magas, átlagban 60 %, helyenként 75 % fölött. /Bajcs./ Ez más szavakkal azt jelenti, hogy az ilyen terület kevés helyben letelepedett embert tart el, s ezek is a legrosszabb anyagi viszonyok közt élnek. Ez önmagában még nem jelent állásfoglalást, csak egy adottságra, egy tényleges helyzetre mutat, amit ábrázolás nélkül nehezebben lehet felismerni és még kevésbé bizonyítani. Mindenesetre arra az egy körülményre már ez az eredmény is felhívja a figyelmet, hogy ezeken a helyeken /a gesztesi járás egy része, vagy az ógyallai járásban Bajcs/ a közjóléti szövetkezet sokkal inkább számolhat szociális problémákkal, mint azokban a községekben, ahol csupa önálló, jó anyagi viszonyok közt élő kisbirtokos egzisztencia lakik. /Madar, Hetény, Martos, Kecskéd stb./ Az sem kétséges, hogy helyi kérdéseken tulmenőleg országos viszonylatban melyik állapot nevezhető egészségesnek.

Nézzünk egy másik példát. Nagyon jellemző a népesség korcsoportonkénti megoszlására utaló térkép is. /6.sz./ Ez az álló népesség három főkorcsoportra osztásával készült. Ezek: a 15 éven aluliak, a 15-60 évesek és a 60 éven felüliek csoportjai. A felosztás után pedig az egyenlő oldalú háromszögbeni felrakással azt vizsgáltuk, hogy az egyes községek a kor megoszlás szempontjából milyen jellegűek. Az egyes jellegcsoportokat területi színezéssel vittük fel a térképre.

Egészséges megoszlás esetén minden egyes főkorcsoportnak egy bizonyos arányszám körülínek kell lennie. Ez a 15 éven aluliaknál 27 %, a 15-60 éveseknél 63 %, a 60 éven felülieknél pedig 10 %. Ahol ezektől az arányszámoktól nagyfokú eltérés mutatkozik, ott az élet kisiklott a rendes vágányból, s a népesedés tényezőjében valami zavar mutatkozik. Pl. ahol a 15 éven aluliak számaránya nem hogy nem éri el a 27 %-ot, hanem 24 %-on is alul

marad, ott kézzelfogható egyke uralkodik a községben. Pl. Hetény, Madar, Martos.¹

Viszont ahol a 15 éven aluliak aránya nem áll meg a 27 %-nál, hanem még a 35 %-ot is meghaladja, ott egészséges szaporodás van, s egy pillanatig sincs kétség aziránt, hogy elsősorban e községeknek kell segítő kézzel a hónuk alá nyulni annál is inkább, mert a többi térkép tanúsága szerint is ezek a községek a legelesettebbek, s a nagy gyermekszám nincstelen, agrárproletár tömegek jelenlétére mutat.

Ha pedig a 60 éven felülieknek a számaránya tér el az átlagostól, pl. 10 % fölé emelkedik, akkor ez a körülmény a község elöregedésére, azt is mondhatni, lassu kihalására mutat.

Az első pillanatra ezek olvashatók ki a lakosság életkorára utaló térképről. Helyezzük most már e mellé a térkép mellé a 0 + 1 gyermekkel rendelkező férjes nők számarányát feltüntető térképet. /7/ Meg kell jegyeznünk, hogy azokban a községekben, ahol a férjes nők közül 50 %-nál több olyan van, aki csak egy gyermekkel rendelkezik, kétségkívül igen előrehaladott egykével állunk szemben. Azt már szinte felesleges is mondanunk, hogy ezek ugyanazok a községek, mint amelyekben a 15 éven aluliak aránya a 24 % alatt maradt, vagyis egyebek közt Hetény, Madar, Martos stb. És fordítva: minél kisebb a férjes nők közül a 0 + 1 gyermekkel rendelkezők arányszáma /10 %-on aluli/, annál jobbak ott a szaporodási viszonyok. Ezek a községek természetesen újra megegyeznek az előbbi térképen nagy szaporodást /15 éven aluliak 35 % fölött!/ felmutató - agrárproletár tömegeket képviselő - községekkel.

Hogy ez a kép teljes legyen, vegyünk egy harmadik térképet is, és pedig azt, amely azt mutatja, hogy egy lakóházra ugyancsak községenként számítva hány lélekszám esik. /25./ Minél több ugyanis valamely falusi jellegű községben az egy lakóházra esők száma, annál nagyobb ott a szaporulat, s minél keve-

¹ Meg kell jegyeznünk, hogy anyagi szempontokból ezek a községek élnek a legjobb viszonyok között. Valamennyi életerős kisbirtokos egzisztenciával rendelkezik. Ez a megállapítás természetesen más viszonyokat feltüntető térképekről olvasható le.

sebb, annál gyengébb. Az a körülmény, hogy Hetényen, Madaron és Martoson csak 4 lélek jut egy házra, szemben az átlagot képviselő 6 lélekszámmal, szintén a gyengébb szaporulatot /és jobb anyagi viszonyokat/, sőt, mint már fentebb láttuk, egyenesen az egyikét jelenti. Sietünk azonban megjegyezni, hogy az egy lakóházra eső lélekszám nemcsak nagy szaporulatra mutathat, hanem igen sokszor nagyon elesett lakásviszonyoknak, sőt egyenesen nagyfoku lakásinségnek, illetve a többlakásos lakóháznak a jele különösen ott, ahol ezek a nagy családu egzisztenciák teljesen nincstelenek is. /Lásd a mezőgazdasági viszonyokat feltüntető s fentebb ismerttetett 3. térképet./Itt Bajcson az agrárproletárok aránya 75 % fölött van, s ugyanakkor az egy lakóházra jutó lélekszám 16 /tulzsufolt 1 szoba, 1/4 konyhás cselédlakások!/ Ezzel a megjegyzéssel itt inkább csak arra kívánunk rámutatni, hogy egy és ugyanazon térképről nemcsak egy szociális tényező, hanem egész sorozat is leolvasható úgy, ha ezeket a térképeket egymás mellett vizsgáljuk.

A többi térképet itt nem részletezzük. Elegendő, ha csak azt megjegyezzük, hogy nincs olyan szociális tényező, amit, ha az statisztikailag megfogható, térképen ne ábrázoltunk volna. Ezek a térképek önmagukban is egészet jelentenek, a szociális kérdéshalmazra utalnak. Élesen mutatnak rá arra a tényre, hogy Komárom megye 158 községében ugyanazt a szociális tényezőt illetően hol, mely községekben vannak azonos kérdések. Még inkább használhatók azonban akkor, ha ezeket a térképeket bizonyos kapcsolatok szerint egymás mellé helyezzük, mint ahogy azt a fentiek során két ilyen összefüggő csoporttal is tettük s ilyenformán próbáljuk a szociális tényezők egymásrahatásából és összefüggéséből a szociális problémákat községenként megállapítani. Az az előnyük is megvan ezeknek a térképeknek, hogy rajtuk keresztül nemcsak olvasni, de látni is lehet a szociális problémákat, s igen sokszor olyan tényezőket is napvilágra hoznak, amelyek más módon nehezen lettek volna hozzáférhetőkké. Mintegy 30 ilyen térkép készült Komárom megyére vonatkozóan az Intézetben. Ezek a térképek átfogják és feltüntetik mindazokat a tényezőket, amik a szociális problémákat valamilyen formában befolyásolni tudják, vagy a szociális problémák lényegére és mé-

lyére engednek, ha csak következtetés formájában is, bepillantást. A foglalkozást, vallási és nemzetiségi megoszlást, az életkort, lakás- és kereseti viszonyokat, szaporodást, műveltséget, mindenfajta állatállományt, iparosodást, nemek szerinti megoszlást, önállóságot, függőséget, kis- és nagybirtok arányát, népsűrűséget, mezőgazdasági népsűrűséget, kisbirtok átlagos nagyságot, s a földhözköttöttek arányát feltüntető térképek mellett megtaláljuk azt a térképet is, amely a cseh megszállás felvidéki céltudatos - saját fajtát erősítő földbirtokpolitikát tünteti fel. /Lásd a csehek által kiosztott, önálló művelésre alkalmas, jól felszerelt 20-25 holdas telepes birtokokat, illetőleg ezeket egybefogó telepes községeket. Mudronovo, Srobárfalva stb./ A községi diagnózisok alappilléreként ezek a térképek szerepelnek. Rajtuk valamennyi szociális tényező feltalálható, amivel a közjóléti szövetkezetnek a maga munkájában számolnia kell.

E helyen kell megemlékeznünk azokról a térképekről is, amelyek a megye iparsűrűségét mutatják be ugyancsak községenkénti részletezéssel. E térképeken a kirajzolt községhatárokon belül annyi pont jelzi az iparsűrűséget kisiparoskategóriánként, amennyi kisiparos - foglalkozás szerint elkülönítve - az illető községben tényleg található. Annyi ilyen u.n. ponttérképet készített az Intézet, ahányféle kisipar Komárom megyében ténylegesen található. Megtalálhatóak itt a borbélyok, lábbelikészítők, szabók, ácsok, asztalosok, bércsépplők, kőművesek, vendéglősök, pékek, hentesek, bognárok csakugy, mint akár a kádárok, kocsifényező és mázolók, vagy a takácsok és műkertészek is. E térképeken az első pillanatra látható, hogy mely községek milyen kisiparban mutatnak tulzsufoltságot, és ismét melyek azok a községek, amelyekben a lakossághoz mérten iparoshiány mutatkozik. Természetesen fűződik tovább a gondolat, hogy miután mind a megye, mind pedig az egyes községek lélekszáma rendelkezésre áll, könnyen ki lehet számítani, hogy egy község a kisipart illetően milyen teherbíróképességgel rendelkezik, s ahol hiányok mutatkoznak, ott ezeket meg lehet szüntetni akár a

tulzsufolttságot mutató községekből való áttelepítéssel is.²

Mintegy 40 ilyen ponttérkép készült, és így térképeink száma az előbbi csoporttal együtt mintegy 70-re tehető. Ezek a térképek valamennyien azt tüntetik fel, hogy egy-egy községben milyenek a szociális viszonyok.

2. A közjóléti szövetkezetet azonban nemcsak a szociális, hanem a gazdasági viszonyok is érdeklik. Az utóbbiakból, a gazdasági élet folyásából ugyanis könnyen lehet következtetni az előbbiekre. Erre gondolt az Intézet, amikor a maga előkészítő munkájában beállította a modusztáblákat, amik a gazdasági élet milyenségére hivatottak rámutatni.

A modusztáblák is, akárcsak a térképek, szintén statisztikai felvételeken alapulnak s lényegében ezeknek a statisztikai felvételeknek a legrészletesebb csoportképzései. Az adatok ebben a formájukban nincsenek közzétéve. Elkészítésük kizárólag a M. Kir. Központi Statisztikai Hivatalnak áll módjában, s Komárom megye községeire vonatkozóan is ez bocsátotta a Közigazgatástudományi Intézet rendelkezésére. Tárgyi szempontból nézve ezek a modusztáblák engednek legmélyebb bepillantást egy község életébe. Míg ugyanis az általános statisztikai adatok /így bizonyos mértékben a térképek is!/ egy községre vonatkozóan csak általánosságot jelölnek és így csak általánosságban, más községekhez viszonyítva lehet belőlük következtetni, ami más szavakkal annyit jelent, hogy mindig csak összességet adnak, addig a modusztáblák a legmélyebb részletekig, az egyes kisgazdaságok különböző nagyságcsoportjaiig mennek le s külön mutatják meg, hogy azok anyagi szempontból mennyire életképesek. Ezek a modusztáblák nem azt tüntetik fel, hogy mekkorák az egyes birtokok, hanem azt, hogy mekkorák az egyes gazdaságok. A két fogalom

² A szövetkezet tervbe is vette ezt az iparosáttelepítést. S ez annál is könnyebben fog menni, mert vannak községek, amelyek éppen az iparoshiányra való tekintettel határozottan kértek is iparost a község számára. Ideális volna a kisiparnak ez a területenkénti általános és egyenlő arányokon nyugvó rendezése, s aligha van kétség az iránt, hogy a kisiparos egzisztenciák megerősödéséhez vezetne. S lehetetlen sincs benne, csak éppen egyszer arra alkalmas és illetékes szervnek hozzá kell fogni.

közt különbség van. A birtoknagyság önmagában nem mond semmit, ha az pl. nincs felszereléssel ellátva. A gazdasági élet alapjait nem az egyes birtokok, hanem az egyes gazdaságok alkotják, amelyeknek a nevéből is kitűnik, hogy ott élet, és pedig gazdasági élet folyik. Egyebek mellett el van látva az illető gazdaság felszereléssel. Lehet pl., hogy egy gazdaságban a tulajdosznak csak lo hold földje van, mint tulajdon birtok, azonban ha 15 holdat még bérel hozzá, akkor már 25 holdon fog gazdálkodni, azt látja el instrukcióval, s így a mi szempontunkból ebben az esetben ez a 25 hold fog gazdasági egységként szerepelni, nem a lo hold, és azt vizsgáljuk, hogy ez a 25 hold mennyire van felszereléssel /állattal/ ellátva.

A modusztáblák nemcsak azt tüntetik fel, hogy hány 2-3, vagy 5-6 holdas gazdaság van a községben, hanem azt is, hogy ezekre az említett gazdaságokra milyenfajta és hány állat esik gazdaságonként. Míg tehát egyfelől tudom, hogy 2 holdtól kezdődően egészen 100 holdig hány ugyanazon nagyságu gazdaság van a községben /pl. 15 db. 2-3 holdas gazdaság, 10 db. 5-10 holdas, 12 db. 7-8 holdas, 19 db. 10-12 holdas, stb./, másfelől ugyanakkor tudom azt is, hogy ezek az egyes csoportok hány lóval és tehénnel rendelkeznek. Egy példa élesen rávilágít a kérdés lényegére. Ha egy huszholdas gazdaság csak 1 tehénnel és 1 lóval rendelkezik, semmi esetre sem mondható életképesnek. Ezzel az állatmennyiséggel nem lehet biztosítani a föld jó megművelését, termőerejének fenntartását, s a gazdálkodó nem hogy munkást tudna tartani, hanem maga is alig tengődik, s egy-két rossz esztendő elegendő ahhoz, hogy teljesen tönkre is menjen. Ha azonban ez a gazdaság 2 tehénnel és 2 lóval van ellátva, akkor már életképesebbnek tekinthető. Ebben az esetben a föld megfelelő művelése, a termőerő kihasználása biztosítottnak látszik. Kisebítő munkaerő felvétele is valószínű. Legjobb azonban a fenti gazdaság ellátottsága akkor, ha állatállománya 4 vagy több tehénből és 4 vagy több lóból áll. Ez jelenti a legéleterősebb kisgazdaságot, a legjobb kihasználási lehetőséget, feltétlen munkásfelvevő készséget s azt az anyagi erőforrást, aminek birtokában ez a kisgazdaság gyarapodni képes. A modusztábla minden

egyres község egzisztenciális gyarapodásába ilyen mélyreható bepillantást enged.

Mint már a fentiek során egyszer említettük, a térképek a szociális viszonyokba, a modusztáblák pedig a gazdasági életbe engednek betekintést. Az utóbbiból természetesen az előbbire lehet élesen következtetni. Ennek a két adatcsoportnak a segítségével iróasztal mellett is lehetséges az egyes községek szociális feszültségének a megállapítása anélkül, hogy valaha látta volna is az ember ezeket a községeket. Ennek a lehetőségnek pedig nem kisfoku a jelentősége. A szociális munkánál nem lehet eléggé hangsúlyozni annak a fontosságát, hogy nagy különbség van az egyes községekről alkotott szociális helyzetkép között, ha azt a helyzetképet objektív adatok alapján festjük meg, vagy pedig, ha nincs egyéb támpontom, mint amit a községi előljáróság a saját faluját illetően szubjektív érzéseire alapozva bocsát rendelkezésre.

Ugyanis bármennyire feltételezhető is, hogy a községi jegyző /mert minden hasonló ügyben többé-kevésbé ez képviseli a községet!/ a szintizta valóságot próbálja községéről feltárni, mégis ha szíven viseli községe érdekeit és ha tudja, hogy - miként a jelen esetben is - anyagiakról van szó, amihez a község küzdelem nélkül vajmi kevészer jut, akaratlanul nagyobbnak tűnetheti fel a vezetése alatt álló közösség szociális problémáit, mint amilyenek azok a valóságban. S ha annak, aki ezeknek a javaknak odaitélésében dönteni fog, nem áll egyéb eszköz a rendelkezésére, amelynek birtokában objektívebben tudna a problémák súlya fölött ítélkezni, mint ezek a községi felterjesztések, könnyen járhat el a méltányosságnak meg nem felelően, mert olyanokon segít, akik e tekintetben csak másodsorban jöhetnek számításba. Az odaitélés ebben az esetben tisztán csak attól függne, hogy az egyes községi jegyzők milyen előadó és rábeszélő képességgel rendelkeznek. A sokat emlegetett szociális feszült-

ség pedig maradna, mint volt annak előtte.³

Az Intézet szociális ténymegállapításának objektivitását az említett szempontokon túlmenően még más - szintén gyakorlati - szempontok is megkövetelik. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet éppen tudományos mivoltánál - jellegénél - fogva nem végezhet mást, mint tudományos megállapítást. A tudomány pedig maga is objektivitásra kötelez, mert céljai és eszközei maguk objektívek kell, hogy legyenek. A tudományos igazság követelményeinek csak ez a vizsgálati szempont felel meg. Az egyetemes-ség, egységesség gondolata is szerepet játszott az előkészítő munka módszerének kiválasztásában. T.i. ha ez a módszer a gyakorlati életben beválik, akkor más megyékben és egyéb területeken is alkalmazni lehet, ami újra olyan módszert követel, ami mindenki számára egyformán hozzáférhető. Összefoglalva tehát a függetlenség /igy az igazságosság!/, a tudomány és az általánosíthatóság eszméjének kívánt az Intézet eleget tenni, mikor szociális ténymegállapításában kizárólag objektív adatokra támaszkodott s így az ezerféle szubjektív befolyásoktól függetleníteni tudta magát a legteljesebb mértékben.

III. Amennyire ki lehet azonban a községi jegyzőt, helyesebben a községi elöljáróságot zárni a szociális problémák

³

A fenti állítást tapasztalati megfigyelés igazolja. A Komárom megyei Közjóléti Szövetkezet vezetői az írásztal mellett eszközölt ténymegállapítás birtokában bejárták a megye minden egyes községét annak ellenőrzésére, hogy az így eszközölt szociális ténymegállapítás helyességét ellenőrizték. Azt lehet mondani, hogy már megérkezésük előtt szinte 100 %-ig tisztában voltak minden egyes község szociális viszonyaival. S igen jellemző, hogy e megbeszéléseken azok a községek harcoltak a legjobban a szociális támogatásért, amelyek erre a legkevésbé szorultak rá. Természetesen a jó felkészültség, versenyképesség birtokában könnyebb volt ezeknek a meggyőzése, mint lett volna akkor, ha a Szövetkezet vezetői nincsenek eleve tisztában a helybeli viszonyokkal. Így azonban a támogatási sorrend tekintetében jobb belátásra lehetett bírni ezeket a községeket is. /Le azért ők sem mondtak önként semmiről!/ A nagyon gyenge lábón álló községek vezetői pedig az ellenkező végletbe estek azzal a kijelentéssel, hogy az ő községükön már segíteni sem lehet. Ha az ő szemükkel nézné a közjóléti szövetkezet a bajokat, akkor akár már akcióinak megkezdése előtt is nyugodtan felszámolhatna.

előzetes megállapításából, annyira nem lehet kizárni annak a lerögzítéséből, hogy milyen eszközökkel is lehet községenként a szociális bajokat gyógyítani. Mert nem csak a szociális nehézségek különböznek községenként, hanem mások az orvoslásra felhasználható lehetőségek is. Pl. azt igen könnyű megállapítani a fentiek során részletesen ismertetett eljárással, hogy Keszegfalván nagyon sok a jövedelemkiegészítésre szoruló kiségzisztencia. /Ezt mutatja a rengeteg törpebirtok, amely akkor is nehezen eltartóképes, ha esetleg állattal megfelelően ellátott. Állathiany esetében azonban feltétlenül jövedelemkiegészítést kíván./ Az objektív eszközök tisztán mutatnak rá erre a tényleges helyzetre. Egészen más problémát vet azonban felszínre az a kérdés, hogy mivel is fogjunk hozzá a mutatkozó jövedelemkiegészítési szükségletek kielégítéséhez? Milyen eszközök állnak ebből a célból a rendelkezésre? Ha állatakióval kívánok segíteni, akkor tudnom kell, hogy milyen állattartási lehetőségek vannak a községben, s milyen állatot kívánna főleg a lakosság. Ha háziiparral akarok operálni, akkor pedig ismernem kell a háziipari lehetőségeket, egyebek mellett tehát azt, hogy milyen háziiparhoz van helyben vagy a közelben nyersanyag, s nem utolsósorban azt is, hogy melyikhez van kedve a lakoságnak. Ezer és ezer ilyen kérdés vár eldöntésre, amikhez az ugynevezett objektív adatokból nem lehet hozzáférni. Ezeknek a kérdéseknek a tisztázása már egész közeli helyi ismeretet igényel, s leszögezhetjük minden további nélkül, hogy erre a célra már szubjektív adatok is felhasználhatók, értve ez alatt községi előljáróság idevonatkozó felterjesztéseit. Az Intézet csak itt és ebből a célból dolgozott ilyen szubjektív adatokkal. Ezek az adatok a szociális ténymegállapítás objektivitását azonban egy cseppet sem érintik. Végeredményben ugyanis a lényeg nem ezeken nyugszik.

A szubjektívnek nevezhető adatokat: 1. a vezetőjegyzők /körjegyzők/ jelentései, 2. a járási szociális előadó előterjesztései és 3. a megyei vezető-szociális nővér összefoglaló jelentései alkotják. Az utóbbi két csoport áttekintést nyújt egy-egy járás, illetőleg a megye szociális helyzetéről. Itt egyrészt megtaláljuk a problémákat is, amelyeket felületesen s főleg a község vezetőinek bemondása alapján meg lehet állapi-

tani, másrészt már megtaláljuk nagy vonásokban a gyógyítási lehetőségeket is. Minket főleg ezek az utóbbiak érdekelnek, mert bennük bizonyos mértékben már a lakosság óhaja is megnyilvánul. Vannak aztán olyan adatok is, amelyek másutt szintén nem találhatók fel. Pl. hogy helyenként a gyermekeket is pálinkával itatják s a községben igen nagy az égetett pálinka- vagy rumfogyasztás. /Martos!/ Részletesebben itt inkább a jegyzők jelentéseivel kell foglalkoznunk. Ezek a jelentések nem valami összefoglaló áttekintést nyújtanak a községről s főleg nem önmaguktól készültek. A vármegye az Intézet előterjesztésére kérdőíveket küldött ki az egyes községekhez, s a jegyző azokat töltötte ki. Ezek a kérdőívek, mint az már a fentiekből is sejthető, nem az iránt érdeklődnek, hogy milyen szociális problémák vannak a községben, hanem azok iránt a községi lehetőségek iránt, amelyek az esetleg felmerülő problémák orvoslására alkalmasnak látszanak. Kb. 30 kérdés szerepel ezeken a kérdőíveken, s jóformán egy sincs közöttük, amiből csak következtetni is lehetne a szociális viszonyokra. Mint fentebb mondtuk, éppen a ténymegállapítás függetlenítése miatt terveződtek így ezek a kérdőlapok. S feltételezhető, hogy ezek a felterjesztések megfelelnek a valóságnak, mert határozott kérdésekre nehéz mást mondani, mint az igazságot. /Pl. van egy kérdés, ami az iránt érdeklődik, hogy milyen háziiparhoz van kedve a lakosságnak. Viszont a következő kérdés már az tudakolja, hogy milyen háziiparhoz van nyersanyag. A kettő szorosan összefügg egymással. Hiába kíván pl. a lakosság kosárfonással foglalkozni, vagy éppen stukaturnádfonással, ha ehhez a kétféle háziiparhoz szükséges nyersanyag 50 km-es körzetben sem található./ Jellemző azonban és érdekes szóvá tenni, hogy a kérdőívek kitöltésének módjából már látható volt, hogy annak kitöltője mennyire viseli szívében a faluja sorsát. Azonnal észre lehetett venni, hogy melyik a tiszta igazság és melyiket vetették csak úgy kapásból oda. Ez egyuttal már arra is következtetni enged, hogy milyen lett volna az a kép, amit a szociális helyzetről is hasonló módon festettek volna. Már magában véve ez a körülmény is indokolná a teljes objektivitást s a községi előljáróságoktól való teljes függetlenítést.

vetkeznek a modusztábla adatai. Ezek azt tüntetik fel, hogy milyen gazdasági kategóriától felfelé, illetőleg lefelé vannak az egyes gazdaságok ugyanazon állatállománnyal ellátva. Pl. a 20 holdon felüli gazdaságok a községben átlagban - tehát gazdaságonként! - 2 lóval és 2 tehénnel rendelkeznek, a 20 holdon aluli gazdaságok viszont átlagban csak 1 tehénnel és fél lóval. A modusztábla adatai után következő szám a községben található agrárproletár keresőket és cselédeket tünteti fel. /Nincstelenek!/ Ez is sokat mond a község szociális helyzete szempontjából, mert pl. ha az összkeresők 50 vagy ennél nagyobb %-a nincstelen, akkor ott feltétlenül súlyos szociális problémákkal kell számolni. Ez a szám rendszerint nagy szegénységnek az előhírnöke. Fel van végül még tüntetve a nagyállat nélküli törpebirtokok és a közép-, valamint nagybirtokoknak a száma, sőt az utóbbiaknál a holdak mennyisége is. /Pl. van 2 nagybirtok 7000 hold nagyságban./ Ez az utóbbi adat sok egyéb mellett utmutatásul szolgálhat abban a kérdésben, hogy az esetleges nagyszámu agrárproletárságnak van-e helyben kereseti lehetősége, munkaalkalma.

A diagnózislap második része a fenti adatok kiértékelését tartalmazza. A kiértékelésnél azonban már felhasználjuk a vonatkozó térképeket is. Mint mondtuk, ez a rész az ugynevezett problémamegállapítás. A probléma a fenti adatoknak, valamint a szociális térképeknek egymás mellé helyezéséből szinte magától adódik. Pl. ha egy községben a 20 holdon felüli gazdaságok csupán 1 lóval és 1 tehénnel rendelkeznek, a 20 holdon aluliak pedig csak fél lóval és fél tehénnel, ott gyenge az állattal való ellátottság, hiányzik ennek következtében a föld jó megművelése és termőerejének kihasználása, a kisebb gazdaságok csak tengődnek, s egy-két rossz esztendő elegendő ahhoz, hogy teljesen tönkre is menjenek. Munkásfelvételtől e gazdaságoknál szó sem lehet. Ha ehhez a helyzethez még az is hozzájárul, hogy ugyanebben a községben a keresők közül 45-50 % az agrárproletár, s esetleg még nagybirtok vagy középbirtok sincs a községben, ami ezt a réteget foglalkoztatni tudná, úgy előttünk áll a legnehezebb probléma: nevezetesen a munkanélküliség kérdése. Ha pedig van ugyan közép- vagy nagybirtok, akkor megél, helyeseb-

ben eltengődik ez a réteg, de a mindennapi kenyér mellett még küzd a szegénység és nyomoruság mindenféle tényezőjével is. /Ruházkodás, lakás, egészségügyi problémák stb./ Sulyosbithatja még a helyzetet az a körülmény, hogy ugyanebben a községben a korcsoportokat ábrázoló térkép nagy szaporaságot /15 éven aluliak 35 % fölött!/, míg a laksűrűséget feltüntető térkép tulzsufoltságot jelez /egy lakóházra 10 fő esik!/. A nyomortanyák helyképletei állnak így előttünk. A fentiek nyomán a diagnózislap második része a következőket tartalmazná: A kisbirtokos réteg állattal /felszereléssel! való ellátottsága gyenge, gazdasági élete tehát elmaradott, alacsony nivón mozog. A 15 holdon aluli gazdaságok nem életképesek. Sulyosbitja a helyzetet az a körülmény, hogy a községben nincs megfelelő munkaalkalom az agrárproletár réteg számára /gyár, mezőgazdasági nagyüzem/. Ez tehát kénytelen más községekbe járni munkaalkalmak után. /Kérdés: hol talál?!/ A nagy szaporulat és tulzsufoltság nagyfoku lakásinséget mutat. Röviden: a község szegénysége a nyomoruság határán mozog.

Ezután következik a diagnózislap harmadik része: a megoldás feltüntetése. A már ismertetett szubjektív adatok birtokában itt a következő javaslatot lehetne tenni: Nagyfoku házépités. A kisbirtokosságnak állattal való erősítése /tehen!/. A munkásréteg számára munkaalkalom teremtése. /Esetleg munkás-truppok szervezése formájában./ S ugyancsak ennek a rétegnek az erősítése háziipar beállításával s kisállat /sertés/ juttatásával. /Háziipari lehetőségek - nyersanyag és hozzá való kedv - természetesen feltételezve! Mindjárt megjegyezzük, hogy nem minden községben ennyire rosszak a szociális viszonyok. Vannak helyek, ahol egyáltalán nincs szociális probléma. Ezzel nem azt akarjuk mondani, hogy az ilyen községben nincs egy-két szegény család, amelyik esetleg ne szorulna támogatásra, hanem az összességet véve figyelembe tűnik ki a község jómódjával. Végeredményben vannak nagyon szegény, jobb viszonyok közt élő és aránylag jómódu községek. Az utóbbiak szociális helyzetét a diagnózislapok úgy tüntetik fel, hogy a községben intézményes megoldásra váró szociális probléma nincs.

A felmerülő és kézzelfogható problémák is bizonyos csoportokra oszthatók. Nagyjából ezek a csoportok a következők: 1. Nincs munkaalkalom. /Lásd a fenti példát./ 2. Gyenge az állattal való ellátottság. /Ez feltétlenül rossz gazdálkodást s így rossz anyagi viszonyokat is jelent./ 3. Aránytalanul sok a felszerelés nélküli törpebirtok /amit vagy állattal kell ellátni, hogy eltartóképes legyen, vagy a szükséges jövedelemkiegészítést kell hozzá valamilyen formában - háziipar, selyemhernyótenyésztés, méhészet - megteremteni./ 4. Nagy a lakásinség. /Tulzsufoltság - nagy szaporulat./ 5. Esetleg kisállat-hiányok./Sértés pl./ Természetesen ezenfelül még számos probléma akad, ezeknek a megoldása azonban nem tartozik a közjóléti szövetkezet hatáskörébe. Pl. nincs ivóvíz a községben, vagy rossz az utak. Sok helyen földbirtok-politikai vonatkozású problémákat találunk. /Kisbérleti igények./ A lényeg azonban majdnem mindenütt a fenti csoportok közül kristályosodik ki. Természetesen a problémáktól és a helybeli adottságoktól függően a megoldási lehetőségek is e csoportokhoz igazodnak. Sajnos, a megoldási lehetőségek közt nem nagyon lehet válogatni. Viszont nem is annyira a megoldási lehetőségekben - tehát az eszközökben! -, hanem a finanszírozásukhoz szükséges anyagiakban van a hiány.

Mikor minden egyes községről a fentiekhez hasonlóan reflektettük a diagnózislapot, tulajdonképpen már az egyes járások, illetőleg ezeken keresztül az egész megye szociális problémái állnak előttünk. Csak le kell olvasnunk a diagnózislapokról, hogy hol kell házakat építeni /hol van lakásinség/, hol kell tehén, sertés vagy másvalami állatot juttatni, hol szorul a háziipar támogatásra, hogy életképes valami legyen belőle stb. Ugyanakkor azt is látjuk, hogy melyek azok a községek, ahol nincs intézményes megoldásra váró szociális probléma. Tehát látjuk egyfelől a megyében mutatkozó igényeket vagy szükségleteket, másfelől e szükségletek kielégítésére felhasználható és felhasználandó eszközöket. Így tulajdonképpen már tisztában vagyunk mindennel, ami érdekel bennünket az általános terv elkészítéséhez, mert az eszközök előteremtéséhez - megvásárlásához! - szükséges anyagiak mennyiségéről már eleve tudomással birtunk.

Mondottuk bevezetésünkben, hogy egy-egy megyében igen sok a megoldásra váró szociális probléma, viszont aránylag csekély az anyagi erőforrás, ami a problémák rendezésére rendelkezésünkre áll. /Mondhatni: minél szegényebb egy megye, annál kevesebb pénze van a szociális feszültség enyhítésére, mert hiszen ez a pénzösszeg az adóalappal van szoros összefüggésben./ Ha tehát azt akarjuk, hogy munkánk nyomán a szociális feszültség tényleg enyhüljön, vagyis hogy az alacsonyabb - elesettebb - népréteg tényleg emelkedjék, jól kell az anyagi eszközöket elosztani, helyesebben az elosztást úgy megszervezni, hogy az elosztott és kiadott részek pontosan odakerüljenek, ahol azokra éppen a legnagyobb szükség van. Az egyes községek szociális problémáinak a kimutatásával az első lépést tettük meg ehhez a felosztáshoz. Ugyanis a diagnózislapokon mutatkozó szociális bajok mivolta és súlya szerint könnyű a községek közt bizonyos sorrendet felállítani. Ez a sorrend fogja azután megszabni, hogy mely községeken milyen eszközök igénybevételével fogunk segíteni legalább is az első esztendőben. Legkevesebb gonddal azok a községek járnak, ahol az előzetes ténymegállapítás szerint nincs szociális probléma. A legsúlyosabb helyzetben a nincstelen réteggel nagy százalékban /50 %-on felül!/ rendelkező, nagy szaporulatot és lakásokban túlszűfolttságot feltűntető községek vannak. Ha már most a segítség módozatait is sorrendbe állítjuk a segítség súlya és komolysága szerint, nyilvánvaló, hogy ezeken a községeken a legkomolyabb segítséget jelentő eszközzel kell segítenünk. Ez pedig az eddigiek szerint az építkezés. Egy családnak saját tulajdonhoz való juttatása a legkomolyabb eszköz a szövetkezetek kezében. A problémák tekintetében a következő községi súlycsoportot a jövedelemkiegészítésre szoruló kisegyzisztenciák nagy száma jelenti. Ezeken segitendő: a jövedelemkiegészítés eszközeihez kell fordulni. Miután ezek csaknem valamennyien felszereléssel nem rendelkező törpebirtokosok, lehetőleg állatot kell nekik juttatni, hogy földjüket egyrészt jobban meg tudják művelni, másrészt esetleg állatok birtokában a törpebirtokhoz már inkább tudnak néhány holdat bérelni, aminek következtében egy eltartóképes kis gazdaság jön létre. Vagy lehet számukra jövedelemkiegészítést háziiparral is teremteni.

Ha azonban számba vesszük azokat a községeket, ahol építkezéssel kellene segíteni, azonnal látjuk, hogy annyi pénzzel, amennyi ilyen építkezés lebonyolításához szükséges, nem rendelkezik a szövetkezet még akkor sem, ha minden pénzét az építésre fordítaná. Viszont ezeken a helyeken feltétlenül és azonnal kell segíteni. Nem marad más hátra, mint ideiglenesen olyan eszközhöz nyulni, ami éppen rendelkezésre áll, tehát állatakción /tehén, ló, sertés, esetleg kecske/ vagy pedig háziipar. Azt nem állítjuk, hogy ezzel megoldjuk azoknak a községeknek a problémáit, ahol éppen építkezni kell, de azt mindenesetre elérjük, hogy ezzel az eljárással enyhül a szociális feszültség /és végeredményben a szövetkezet ezt a célt szolgálja a belügyi kormányzat elgondolása szerint!/, s a lakosság nyugodtabban tud a következő évig várni, amíg építkezés terén is rákerül a sor. Tehát - az intézményesen megoldandó szociális problémákkal nem bíró községek kivételével - mindenütt segít a szövetkezet vagy építkezéssel, vagy állat és egyéb akcióval. /Háziipar./ A következő évben fordul a helyzet. Ahol eddig építkezés volt, ott állatakción és háziipar következik /feltéve természetesen, hogy az utóbbihoz van lehetőség!/, ahol pedig ezek az utóbbi akciók voltak beállítva, ott építkezni fog a szövetkezet. Hosszabb időre szóló program - esetleg ötéves terv keretében - esetén évről-évre addig forgatódnak az egyes akciók, míg minden egyes községben a megoldás felé viszik a szociális problémákat. Azt is szem előtt kell tartani, hogy egy községben legalább 5-10 házat kell építeni, ha azt akarjuk, hogy az építkezés következtében tényleg emelkedjék a község szociális jóléte. /Igy az adminisztráció is könnyebb, s kevesebbe kerül maga az építkezés is! Természetes tehát, hogy egyszerre nem építhet annyi házat a szövetkezet, amennyi ennek a szempontnak a figyelembevételével valamennyi községet ki tudna elégíteni. Viszont segíteni azért ott is kell, ahol éppen építeni anyagi hiányok miatt nem tudok, de még azért annyi anyaggal rendelkezem, hogy kisebb jelentőségű akciók lebonyolításával egyrészt tényleg enyhítem a szociális feszültséget, másrészt pedig elérem azt, hogy a községek ebben az esetben türelmesek lesznek és nem gondolnak azonnal illetéktelen érvényesülésére. Ugy hisszük, hogy ez a legtágabb és egyetlen cél-

ravezető program, aminek beállításával a célnak megfelelően a legnagyobb eredménnyel lehet a szövetkezet vagyonát felhasználni. Tudjuk, hogy mindent nem, de a legtöbbet mégis így lehet megoldani azzal a pénzzel, amit a belügyi kormányzat az egyes vármegyei közjóléti szövetkezetekre rábizott.

Nem tartozik ugyan szorosan e tanulmány keretébe, de már itt érdemes rámutatni az alábbiakra. Az eddig említett megoldási módok /házépítés, állatakciónak a legkülönbözőbb fajtákban s különösen a háziipar/, ha alkalmasak is a szociális feszültség enyhítésére, de nem alkalmasak arra, hogy egy megye szociális életében mélyreható változást idézzenek elő. Már az első pillanatban látható, hogy minden baj orvoslására kevés ez a három lehetőség. Több eszközre, más lehetőségek beállítására is szükség van tehát. A Közigazgatástudományi Intézet erre a szempontra kezdettől fogva tekintettel volt, így a maga programjába több eszközt is beiktatott, mint amelyekről ez ideig a fentiek során szó volt. Ezek között első helyen említendő a szövetkezet talajjavítási akciója. Ennek lényege abban foglalható össze, hogy a szövetkezet szakintézményekkel összefogva kísérleteket végez annak megállapítására, hogy az egyes talajokon milyen módon lehet a legtöbbet termelni megfelelő talajjavítások, okszerűbb trágyázások, fajtamegválasztás stb. segítségével. Elsősorban tehát a növénytermesztés mai rendszerében az eredmény fokozása, másodsorban azonban ezenkívül a növénytermesztési rendszer megreformálása e kísérleti munkálatok feladata. Nincs u.i. aziránt kétség, hogy egy katasztrális holdnak mikor nagyobb a hozadéka, ha burgonyát termelnek benne vagy lucernamagot, föltéve, hogy az utóbbi egyáltalán termelhető a szóban forgó talajban. Komárom megyének minden egyes részét vizsgálat alá véteti a szövetkezet s a vizsgálat eredményének megfelelő termelési módra kívánja a gazdákat rávezetni. A kísérletek már javában folynak, vállalkozó gazda is akad szép számmal. A kísérlet költségeit a szövetkezet előlegezi s annak megtérítését csak akkor kéri a gazdától, ha az maga is meggyőződött arról, hogy az új termelési mód következtében a hozadék tényleg nagyobb, mint volt annak előtte. Ezt megállapítani elsősorban ő hivatott, aki gyakorlatból legjobban ismeri földje hozadékképességét. Lehet, hogy

egyesek szerint ez a kísérlet nem alkalmas a szociális feszültség enyhítésére. Erre vonatkozólag azonban azt kell megjegyezni, hogy a szociális feszültség enyhülése elsősorban a gazdasági élet, a termelés megerősödésétől függ. Ha egy megye területén többet és jobbat fognak termelni, mint termeltek annak előtte, akkor ott több lesz a munkaalkalom, jobban tudnak a munkaadók fizetni, könnyebb lesz tehát a szegény ember megélhetési lehetősége, ami közvetlenül lesz kihatással a szociális feszültség enyhítésére.

Egy másik akció, amellyel a szövetkezet kísérletezik, az úgynevezett mezőgazdasági gépakció. Ez tulajdonképpen szorosán kapcsolódik az előbbi akcióhoz. Itt ismét többtermelési lehetőségéről, a kellő felszereléssel nem rendelkező törpebirtokos réteg talpraállításáról van szó. Ez a réteg állathiány miatt - mert ezt nem is tudja mindenütt eltartani - nem tudja úgy művelni kicsi darab földjét, hogy abból meg tudna élni. Az Intézet terminológiája szerint: jövedelemkiegészítésre szorul. /Ezt rendszerint munkavállalásból szerzi meg./ A közjóléti szövetkezetnek minden esetre segítenie kell ezen a rétegen is. Állattal nem lehet mindenütt megoldani a kérdést a fent jelzett okon túlmenően már csak azért sem, mert olyan anyagi forrás nem áll a szövetkezet rendelkezésére, hogy ezt az állathiányt pótolni tudná. Sokkal egyszerűbb, ha ezt a réteget községenként, vagy körjegyzőségenként ellátja megfelelő mezőgazdasági gépekkel, úgynevezett gépszövetkezetbe tömörítvén őket. A gépek használatáért befolyó minimális díj a gépek amortizálására szolgál. A föld jobb kihasználása, a többtermelés majd azután lehetővé teszi, hogy ezek a kisegzisztenciák maguk is be tudják szerezni a szükséges állatot vagy gépet s így önálló gazdasági egyedekké tudjanak válni. Az ilyen gépszövetkezet alkalmas arra is, hogy a nép széles rétegeiben népszerűsítse a szövetkezeti gondolatot, aminek éppen nemzeti szempontból igen nagy jövőt és jelentőséget kell tulajdonítani. /Mindenféle érdekképviselő van. Paraszterdekképviselő nincs! A mezőgazdasági kamarák messze állnak ettől a fogalomtól!/

Tervbe van véve bérlő-szövetkezetek alapítása is, ott ahol erre lehetőség kínálkozik. /A felvidéki telepés és zsidó

birtokokon./ A földbirtokpolitikai elgondolások - reformok - keresztülvitelének egyik legnagyobb akadályja az, hogy az állam nem rendelkezik kellő anyagi erővel az új egzisztenciák megfelelő felszereléssel való ellátására. Pedig felszerelés nélkül hiába ad földet. Ha a juttatott azt annak hiányában megművelni nem tudja, belőle sohasem lesz önálló kisbirtokos egzisztencia. A komáromi közjóléti szövetkezet egy vagy két mintaföldbérelő szövetkezetet kíván alapítani, ezeket ellátja mezőgazdasági gépekkel, irányítja azok gazdálkodását s gondoskodik termelvényeik értékesítéséről. S mint azt az előzetes értesülések máris bizonyítják, a vállalkozói kedv Csallóköz területén nem hiányzik ilyen bérelőszövetkezet létrehozásához.

A tél folyamán ugynevezett kupecképző tanfolyamokat is tart a szövetkezet. Ez a tanfolyam a mezőgazdasági nyerstermény-kereskedelem alapjára: a házaló kereskedésre fogja az arra vállalkozó, értelmes keresztény gazdalegényeket kitanítani. /Tojás, toll, nyersbőr stb./ A szövetkezet esetleg ad nekik forgótőkét, kereskedelmi összeköttetésekhez segíti őket s ezáltal elősegíti azt, hogy Komárom megye e fajta kereskedelme is keresztény magyar fiatalok kezébe kerüljön.

Körülbelül ez a négy akció az, ami kibővíti a Komárom megyei közjóléti szövetkezet munkaprogramját és amivel így ez a program egyéb közjóléti szövetkezet programjától el fog térni. Valószínű, hogy ezeken felül még egyéb akciókra is sor kerül, ami a gyakorlati életben az ismert cél elérése érdekében megfelelőnek látszik. Végeredményben a közjóléti szövetkezetek bizonyos foku kultur-missziót kell, hogy teljesítsenek. Segíteni kell minden rászoruló érdemes egyénen, mivel ezek sokan vannak, a rendelkezésre álló anyagi erők pedig nem futnak mindenre: segíteni kell minden eszközzel: organizálással, tanáccsal, neveléssel, a néppel való foglalkozással /téli előadások/, mert mind-ezek az eszközök alkalmasnak látszanak a szociális feszültség enyhítésére.

V. Az eddigiek során arról volt szó, hogy miként történik egy vármegye szociális problémáinak objektív módon való feltárása és hogy miként lehet ezen az alapon programot adni, talp-

raállítási tervet kidolgozni egy ilyen területre rátelepedett szociális feszültség enyhítésére. Ez a mód tehát megismerteti a nagy-egységek /megye-járás-község!/ szociális problémáit. A segíteni akarás azonban nem ezeknek szól közvetlenül, hanem az ezeket kitöltő kis-egységeknek: magyarul az embereknek, helyesebben az embereket ezekbe a kisegységekbe összefogó családnak. A család az emberi társadalom alapsejtje s ha a társadalmon akarok segíteni, akkor a családon kell segítenem.

Gondoskodni kellett tehát arról, hogy a nagyegységek után ismerje a szövetkezet a kisegységeket is. Az elv itt is hasonló volt, mint az előbbi eljárásban: lehető legnagyobb mértékben való függetlenítés a községi előljáróságtól. Röviden: ismerjen a szövetkezet mindenkit, ne pedig csak azokat, akiket a községi előljáróság akar megismertetni. Ez a megismerés pedig nem történhetett másképp, mint hogy a szövetkezet a megye minden egyes családjáról kivétel nélkül könnyen kezelhető és áttekinthető családkartotékot fektetett fel. Hangsúlyozni kívánjuk, hogy nemcsak az u.n. inséges családokról, hanem valamennyi családról. Ugyanis nincs objektív kritériuma annak, hogy mikor illethető egy család az "inséges" jelzővel és mikor nem. Pedig ha ilyen kritérium nincs, akkor teljesen önkényes, hogy egyiket inségesnek minősítve segíték rajta, a másikat pedig nem találván - szintén önkényesen - alkalmasnak az inséges jelzőre, egyszerűen kihagyom a támogatásból. A szövetkezet számára pedig objektív kritériumok kellenek, mert működése csak így lehet igazságos és eredményes. A juttatásban, mint azt már a fentiek során mondtuk, a rászorultság és az érdekesültség kelléke a döntő. /Lehet, hogy valaki rászorul a támogatásra, de nem érdemli azt meg./ Kell, hogy legyen a szövetkezet kezében valami, aminek birtokában már maga is meg tudja állapítani, hogy mely családok szorulnak rá a támogatásra s legfeljebb csak az érdekesültség kérdésében kell a községi előljárósághoz s általában a községbeliekhez fordulni. De már ez is sokkal nagyobb lépés a rendelkezésre álló anyagiak igazságos megosztása felé, mintha csak az u.n. inségesekkel kívánnék operálni s azokkal is úgy, ahogyan azokat objektívnek egyáltalán nem nevezhető tényező a szövetkezet elé terjeszteni támogatásra.

A családkartoték lényegében nem egyéb, mint a családra vonatkozó olyan adatok összessége, amelyekből tisztán látható a család társadalmi állása, szociális helyzete. Technikailag egy kettéhajtott fél-din nagyságu kemény, kartonlap, melynek külső oldalán a családra vonatkozó általános adatok vannak feltüntetve /név, születési hely, -idő, gyermekek száma, keresők és el-tartottak száma stb./, belsejében pedig egy betétlap van, amely a családot érintő speciális adatokat tartalmazza. Az utóbbi adatok, illetőleg kérdőívek különbözők aszerint, hogy az illető család melyik társadalmi kategóriába tartozik. Összesen ötféle kategória különböztethető meg, s a kérdőivecskén aszerint vannak a kérdések felfektetve, hogy azokból az egyes kategóriák, illetőleg a kategóriához tartozó családok életviszonyai, szociális problémái tisztán kivehetők legyenek.⁵

Ezek a családkartotékok már tartalmazzák azokat az adatokat, amelyeknek birtokában a szövetkezet maga is képes lesz kiválogatni azokat a családokat, akiket elvileg támogatni kíván. A családkartotékokon feltüntetett objektív kritériumok képessé teszik erre a kiválogatásra. /Sok gyermek - nagy szegénység stb.!/ Hogy a gyakorlatban ezeket az elvileg kiválogatott rászorulókat fogja-e támogatni, az attól függ, hogy érdemesek-e ezek a támogatásra. E ponton kapcsolódik be a szövetkezet munkájába a községi előljáróság. Annak a megállapításához, hogy valaki érdemes-e támogatásra, helyi ismeret, sőt ennél több: emberismeret szükséges. Csak a régóta helybenélők tudják azt megmondani, hogy kik azok, akik az állam támogatását megérdemlik. Mondani is fölösleges, hogy milyen nagy a különbség a között, hogy minden tekintetben a községi előljáróságtól függ a szövetkezet támogató tevékenysége, vagy pedig csupán kiegészítő a községnek ez a szerepe és csak arra szorítkozik, hogy föltett kérdésre igenel, vagy nemmel feleljen. A szubjektív szempontok bár így sem

⁵ Ezek a kategóriák a következők: 1. agrárproletárok, 2. kisbirtokosok, 3. iparosok-kereskedők, 4. kulturréteg /üggyédek-orvosok-tisztviselők/ és 5. nagyüzem tulajdonosok /gyárosok, nagybirtokosok/. Természetes, hogy egész más kérdések vannak felvéve az első kategória kérdőívére, mint pl. az ötödikére.

voltak 100 %-ig kiküszöbölhetőek, de mindenesetre a minimumra redukálódtak, s jogunk van azt hinni, hogy szereplésük nem történik az igazságosság rovására.

Természetesen voltak és vannak, akik azt a kérdést teszik fel, hogy miért szükséges azokról is felfektetni a családkartotékot, akik nem reflektálnak a szövetkezet támogatására, nem is reflektálhatnak és így semmi formában sem tartoznak a szövetkezet kompetenciájába. Válaszképpen elsősorban utalni lehet még egyszer az "inséges" fogalom fentebb már említett ez ideig még hiányzó kritériumára. Sejtteni lehet ugyanis, hogy ezt a kérdést azok teszik fel, akik a szövetkezet támogató akcióit szeretnék az általuk inségeseknek nevezettek kategóriájára szorítani. Ettől függetlenül is azonban le kell azt szögezni, hogy a szövetkezeteknek csak abban az esetben van tiszta képe a támogatásban részesítendőek mennyiségéről, ha kivétel nélkül minden családot ismer. Ebben az esetben ugyanis nem marad ki senki a támogatásból "feledékenységből" vagy más oda nem való s főleg helybeli tendenciát tartalmazó szempontok érvényesülése miatt. A szövetkezet vezetői az egyes községek családkartokékainak átvizsgálásával maguk látják azonnal, hogy mely családok rendelkeznek azokkal az objektív kritériumokkal, amelyek birtokában még akkor is számolni kell a megsegítésükkel, ha esetleg ők maguk álszeméremből nem is jelentkeznének, vagy valami más szempont miatt maradnának ki a támogatásra szoruló és érdemesek listájából /pl. 8-10 gyermekkel rendelkeznek/. Ezenbelül a tehetősebb, tehát a szövetkezet kompetenciájába nem tartozó családok ismerete azért is szükséges, mert könnyen felmerül annak a lehetősége, hogy a szövetkezet munkaközvetítést kell hogy vállaljon, ehhez pedig a munkaadók és munkavállalók ismerete egyaránt megkívántatik.

VI. A községi diagnózislapok felfektetésével, az azok nyomán készült szociális program beállításával, nemkülönben a családkartotékok megtervezésével a Magyar Közigazgatástudományi Intézet vállalt munkájának első részét: a Komárom vármegyei Közjóléti Szövetkezet gyakorlati működésének előkészítését befejezte. Ez az előkészítés, mint azt már többször is említettük, az első munkaaktustól az utolsóig az Intézetben folyt le. A munka

második - gyakorlati - része, ami lényegében az első részben ismertetett diagnózis gyakorlati életben való ellenőrzésében, a Szövetkezet működésének helyi kiépítésében, az egyes s már jelzett akciók beállításában áll, már részben Komáromban a vármegyeházán, részben pedig kint, a vármegye egyes községeiben, nyert foganatosítást. Ez a gyakorlati munka van hivatva igazolni azt, hogy hasonló jellegű munkálatoknál mennyire fontos a céltudatos, objektív előkészítés, nemkülönben azt is, hogy ezek az elméleti megállapítások a gyakorlatban is megállják a helyüket. Ennek a gyakorlati munkának, valamint az elmélet és gyakorlat közötti összhang megteremtésének ismertetése azonban már túlhaladja ennek a tanulmánynak a kereteit.

A KOMÁROM VÁRMEGYEI KÖZJÓLÉTI ÉS GAZDASÁGI SZÖVETKEZET
VÁZLATOS MUNKATERVEZETE

Készült a Magyar Közigazgatástudományi Intézet ténymegállapító
előkészítése alapján

Vonatkozó ténymegállapító vizsgálatai eredményeképpen megállapítást nyert, hogy Komárom vm. 163 községe közül kb. 100 községben van intézményes megoldásra váró szociális probléma. Ezt a 100 községet a szociális problémák súlya szerint - figyelemmel a megoldási lehetőségek racionális szempontjaira is - csoportokra osztottuk s szociális akcióinkat 5 éves terv keretében egyik csoportról a másik csoportra átültetve fokozatosan valószínűsítjük meg. Ez az eljárásunk megfelel a f. évi április hó 15-én hangoztatott belügyminiszteri elgondolásnak is, mert mindazokban a községekben, ahol komoly szociális probléma van, egyszerre tudunk ezekhez a problémákhoz hozzányúlni, ami nagy mértékben enyhíti a szociális feszültséget, s ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a nehezebb problémák, ha nem is egyszerre, de fokozatosan megoldást nyerjenek. A mindenütt való bekapcsolódás elősegíti azt, hogy a rászoruló népesség türelemmel várja meg a komolyabb problémák komolyabb, erősebb alapon álló megoldását.

A megyében egyébként a következő akciókat tervezzük:

1. HÁZÉPÍTÉS:

Szociálpolitikai cél: lakásinség megszüntetése s önálló egzisztenciáknak lakástulajdonnal való megteremtése.

Szempontok: Lehetőleg nagycsaláduak kapjanak, s ha a családfő 50 éven felül van, akkor a juttatott a legidősebb gyermek. /Ez a megoldás az akcióhoz kapcsolódó életbiztosítás szempontjából szükséges./ A juttatás házhellyel történik, amit a Felvidéki Kormánybiztosság házhelyakciója segít elő. Törlesztési idő:

15-20 év a juttatott anyagi erejétől és a helybeli házbérvizonyoktól függően. Házépítésre kívánjuk fordítani a rendelkezésre álló összeg: 50 %-át, ami évente egységenként 1500 pengőt számítva, kb. 180-190 ház felépítését teszi lehetővé. A törlesztést is házépítésre szánva 1000 házat szándékozunk 5 év alatt építeni.

2. NAGY-ÁLLAT AKCIÓ

Szociálpolitikai cél: az egzisztenciális felemelkedés útjának nagy-állattartással való megteremtése. /Másodlagos cél: trágyatermelés és a táplálkozás javítása, lójtartás esetén pedig fuvaros-egzisztencia megteremtése./ Megjegyzendő, hogy a nagy-állat akciót csak a törpebirtokosokra kívánjuk kiterjeszteni, mert a megfelelő takarmányozás bizonyos termelési lehetőségeket kíván. Teljesen nincstelen ember részére a tehén csak gondot, de nem anyagi előnyt jelentene. A nagy-állat akcióra fordítandó évi összeg a rendelkezésre álló erők 15 %-a.

Törlesztési idő: 1-3 év. Törlesztési mód: tehénél: szaporulat és bizonyos mennyiségű tej, lónál pénz, vagy a Szövetkezet részére történő fuvar.

3. KIS-ÁLLAT ÉS HÁZIIPARI AKCIÓ

Szociálpolitikai cél: a jövedelemkiegészítésre szoruló egzisztenciáknak kis-állat és háziipari akcióval való erősítése. Mind a két akció új pénzforrás beállítását jelenti a háztartásokban. /Szükséges azonban az értékesítés megszervezése, ami automatikusan kapcsolódik ehhez az akcióhoz./ Törlesztés: 1-2 év. Törlesztési mód: kis-állatnál szaporulat, a háziiparnál a jövedelem bizonyos százaléka. Ebbe az akcióba befektetendő összeg a rendelkezésünkre álló anyagi erők 10 %-a.

4. TALAJJAVITÓ ÉS MEZŐGAZDASÁGI GÉPAKCIÓ

Szociálpolitikai cél: a törpebirtokos réteg önálló egzisztenciává való emelése jobb termelés /irányított gazdálkodás, jobb művelési lehetőségek/ és géphasználat beállítása, nemkülönben az egész akcióhoz fűződő értékesítés megszervezése ré-

vén. Törlesztés: 5-10 év a külön erre a célra alakított Szövetkezet útján a kimutatott termésfölösleg arányában. A gépkezelés szintén önálló gépészi egzisztencia megteremtését teszi lehetővé. Az ide beállított összeg: 5 %.

5. ÉRTÉKESÍTÉSI ÉS IPARTELEPÍTÉSI AKCIÓ

Szociálpolitikai cél: értékesítésnél az értékesítés körül mindig mutatkozó válság elleni egyetemes fellépéssel a kisegzisztenciák erősítése. Az ipartelepítés szociálpolitikai célja pedig abban foglalható össze, hogy a munkanélküli /fogyasztásra termelő/ kisiparost áttelepítéssel - megfelelő konjunkturális helyre - önálló egzisztenciához kell juttatni, ha szükségesnek mutatkozik, akár házadományozással is. Pl. Dunaszerdahelyről Bősre. /Az előbbi helyen iparosfölösleg van, az utóbbi helyen iparoshiány./ Ez a megoldás ugyanakkor munkaidő és munkaenergia megtakarítást jelent a kérdéses hely fogyasztóközönsége számára is. /Pl. nem kell 15 km-re gyalogolnia./ Itt a munka első fázisa ugynevezett kupecképző tanfolyamon arra alkalmas keresztény fiatalságnak - kisegzisztenciális rétegből kiválogatva - megfelelő kiképzése a terménygyűjtő kereskedelemre /gabona, nyersbőr, tojás, toll stb./, esetleg forgótökével való ellátása és a szükséges kereskedelmi kapcsolatok kiépítése. Ugyancsak ez az akció jelentené az esetleges mezőgazdasági háziipar megteremtését is, ahol azt célszerűnek, illetőleg szükségesnek látja a Szövetkezet. /Pl. aszalás, konzerv, tésztakésztetés stb./ A törlesztés 1-5 év időtartamu volna s függne az elért eredményektől. Befektetendő a rendelkezésünkre álló összeg 10 %-a.

A visszamaradó összeg - összesen 10 % - az adminisztrációs költségekre volna fordítható. Ezek a költségek a későbbiek során minden valószínűség szerint csökkenni fognak, s a többletként megmaradó részt a különféle akciók keretén belül mindig arra az akcióra fordítja a Szövetkezet, amelyiknél erre éppen a legnagyobb szükség van. Ez a tervzet egyébként csak vázlatosan mutatja be a Szövetkezet szociális elgondolásait. Az egész akciótervezet - a házépítéstől eltekintve - maga is jórészen kísérlet s az egyes akciókra fordítható összegek minden további

nélkül helyet cserélhetnek attól függően, hogy melyik akció ke-
retében lehet őket a legjobban gyümölcsöztetni.

Ö S S Z E S I T Ő :

1. Házépítés:	50 %
2. Nagy-állat akció:	15 %
3. Kis-állat és háziipari akció:	10 %
4. Talajjavító és mezőg. gépakció:	5 %
5. Értékesítési és ipartelepítési akció:	10 %
6. Adminisztrációs költségek:	10 %
	<hr/>
Összesen:	100 %

Komárom, 1940. május hó 8.

A MAGYAR SZEGÉNYGONDOZÁS TÖRTÉNETÉBŐL^x

/.../

A századfordulótól 1930-ig terjedő időszak jogfejlődésére a községi illetőség értelmezéséről kiadott számos rendelet jellemző, amelyek ahelyett, hogy feladták volna ezt az idejétmúlt elvet, csak fokozták az e téren uralkodó zürzavart.¹

Az 1922. évi I. tc. 29. §-a felhatalmazta a népjóléti és munkaügyi minisztert, hogy a belügy- és a pénzügyminiszterrel egyetértésben egyes törvényhatóságokat és községeket /városokat/ a nyomor enyhítésére szolgáló intézkedésekre kötelezhessen, és e célból díjak és járulékok szedését rendelhesse el. Az ugynevezett inségjárulék kivetése esetén befolyt összeget helyben kellett felhasználni, ami azt a fonák helyzetet eredményezte, hogy a gazdagabb községekben, ahol viszonylag kevesebbre volt szükség, többnyire nagyobb összeg állt rendelkezésre, mint a szegényebekben, ahol viszont a költségek fedezéséhez sokkal többre lett volna szükség.

Az inségjárulék mellett a szegényügyi terhek fedezetére részben büntetéspénzek, bírságok, részben külön e célra kivetett adók voltak hivatottak.

E korszakban a szegényügy hiányosságainak rendezése helyett - és talán épp emiatt - megélénkült viszont a szegénygondozással szorosan összefüggő területnek, az adomány- és könyöradomány-gyűjtésnek, a koldulásnak a szabályozása.

^x Részletek a szerző "A szegénygondozástól a szociális segélyezésig" című nagyobb tanulmányából /Kézirat, 1974./ A mű a kezdetektől a megírás időpontjáig terjedő időszakot fogja át. Terjedelmi korlátaink miatt a dualizmus korát, valamint a harmincas évek első feléig terjedő időszakot tárgyaló fejezetekből csak töredékeket közlünk, nevezetesen olyan passzusokat, amelyek a kötetünkbe felvett egykoru feldolgozásokban nem szereplő tárgyi információkat tartalmaznak.

Ez az ügykör, noha 1920-tól kezdve az egészségügy, a jó-tékonyság és alapítványügy, valamint a gyermekvédelem a népjóléti és munkaügyi miniszterhez került, "rendőri jellege miatt" továbbra is a belügyminisztériumnál maradt. A történelmi előzményekhez a kihágási és büntetőjogi törvények idevonatkozó szakaszai tartoznak. Ezek szerint 8 napi, visszaesés esetében egy havi elzárással kell büntetni azt, aki engedély nélkül nyilvános helyen vagy házról-házra járva koldul, két havi elzárásra ítélik azokat, akik csoportosan, engedély nélkül, vagy engedéllyel, de a hatóságilag megállapított időn kívül, illetve nyomort, szerencsétlenséget szinlelve koldulnak.

Csavargás miatt a rendes lakóhellyel nem bíró, foglalkozás és munkanélküli egyéneket 8 napi, visszaesőket egy havi elzárással büntetik.

Ezek a szabályok már nem feleltek meg a kor "megváltozott körülményeinek", a hiányos rendelkezések továbbfejlesztésére jelent meg a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI.tc., amely a büntetési tételeket megszigorította és az elítélhető személyek körét kiszélesítette: 8 naptól 2 hónapig terjedő elzárással rendelte büntetni a munkakerülésből csavargó, illetve munkakerülő életmódot folytató keresetre utalt munkaképes egyént. 8 naptól 3 hónapig terjedő fogházzal büntethető a visszaeső, 15 naptól 6 hónapig terjedő fogházbüntetés jár annak, aki magát vagy családját munkakerülő életmódjával erkölcsi romlásnak teszi ki. Utóbbi esetben a bíróság fogházbüntetés helyett a tettest dologházba utalhatja, ha munkára nevelése és rendes életmódhoz szoktatása végett szükségesnek tartja.

A dologházba utalás határozatlan időre szól, de tartalma egy évnél rövidebb és öt évnél hosszabb nem lehet. Előírja a törvény továbbá, hogy a dologházba utaltakat munkával kell foglalkoztatni és rendes életmódhoz kell szoktatni.

Ebben az időben két dologház működött az országban. Az egyik a férfiak számára Jászberényben, a másik nők részére Kálcsán.

A koldulás engedélyezésére /.../ a 81.000/1924. és a 238.400/1925. B.M. sz. rendeletek vonatkoznak. Eszerint könyör-

adománygyűjtésen magánszemély részéről saját vagy közeli hozzátartozóinak létfenntartására szolgáló pénzbeli vagy természetbeni gyűjtést kell érteni. A gyűjtésnek csak előzetes engedély alapján van helye. Ilyen engedélyt a hatóság területén állandóan lakó, erkölcsileg teljesen megbízható olyan személy kaphat, aki betegség, baleset vagy önhibáján kívül történt nagyobb mérvű károsodás következtében szorul segélyezésre. Az engedély határozott időre, legfeljebb 6 hónapra szólhat.

A 6000/1931. M.E. sz. rendelet a nyilvános betegápolás, az állami gyermekvédelem és a szegényellátás költségeinek fedezéséről szól; a legnagyobb változást a szegényellátás intézésében hozta. A közsegélyezést már nem a nehézkes és sokszor hosszadalmas viták után megállapítható illetőségi elvre alapozta, hanem helyette a jobban használható tartózkodási hely elvét állította fel. Lehetővé tette, hogy a tartózkodási hely szerinti község a segélyezett lakóhelyétől 20 pengőn felüli költségeinek megtérítését követelhesse. Ez utóbbi rendelkezésnek gyakorlati következménye az volt, hogy a szegénységélyezés rendszerének lényeges elemét alkotó egyszeri segélyezésben a községek "óvatosabbak" lettek, mivel ezeknek a - rendszerint 20 pengő alatti - költségeiknek visszatérítésére nem számíthattak.

A rendelet 26. §-a felhatalmazta a népjóléti minisztert, hogy a belügyminiszterrel egyetértésben szabályozza a közsegélyezés előfeltételeit, módját és mértékét. Jóllehet ezeknek a kérdéseknek a rendezése a korábbi szabályozások fogyatékoságai és a megváltozott gazdasági viszonyok miatt nagyon szükséges lett volna, a kilátásba helyezett jogszabály azonban nem született meg.

Lássunk néhány, ebből a korból származó statisztikai adatot.²

A közsegélyezettek számát először az 1920. évi népszámlálás tünteti fel. A foglalkozás nélküliek és ismeretlen foglalkozásuak csoportjában szerepelnek a következők szerint:

	Férfi	Nő	Összesen
a/ Községi és egyéb közsegélyből élő	948	2151	3099
b/ Koldus	2192	4434	6626
c/ Szegényházban elhelyezett egyén	1645	2261	3906
Összesen	4785	8846	13631

Az ismeretlen foglalkozású, illetve általuk eltartott 7294 egyén jórészt is a közsegélyből, illetve koldulásból élők csoportjába sorolhatjuk. Így összesen mintegy 15-20 000-re becsülhető 1920-ban a szegénygondozásra szoruló egyének száma. A magyar szegénygondozás statisztikájának hiányosságai miatt - a községek és városok semmilyen megbízható nyilvántartást nem vezettek az általuk gondozottakról, jóllehet erre rendelet kötelezte őket - 1930-ban a népjóléti miniszter a hatósági szegénygondozásban részesült személyek országos összeírását rendelte el. Ezek szerint

1. a törvényhatósági jogú városokban összeírtak	7129 főt
2. a megyei jogú városokban összeírtak	9303 "
3. a községekben összeírtak	20423 "
Összesen	36755 főt

A világháború, majd a gazdasági válság - és tegyük hozzá, a hazánkban különösen elmaradott szociális biztosítás - hatásaként különösen a városokban észlelhető a szegénysegélyezésre ráutaltak számának ugrásszerű megnövekedése. /.../

A városok szegényügyük rendezésében hiába vártak segítséget a központi hatóságoktól. A segélyezés előfeltételeit, mérvét és módját szabályozó kilátásba helyezett rendelet még mindig nem készült el. /.../

A városoknak tehát saját erejükből kellett megküzdeniük problémáikkal. Ez volt a történeti előzménye az u.n. "egri norma" vagy "magyar norma" kidolgozásának /1927-1930/. /.../^x

^x Részletes ismertetését lásd a Pálos Károly könyvéből közölt részletben.

Az egri norma a hazai szegénygondozási szabályokat messze túlhaladva rendezte a szegénysegélyezés legégetőbb problémáit. Szervezetében és tevékenységének megvalósításában az elberfeldi rendszerhez hasonlít. A kiteljesedését, általánossá válását megakadályozó tényezők is azonosak: az egyéniesítés elvének tökéletes érvényesítése - mely a korabeli magyar szegénygondozásban haladó lépésnek számított - korlátot szab magának a szegénygondozói tevékenységnek. Egyre több és több szegénygondozó nővérre van szükség a szegények egyre nagyobb tömegének gondozására. Emiatt az egri norma egy kisebb városban még hasznosítható, de országosan nem. Másrészt az egri norma is fenntartja a szegénygondozás kettősségét, amely abból származik, hogy a szegénynek kell a hatóságnál segélyért jelentkezni, és ezt nem ellensúlyozza a szegénygondozó nővérek "szemérmes szegények" felkutatására irányuló tevékenysége sem. Emiatt még ha a legtökéletesebben szervezett is a szegénygondozás, mindaddig, amíg működése ezen az elven alapul, a szegénységgel szembeni küzdelme Don Quijote szélmalomharcára emlékeztet. Ennek a hiányosságnak a felismerése azonban nem kérhető számon az egri norma kidolgozóitól, ez már a későbbi korszak problémája. Az egri norma nagy visszhangot keltett az egész országban. Ennek következtében a belügyminiszter /időközben a Népjóléti Minisztériumot/ megszüntették, ügykörét pedig a belügyminiszternek adták át/ 172.000/ 1936. sz. rendeletével bevezette a városokban - főszolgabíró engedélyével pedig a községekben is - az egri normát.

Új módszerek a szegénygondozásban: az Országos Nép- és Család-
védelmi Alap, valamint a közjóléti szövetkezetek

A nagy gazdasági válság hatásaként országosan is előtérbe került a szegénygondozás rendszerén belül a munkaképes szegények segélyezése. Ezen a téren az az elv érvényesült, hogy a munkaképes szegények csak munkaszolgáltatás ellenében részesülhetnek segélyben. Az un. inségmunkákról azonban a hatóságoknak is hamarosan meg kellett állapítaniuk, hogy "nem bizonyultak célravezetőknél", mert "a munkanélkülieket a létminimumot alig elérő segély ellenében nehéz volt komoly munkára fogni".³

A halmozódó feszültségek miatt a központi szervek is kénytelenek voltak beavatkozni. A belügyminiszter 198.000/1937. sz. rendeletében elrendelte a vármegyei közjóléti bizottságok megalakítását, az alispán mellé közjóléti előadó kijelölését, a költségek fedezésére vármegyei közjóléti alap létesítését és a mindezek működését szabályozó közjóléti szabályrendelet megalkotását. Az 1939. december 18-án kelt belügyminiszteri körrendelet öt évre szóló szociálpolitikai munkaterv készítésére hívta fel a vármegyéket.

Az 1940. évi XXIII. tc. létrehozta az Országos Nép- és Családvédelmi Alapot /ONCSA/, s ennek feladatává tette a sokgyermekes szegény családok önálló keresethez juttatását és a gyermekvédelem ellátását.

Az ONCSA költségvetésének fedezésére az állam illetékeiből befolyó bevételek 27 %-a és az adófizetőkre kivetett nép- és családvédelmi pótdadó szolgált. Ezt követően eltörölték a korábbi községi inségjárulékokat és megszüntették a vármegyei szociális alapokat is. Az ONCSA szervezetének csúcán a véleményező tevékenységet végző Igazgató Bizottság és az adminisztrációs teendőket ellátó Szociális Felügyelőség állt. A törvényhatóságok népjóléti szaktisztviselőit is bekapcsolták az ONCSA apparátusába.

A törvényhatóságok első tisztségviselőinek ezentul a vármegyei szociális munkatervet az illetékes szociális felügyelővel egyetértésben kellett elkészíteniük és a Felügyelőséggel jóváhagyatniuk. A vármegyékben az alispán mellett szociális gondozó működött, aki a gondozói szolgálatot vezette. A gondozói szolgálat feladata az egri normás rendszer keretében megjelent Szegénygondozó Nővérek tevékenységének irányítása volt. Előírták azt is, hogy a főszolgabírónak és a megyei város polgármesterének az ONCSA feladatainak intézésére szociális előadót kell kineveznie. Továbbá a városokban és a járásokon belül községenként munkaközösségeket kellett kiépíteni az egyházi, társadalmi /magánjótékonysági/ és gazdasági intézmények képviselőiből.

Az 1940. évi XXII. tc. és a végrehajtására kiadott 3500/1941. M.E. sz. rendelet a közjóléti szövetkezeteket mint a

szociális igazgatás gazdasági tevékenységet kifejtő szervét ismerte el. Ezek a szövetkezetek tulajdonképpen állami célok megvalósítására felhasznált, a közigazgatás szervezetébe beépített kereskedelmi társaságok voltak. Alapszabályukba tartozó célok különösen: a szegény és sokgyermekes családok számára készpénz- és anyaghitel nyújtása, házépítés és tatarozás elősegítése, munkaalkalmak biztosítása és közös munka szervezése, termelőüzemek létesítése és a jobb értékesítés előmozdítása. A közjóléti szövetkezetek a Szociális Felügyelőség ellenőrzése alatt álltak, alapszabály-mintájukat a belügyminiszter állapította meg, alapszabályukat és üzletmenetüket a Szociális Felügyelőség hagyta jóvá. A közjóléti szövetkezet elnöke a törvényhatóság első tisztviselője volt. Alapszabályellenes tevékenység esetén a Szociális Felügyelőség kérhette a cégbiróságtól a szövetkezet fől-oszlatását, de erre a belügyminiszternek is joga volt. A közjóléti szövetkezetek adó- és illetékmentességben részesültek, követeléseiket közadó formában hajthatták be.

Az ONCSA és a közjóléti szövetkezetek tevékenységét a következő adatok jellemzik:⁴ 1941 és 1942-ben 42 millió pengő fordítottak házépítésre, illetve házvételre. Két év alatt befejezték 4958 ház építését és elkezdték további 1916 ház építését. Ugyanezen idő alatt az ONCSA gazdasági tevékenységét lebonyolító közjóléti szövetkezetek 6732 hold földet juttattak tulajdonul, 14 832 holdat haszonbérletül. A szövetkezetek kölcsönképpen 2053 lovat, 9964 szarvasmarhát, 7546 sertést juttattak, különféle kertészeti, háziipari tevékenységet bonyolítottak le, 220 háziipari foglalkoztatót szerveztek, melyek 11 542 személyt foglalkoztattak. 1942-ben az ONCSA részt vett az egyértelműen fasiszta jellegű házasodási kölcsön folyósításában [amelyet gyermekekkel lehetett "törleszteni"/, és nyári napközi otthonokat szervezett. /.../

*

A háborus pusztítások következtében Magyarországon a nemzeti vagyon 45 %-a megsemmisült. Az ország lakásállományának több mint 10 %-a pusztult el. Az élelmiszertartalékokat részben nyugatra hurcolták, részben megsemmisültek. 1945-ben a lakosság napi kalóriaigényét az őstermelőknél 1820 kalóriára, a nem

őstermelőknél 1541 kalóriára csökkent. 1945-ben a lakosság 50 %-a sürgős ruha- és cipőpótlásra szorult. 100 000 ellátatlan, munkaképtelen és munkaképes koron túli személy, 250 000 gyógyszer és tápszert nélkülöző beteg és kb. 500 000 támogatásra szoruló hadigondozott és hazatérő ellátását kellett megoldani.⁵ A felszabadulást követő időkben tehát a szociálpolitikai feladatok egész sora várt megoldásra. Nézzük, hogyan bontakozott ki az új állam szociálpolitikai tevékenysége.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944. december 22.-én Debrecenben tartott ülésén felállította a Népjóléti Minisztériumot. /Az első miniszter Molnár Erik lett./ Főfelügyelete alá tartozott a szegényügy, a menekültügy, a hadifogságból és deportálásból hazatérők gondozása, a lakásügy, a társadalombiztosítás, a gyermekvédelem, a hadigondozás és az egészségügyi igazgatás egész területe.

A Népjóléti Minisztérium e feladatainak ellátására szociális szakszolgálatot szervezett. Az ország területét a szociális igazgatás szempontjából 6 kerületre osztották fel. A kerületek élén szociális főfelügyelő állt, a kerületeken belül a megyék, járások, városok szociálpolitikai feladatait szociális felügyelők és titkárok látták el. /27 felügyelő és 350 titkár volt ekkor./ A községekben a munkát részben megbízott egészségügyi védőnők, legtöbb esetben azonban társadalmi munkaerők végezték. Ez a szervezeti felépítés lényegében 1950-ig, az első tanács törvény életbe lépéséig változatlan maradt.

A szociális gondoskodás fejlődésében döntő jelentőségű volt a 6300/1945. M.E. sz. rendelet, amely a szociálpolitikát s ezzel a szociális gondoskodást is állami feladattá tette. A rendelet kimondta, hogy a jogszabályalkotás és államigazgatás egész területén érvényesíteni kell a szociálpolitikai szempontokat; gazdasági segítés, valamint szociális intézetek útján elő kell segíteni a dolgozó osztályok gazdasági viszonyainak emelését; intézményesen támogatni kell a társadalom szociális célú tevékenységét; végül, biztosítani kell a hatósági és társadalmi szociális tevékenység szakszerűségét, tervszerűségét és összhangját.

Az égető szociális problémák megoldásából a társadalmi szervezetek is kivették a részüket. Minden községben, városban és megyében megalakultak a Szociálpolitikai Tanácsok és Bizottságok, amelyek a társadalmi szervezetet /Nemzeti Segély, Magyar Nők Demokratikus Szövetsége, Magyar Vöröskereszt, Földmunkások és Kisbirtokosok Országos Szövetsége stb./ fogták össze. Ezek részt vettek az állandó és nyári napközi otthonok szervezésében, segélyakciók lebonyolításában, a szociális otthonok helyreállításában, a hadifogoly-szolgálatban és más fontos munkákban. Gyűjtési akciók indultak a háboru sújtotta lakosság támogatására /pl. a "Magyar Gyermekért" vagy a "Siess! Adj! Segits!" mozgalom./

A háboru utáni korszak szociálpolitikájának kiemelt feladatai a gyermekvédelem, az aggok, munkaképtelenek, betegek támogatása és a hadigondozás megszervezése voltak. A Magyar Kommunista Párt Központi Bizottságának a községpolitikai program elkészítéséhez 1946. június 24-én kiadott irányelvei is ezeket a feladatokat jelölték meg legfontosabbakként: "Helyes szociálpolitika csak intézményes lehet, és megoldása a népjóléti kormányzat feladata. Amíg azonban erre sor kerülhet, addig is az önkormányzatok elsőrendű feladata - és erre a községpolitikai programban is ki kell térni -, hogy az elaggott, elhagyott, munkaképtelen, beteg egyénekről és a gyermekekről gondoskodjanak. E teendőket fel kell venni a községpolitikai programba, de megvalósításuknak főként társadalmi úton kell megtörténnie. Az önkormányzatoknak be kell vonni szociálpolitikai munkájukba a társadalmi egyesületeket /Nemzeti Segély, MNDSZ/, azok működését összhangba kell hozni, és támogatni kell őket munkájukban. Szociálpolitikai feladat pl. étkeztetési akció, tejakció, felruházási akció létesítése, napközi otthonok, bölcsődék, óvodák, szegényházak alapítása."

Az elpusztult, illetve megrongálódott szegényházakat és szeretetotthonokat helyre kellett állítani. A 3 éves terv küszöbén 261 állami szegényház és szegényszoba /összesen mintegy 8000 ágy/ korszerűsítéséről és továbbfejlesztéséről kellett gondoskodni. A szociális intézetekben történő elhelyezés mellett sok ezer személy részesült különböző természetbeni és pénzbeli

segélyezésben, valamint szociális konyhai étkeztetésben. 1947-ben 150 szociális konyha működött, ahol közel 33 000 rászoruló-nak biztosítottak naponként főtt ételt.⁶

A felszabadulás utáni évek egyik legfontosabb problémáját a háboruból hazatérők és a háborus rokkantak gondozása jelentette. A hadigondozással kapcsolatos első kérdéseket az Ideiglenes Kormány 346/1945. M.E. sz. rendeletével szabályozta és intézkedett a hadigondozási díjak és hadisegélyek folyósításáról. A hadifogoly-gondozás munkáját a Népjóléti Minisztérium irányította, és abba valamennyi tömegszervezet, elsősorban az MNDSZ és a Vöröskereszt, valamint a pártok hadifogoly-szolgálat is bekapcsolódott. Az országban 26 pályaudvari étkeztető állomás gondoskodott az átutazók ételmezéséről, két átmeneti otthonban pedig 500-500 férőhellyel ideiglenes elhelyezést kaptak a lakás nélkül maradtak. A hazatérők a lakóhelyükön készpénz- és ruhasegélyben részesültek. A mezőgazdasági dolgozók, a kisiparosok és kiskereskedők, valamint az értelmiségiek részére kölcsönt folyósítottak.

1950 után a szociális igazgatás fejlődése megtorpant, sőt a későbbiekben munkája nagymértékben visszaesett. A tanácsrendszer bevezetésével a szociális igazgatás szervezete is átalakult, tulajdonképpen differenciálták az addig egységes szervezetet. Az első lépés a Népjóléti Minisztériumnak Egészségügyi Minisztériummá történő átszervezése volt. Ez az intézkedés nem pusztán névváltoztatást jelentett, hanem első megnyilvánulása annak a későbbi hibás szemléletnek, amely tagadta a szociális gondoskodás szükségességét. Ennek az álláspontnak a lényege - amely tulajdonképpen a társadalmi viszonyok akkor uralkodó szemantikusan, voluntarisztikusan felfogásából következett - az volt, hogy a munkanélküliség felszámolásával és a dolgozók életszínvonalának állandó javításával megszűnnek maguk a szociális problémák is, nem lesznek többé olyanok, akik a társadalom támogatására szorulnak.

A 283/1950./XII.10./M.T. sz. rendelet az egészségügyi miniszter feladatköréből az oktatásügyi miniszterébe helyezte át az óvodák szociális felügyeletét, a napközi otthonok igazgatá-

sát és felügyeletét, az állami gondozott gyermekekről való gondoskodást és az állami gyermekotthonok felügyeletét.

1951-ben azokat a szociális feladatokat, amelyek még az egészségügyi miniszterhez tartoztak, a belügyminiszter feladatkörébe utalták át.

Hamarosan bebizonyosodott azonban, hogy ez a megoldás nem megfelelő, hiszen a szociális gondoskodást semmiképpen nem lehet a rendészeti tevékenységekhez kapcsolni, ezért az lo67/1953./X.29./M.T. sz. határozat felállította az Országos Szociálpolitikai Központot. A Központ, mint a szociális igazgatás országos hatáskörű irányító szerve, az egészségügyi miniszter felügyelete alatt állt. A Központ látta el a szociális igazgatás főfelügyeletét, irányítását és ellenőrzését, a hadigondozás, a szociális otthonok és a hadirokkant otthonok főfelügyeletét, a vakokról és siketnémákról, a csökkent munkaképességűekről való gondoskodást, a szociális segélyezést, a nemzeti gondozottak ügyeit, a sokgyermekes anyák védelmét, az állami gyermekvédelem és a gyámügyi igazgatás főfelügyeletét, végül a külföldről hazatérőkről és a fasizmus üldözötteiről való gondoskodást.

Az átszervezések azonban folytatódtak: a kormány 2111/1954./IX.15./ sz. határozatával a gyámügyi igazgatást és gyermekvédelmet az oktatásügyi miniszter feladatkörébe utalta, majd a 2126/1954./IX.15./ sz. határozatával az Országos Szociálpolitikai Központot megszüntette és főosztályként változatlan feladatkörrel az Egészségügyi Minisztériumba olvasztotta be.

Természetesen a szociális igazgatás hasonló átszervezéseken esett át az alsóbb szinteken is; a főfelügyelet változásával együtt a tanácsoknál is hol önálló osztályként /csoportként/, hol más osztályokhoz kapcsolva működött. Az állandó változások nem segítették elő a szociális gondoskodás fejlődését, nem beszélve arról, hogy a személycserék - az átszervezések következtében - a más igazgatási területeken mutatkozó fluktuációt is felülmúlták.

A szociális igazgatás helyi szervei a már említett 2126/1954. kormányhatározat szerint a fővárosban, a megyékben és a megyei jogú városokban az egészségügyi osztályokon belül

szervezett szociálpolitikai csoportok voltak; a járásokban és városi kerületekben pedig a szociálpolitikai előadók. A községi tanácsok végrehajtó bizottságának apparátusában általában nem voltak szociálpolitikai előadók, ezt a tevékenységet vagy az igazgatási előadó, vagy a vb-titkár látta el.

A szociális gondoskodás - témánk szempontjából - két legfontosabb területe a szociális segélyezés és a szociális otthoni elhelyezés volt. Szociális segélyben azok a nyugdíjjal nem rendelkező idősek és munkaképtelenek részesültek, akiknek hozzátartozójuk nem volt vagy nem tudta őket eltartani. A segély mértéke rendkívül alacsony volt, rendszeresen vagy esetenként adhatták. Szociális otthonba olyan idősek és betegek kerültek, akik képtelenek voltak magukat ellátni.

A szociális segélyezés fejlődésében az 1960-as években következett be döntő változás. A 3/1961./VII.5./EüM. sz. rendelet vezette be a vakok és csökkentlátók rendszeres szociális segélyét. 1961-ben vakok rendszeres szociális segélyét 1383 fő kapott, havi 186 Ft összegben. A rendszeres szociális segélyezettek/ugyanebben az évben 25 427 fő/ellátása átlagosan havi 147 Ft volt. Rendkívüli segélyt ebben az évben közel 11 millió Ft összegben utaltak ki, étkezési segélyben 2360 személy részesült.⁷

A szociális otthonok állapotát mutatja, hogy 1962-ben 3825 felvételi kérelmet nem tudtak teljesíteni helyhiány miatt.⁸

Ezek az adatok hiven tükrözik, hogy mennyire elhanyagolt volt a szociális gondoskodás területe. Sem elegendő pénz, sem elegendő szociális intézmény, sem megfelelően képzett szakemberek nem álltak rendelkezésre. Ezt a lemaradást mind a mai napig nem sikerült teljesen behozni.

A szociális segély jogosultsági feltételeinek zürzavarában, amely tulajdonképpen abból fakadt, hogy a felszabadulás óta nem szabályozták ezt a területet, végülis az egészségügyi miniszter 38/1963./Eü.K.23./ sz. utasítása teremtett rendet.

A jogszabály szerint rendszeres szociális segélyben azok részesülhetnek, akik 18. életévüket betöltötték, munkaképtelenek, létfenntartásukat biztosító vagyonuk nincs, keresetük nem

éri el a rendszeres teljes összegű szociális segély összegét, eltartásukról tartásra köteles és képes hozzátartozójuk nem gondoskodik. Munkaképtelennek tekinti az utasítás a 65. életévét betöltött nőt és a 70. életévét betöltött férfit, valamint azt, akinek munkaképessége olyan mértékben csökkent, hogy létfenntartását többé nem képes biztosítani.

A rendszeres szociális segély havi összegét a jogszabály 250 Ft-ban állapította meg; ha a segélyezett háztartásában általa eltartott személy él, az kiegészítő segélyt kaphat, melynek havi összege 150 Ft.

Tartásra képesnek tekintendő az a hozzátartozó, akinek egy főre jutó jövedelme a 400 Ft-ot meghaladja. Ha a hozzátartozó tartási kötelezettségét nem teljesíti annak ellenére, hogy erre képes lenne, lehetőség van segély ideiglenes megállapítására. A határozott időre folyósított segéllyel a határidő lejárta előtt a segélyezettnek kell kérnie a segély további folyósítását még akkor is, ha körülményeiben nem történt változás. Ez azért is felesleges és bürokratikus előírás, mivel az ideiglenesen megállapított segéllyel a segélyt megállapító szervnek a tartási kötelezettségét elmulasztó személyt fel kell szólítania a tartás teljesítésére, s ha ez eredménytelen, pert is indíthat a kötelezettség érvényesítésére. Tehát a segélyt megállapító szervnek akkor is tudnia kell arról, hogy történt-e a segély feltételeit érintő változás a segélyezett életében, ha a segélyezett külön beadványban nem igazolja az ellenkezőjét.

A jogszabály taxatív módon felsorolja azokat a személyeket és szerveket, akik, illetve amelyek valamely személy szociális segélyben részesítését kezdeményezhetik. Ezek: maga a segélyre szoruló személy, a tartásra köteles hozzátartozó, tanács- tag, a tanács egészségügyi és szociálpolitikai állandó bizottsága, a tanács vb. egészségügyi szerve, és a szociális gondozásban közreműködő társadalmi szerv vagy aktiva. A rendelkezés ily módon - feleslegesen - korlátozta azoknak a körét, akik segélyezési eljárást kezdeményezhetnek, hiszen pl. adott esetben egy szomszéd jobban ismerheti a mellette lakót és gyorsabban is segíthet neki, ha az erre rászorul.

A felszabadulást követő időszak szociális segélyezését 1968-ig - az új szabályok megalkotásáig - a következő adatok jellemzik. /1. táblázat/

Tehát az 1958 és 1968 közötti 10 évben a rendszeres segélyben részesülők száma 54 %-kal nőtt, az egy főre jutó segély-átlag csaknem kétszeresére, a kifizetett összeg pedig közel háromszorosára emelkedett.

A szociális segélyezési jog szabályozásának legfőbb fogyatékosága - és ezen a 2/1969./V.4./ és 4/1968./VII.12./EÜM. számú rendeletek és a végrehajtásuk tárgyában kiadott 23/1969./Eü.K.9./ és 37/1968./Eü.K.14./EÜM. számú utasítások sem változtattak - az, hogy a szociális segélyeket a hatóságok csak költségvetési keretük erejéig kötelesek folyósítani, tehát a jogosultsági feltételek megléte esetén is előfordulhat /és elő is fordul/, hogy valaki pénzügyi fedezet hiányában nem részesülhet segélyben. Ez azt az ellentmondást szüli, hogy törést szenved a szociális gondoskodást állami feladattá nyilvánító elv: sokan /1974-ben a statisztikai adatok szerint 1183 fő/ nem kaphatnak szociális ellátást pusztán amiatt, mert a lakóhelyük szerint illetékes tanács - különböző okok miatt - nem rendelkezik elegendő anyagi fedezettel.

A pénzügyi lehetőségek szűkössége egyben ok és okozat. A törvényhozók erre hivatkoznak, ha meg akarják indokolni a szociális segélyezés szelektív rendszerének létjogosultságát. A fenti rendelkezések szerint ugyanis csak az részesülhet rendszeres szociális segélyben, aki megfelel a következő feltételeknek:

- 18. életévét betöltötte, munkaképtelen, illetőleg rokkant;
- létfenntartását biztosító vagyona nincs, keresete vagy jövedelme nem éri el a rendszeres teljes összegű szociális segély értékhatárát; és
- eltartásáról tartásra köteles és képes házas társ, rokon, vagy más személy nem gondoskodik.

Munkaképtelennek tekinti a jogszabály egészségi állapotára tekintet nélkül azt a nőt, aki 65., illetőleg azt a férfit,

1. táblázat

A rendszeres szociális segélyek alakulása
1956-1968 között

Év	Felhasznált összeg /Ft/	Segélyezettek száma /fő/	Egy főre jutó átlag /Ft/
1956	16 194 399	17 256	87
1958	26 457 340	18 792	117
1959	31 989 927	22 545	118
1960	40 055 089	23 312	143
1961	44 484 417	25 427	145
1962	47 583 888	26 145	152
1963	53 873 508	28 281	153
1964	61 263 495	27 902	183
1965	62 808 768	27 671	189
1966	65 664 703	27 979	195
1967	74 028 656	28 606	216
1968	79 209 888	29 077	227

Forrás: Az Egészségügyi Minisztériumban "A szociális gondoskodás főbb feladatai" címmel 1969-ben készült tanulmány. Az 1957-es statisztikai adatok hiányoznak.

aki 70. életévét betöltötte, rokkantnak pedig azt, aki munkaképességét legalább 67 %-ban elvesztette.

A felsorolt feltételek fennállása esetén is csak akkor lehet a szociális segélyt megállapítani, ha a kérelmező rehabilitáció alá nem vonható, illetve részére nem biztosítható olyan munka, amelynek alapján létfenntartásáról gondoskodni tud.

Látjuk tehát, hogy a jogosultsági feltételek lényegesen nem módosultak az 1963-as utasításhoz képest. Kisebb jelentőségű változást jelent, hogy a jogalkotók meghatározták azt, ki tekinthető rokkantnak. Ezzel tulajdonképpen szűkítették a jogosultak körét, hiszen korábban a munkaképesség 67 %-os csökkenése helyett a "munkaképessége oly mértékben csökkent, hogy létfenntartását nem képes biztosítani" kitétel szerepelt, amely sokkal inkább alkalmas volt a kérelmező személyi körülményeinek figyelembevételére, annál is inkább, mert pl. egy 60 és egy 67 %-os munkaképesség-csökkenés között a különbség az orvosi elbírálás szempontjából elenyésző, viszont a szociális segély megállapításánál döntő jelentőségű.

Az új szabályozás egy vonatkozásban lépett előre: a teljes összegű rendszeres szociális segély felső értékhatárát a munkaviszonyon alapuló özvegyi nyugdíj minimumában szabta meg /a kiegészítő segélyét pedig annak 50 %-ában/. A rendelkezés előnye, hogy a nyugdíjak rendezésére, összegük emelésére hozott intézkedések most már a szociális segélyezettekre is vonatkoznak, hátránya viszont, hogy az alacsony nyugdíjak és járadékok összegéhez való igazodás akadályozza a szociális segély jelentősebb emelését.

Feloldotta a rendelet azt a korábbi korlátozást is, amely megszabta a szociális segély megállapítását kezdeményezhetők körét. Ma már - helyesen - szociális segélyezési eljárást az érdekelt személyen kívül bármely állami vagy társadalmi szerv és állampolgár indítványozhat. A rendelkezések továbbra is fenn tartják a rész- és kiegészítő segélyek konstrukcióját, sőt az Egészségügyi Minisztérium 90.615/1970. számú irányelve szabályozta a tsz. öregségi, munkaképtelenségi és özvegyi járadékok rendszeres szociális segéllyel történő kiegészítését is. A va-

kok rendszeres szociális segélyére lényegében ugyanezek a szabályok vonatkoznak, azzal az eltéréssel, hogy vannak az tekinthető, aki látását a Maschke táblázat szerint 96 %-ban elvesztette.

A bemutatott rendelkezések tehát szigoruan körülírt körülmények között és csak a feltételek együttes megvalósulása esetén teszik lehetővé a szociális segély megállapítását /sőt a munkaképtelenség és rokkantság életkorban, illetve a munkaképesség csökkenésének százalékaiban történő meghatározása még tovább szűkíti a segélyben részesíthetők körét/, ehhez járul a pénzügyi korlátozás fenntartása is, és ez a két tényező már önmagában is elegendő magyarázat arra, ami a bemutatott statisztikai adatokból is kiolvasható: a szociális segélyezettnek alacsony számára és az eltelt időszak csekély növekedési ütemére.

A rendkívüli szociális segély konstrukciója megegyezik a rendszeres szociális segélyével, tehát ezen a címen is csak a rendelkezésre álló költségvetési keret vehető igénybe. Az a 18. életévét betöltött személy "részesíthető ilyen segélyben, aki valamilyen rendkívüli körülmény folytán - saját hibáján kívül - átmenetileg nehéz anyagi helyzetbe került, emiatt létfenntartása veszélyeztetve van, és helyzetének megjavítása más módon nem biztosítható". E feltételek megvalósulása esetén sem részesülhet azonban rendkívüli segélyben az, aki valamilyen jogcímen más forrásból /vállalat, szövetkezet, tsz. stb./ rendkívüli anyagi támogatásra jogosult. Ebben az esetben az eljárás a következő: az illetékes tanácsi szervezetnek a kérelmet 8 napon belül át kell küldeniük a támogatás juttatására jogosult szervhez, és "az egészségügyi szakigazgatási szervezetnek szükség esetén minden támogatást meg kell adniuk a jogosultság feltételeinek igazolásához".

Még szerencse, hogy a gyakorlatban nem mindenütt tartják be az eljárásnak ezeket a kacsaringóit, különben a rendkívüli szociális segélyezés célját hiúsítanák meg, mivel gyakran éppen a sürgős esetekben nem tudnának segíteni. A rendkívüli segélyezettnek között jelentős a sokgyermekes családok száma, amelyek, tekintettel arra, hogy a családfő, illetve valamelyik családtag aktív dolgozó, a munkahelytől vagy a szakszervezettől is joga-

sultak segélyre; ez azonban nem gátolta meg az illetékes tanácsai szervet abban, hogy az amugyis alacsony, legfeljebb 500 Ft-os segélyt kiutalják a támogatásra szoruló családoknak.

Véleményem szerint mind a rendszeres, mind a rendkívüli segély szelektivitásának és az eljárás körülményességének oka nemcsak az anyagi eszközök szűkössége, hanem az a be nem vallott szándék is, nehogy "érdemtelenül", vagy - ami talán nagyobb bűn - esetleg több szervtől is kaphasson valaki segélyt.

Tapasztalhattuk, hogy a szociális segélyezés vizsgálatánál újból és újból beleütközünk abba a legfőbb érvbe, hogy az alacsony költségvetési keretek akadályozzák meg a szociális segélyezés érdemi fejlesztését. Érdemes lenne külön vizsgálat keretében foglalkozni azzal, hogy milyen tényezők határozzák meg a tanácsok költségvetésének nagyságát, milyen fejlesztési politika érvényesül az állami támogatások, preferenciák elosztásakor, hogy pl. mennyire veszik figyelembe a szociális gondoskodás költségvetésének összeállításakor az ország különböző szociális ellátottságu területeinek szükségleteit, és nem utolsósorban érdemes lenne alapos elemzés alá vonni a tanácsok gazdálkodási tevékenységét is.

Ezeknek a kérdéseknek a feltárására jelen tanulmány keretében nem volt mód, csupán a rendelkezésre álló statisztikai adatok és Somogy megyében végzett adatgyűjtés alapján kísérelhetünk meg néhány problémát bemutatni.

1973-ban a különböző címeken folyósított rendszeres és eseti segélyek együttes költségei a következőképpen alakultak:⁹

módosított előirányzat	1973-ban:	257 924 millió Ft
ebből felhasználás	1973-ban:	249 195 millió Ft
fel nem használt költség összesen:		8 729 millió Ft

A felhasználás a módosított előirányzathoz képest csak Komárom megyében és Szeged városban 100 %-os, az országos átlag csak 96,7 % volt. Átlag alatti felhasználás jellemzi Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér, Heves, Nógrád, Somogy, Szolnok és Tolna megyéket, valamint Budapestet, legtöbb maradvány Baranya megyében volt.

A statisztikai adatokból az is kiderül, hogy a fel nem használt összeg fele, több mint 4 millió Ft-os maradvány a rendszeres szociális segélyezés költséghelyen mutatkozik, ami azért is megdöbbentő, mivel ebben az évben 1564 fő várakozott pénzügyi fedezet hiányában rendszeres szociális segélyre.

Nézzük meg közelebbről egy konkrét példán, hogyan is alakul a szociális gondoskodás költségvetése.

Somogy megyében 1973-ban a szociális gondoskodásra előirányzott összeg 8917 millió Ft volt, ebből nem használtak fel 416 ezer Ft-ot. Figyelemreméltó a községek és városok maradványainak összehasonlítása: a községekben összesen 287 000 Ft-ot, a városokban pedig 22 000 Ft-ot nem használtak fel. Somogy megye 248 községéből 108 a költségvetési beszámolásra kötelezett közös tanácsú község, illetve nagyközség, így egy községre átlagosan évi 2660 Ft maradvány jut. Ez önmagában jelentéktelen összegnek tűnik, és a decentralizált költségvetési gazdálkodás következményének tudhatnánk be, de ekkora összeg elegendő lenne pl. 2 tsz-járadékos részsegélyének egy évi költségére, nem beszélve arról, hogy rendkívüli segélyként is ki lehetne osztani. Továbbá, ha figyelembe vesszük, hogy a megye egészségügyi szakigazgatási szerve által végzett felmérés szerint mintegy 600 fő szociális segélyben részesítése megoldatlan és ezeknek több mint a fele tsz-járadékos, akkor már nem is olyan jelentéktelen ez az összeg. Természetesen az egyszerű számtani átlag nem mutat hü képet, hiszen a községek egy részében nincs, vagy csak 100-200 Ft-nyi a maradvány, másutt viszont annál nagyobb a fel nem használt összeg.

A maradványok is jelzik, hogy a szociális segélyezési munkának számos fogyatékosága van. A szűkös pénzügyi lehetőségek párosulnak a szociális segélyezés intézményrendszerének hiányosságával, de a személyi feltételek sem biztosítottak, mivel nincs elegendő szakember sem ezen a területen.

A problémák egy része onnan ered, hogy a szociális gondoskodás sokáig az államigazgatási tevékenység "mostohagyermek" volt, a segélyezés szinte behozhatatlanul alacsony szintről indult, az átszervezések és racionalizálások következtében nem

alakult ki ezen a területen olyan "törzsgárda", amely - az ilyen jellegű képzés hiányát ellensúlyozva - kellő hozzáértéssel végezte, illetve irányította volna ezt a munkát.

Mint láttuk, a szociális gondoskodás intézményrendszere 1954-et követően nyerte el végleges formáját. A fővárosban, megyékben és megyei jogú városokban az egészségügyi osztály keretén belül szociálpolitikai csoportok, a járásokban szociálpolitikai ügyintézők végezték a szociális gondoskodás hatósági munkáját. Ezen a helyzeten az 1971-ben hozott új tanács törvény változtatott, amikor is a hatósági munka elsőfoku szervévé a községi, városi és városi kerületi szakigazgatási szerveket tette. Ez az intézkedés a tanácsok önállóságát és érdekképviseleti tevékenységét szándékozta fokozni, de a szükséges személyi és tárgyi feltételek hiánya miatt hátrányosan hatott a szociális gondoskodás terén. A községekben ugyanis 1-1 előadó kapcsolt munkakörben, vagy ha ezt sem lehetett megoldani, akkor a vb-titkár foglalkozik többek között a szociális ügyekkel is, amelyek többnyire háttérbe szorulnak egyéb feladatai mellett. Ezen nem is lehet csodálkozni, hiszen - és ez is részben a "mult öröksége" - a szociális munka jelentőségét csak az utóbbi időkben kezdik felismerni, ráadásul ez a munka jellegéből fakadóan - nem lehet az íróasztal mellett végezni, ismerni kell a szociális gondozásban részesülők életkörülményeit, állandóan figyelemmel kell kíséreni problémáikat - teljes embert kíván, aki a szükséges szakmai ismeretek mellett - amelyek nem merülnek ki pusztán a jogszabályok ismeretében - szervezőkészséggel, rugalmassággal, az emberi problémák iránti fogékonysággal stb. is rendelkezik. Égetően nagy szükség lenne képzett szociális előadókra a községekben, hiszen az ő munkájuktól függ az adott terület szociális problémáinak feltárása és megoldása, csak az ő hozzáértésükkel lehetne valamelyest ellensúlyozni az anyagi eszközök szűkös voltát.

A felsorolt okok miatt a szociális segélyezési munka a legtöbb községben a beadott kérelmek ügyintézésén alapul, a szociális munkát végző dolgozónak - aki emellett igazgatási tevékenységgel, adóügyekkel, gyámügyekkel is foglalkozik - nem áll módjában, még ha érzi is a fontosságát, hogy a hozzá tarto-

zó terület lakosait végiglátogassa, megismerkedjen problémáikkal, megfelelő segítséget nyújtson, holott a szociális munka ma már elképzelhetetlen érdekképviseleti-felvilágosító tevékenység nélkül.

Mindezek következtében nem fejlődött még ki a szociális gondoskodás megelőző-feltáró jellege, eddig a helyi tanácsoknak csak kis része végzett felméréseket a lakosság életkörülményeiről, helyzetéről, a támogatásra szorulókról. A szükséges információ hiányának aztán az a következménye, hogy a segélyezési szükséglet rejtve marad, a tervezett költségvetési összeg elmarad a valós igényektől, és a felhasználásban vagy jelentős maradványok keletkeznek, vagy a pénzügyi keret kimerülése miatt el kell utasítani a segélyre jogosultak kérelmét.

Ez a probléma összefügg a tanácsi gazdálkodás kérdéseivel is. Ezen a téren az tapasztalható, hogy jóllehet az új tanáctörvény bevezette a tanácsok önálló gazdálkodását, a községek nem élnek ezzel megfelelő mértékben, így pl. sok helyütt a szociális gondoskodás költségvetésének tervezésekor a központosított keretgazdálkodásból örökölt költségvetést tekintik mérvadónak. Ennek aztán egyrészt az a következménye, hogy ahol az átlagosnál nagyobbak a szociális problémák /esetleg éppen a gondos kutatómunka következtében ugrottak fel az igények/, a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök kevésnek bizonyulnak, és ha saját bevételi forrásaikból sem igyekeznek - vagy nem tudják - ezeket kielégíteni, akkor megnövekszik a teljesíthetetlen kérelmek száma. Másrészt ahol nincs annyi segélyre jelentkező, vagy csak nem tudnak róla, ott maradványok keletkeznek, és fel sem merül, hogy pl. rendkívüli segélyként osszák ki, vagy más formában szociális célokra használják fel ezt az összeget, inkább tartalékolják a következő évre, mert ez "biztonságosabb", vagy átcsoportosítják más célokra.

Somogy megyei tanulmányutam során igyekeztem a tanácsi gazdálkodás jelzett problémáit a gyakorlatban is megismerni. Ez azonban egyáltalán nem könnyű feladat, mivel pl. a maradványok felhalmozódása rávilágíthat a szociális gondoskodásért felelős ügyintéző szakmai munkájának hiányosságaira vagy a szociális problémák iránti teljes érzéketlenségre.

Az egyik községben pl. a következőt tapasztaltam. A község 1973-ban 87 000 Ft-ot fordított szociális segélyezésre. Az 1974. évi költségvetési terv előkészítésénél a szociális ügyintéző a pénzügyi fedezet emelését indítványozta, mivel felmérése szerint 18 személy rendszeres szociális segélyben részesítésére lenne szükség, nem beszélve a rendkívüli segélyre szorulóknak nagy számáról /a faluban magas a cigány lakosság száma, nagy részük telepen él/. A tanács költségvetési csoportjának vezetője azonban nem vette figyelembe az ügyintéző javaslatát, sőt az előző évi 87 000 Ft helyett csak 83 000 Ft-ot irányzott elő erre a célra, "takarékosagra" hivatkozva. Igaz, hogy a szociális ügyintéző elmondása szerint ezt a magasabb összeget a járás vagy a megye ugyis kihuzta volna. A probléma végülis részben úgy oldódott meg, hogy saját bevételből 5000 Ft-ot átcsoportosítottak a szociális gondoskodás költségé helyére, ez az összeg azonban csak az eddigi segélyezés szintentartását biztosítja, újabb személyeket nem tudnak a segélyezésbe bevonni.

A megváltozott szervezeti keretek között a megyei-járási szakigazgatási szerveknek az irányítás-ellenőrzés-koordinálás feladatai jutnak. De ezen a téren sem sokkal jobb a helyzet, mint a községeknél. Az apparátus átszervezése után a járások jelentős részében nincs önálló szociálpolitikai ügyintéző. Amennyire elképzelhetetlen a községekben eredményes szociális munka végzése kapcsolt munkakörben, még fokozottabban igaz ez egy járás esetében, ahol egyrészt jóval nagyobb terület lakosságának szociális problémáit kell ismerni és megoldani, másrészt éppen a járási ügyintézők feladata lenne, hogy a hozzájuk tartozó községek ténylegesen is a szociális munka bázisává váljanak, hogy tevékenységük nem csupán a beadványok intézésében merüljön ki.

A szociális gondoskodás amúgy sem rózsás helyzetét tovább súlyosbítja, hogy sem a megyei, sem a járási szakigazgatási szerveknél nem készítik a szociális gondoskodás, a szociális segélyezés fejlesztésére, a szociális munka szervezeti feltételeinek megteremtésére, a terület szociális feszültségeinek megoldására közép- vagy hosszú távú terveket, amelyek tartalmazzák az igényeket és a kielégítésükhöz szükséges központi és he-

lyi erőforrásokat, intézkedéseket. A felettes szervek feladata lenne továbbá a helyi tanácsok s más állami és társadalmi szervek szociális tevékenységének koordinálása is, amivel elősegíthetnék a szétaprózott eszközök, sokszor párhuzamos tevékenységek összhangjának megteremtését, közös szociális intézmények létrehozását, egyben a társadalmi szervek és aktívák bevonásával az eddigi inkább kampányszerű mozgalmak helyett megteremthetnék a községekben a szociális munka bázisát.

A szociális segélyezés intézményrendszerének legfőbb problémáit összefoglalva megállapíthatjuk, hogy jóllehet a segélyezés szervezeti keretei eléggé merevek, a személyi feltételek nem biztosítottak megfelelően, a rendelkezésre álló pénzügyi keretek szűkösek, a jogszabályok és központi irányelvek számos kérdést nem rendeznek kielégítően, ennek ellenére, vagy talán éppen emiatt, a tanácsi önállóságból adódó lehetőségeket, az adott viszonyok közötti feltételeket sem használják ki a tanácsok, nagyon kevés helyen találkozhatunk önálló kezdeményezésekkel, amelyekkel pedig jelentősen enyhíthetnék a lakosság szociális problémáit.

Jegyzetek

- 1 Lásd részletesebben Csorna Kálmán: A szegénygondozás Budapesten. Statisztikai Közlemények, 1932. 62. évf. 1.sz.
- 2 Lásd Csorna Kálmán: i.m.
- 3 Dr. Martonyi János: A magyar szociális igazgatás félévszázados fejlődése. Budapest 1942.
- 4 Kádár Levente: Nép- és családvédelem az 1940-1942. évben. Budapest 1943. 137. old.
- 5 Az adatok forrása Csizmadia Andor: Az általános szociálpolitikai tevékenység /szociális gondoskodás/ története és elvi kérdései. Budapest 1960.
- 6 Uo.
- 7 Egészségügyi Minisztérium 1961. évi Statisztikai Jelentése.

- 8 Az adatokat ismerteti Csizmadia Andor: i.m.
- 9 EüM. Információs Évkönyv 1973.

1-12. Telje

SZOCIÁLIS SZAKSZOLGÁLAT

A MAGYAR NÉPJÖLÉTI MINISZTERIUM I/1. ÁLTALÁNOS SZOCIÁLIS IGAZGATÁSI OSZTÁLYÁNAK

I:SZÁMÚ KÖRLEVELE

1947. JANUÁR – FEBRUÁR HÓ

A hároméves gazdasági terv

DR UJHELYI SZILÁRD

miniszteri osztályfőnök, a szociálpolitikai főcsoport vezetője

A rombadöntött ország újjáépítése kemény próbára teszi a magyarság öntudatát és életerejét. Nagyobb feladatokat mostohább körülmények között kevés népnek kellett megoldania. A nemzet politikai szervezete, gazdasági és társadalmi berendezése egyszerre áll átszervezés alatt, ugyanakkor, amikor minden téren súlyos küzdelmet kell folytatni a mindennapi élet elemi feltételeinek megermentéséért.

Politikai téren a demokratikus intézmények megszilárdítása és fejlesztése, gazdasági téren a kapitalista és feudális kizsákmányolás minden formájának végleges felszámolása, társadalmi téren a felszabadított népi erők sorsintéző szerephezjuttatása a demokrácia életkeretei között — ezek az újjáépítés alapvető fontosságú feladatai. Vállalásuk és maradéktalan megvalósításuk létkérdése a magyarságnak.

Az összeomlás óta eltelt két esztendő alatt nagy utat tettünk. A köztársasági államforma felvétele, a földreform végrehajtása és az értékálló pénz biztosítása ennek a nehéz útnak legjelentősebb állomásai. Most a Magyar Kommunista Párt hároméves tervet dolgozott ki az ország gazdasági újjáépítésére. A terv pénzügyi keretei felölelik az államélet egész közigazgatási, gazdasági, szociális és kulturális feladatkörét és a jövő kialakítására vonatkozó megoldásai egyetemes szempontok alapján érvényesítik a haladó élet természetes követelményeit.

A hároméves tervnek s ezzel egyidejűen az állami költségvetésnek, a népjóléti minisztérium és a törvényhatóságok költségvetéseinek beható ismertetése szervesen szolgálja a Szociális Szakszolgálat rendeltetésszerű feladatát: az élet minden területén a tények talaján állva végezni azt a felelősségteljes szolgálatot, amelynek keretében nem szűnhet meg egyetlen pillanatra sem a munka a szociálpolitikai elvek, célok és feladatok elméleti tisztázásra, a szociális gondoskodás módszereinek állandó javítására és a szociális országépítés céljainak megvalósításához minden építő erő mozgósítására.

Amikor a következő lapokon a tervnek a népjóléti minisztérium munkakörére vonatkozó részét ismertetem, a szociális szolgálat dolgozóit ismerős területen fogom vezetni. Mai munkájuk mai feladataival fognak találkozni, kiegészítve azzal, ami ezt a munkát tudatosabbá és eredményesebbé teheti: a fejlődés irányának megismerésével.

A JÖVEDELEM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKA TÁVLATI KONCEPCIONÁLIS KÉRDÉSEI

Összefoglaló tanulmány

/Részlet/^x

I. A jövedelem- és szociálpolitika távlati célkitűzései, fejlesztési kritériumai és néhány makroökonómiai összefüggése

A távlati jövedelem- és szociálpolitikai koncepció kialakításánál a két világrendszer között folyó gazdasági verseny követelményeiből indultunk ki, abból ti., hogy a jövedelmek és a lakosság életkörülményeinek javulása tartson lépést a hozzánk hasonló fejlettségű tőkés országokban előreláthatóan bekövetkező fejlődéssel, azaz az országok gazdasági fejlettségének rangsorában elfoglalt helyünket javítsuk, de legalábbis tartsuk meg. Ez a követelmény erőteljes fejlesztési igényeket támaszt az egész népgazdasággal és az életszínvonal növelésével szemben, mert az elkövetkezendő 15 évre gyorsabb ütemű és társadalmilag egészségesebb strukturájú fejlődést irányoz elő, mint amilyen az elmúlt időszak bármelyik hosszabb periódusában megvalósult. E fejlődésnek - jelenlegi számítások és becslések szerint - a nemzeti jövedelem 5,6-6,2 %-os évi növekedése tesz eleget, ami a fogyasztás és felhalmozás arányának változatlanóságát, illetve a továbbiakban még részletezett egyéb "egyszerűsítő" feltételeket figyelembe véve a lakosság összes jövedelmének azonos emelkedési ütemét implikálja. A verseny sarkalatos pontjának tekintjük ugyanakkor azt is, hogy a jövedelmek viszonylag gyors növe-

^x A Jövedelem- és Szociálpolitikai Távlati Tervezési Munkacsoport Munkaerő- és Életszínvonal Bizottságának 1971. évi munkaanyaga. - Az összefoglaló jelentést készítette Gadó Ottó vezetésével Boldoczki Jánosné, Frigyes Ervin és Magyar Béláné.

kedési üteme mellett a tágabb értelemben vett társadalmi és a rétegszempontok is megfelelő mértékben érvényesüljenek. Nem engedhető meg ugyanis, hogy a szocializmusnak az elosztás jellege terén megnyilvánuló előnyei elsorvadjanak, és így a jövedelmek növelésére és az életszínvonal emelésére tett komoly erőfeszítések ellenére káros, társadalmi rendszerünk lényegétől idegen egyenlőtlenségek alakulhassanak ki.

A szocialista fogyasztás modelljéről, a tervidőszak végére kialakuló életmód-normatívákról még folynak a viták és kutatások, úgy véljük azonban, hogy egyértelműen leszögezhető: 1985-ben Magyarországon csak olyan jövedelem- és szociálpolitikai koncepció érvényesülhet, amely lehetetlenné teszi, hogy szélesebb néprétegek jóval a társadalmi minimum alatt éljenek. A tervkoncepcióban vázolt alapvető fejlesztési célkitűzések ellenére természetesen 1985-ben még mindig lesznek olyanok, akik az akkori un. "társadalmi minimum", azaz a társadalom által elismert minimális szükségletkielégítési színvonal alatt élnek. Egyértelműen leszögezhető azonban, hogy a későbbiekben még részletesebben vázolt jövedelem- és szociálpolitikai fejlesztési elképzelések /minimális bér, nyugdíj, családi pótlék stb./, illetve a személyre szóló szociálpolitikának a mainál sokkal határozottabb anyagi megalapozása és érvényesítése következtében a mai értelemben vett "szegénység" megszűnik.

A jövedelem- és szociálpolitikával szemben támasztott további követelmény: nem engedhető meg, hogy a lakosság bármely rétege tartósan kimaradjon a társadalmi-gazdasági fejlődés áramából. Ez csak abban az esetben válhat valóra, ha a jövedelemnövekedés hosszabb távon állandó, és szubjektíve érzékelhetően érinti a lakosság minden rétegét /csoportját/.

A jövedelem- és szociálpolitika alapvető célja és funkciója az, hogy egyidejűleg juttassa érvényre egyrészt az ösztönző, produktív, másrészt az un. jóléti hatást. Ez azt jelenti, hogy úgy kell eleget tenni a helyesen értelmezett munka szerinti elosztás elvének, hogy az alapvető szociálpolitikai szempontok ne szenvedjenek sérelmet.

Ezek az alapelvek a távlati tervidőszak egészében, de különösen annak egyes szakaszaiban csak "kompromisszumként" - a fejlesztési célkitűzések állandó újraértékelése és rangsorolása mellett - érvényesülhetnek.

Egyértelműen leszögezhető azonban, hogy olyan jövedelem- és szociálpolitikai stratégiát kell kialakítani, amely mind az anyagi ösztönzést /ti. a munkabérek megfelelő növelését és differenciálását/, mind pedig a társadalmi rendszerünkől idegen egyenlőtlenségek csökkentését biztosítja. A jövedelem- és szociálpolitika tényleges célja a távlati időszakban - véleményünk szerint - csakis az lehet, hogy a keresetek differenciáltságát /legalább abszolút/ növelve, a családi jövedelmek szóródását olyan módon csökkentse, hogy a társadalom az eddiginél jóval nagyobb részt vállaljon a már vagy még társadalmilag munkaerőnek nem számító személyek létfenntartási költségeiből.

Az oktatás, egészségügy jelenlegi "ingyenességét" továbbra is fenntartandónak tartjuk. Véleményünk szerint csak a juttatások ilyen formája biztosíthatja, hogy ezek az elsődlegesen kielégítendő szükségletek a társadalmi preferenciáknak megfelelően nyerjenek kielégítést. Ezért e juttatások mértékének és a juttatás módjának elbírálásánál nem is helyes par excellence jövedelempolitikai szempontokból kiindulni.

Ez a jövedelempolitikai stratégia az elosztás szükségletek szerinti formái szerepének kidomborításával nem csökkenti, hanem a családok, az egyes emberek életmódjában is érvényesíti a munka szerinti elosztás elvének hatását.

Mindezen megfontolás alapján az a meggyőződésünk alakult ki, hogy az ösztönzési és szociálpolitikai indítású koncepciók közötti - korábban kiéleződött - viták meddők, mert a gazdasági és társadalmi fejlődésnek e két oldala csak erőszakosan választható el egymástól.

Alátámasztja ezt a meggondolást az is, hogy a gazdálkodó szerveknél ténylegesen csak akkor érvényesülhetnek az ösztönzési szempontok, ha az alapvető szociálpolitikai feladatokat központilag, kormányzati intézkedésekkel oldjuk meg.

A SZOCIÁLIS SEGÉLYEZÉSI RENDSZER TOVÁBBFEJLESZTÉSE^x

A szociális segélyezés jelenleg a felnőttvédelmi szociális gondoskodás feladatkörébe tartozik, mivel nyilvánvaló, hogy a magatehetetlen, idős, vagy valamely más ok következtében saját létfenntartásukat biztosítani nem tudó személyek problémáit önmagában sem az anyagi támogatás, sem a természetben nyújtott különféle gondozási formák nem oldják meg, csak összehangolt intézkedések sorozata képes az ilyen személyek sorsában rejlő társadalmi hátrányok ellensúlyozására.

A szociális segélyezés mai formájában 1969-ben nyert részletes jogi szabályozást. Az eltelt időszak alatt figyelemreméltó eredmények születtek. 1965-1974 között a teljes összegű szociális segélyben részesülők száma 20 %-kal, a rendszeres teljes összegű szociális segélyek összegének havi átlaga 124 %-kal nőtt. Számos újfajta segélyezési forma került bevezetésre, így a vaksági segélyek, a csökkent munkaképességűek átmeneti segélye és rendszeres szociális járadéka, a tsz-tagok öregségi-munkaképtelenségi, illetve özvegyi járadékában részesülők részösszegű segélye stb.

A jelentős eredmények ellenére a lakosság életszinvonálában, jövedelmi viszonyaiban a hatvanas évek óta beállott változások következtében ma már szükségessé vált a szociális segélyezési rendszer továbbfejlesztése, az új feltételekhez történő adaptálása.

Az előrelépés módját, mértékét illetően többféle elképzelés merült fel.

A legradikálisabb megoldás egy olyan rendszer kiépítésétől várható, mely minden olyan személynek, aki létfenntartását

^x A Munkaügyi Minisztérium által kidolgozott Szociálpolitikai koncepciótervezet munkaanyagából. /1974/

biztosítani nem tudja, saját jövedelemmel nem rendelkezik, biztosítaná mindenkor a társadalmilag elfogadott létminimumot, azok a személyek pedig, akik ugyan rendelkeznek saját jövedelemmel, de ez önmaguk és családjuk eltartására nem elegendő, valamilyen kiegészítő segély formájában kapnák meg a társadalmilag elfogadott létminimumhoz szükséges összeget. Ennél a megoldásnál a rendkívüli szociális segélyek jelentősége erősen megnövekedne, ugyanis mindazok a személyek, csoportok, akiknek életében valamely jelentős anyagi terhekkel járó esemény következik be, olyan összegű egyszeri segélyt kapnának, amely alkalmas az ilyen események életszínvonal-csökkentő hatásának ellensúlyozására.

Ennek a rendszernek a célja tulajdonképpen az, hogy megszüntesse azt a "büvös kört", amely az alacsony jövedelmű, alacsony képzettségű és kulturájú, esetenként deviáns magatartású személyek, családok, csoportok kiemelkedését akadályozza, helyzetük saját erőből történő megoldását gátolja.

Véleményünk szerint a szociálpolitikai távlati tervezés során feltétlenül szükséges lenne a fent leírt rendszer kidolgozása és megvalósítása, míg a mai feltételek között az általunk javasolt továbbfejlesztési mód tűnik reálisnak.

Jelenleg a szociális segélyezés két fő formája: a rendszeres és a rendkívüli szociális segélyek. A részesültek számát, a segélyek egy főre jutó összegét és költségvetési kihatását az 1. sz. melléklet tartalmazza, a felnőttvédelmi szociális gondoskodás 1973-as statisztikai adatainak alapján.

Emellett még az alábbi segélyezési formák játszanak szerepet:

1. A munkáltatói szerveknél megvalósuló szociális segélyezésnek egységesen, központilag szabályozott formái nem alakultak ki, ezért a segélyezés gyakorlata munkahelyenként különböző. A segélykérelmek elbírálása a szakszervezeti szervek feladata. Az így megvalósuló segélyezés hatékonysága a rendelkezésre álló összeg és a dolgozói létszám függvénye.

A segély feltételeként általában bizonyos idejű munkaviszonyt és szakszervezeti tagságot irnak elő. A folyósított se-

gély összege rendkívül változó, általában 200-800 Ft-ig terjed. A szociális segélyek indokaként leggyakrabban nehéz anyagi helyzet, hosszabb betegség, rossz szociális körülmények, hozzátartozó halála, nagy család szerepel. Munkáltatói segélyre 1973-ban kb. 500 millió Ft-ot fordítottak.

2. A szakszervezetek is folyósítanak szociális segélyeket, ilyenek a szülési, temetési és egyéb rendkívüli szociális segélyek. Ennek a támogatásnak feltétele 1 éves szakszervezeti tagság, a segély összegét /általában 400-600 Ft/ a kérelmező szakszervezeti tagságának időtartama határozza meg. A szakszervezetek 1973-ban 176 millió Ft segélyt nyújtottak.

3. A társadalombiztosítási segélyezés keretében a gümőkóros betegek segélye és a Társadalombiztosítási Főigazgatóság által nyújtott egyéb szociális segélyek 1973-ban 23 millió Ft-ot tettek ki.

Témánk szempontjából nem vettük figyelembe a társadalombiztosítás keretében nyújtott nyugdíj- és járadékjellegű segélyeket /pl. csökkent munkaképességűek átmeneti segélye és rendszeres szociális járadéka stb./, továbbá az intézményesen folyósított olyan segélyeket, mint pl. a terhességi-gyermekágyi, gyermekgondozási, anyasági, temetési segélyek, munkanélküli segély.

4. Az Állami Biztosító a munkahelyi csoportos és balesetbiztosításoknál /CSÉB/ képzett segélyezési alapjából 1973-ban 120 millió Ft szociális segélyt fizetett.

A szociális segélyezés összefoglaló adatait az 1. sz. melléklet mutatja. Eszerint a szociális segélyezés nagyságrendi összetétele folyósító szervek szerint a következő:

1. tábla

Megnevezés	Az évi szociális segély	
	nagysága /millió Ft/	aránya /%/
Tanácsi segélyek	245,5	20,0
Munkáltatói segélyek	526,0	50,0
Szakszervezeti segélyek	176,1	17,0
Társadalombiztosítási szociális segélyek	22,6	2,0
Állami Biztosító által nyújtott szociális segélyek	120,6	11,0
Összesen:	1 090,8	100,0

Az áttekintésből megállapítható, hogy:

- évente jelentős, 1 milliárd Ft nagyságrendű összeget használunk fel szociális segélyezésre;
- a segélyezési rendszer a folyósító szervek között erősen széttagolt;
- a segélyek több mint felét a munkáltatók folyósítják, a tanácsi segélyezés aránya alacsony /kb. 20 %/;
- feltűnő, hogy a munkáltatói segélyek több mint felét a szövetkezetek, elsősorban a mezőgazdasági termelőszövetkezetek nyújtják, ami létszámarányukhoz képest kb. ötször intenzívebb segélyezést jelent, mint amit az állami munkáltatók folyósítanak;
- az állami munkáltatóknál folyó segélyezés ugyanakkor kiegészül a szakszervezeti segélyezéssel, ami közel megduplázza az állami munkáltatói segélyösszeget.

A segélyezési rendszer működésének jellemzői és továbbfejlesztésének szükségessége, iránya

A jelenlegi gyakorlat tapasztalatai alátámasztják a segélyezési rendszer továbbfejlesztésének szükségességét.

1. Mindenekelőtt nem tisztázott kellően a szociális segélyezés funkciója. A probléma abban áll, hogy jelenleg a szociális segélyezéssel próbálunk megoldani olyan feladatokat, melyekre más intézményrendszerek lennének hivatottak. A megfelelő intézményrendszerek azonban nem működnek kielégítő színvonalon. Az "átvett" feladatokat pedig a szociális segélyezés sem tudja megfelelően ellátni. Így például a teljesen ellátatlan személyekről nincs intézményes gondoskodás, ehelyett egy részüket segélyezéssel mentjük meg a súlyosabb problémáktól. A termelőszövetkezeti járadék alacsony összegét szociális segéllyel egészítjük ki. A nehéz anyagi helyzetben lévő sokgyermekes családoknak megfelelő színvonalu családi pótlék helyett időnként szociális segélyt adunk. Hosszu betegség esetén megfelelő /pl. 100 %-os/ táppénz helyett ugyancsak szociális segéllyel próbálunk segíteni. És így tovább. Nyilvánvaló, hogy a segélyezés ilyen funkciója - figyelemmel a segély összegére is - nem jelent hatékony, korszerű megoldást és nem teszi lehetővé, hogy a rászorult személyek, családok anyagi helyzetében számottevő javulás következzen be.

Ezért a segélyezési rendszer továbbfejlesztésénél annak funkcióját úgy lenne célszerű kialakítani, hogy elsősorban az egyéb társadalmi juttatási intézményrendszerek fejlesztésével oldjuk meg az alapvető létfenntartási-ellátási kérdéseket, a szociális segélyezést tisztítsuk meg ettől az "átvállalt" vagy ráháruló teherterételtől. Így funkciója a rendkívüli körülmények közötti anyagi segélynyújtásra korlátozódhatna, s az ilyen esetekben lehetőség nyílna olyan összegű támogatásokra, melyek a rászoruló személyek, családok anyagi helyzetében gyökeres vagy számottevő javulást eredményezhetnének.

Ez a célkitűzés folyamatszerűen úgy is megvalósítható, hogy átmenetileg - néhány évig - az egyéb intézmények és a segélyezés színvonalának fejlesztése párhuzamosan történik, mely folyamat eredményeként az egyéb intézmények megfelelő színvonalon magukra vállalják, illetve kielégítik az alapvető ellátásokat, a szociális segélyezésnek pedig a rendkívüli körülményeknél nyújtandó támogatás szerepe marad.

2. A szociális segélyezés színvonala a rendelkezésre álló költség szűkösségén tulmenően azért sem kielégítő, mert többé-kevésbé összhangban kell hogy álljon az egyéb intézményrendszerekben folyósított minimális ellátásokkal. Ezek alacsony színvonala behatárolja a szociális segélyezést is. A 3. sz. melléklet mutatja ezeknek a minimális ellátásoknak a nagyságát és köztük a rendszeres szociális segély maximálisan lehetséges összegének helyét /egyébként a gyakorlatban a lehetségesnél is alacsonyabb összegeket folyósítanak/.

A "teljes összegű" rendszeres szociális segély és az egyéb intézményrendszerekben folyósított minimális ellátások összefüggéséből következik, hogy a rendszeres szociális segélyezés színvonalában csak akkor lehet megfelelően előrehaladni, ha egyidejűleg az egyéb minimális ellátások szintje is megfelelően emelkedik.

A minimális ellátások /és ezek között a rendszeres szociális segélyezés/ szintje számottevően elmarad a normális életfenntartáshoz szükségesséől, ugyanakkor rendkívül differenciált.

Intézményesen semmilyen módon nem megoldott több százezer teljesen ellátatlan személy helyzete.

Ez a helyzet nem felel meg társadalmunk szocialista követelményeinek. Ezért az ellátási rendszerek továbbfejlesztésében arra kell törekednünk, hogy

- a jelenleg létező több mint 30 féle minimális ellátást lehetőleg 3 vagy legfeljebb 4 csoportba vonjuk össze és az ellátási összegeket csoporton belül egységesítsük;
- a jelenleg több százezer ellátatlan személy részére is megfelelő színvonalu minimális ellátást biztosítsunk;
- az így kialakuló rendszerben a szociális segélyezés funkciója csak rendkívüli és különös méltánylást érdemlő esetekre korlátozódjon.

3. Lássuk most a segélyezési szükséglet társadalmi hátterét és a segélyezettek összetételét.

A szociális segélyezéssel szemben támasztott társadalmi igények dokumentálására elegendő a KSH 1967-es és 1972-es háztartási jövedelemstatisztikai vizsgálataira hivatkozni /utóbbiból ez ideig csak a személyes rendelkezésű jövedelmek alakulására vonatkozó adatok ismeretesek/.

Eszerint a népesség 9,1 %-ának, 950 ezer főnek egy főre jutó havi jövedelme 1972-ben 800 Ft alatt helyezkedett el úgy, hogy egy főre jutó átlagos havi személyes jövedelmük 610 Ft volt. /1972-ben a népesség 3,7 %-a élt 600 Ft alatti egy főre jutó havi jövedelemből./ Ennek a 950 ezer főnek 39 %-a nyugdíjas, 16 %-a olyan háztartásokban él, ahol 2, további 37 %-a pedig olyanokban, ahol 3 vagy több 19 éven aluli gyermek van és a háztartásfő túlnyomórészt fizikai dolgozó. A nem nyugdíjas alacsony jövedelmű háztartások többsége olyanokból áll, ahol viszonylag sok az eltartott, elsősorban gyermek, kisebb részben nem dolgozó feleség és időskorú eltartott.

Ezek a tények is alátámasztják az alacsony jövedelmű rétegek létszámának csökkentésére hozható szociálpolitikai intézkedések - a jövedelemmel nem rendelkezőkről való gondoskodás, az alacsony nyugdíjak és a családi pótlék emelése - jelentőségét.

A segélyezettek összetételére rávilágít az Egészségügyi Minisztérium Szociálpolitikai Főosztálya által 1970-ben a rendszeres szociális segélyezettekről, valamint az ilyen segélyben költségvetési fedezet hiányában nem részesültekről készített teljes körű statisztikai felvétel. Ezek szerint a vizsgálat idején 30 347 személy kapott rendszeres szociális segélyt, és 2488 fő várt arra, hogy az illetékes tanács anyagi lehetőségei bővülésével rendszeres szociális segélyben részesítse.

A vizsgálatba bevont személyek nem szerinti megoszlása: 77 % nő, 23 % férfi. Az életkor szerinti összetétel adatai fontos jelenségekre hívják fel a figyelmet. 1970-ben a rendszeres szociális segélyezettek 26 %-a nem töltötte be a 60. életévét. /49 évnél fiatalabb 15 %, 50-59 év közötti 11 %./ Ez azt jelzi, hogy a szociális segélyezés nemcsak öregprobléma, vagyis nemcsak az teszi szükségessé a szociális segélyezést, hogy öregkoru né-

pességünk egy része különböző okok miatt /mert a felszabadulás előtt nem végzett kereső munkát, vagy mert kereső munkáját munkaadója nem jelentette be a társadalombiztosítási szerveknél, vagy mert nem tudta munkaviszonyát utólag igazolni, vagy mert önálló volt/ nem tudta megszerezni a nyugdíjjogosultságot, illetve csak igen alacsony nyugdíjra jogosult.

Az összes szociális segélyezett és segélyre váró férfi 26 %-a sohasem végzett kereső tevékenységet. Ezeket a személyeket biztosan rokkantaknak tekinthetjük, mégpedig olyan rokkantaknak, akik nem munka közben szenvedtek el valamilyen súlyos egészségromlást, hanem olyan testi vagy szellemi fogyatékossgal érték el a felnőttkort, amely a munkavégzést lehetetlenné tette számukra. A kört tovább szélesíti az az adat, miszerint a kereső tevékenységet folytatott segélyezett férfiak több mint 1/3-a a nyugdíjkorhatár elérése előtt fejezte be kereső munkáját. Ennek oka feltételezhetően vagy megrokkánás, vagy egy korábban is meglévő fogyatékossg okozta nehézségek súlyosbodása volt. Ha a fent említett két csoportot egybe vesszük, akkor kiderül, hogy számuk az összes segélyezett férfi 54 %-át teszi ki. Eszerint a férfiak több mint felénél a szociális segélyre való rászorultság nem egyszerűen alacsony nyugdíjnak, vagy a nyugdíjjogosultság megszerzése elmulasztásának a következménye, hanem valamilyen testi vagy szellemi fogyatékossggal, illetve megrokkánással függ össze. Ez a megkülönböztetés azért lényeges, mert a szellemi és testi fogyatékossg, valamint rokkantság miatt szociális segélyre rászorulóknak számának lényeges csökkenésére a jövőben sem lehet számítani, tehát a jövőben is a szociális segélyre szoruló népesség jelentős forrását adják, mivel számuk ujratermelődik.

A vizsgálatba bevont szociális segélyezettek hozzátartozóinak /szülő, testvér, gyermek, egyéb rokon/ foglalkozása és a tőlük kapott támogatás mértéke választ ad arra a kérdésre, hogy a segélyezettek milyen társadalmi háttérből kerültek ki, milyen szerepet játszik megélhetésükben a hozzátartozóktól kapott támogatás. Ezek szerint társadalmi helyzetüket tekintve az össznépességbeli arányuknál lényegesen nagyobb arányban szerepelnek közöttük elsősorban a segédmunkások, az átlagosnál valamivel na-

gyobb a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya is, viszont az össznépszerűségbelinél lényegesen kisebb az értelmiségiek és szellemi foglalkozásuak, valamint a szak- és betanított munkások aránya. A hozzátartozóktól a felmért személyeknek csak viszonylag kis része - a férfiak 25, a nők 21 %-a, az összes segélyezett 22 %-a - kapott támogatást. Ez azt jelenti, hogy a segélyezettek 78 %-a egyedülálló, aki sehonnan sem kap semmiféle olyan támogatást, amellyel életkörülményeit javítaná.

A szociális segélyezés másik akut problémája a szociálpolitikai munkában, a segélyben részesülők számában, a segélyezési összegek megoszlásában ma is mutatkozó számottevő területi különbségek léte. 1973-ban a teljes összegű segély felső határa 532 Ft volt, ezzel szemben az országos átlag 465 Ft, s ez magában foglalta az 596 Ft-ot fizető Szegedet és a 408 Ft-ot fizető Somogy megyét. A szociális segélyezésben meglévő területi különbségeket jól érzékelteti a 2. sz. melléklet. Az adatokból kitűnik, hogy a szociális segélyben részesülők száma sem a kérdéses terület /megye, város/ népességszámával, sem az ott élő alacsony jövedelmű népesség számával, de az illető államigazgatási egység teherbíróképességével sincs arányban.

4. Hiányos, vagy egyáltalán nem létezik a szociálpolitikai tevékenység összehangolása más szociálpolitikai tevékenységekkel, juttatási-gondoskodási rendszerekkel, korszerű családvédelmi és támogatási módszerekkel. Az esetek nagy részében a néhány száz forintos szociális segély önmagában nem idéz elő számottevő változást a nehéz helyzetben lévő személy vagy család helyzetében. Ehhez egyéb intézkedések is szükségesek lennének, mint például a konkrét helyzettől függően a nem dolgozó családjánya munkavállalásának elősegítése, szakmai képzése, gyermekek elhelyezése gyermekintézményben, továbbtanulás támogatása, lakásprobléma megoldásának előmozdítása, segítése, munkaképtelen, beteg, öreg családtagok gondozásának megszervezése, és így tovább egészen az alkoholista, vagy más deviáns magatartású családtagokkal való megfelelő foglalkozásig.

Az ilyen komplex családtámogatási szervezet és rendszer hiánya az összeg magasságától függetlenül is nagymértékben csök-

kentheti nemcsak a szociális segélyezés hatékonyságát, hanem általában az egyéb, egymástól függetlenül működő intézményrendszerek hatását is. Az adott helyzetben ugyanis a támogatások nem a maguk szükséges komplexitásában, hanem csak részlegesen hatnak. Így eredményük is viszonylagosan korlátozott.

Fentiek miatt a szociális segélyezési rendszer továbbfejlesztése is igényli, hogy hatékony működésének egyik alapfeltételeként fokozatosan megteremtjük a komplex családtámogatási rendszert, illetve kiépítsük annak szervezetét, elsősorban a már meglévő és külön-külön tevékenykedő szervezetek összefogásával, munkájuk koordinálásával.

5. A szociális segélyezés és gondozás saját intézményrendszere sem épült még ki eléggé, és ez szintén akadályozza az amugyis korlátozott lehetőségek jobb kihasználását.

Az új tanácstörvény decentralizálta a szociális feladatok ellátását. Ennek szervezésére és irányítására azonban a tanácsoknál, különösen a községekben nem alakultak még ki a megfelelő szervezeti formák és személyi feltételek. A legtöbb községben 1-1 személy kapcsolt munkakörben foglalkozik többek között szociális ügyekkel is, melyek többnyire háttérbe szorulnak az egyéb feladatok mellett. A megfelelő szervezeti formák és személyi feltételek kialakítása ugyancsak a komplex családtámogatási rendszer és szervezet keretében látszik célszerűnek és szükségesnek.

6. A szociális segélyezés működése terén költségvetésének megtervezésénél /forrása egyrészt a központi költségvetés, másrészt a tanács saját bevételei/ a helyi tanácsok általában a központosított keretgazdálkodásból öröklött segélyösszegeket tekintik mérvadóknak. Az önálló gazdálkodás ezen a téren még nem eredményezett jelentősebb változást. A tanácsok saját bevételeiket nem használják fel jelentős mértékben az olyan igények kielégítésére, amelyeket a központi költségvetésből nem tudnak fedezni. A helyzetet súlyosbitja az az ellentmondás, amely egyrészt a rendszeres szociális segélyre - kerethiány miatt elutasított - várakozók /1973-ban 1564 fő/ és a szociális segélyek

költségvetéséből évről évre megmaradó jelentős pénzmaradványok között fennáll /1973-ban országosan 8376 ezer Ft/.

A segélyezés jelenlegi rendszere passzív, nem a rossz szociális körülmények között élő családok, személyek felkutatásán és megsegítésén, hanem a jelentkező kérelmek intézésén alapul. A szociális munka megelőző-feltáró funkciója még nem alakult ki megfelelően, a helyi tanácsoknak csak kis része végzett eddig a területén élő lakosság életkörülményeiről, a támogatásra rászorulókról felméréseket, éppen ezért a költségvetési összegek elosztása a megyék, járások, községek között még nem alapul eléggé az adott terület szociális problémáinak figyelembevételén. Ennek következtében, ahol a helyi tanácsnak nincs megfelelő információja a területén élő lakosság problémáiról, a szociális feszültségekről, ott a segélyezési szükséglet számottevő mértékben rejtve marad, az igényelt keretösszeg elmarad a valós szükségletektől, a keret felhasználásában jelentős maradványok keletkeznek. Más községekben ugyanakkor égetően jelentkezik a rendelkezésre álló források szűkössége.

Mindezekhez hozzájárul, hogy még a megyei tanácsoknál sem készül a szociális segélyezés fejlesztéséről, kiterjesztéséről semmilyen éves vagy hosszú távú terv, amely komplexen tartalmazná az igényeket, ezek kielégítéséhez szükséges központi és helyi erőforrásokat.

Az utóbbi vonatkozásban nem mindenütt megfelelő a kapcsolat a tanácsi és más társadalmi és állami szervek között, különösen a tanács és a vállalatok, illetve tsz-ek között, holott ennek a rendkívüli szociális segélyezésnél kiemelt szerepe lenne.

A segélyezési rendszer továbbfejlesztésénél a fenti működési problémák megoldási lehetőségét, illetve módját a következőkben látjuk:

Komplex családtámogatási rendszer és szervezet keretében

- ki kell alakítani a rendszeres kapcsolatot és kölcsönös információcserét a tanácsok, a társadalmi szervek és a munkáltatók /vállalatok, szövetkezetek/ között a

tanácsok által történő összefogás és koordináció mellett;

- az együttműködés keretében rendszeresen biztosítani kell a szükségletek komplex felmérését, mérlegelését, a kielégítésükhöz szükséges eszközök és módszerek megtervezését, valamint a végrehajtásban érdekelt szervek feladatait, a köztük lévő munkamegosztás meghatározását;
- a rendszeres szociális segélyezés indokoltságát a tanács állapítsa meg, és ennek alapján az összeget központi szerv folyósítsa a nyugdíjakhoz és járadékokhoz hasonló módon mindaddig, amíg a minimális pénzbeni szociális ellátás munkaképtelenség esetén és meghatározott korhatáron felül állampolgári joggá válik;
- a rendkívüli szociális segélyezés a családtámogatás komplex rendszerén belül, szükség esetén más támogatási fajtákkal együttesen, a tanácsok és a munkáltatók együttműködésével valósuljon meg.

7. A tanács és a munkáltatók együttműködésének hiányossága jelenleg abból ered, hogy egyrészt nincs komplex családtámogatás, amely az együttműködést alapvetően igényelné, másrészt a különféle szervek által a saját területükön külön-külön folytatott szociális tevékenységek körében a szociális segélyezés terén sajátos munkamegosztás jelentkezik a tanács és a munkáltató között.

Lényegében a dolgozók és családtagjuk segélyezését a munkáltatók látják el, a nem dolgozók /munkaképtelenek, öregek/ segélyezését pedig a tanácsok.

E munkamegosztás hiányossága abban áll, hogy a szociális problémák komplexitása miatt a dolgozók és családtagjuk helyzetének megjavítása adott esetben nemcsak a vállalat, hanem a tanács közreműködését, intézkedését is igényli; a nem dolgozók szociális problémái megoldásának segítése pedig adott esetben nemcsak a tanács, hanem a munkáltatók által nyújtott támogatást is szükségessé teszi. Minderre a mai gyakorlat is számos példát

nyújt. Ez a gyakorlat azonban messze elmarad a komplex család-támogatás követelményétől, annak csupán több-kevesebb elemére terjed ki.

Kifejezetten a szociális segélyezés terén a jelenlegi munkamegosztás lényegében a továbbfejlesztés során is fenntartható olyan esetekben, amikor a rászoruló személy vagy család támogatási szükségletét vagy a tanácstól, vagy a munkáltatótól kapott szociális segélyezés egymagában kielégítheti. Ha azonban a szociális segélyezési szükséglet kielégítése a tanács és munkáltató anyagi eszközeinek összefogását igényli, vagy a szociális támogatási szükséglet a pénzbeni segélyezésen túl egyéb támogatási fajtákkal komplexitásban jelentkezik, akkor mindenképpen a tanács és a munkáltató együttműködése szükséges. Ezért a merev munkamegosztás feloldása, rugalmassá tétele célszerű a szociális segélyezés területén is.

A segélyezési összegek növelése, valamint a munkáltatók és a tanácsok közötti megosztása kérdésében abból kell kiindulni, hogy a munkáltatók alapvető funkciója nem a jóléti ellátás, bár ebben is jelentős szerepük van elsősorban a munkához közvetlenül kapcsolódó ellátások terén. Ezért főleg ezeket helyes fejleszteniük. A munkavégzéshez közvetlenül nem kapcsolódó ellátások, ezek körében a szociális segélyezés fejlesztését perspektívájában az államnak, illetve a tanácsoknak kell magukra vállalniuk.

Igy a szociális segélyezést szolgáló keretösszegeket döntő mértékben állami szinten a rendszeres segélyezésre, illetve tanácsoknál a rendkívüli segélyezésre szükséges növelni. A tanácsoknál így megnövekvő összegek lehetővé teszik, hogy a tanácsok szükség esetén ne csak a munkaképtelenek és öregek segélyezését lássák el, hanem a munkáltatókkal együttműködve közösen és így hatékonyabban az arra rászoruló dolgozók családját is tudják segíteni.

A tanács és a munkáltató együttműködésében természetesen kívánatos, hogy a munkáltatóval közösen a szakszervezet és az Állami Biztosító is részt vegyenek saját segélyezési kereteikkel.

8. A munkáltatói szociális segélyek hatékonysága sem kielégítő. Ez több tényezővel függ össze.

A kérelmek elbírálásánál a dolgozó munkához való viszonyát és a szociális indokolttságot nem egyformán mérlegelik. Bár elfogadható az az indoklás, hogy a vállalati kollektiva által megtermelt nyereség elosztásánál azokat részesítik előnyben a segélyezésnél is, akik az eredmény létrehozásából jó munkájukkal kivették a részüket, de így gyakran kimaradnak olyan személyek és családok, ahol szükség lenne a segélyre. Az ilyen személyek, illetve családjuk megsegítésénél is fontos lenne, hogy a tanácsai szervek tudomást szerezzenek ezekről az esetekről és tanácsai forrásból nyújtsanak számukra segélyt. További probléma a munkáltatói segélyek hatékonyságánál, hogy a kifizetett segélyek igen alacsonyak /200-800 Ft között/, nem eléggé differenciáltak. Erősen érvényesül az "egyenlődsdi", az az elv, hogy minden rászoruló lehetőleg egyformán részesüljön a segélyekből, mivel a legkisebb rászorultság esetén is kevés lenne az 500 Ft, de ennél többet a legnagyobb rászorultság esetén sem igen adnak. Így nem a rossz anyagi viszonyokból eredő ráutaltság különböző tényleges mértéke szabja meg a segély összegét.

Szükséges lenne olyan általános irányelv kidolgozása, mely körvonalazná a segélyre való jogosultság és az elbírálás feltételeit, továbbá a különböző feltételektől függően a folyósítható segélyek differenciált mértékét bizonyos tól-ig határok között.

A segélyezési rendszer továbbfejlesztésének lehetséges módszerei

Az egy főre jutó családi jövedelmekben mutatkozó indokolatlan különbségek csökkentésének egyik alapvető módja a gyermekszámtól függő különbségek mérséklése a családi pótlék növelésével, másik módja pedig a munkaképtelenek, öregek pénzbeni ellátásában mutatkozó indokolatlan eltérések csökkentése főleg a minimális, illetve alacsony összegű ellátások szintjének nö-

velésével és a minimális ellátásra jogosultak körének bővítésével.

1. A szociális segélyezés és a különféle egyéb rendszeres ellátások kapcsolatára korábban utaltunk. Itt mindenekelőtt a szociális segélyezési szükséglet társadalmi-jövedelmi réteg-háttérének felvázolásából indulhatunk ki.

A munkaképes koron felüli népesség ellátottság szerinti összetételét a 4. sz. melléklet mutatja.

Több mint 400 ezer idős ember személy szerint semmiféle rendszeres pénzbeni ellátásban nem részesül. Létszámuk ugyan csökkenő irányzatú, de hosszú ideig számottevő marad. Közülük teljesen ellátatlan 200 ezer fő. További 220 ezer fő, aki után nyugdíjjogosult házastársa havi 206 Ft házastársi pótlékot kap, ilyen értelemben tekinthető "ellátottnak".

A 3 és többgyermekes családokban élő népesség létszámát és jövedelmi helyzetét jellemzi, hogy 1972-ben mintegy 170 ezer 3 és többgyermekes háztartásban több mint 900 ezer személy élt átlagosan havi 1100 Ft egy főre jutó jövedelemből. Kb. 80 ezer 4 és többgyermekes családban mintegy 560 ezer fő élt átlagosan havi 900 Ft egy főre jutó jövedelemből. Az átlagos jövedelem mögött jelentős szóródás is jelentkezik. A 3 és többgyermekes családokban élő személyek közül kb. 560 ezer fő jövedelmi helyzete szintén a segélyezési szükséglet társadalmi háttérét képezi.

Végül figyelembe kell vennünk a munkaképes korban lévő, de teljesen munkaképtelen és jelenleg szociális ellátásban nem részesülő személyeket is. Létszámukról megbízható statisztikai adatokkal nem rendelkezünk. Számukat országosan kb. 80 000 főre becsüljük. Ezenkívül jelentős azoknak a született értelmi és mozgásszervi fogyatékosoknak a létszáma is, akik nem teljesen munkaképtelenek ugyan, de a nekik szükséges rehabilitációs feltételek szükségessége miatt nem dolgozhatnak.

Fentiek figyelembevételével a szociális segélyezési szükséglet társadalmi háttérét összefoglalóan a következő nagyságrendű létszámcsoport, illetve annak jövedelmi helyzete alkotja:

Megnevezés	Létszám kerekítve /ezer fő/
1. Alacsony társadalombiztosítási ellátmányban részesülők	
a/ 800 Ft-on aluli nem mezőgazdasági sajátjogu havi ellátmányban részesülők	210
b/ 700 Ft-on aluli mezőgazdasági sajátjogu havi ellátmányban részesülők	120
c/ 600 Ft-nál alacsonyabb származékos és egyéb havi ellátmányban részesülők	720
2. Teljesen ellátatlan öregek	200
3. Kb. 900 Ft/hó átlagos egy főre jutó jövedelmű 3 és többgyermekes családok tagjai	560
4. Szociális ellátásban nem részesülő munkaképes koru teljesen munkaképtelenek	80
Összesen:	1 890

Nyilvánvaló, hogy közel 2 millió ember jövedelmi helyzetének alapvető megjavítására az intézményesített rendszeres pénzbeni ellátások alkalmasak. Ezek mellett a szociális segélyezésnek nagyon fontos, de csak kiegészítő szerepe lehet.

2. A segélyezés továbbfejlesztésével szemben felmerülő követelményeket az alábbiakban látjuk.

Az alacsony jövedelmű személyek, családok helyzetének megnyugtató megoldását a munkavállalásra alkalmatlan, vagy abban társadalmilag indokolt körülmények folytán gátolt személyek valamilyen pénzbeni ellátásának állampolgári joggá tételével, a juttatás összegének a társadalmilag indokolt színvonalra emelésével és az ellátás központi folyósításával látjuk megoldhatónak.

Emellett hosszú távon a rendszeres szociális segélyezés funkciója lényegében megszűnhet, amennyiben az intézményesített társadalmi juttatások valamilyen formája az alapvető létfenn-

tartási-ellátási problémákat minden rászoruló személynél megoldja. Így a szociális segélyezésnél csupán a rendkívüli segélyezés szükségessége maradhat fenn.

Tekintettel arra, hogy népgazdaságunk teherbiróképessége nem teszi lehetővé rövid távon ezeknek az intézkedéseknek a megvalósítását, ezért az intézményesített társadalmi juttatási fajták fejlesztésével párhuzamosan a szociális segélyezés feltételrendszerének fokozatos kiterjesztésével és a segély összegének jelentős emelésével - amely már az V. ötéves terv időszakában megkezdődhet - célszerű a távlati feladatok megközelítése. A segélyezési rendszer továbbfejlesztésénél az V. ötéves terv időszakban megvalósítható követelményeket a következőkben látjuk:

- A segélyezést olyan körben indokolt alkalmazni - egyéni, családi körülmények mérlegelése alapján -, ahol az intézményesített ellátások a megfelelő jövedelmi szintet nem biztosítják. Ezen belül a segélyezésnek elő kell segíteni:
- A többgyermekes családok - szociális helyzetűtől függő - esetenkénti, illetve szükség szerinti rendszeres pénzbeni támogatását;
- Kiegészítő segéllyel a meghatározott, egy főre jutó minimális családi jövedelemszint elérését;
- Az alacsony jövedelmű családok jövedelmi helyzetének javítását azon esetekben, ha a családban 18-60 éves koru született munkaképtelen /fizikai vagy szellemi fogyatékos/, vagy nem munkavégzéssel kapcsolatban munkaképtelenné vált személy van, aki nem /re/habilitálható, vagy a /re/habilitációs feltételek hiányában nem /re/habilitált.
- A rendkívüli segélyezés keretében indokolt lehetővé tenni meghatározott, pl. 30 000 Ft-os értékhatárig a különösen nehéz körülmények között lévő fiatal házaspár családalapítási segélyezését, valamint az állami gondozásból véglegesen /18 éves korban/ kilépő, teljesen egyedülálló fiatalok családi támogatást pótló segélye-

zését ugyancsak egyéni elbirálás alapján és a célszerű felhasználás megfelelő feltételekhez kötésével /pl. lakásszerzés megkönnyítésére, illetve tartós fogyasztási cikkek, lakberendezési tárgyak vásárlására/.

- A jelenleg önmaguk létfenntartásáról gondoskodni nem tudó személyek megfelelő, társadalmilag elfogadható színvonalu ellátásának biztosítására fokozatosan indokolt felemelni a rendszeres szociális segély összegét a jelenleg létminimumnak tekinthető 800 Ft/fő/hó szintre.
- Szükséges kialakítani a rendszeres kapcsolatot és információcserét a tanácsok, a társadalmi és állami szervek között, az együttműködés keretében folyamatosan biztosítani kell a szükségletek komplex felmérését, mérlegelését, a kielégítésükhöz szükséges eszközök és módszerek megtervezését, valamint a végrehajtásban érdekelt szervek feladatait, a köztük lévő munkamegosztás meghatározását.
- Szükséges a segélyezési igények kielégítésében, színvonalában a különböző területek közötti /megyék közötti, egy megyén belül a járások és községek közötti/ indokolatlan különbségek megszüntetése oly módon, hogy ne csak egy-egy területen, hanem az ország valamennyi megyéjében mérjék fel a tanácsok a területükön élő és szociális gondoskodásra szoruló személyeket, szükségleteket, ebbe a munkába fokozottabban vonják be a társadalmi szerveket, építsék ki közös területi bázisaikat, és ennek alapján készítsék el terveiket az elkövetkező időszakban felmerülő igények kielégítésének lehetőségeiről.

3. Az eddigi vizsgálódások alapján a segélyezési rendszer továbbfejlesztésével kapcsolatos legtöbb alapvető kérdésben sikerült megfelelőnek tűnő elvi következtetésig, követelményrendszer felállításáig eljutni. Nem sikerült azonban még kellő konkrétsággal kialakítani a segélyezési rendszer hatékony működésének szervezési-szervezeti-technikai-együttműködési mód-

ját és feltételeit. Ezek további alapos vizsgálata szükséges.
Nevezetesen:

a/ Rámutattunk, hogy a segélyezési rendszert komplex családtámogatási rendszer keretében kellene működtetni. Külön vizsgálatokat igényel, hogy a komplex családtámogatási rendszer milyen szervezeti, operatív együttműködési, irányítási és információs feltételekkel, módszerekkel lenne kialakítható és működtethető.

b/ A segélyezési rendszer önmagában is többféle segélyezéssel foglalkozó szerv, illetve szervezet tevékenységét foglalja magában. A segélyezés hatékonyságát nagymértékben növelhetné a szervezetek közötti szoros együttműködés, koordináció kialakítása. Kérdés, hogy ez milyen konkrét formában, milyen eljárási módon történjék.

c/ A rendszeres segélyezés perspektivikusan történő megszüntetése és a rendkívüli segélyezés súlyának növelése mellett kérdés, hogy az átmeneti időszakra tekintettel érdemes-e a rendszeres segély folyósítását központosítani és csak a jogosultság, valamint a segély összegének megállapítását hagyni tanácsi hatáskörben. Az időszak átmeneti jellege ellene, az a körülmény viszont mellette szól, hogy központi folyósítás mellett feltehetően a jelenleginél jobban lehetne biztosítani a segélyezési szükséglet magasabb színvonalu és a szükségletek területi eloszlásának jobban megfelelő kielégítését.

d/ Ki kellene dolgozni azokat a konkrét módszereket, metodikákat és irányelveket, melyek egységes módon biztosítanák:

- a segélyezési szükséglet /és más szociális segélynyújtási szükséglet/ felmérését, kielégítése eszközeinek és módszereinek megtervezését, az anyagi eszközök szükséglethez igazodó területi elosztását és az együttműködő szervek munkamegosztását;
- a segélyezési szükséglet egyéni, családi nagyságának megállapításához szükséges feltételrendszer és a szükséglethez igazodó segélyösszeg differenciált mértékei kialakítását;

- a szociális segély pénzben vagy természetben történő nyújtása feltételeinek és a természetben /anyagi javakban vagy szolgáltatásokban/ nyújtott segély formáinak meghatározását;
- a segélyezés és az abban együttműködő szervek kölcsönös információs rendszerének kidolgozását és megfelelő működtetését.

e/ Az egyéni elbíráláson alapuló rendkívüli szociális segélyezés súlyának növekedéséből, a segélyezési munka hatékonysága emelésének szükségességéből következően megfelelő vizsgálatok alapján ki kellene dolgozni a segélyezéssel /és egyéb szociális és más tevékenységgel is/ foglalkozó apparátus munkakapacitásának növelési feltételeit, a személyi állomány összetétele javításának, képzésének és továbbképzésének követelményeit és módszereit.

A szociális segélyezés főbb adatai 1973-ban

Megnevezés	Részesített fő vagy eset	Segély összege	
		Havonta vagy esetenként átlagosan /Ft/	Éves szint /millió Ft/
I. Tanácsi segélyek			
A/ Rendszeres segélyek			
1. Teljes összegű segély	26 173 fő	465	145,9
2. Részösszegű segély	5 337 "	277	17,8
3. Kiegészítő segély	1 479 "	210	3,7
4. Tsz-járadékosok részösszegű segélye	19 459 "	76	17,7
Együtt:	52 448 fő	...	185,1
B/ Rendkívüli segélyek			
1. Rendkívüli szociális segély	74 471 eset	486	36,1
2. Szociális étkeztetés	1 200 fő	263	3,8
3. Temetési segély	1 188 "	783	0,9
4. Elemi károsultak segélye	71 "	1 775	0,1
5. Sokgyermekes anyák jutalma	2 997 "	1 401	4,2
6. Egyéb segélyek ^{a/}	4 931 eset	...	15,3
Együtt:	...	...	60,4
Tanácsi segélyek összesen:	...	...	245,5
II. Munkáltatói segélyek			
A/ Állami szektor			
1. Termelő ágak	...	...	194,2
2. Nem termelő ágak /becslés/	...	...	53,4
Együtt:	...	...	247,6
B/ Szövetkezeti szektor			
1. Ipari, ÁFÉSZ, stb.	...	...	27,9
2. Mgtsz			
- nyugdíjasok, jára- dékosok segélye	...	...	176,7
- egyéb célra	...	...	73,8
Együtt:	...	...	278,4
Munkáltatói segélyek összesen:	...	...	526,0

a/ Nem tartalmazza a közgyógyellátásra jogosultak kórházi, utazási költségtérítése, tartalékos hadkötelesek keresettérítése, házi szociális gondozás, stb. esetszámát, de költségét igen.

Megnevezés	Részesített fő vagy eset	Segély összege	
		Havonta vagy esetenként átlagosan /Ft/	Éves szint /millió Ft/
III. Szakszervezeti se- gélyek			
1. Szülési segély	178 000 fő	371	58,7
2. Temetési segély	50 000 "	504	25,2
3. Rendkívüli segély	217 000 "	425	92,2
Szakszervezeti segé- lyek összesen	425 000 fő	414	176,1
IV. Társadalombizto- sítási segélyek			
1. Gümőkörös betegek rendkívüli segélye	26 400 fő	710	18,8
2. Társadalombiztosítási Főigazgatóság szociális segélye	5 500 "	690	3,8
Társadalombiztosítási segélyek összesen	31 900 fő	700	22,6
V. Állami Biztosító /CSFB/ által nyuj- tott szociális se- gélyek			
	245 000 fő	450	120,6
Mindösszesen:	...	...	1 090,8

2. sz. melléklet

A segélyezés főbb területi arányai^{a/}

Megye, város	Havi 600 Ft alatti egy főre jutó jövedelmű háztartásban élő 100 személyre jutó szociális segélyezettek és segélyre várakozók		Eltérés az országos átlagtól %-ban	A lakosságból 600 Ft/fő/hó alatti jövedelmű háztartásban élők	
	aránya /%/	rangsora		aránya /%/	rangsora
1. Tolna	5,2	1	158	6,6	19
2. Nógrád	5,1	2	103	7,0	18
3. Baranya és Pécs	4,3	3	130	8,8	13
4. Békés	4,2	4	127	9,8	10
5. Győr-Sopron	4,1	5	124	8,1	16
6. Budapest	4,1	6	124	4,4	20
7. Vas	3,9	7	118	12,9	5
8. Zala	3,6	8	109	12,1	7
9. Csongrád és Szeged	3,4	9	103	11,8	8
10. Heves	3,4	10	103	8,3	15
11. Pest	3,4	11	103	7,0	18
12. Somogy	3,4	12	103	9,5	12
13. Szabolcs-Szatmár	3,3	13	100	16,5	1
14. Veszprém	3,1	14	94	10,6	9
15. Fejér	2,8	15	85	8,7	14
16. Hajdu-Bihar és Debrecen	2,8	16	85	14,5	3
17. Komárom	2,7	17	82	9,5	11
18. Szolnok	2,6	18	79	12,8	6
19. Bács-Kiskun	2,5	19	76	13,1	4
20. Borsod-Abauj-Zemplén és Miskolc	2,2	20	67	14,7	2
Országos átlag	3,3	-	100	10,0	-

a/ A jövedelmi adatok 1967-re, a segélyezési adatok 1970-re vonatkoznak.

Minimális ellátások

Megnevezés	Minimum, illetve fix összeg Ft/fő/hó 1974. évi tény
Ipari stb. sajátjogu nyugdíj	777
Csökkent munkaképességűek átmeneti segélye és rendszeres szociális járadéka	730
Kisiparos sajátjogu nyugdíja	724
Mg.tsz. tag sajátjogu nyugdíja	618
Vak személyi járadék	650
60. életévét betöltött loo %-os hadirokkant járadéka	650
60. életévét még nem betöltött loo %-os hadirokkant járadéka	618
Ipari stb. özvegyi és teljes árva ellátás	582 ^{a/}
Rendszeres teljes összegű szociális segély	582 ^{a/}
Mg.tsz. öregségi járadék	548
MIOI teljes összegű segély	501
Mg.tsz. özvegyi nyugdíj és teljes árva ellátás	491
60. évét betöltött 75 %-os hadirokkant járadéka	491
KIOSZ segély	472
60. évét még nem betöltött 75 %-os hadirokkant járadéka	458
Mg.tsz. özvegyi járadék	445
Kisiparos özvegyi nyugdíja	438
60. évét betöltött 65 %-os hadirokkant járadéka	438
60. évét még nem betöltött 65 %-os hadirokkant járadéka	428
Kisiparos kivételes ellátása	410
Ipari stb. félárva ellátás	378
Mg.tsz. tag házastársának féljára járadéka	339
60. évét betöltött hadiözvegy járadéka	339
Mg.tsz. félárva ellátás	339
Kisiparos félárva ellátás	304
Szülotlen hadiárva járadéka	299
60. évét még be nem töltött hadiözvegy járadéka	279
Szülővel rendelkező hadiárva járadéka	226
Ipari, - mg.tsz. - kisiparos házastársi pótlék	206

a/ Az 582 Ft a segély adható maximuma, a tényleges ellátás átlaga ez alatt van.

Számítások az önálló jövedelemmel nem rendelkező munkaképes
koron felüli csoportról

Megnevezés	1973. évi létszám, kerekítve /ezer fő/	Megoszlás / % /
Munkaképes kornál idősebbek	2 136	100,0
Ebből:		
aktiv kereső	340	16,0
nyugdíjas, járadékos /saját- jogu és származékos/	1 348	63,0
rendszeres szociális segé- lyezettettek /tsz. járadéko- sok nélkül/	33	1,5
hadigondozottak és csökkent munkaképességű segélyezett- tek	20	1,0
saját jövedelemmel nem ren- delkezők	395	18,5
ebből:		
a/ házastársi pótlékosok /205 Ft/fő/hó/	219	10,3
b/ ellátatlannak tekint- hető	176	8,2

KÜLFÖLDI SZAKIRODALOM

A SZEGÉNYSÉGGEL ÉS A TÖBBOLDALUAN HÁTRÁNYOS HELYZETTEL
KAPCSOLATOS MAI NYUGATI NÉZETEK^x

A címben szereplő két fogalom - szegénység, illetve többoldaluan hátrányos helyzet - nem teljesen azonos tartalmuak. A második megjelölést csak a legutóbbi években kezdi használni néhány, többnyire nemzetközi vagy állami hivatalos fórum. A problematika azonban mindkét fogalom használata esetén azonos, az ti., hogy hogyan kezeli a szociálpolitika a mai nyugati fejlett tőkés társadalmakban azokat, akiknek helyzetét a társadalmi "modális helyzethez" viszonyítva különösen rossznak, a fejlődés fő áramához képest lemaradónak ítélik, akiknek szükségletkielégítési szintje valamilyen, tetszőlegesen megállapított "normához" képest tartósan elmarad. Az ilyen helyzetben levőket hívták mindig "szegényeknek". A szegénység kategóriáját a baloldali társadalomtudomány ma is használja, sőt, az utóbbi időben a fogalom használata mintha sűrűsödne. Ezzel /kimondva-kimondatlanul/ utalni kívánnak arra, hogy bármi legyen is a rossz helyzetek oka vagy megnyilvánulása, az ilyen helyzetben lévők közös jellemzője az, hogy a rendelkezésre álló társadalmi javakból-forrásokból aránytalanul kevésbé részesednek, s hogy az aránytalanul elosztott források között az anyagi javak szerepe jelentős.

Az ujabban felbukkanó "többoldaluan hátrányos helyzet" kategóriának többféle funkciója van. Egyrészt, minthogy a szegénység fogalma helyett használják, sugallja azt, hogy a hagyományos módon értelmezett szegénykérdés lényegileg megoldódott, a régi fogalom idejét multa. Kifejeződik benne továbbá a fogyasztói, illetve jóléti társadalom apológiája, hiszen sugallja, hogy rossz helyzet ma csak akkor alakulhat ki, ha az egyént vagy

^x Valóság, 1980. 2. sz. 15-30. old.

családot többféle csapás sújtja, illetve azt, hogy a jelenség csak szórványos lehet, hiszen sokféle rossz tényező együttjárása aligha lehet tömeges. A több okra való utalás egyuttal a modern tudományosság követelményeihez is igazodik, szakítani látszik ugyanis a vulgáris, mindennapi tapasztalatból származó "szegény"-fogalommal.

Mindemellett a szegénységfogalom hivatalos nyelvből való kiiktatásának van társadalmilag pozitív vonása is. Minden tapasztalat azt mutatja, hogy az a szociálpolitika, amely a szegénységre mint olyanra irányul, egyfelől rendszerint megbélyegző és kirekesztő, másfelől eszközeiben, színvonalában mindig szegényes marad. Ugyanakkor szinte kizárja a szegénység jelenségének megszüntetését, mert - mind hivatalos szóhasználatával, mind az érintettek kezelési módjával - állandóan ébren tartja és erősíti a szegénységtudatot. A szegénységtudat sajátja pedig az - hacsak nem válik forradalmi tudattá, amire alig van történelmi precedens¹ -, hogy szinte önmegvalósító proféciaként vagy inkább önpusztító tudatként működik: az elfogadott szegénység-enyhítő eszközök jobbitását tekinti érdekének, nem pedig a szegénység alapjainak megszüntetését.

Másként fogalmazva, ha a szegénység fogalmát /és a jelenséget magát/ a tudományos megismerésből és elemzésből iktatják ki, ennek általában elkendőző-apologetikus funkciója van. Ha viszont a szociálpolitika gyakorlata utasítja el a fogalmat, ezzel e gyakorlat haladóbbá válhat.

Természetesen a szegénységfogalom tudományos használata önmagában nem biztosítja a jobb társadalmi megismerést. Kétségtelen ugyanis, hogy nem tiszta és egyértelmű a kategória. A mindennapi tapasztalatból szűrődött le, jelentéstartalmán különböző korszakok és szemléletek hagyták rajta bélyegüket. Amint a további áttekintésből kitűnik, ma is az értelmező társadalomszemléletétől függően tekintődik például társadalmi vagy egyéni, anyagi vagy kulturális stb. jelenségnek. Ez a probléma egyébként gyakorlatilag minden, a hétköznapi tapasztalatból le-szűrődött kategóriánál felbukkan. Ha a tudomány, kivált a társadalomtudomány - a fogalmi tisztaság érdekében - lemond a ta-

pasztaletből adódó fogalomról, könnyen elszakad a valóságtól, s felhasználói számára megnehezíti, hogy felismerjék a tudományos megismerés gyakorlati érvényét és értékét. Ha viszont további megfontolások nélkül alkalmazza a hétköznapi kategóriát, eredményei zavarossá, sokértelművé válnak. Ezért tűnik fontosnak néhány olyan alábbi kísérlet, amely a szegénységfogalom társadalmilag-történetileg hű s ugyanakkor a tudományos megismerésben alkalmazható meghatározására törekszik.

A szegénységre vonatkozó szakirodalom bőven számolva kétezer, szűken számolva is 200 éves. A régi nézetek és régi viták - hogy az ember saját hibájából szegény-e vagy más okból, hogy vannak, akik megérdemlik a segítséget s vannak, akik nem, hogy a jelentős segítség életmentő-e vagy lélekromboló stb. - sok esetben ma is kísértenek. Mégis, az utolsó száz évben számos fogalom és szenvedély letisztult, a szegénység kezelésének eszközei pedig részben kibővültek, részben elvesztették kifejezetten büntető jellegüket /gályarabság, akasztás, megbélyegzés, dologház, szegényház, adósok börtöne stb./. A mai helyzet megismerése szempontjából tehát nincs szükség mindenoldalú történeti áttekintésre. Ezért - rövid történelmi utalásoktól eltekintve - csak az utolsó 10-20 év szakirodalmi anyagának lényeges mozzanatait ismertetjük.

1. A szegénység definíciói, értelmezései

A meghatározások egy része szinte kizárólag a jövedelmek, illetve az anyagi fogyasztás szintjét veszi tekintetbe. Ezen belül megkülönböztethetők a következők:

a/ "Abszolút" szegénység

A klasszikus, 19. század végi szegényvizsgálatok /Booth, Rowntree stb./ óta él, de ma is igen sok helyen használatos s szegénység olyan felfogása, amely azt tekinti szegénynek, akinek jövedelmi szintje egy bizonyos küszöb alatt van. A küszöb lehet többé vagy kevésbé bőkezű - ennek megfelelően beszélnek létminimumról, szegénységi küszöbről, mostanában "alapszükségletekről" /basic needs/, esetleg szociális minimumról. Valójá-

ban az un. abszolút közelítések is relatívak abban az értelemben, hogy - amint ez Adam Smith óta köztudott - a létminimum, a szükségletek minimálisan kielégítendő köre s a kielégítés szintje is társadalmilag kondicionált, illetve történelmileg változó.

Az abszolút szegénység alapján áll például az a létminimum-fogalom, melyet az USA-ban a Social Security Administration használ a szegénységi index kiszámításánál. Itt - becsléssel - kiszámítják és beárazzák különböző nagyságu családok élelmiszer-szükségletét, majd ezt tekintik a teljes minimum meghatározott /33/ százalékának. Szegény az, akinek jövedelme kevesebb, mint élelmiszerszükségleteinek háromszorosa. Az USA szociálpolitikai gyakorlata a szegénységi küszöbre vonatkozó információt csak közvetve használja fel. Másutt - például Angliában a Supplementary Benefitnek nevezett segélyrendszernek ez az alapja: egy előre meghatározott szintig emelik fel a segély révén a bizonyítottan ennél alacsonyabb jövedelmeket. Végül az "abszolút szegénység"-felfogás munkál a negatív jövedelemadó koncepciója mögött, mely számos országban jelenleg vita tárgya vagy L. Stoleru konzervatív francia politikus szegénységcsökkentő terve mögött.²

A nyugati tőkésországok - amennyiben a kérdéssel foglalkoznak - a szegénység arányát általában valamilyen számított szegénységi küszöb segítségével vizsgálják, amely országonként igen változó. Az OECD egy 1976. évi tanulmánya 10 országra nézve közli a szegénységi küszöb alattiak arányát, részben az ország saját meghatározása szerint, részben pedig egy egységes /a nemzeti átlagokból számított/ küszöb szerint. Ez utóbbi arány 2,5 és 16 % között változik. /A legalacsonyabb arány Svédországra, a legmagasabb Franciaországra vonatkozik./³

b/ Relatív szegénység

A szegénység relatív felfogása közvetlenül Richard Titmussig⁴ vezethető vissza, aki a legmarkánsabb szószólója volt annak a nézetnek, hogy a fő kérdés a modern társadalomban nem a szegénység, hanem az egyenlőtlenség. A relatív közelítés esetén nem valamilyen abszolút szint, hanem például az átlag vagy medián segítségével meghatározott jövedelemszint alatt el-

helyezkedőket tekintik szegénynek. Ennek a közelítésnek egy variánsa, ha azt vizsgálják, hogy az összes elosztott személyes jövedelem hány %-a kerül az alsó /azaz legalacsonyabb jövedelmű/ 10, 20 vagy 30 %-hoz. /Leggyakrabban az un. alsó kvintilisre, azaz a legalacsonyabb jövedelmű 20 %-ra számolnak./

Ebben az esetben a szegénység csökkentése szükségképpen összefonódik a legalacsonyabb jövedelműek helyzetének átlagosnál gyorsabb javításával. A relatív szegénység kategóriája mindig inkább a szegénységgel foglalkozó társadalomtudományi művek, mint a szociálpolitika kategóriája volt, s azon belül is inkább a baloldali, mint a konzervatív gondolkodóké.

Az abszolút és relatív szegénység megkülönböztetése politikailag fontos következményeket hoz magával. Már T.H. Marshall, bár metaforikusan, mégis elég élesen vetette fel a kérdést: A társadalmat épülethez hasonlítván, azt kérdezi, hogy elég-e "a földszintet jó karban tartani", s az épület "többi emeletét érintetlenül hagyni" vagy sem. Ha ugyanis a relatív szegénységgel is foglalkoznak, ez azt jelenti, hogy "nemcsak a társadalmi építmény földszintjét emelik meg, ... hanem az egész épület alakját változtatják, ami esetleg azzal végződik, hogy a felhőharcolóból bungalow lesz".⁵ Ez a félelem sokkal határozottabbá vált az idők folyamán. Ha Marshallnak még voltak kétségei a "helyes" eljárás felől, ezek a mai /konzervatív/ szociálpolitikusoknál eltűntek. Stoleru szerint ami az utolsó 50 évben a piaci társadalomban történt, az az alap nivellálására irányult. S "amíg csak az alapnál való nivellálásra szorítkozunk, e változásnak nincs tragikus következménye a konkurrenciára épülő társadalomra nézve. ... Megmarad az 'érdemre' épülő gazdasági hierarchia /érdem alatt értvén azt, amit a piac elismer/, a termelékenység érintetlen marad, s a gazdasági vezetés lényeges választásai továbbra is a rentabilitás szokásos kritériumain nyugszanak." Mindennek az ellenkezője igaz, ha a tetőhöz is hozzányulnak, mert elvész a társadalmi dinamika és kreativitás. Ekkor "az állam veszi kézbe a gazdaság sorsát" - s ez maga a szocializmus. Ezért Stoleru szerint "az abszolút és a relatív szegénység közötti megkülönböztetés végeredményben a kapitalizmus és a szocializmus közötti megkülönböztetés ... Minthogy, őszin-

tén szólva, a magam részéről nem látom, miért kellene az irigységet alapvető társadalmi erényként dicsőíteni /irigységen érteve, hogy valaki nem tudja elviselni a magáénál nagyobb gazdagság látványát/, inkább az első, mint a második felfogás felé hajlok."⁶

c/ A szegénység mint szubjektív kategória

Az előző két körülírás a szegénységet objektív kategóriaként kezelte. Létezik azonban a szegénység szubjektív felfogása is, éspedig legalább két értelemben. Az első szubjektív felfogás abból a /helyes/ felismerésből indul ki, hogy a "létfelmentés" közelítés roppant sok önkényes elemet tartalmaz. Ebből azonban arra a következtetésre jut, hogy a "szegénység, mint a szépség, a nézőtől függ. A szegénység értékítélet: nem olyasmi, amit verifikasiálni vagy bizonyítani lehet, akár jelentős hibával is, kivéve az indirekt következtetéseket és feltételezéseket. Amikor valakiről azt mondjuk, hogy szegény, egy sor értékítéletet alkalmazunk..."⁷

A szubjektív meghatározás másfelől arra a relatív depriváció fogalomra vezethető vissza, melyet Stouffer használt először az American Soldierben, s amit később Merton, illetve Runciman dolgoztak ki részletesebben.⁸ E meghatározás a szegénység, illetve depriváltság érzésére, tudatára helyezi a hangsúlyt, s nem az objektív körülményekre. Ebből a közelítésből nőtt ki a 70-es évek végén az a felfogás, mely - az elméletben és a gyakorlati szociálpolitikában egyaránt - a szegénység és egyenlőtlenség objektív kategóriáit a méltányosság és társadalmi igazságosság fogalomrendszerével kívánja felcserélni. E felfogás szerint az módosítandó /főként a jövedelemeloszlásban, illetve -ujraelosztásban/, amit az emberek különösen igazságatlannak érznek, s olyan mértékig, hogy a méltánytalanság mögötti egyenlőtlenség a türekszőkön belülre kerüljön.⁹ /Ettől még akár mekkora maradhat./

d/ A kívülről meghatározott szegénység

E felfogásban nem annyira a szegénység belső kritériumokkal való meghatározása a lényeg, mint az, hogy mit jelent a sze-

gényiség léte a társadalom többi része számára. Akkor észlelnék megoldást igénylő problémát, ha a társadalom többi része számára kényelmetlenné válnak a szegénységgel kapcsolatos jelenségek, ha ez "disutility"-t, "hasznossághiányt" jelent. Maguk a "problémák" főként az alacsony jövedelmű csoportok létével, tömörülésével vannak kapcsolatban. Ez a közelítés a tudományos irodalomban ritkán kap hangot¹⁰, de számos szociálpolitikai fejlemény - Bismarcktól, sőt az angol szegénnytörvényektől kezdve - ide vezethető vissza.

Az eddigi meghatározások lényegében a jövedelemszint, illetve jövedelemeloszlás köré épültek. Ezen belül elég sok vitát vált ki, hogy milyen jövedelemfogalmat kell alapul venni. /Bruttó vagy nettó kereset, bruttó vagy végső jövedelem, pénzbeni vagy természetbeni jövedelmek, illetve családnagyság kérdései stb./ E vitákra itt nem térünk ki. Léteznek azonban a legszélesebb jövedelemmeghatározásnál is szélesebben értelmezett szegénység-fogalmak.

e/ A szegénység mint szubkultura

A szegénység "szubkulturális" felfogása /H. Gans valószínűleg helytálló értelmezésében¹¹/ annak a szemléletnek a reakciójaként alakult ki, mely szerint a szegénység jelensége Amerikában a lusta és erkölcstelen dél- és kelet-európai bevándorlók magatartásának következménye. Ez a szemlélet természetesen csak átvette és új magyarázattal látta el azt az Európában régen élő meggyőződést, hogy a szegények erkölcstelenek vagy deviánsok, képtelenek szervezettségre és racionális életvitelre.

Ezt az előítéletes felfogást támadva kutatók serege azt kezdte kimutatni, hogy a szegénység nem patológia és nem az össztársadalmi normák hiánya, hanem normális jelenség, mely sajátos szubkulturális csoportnormákra épül. Ezek a kutatások óriási jóindulattal koncentráltak és koncentrálnak a szegényeknek, illetve a szegények életmódjának értékeire, a családi szolidaritástól a vitalitásig, a jó gyakorlati érzéktől a feleslegesen merev konvenciók elutasításáig.¹² Az eredeti szubkulturális kutatások tehát a hiány helyett a másságra helyezték a hang-

sulyt. Legujabban azonban már olyan kutatás is van, mely még a másságot is megkérdőjelezi. /Labov például Bernsteinnel¹³ szemben - aki azt bizonyítja, hogy a szegények nyelve "más", un. korlátozott kódokra épül - azt igyekszik kimutatni, hogy a gettóbeli néger gyerekek mindent tudnak, amit a többiek, sőt - mint-hogy invenciózusak - annál többet is, csak épp a középosztályhoz tartozó kutatóknak nem tárulkoznak fel./ Bár ezen ismertetések során a nézetek bírálatát mellőzzük, annyit érdemes megemlíteni, hogy e "fordított etnocentrizmus" minden jó szándéka ellenére zsákutcát jelent: érveket szolgáltat a be nem avatkozáshoz, le-szereli a szegénység felszámolására irányuló törekvéseket.

f/ A "halmozott problémás", "erősen veszélyeztetett", "in-adaptált", "többszörösen hátrányos helyzetű" csoportok

Valójában a szubkulturális közelítés nyulványáról van itt szó - a bevezetésben említett ideológiai előnyökkel. Idézünk néhány hivatalos meghatározást, amelyekből már hiányzik a szegénység fogalma: "Inadaptáltak saját társadalmukhoz képest azok a gyermekek, serdülők és felnőttek, akik, különböző okok miatt, csak kisebb-nagyobb nehézségek árán tudnak úgy élni és cselekedni, mint a többiek." /F. Bloch-Lainé jelentése a miniszterelnök számára, 1967./ "Társadalmi inadaptáltakon olyan embercsoportot értünk, amelynél hiányzik a környezetéhez való folytonos kapcsolódás, s mely nemcsak számos szociális munkást igényel, de a különböző gyermek- és egyéb intézményekben is sok helyet köt le." /Tárcaközi jelentés a francia VI. Tervhez, 1971./¹⁴

Amikor a szegénység-fogalmat a fentiekkel cserélik fel, ezzel lehetőségessé válik a szegénység-jelenség elpszichologizálása. Ahogyan több haladó kutató fogalmaz: költséges újraelosztás helyett a sokkal olcsóbb egyedi bánásmódra, caseworkre lehet támaszkodni.¹⁵

g/ A szegénység mint objektív relatív depriváció

P. Townsend felfogása a társadalmi strukturához, illetve valamennyi /anyagi/ forrás strukturán belüli elosztásához kapcsolja a szegénység fogalmát. A forrásokba beleérti a pénzjövedelmeket, a vagyont és mindenfajta - jóléti, pozícióhoz kapcs-

lódó stb. - juttatást. Azokat tekinti relative depriváltaknak, azaz szegényeknek, akik nem rendelkeznek elég forrással ahhoz, hogy az adott társadalomban szokásos módon étkezzenek, szokásos körülmények között vegyenek részt a szokásos tevékenységekben és a szokásos, normálisnak tekintett lakáskörülmények között és felszereltség mellett éljenek.¹⁶ Ez a közelítés rugalmas és dinamikus, hiszen a többség által elfogadott, mindenkor normálisnak tekintett javak, tevékenységek vagy szokások szintjéhez kapcsolódik, s ezek állandóan változnak. /Ennek megfelelően például amíg csak a népesség 30 %-ának van televíziója, addig nem jelent deprivációt, ha valaki nem tud egy tv-t beszerezni. Ha viszont 70 %-nak van tv-je, akkor igen./ Emellett, minthogy hangsúlyozza a különféle szokásos tevékenységekben való részvételt, összekapcsolja a szegénység és kizártság fogalmait, illetve megfordítva: a szegénység megszüntetését csak a kizártság, a nem teljes jogú állampolgári lét megszüntetésével látja lehetségesnek.

h/ A szegénység mint komplex anyagi, társadalmi és politikai jelenség

"A szegénység nemcsak gazdasági szűkösség, hanem társadalmi és politikai kizártság is. Ugy véljük, hogy bármely társadalomban, amelyben jelentősek az egyenlőtlenségek, a kormány minimum programja magában kell hogy foglalja nemcsak az 1. jövedelmek; 2. javak és 3. alapvető szolgáltatások minimális szintjének emelését, hanem ezt a 4. önbecsülés; 5. oktatási és társadalmi mobilitási esélyek, valamint 6. a döntéshozatal számos formájában való részvétel terén is célul kell kitűznie."¹⁷

Townsend és Miller felfogása sok ponton rokon, ami nem meglepő: mindkét meghatározás intellektuális gyökerei Titmuss-hoz nyulnak vissza és mindkettő elfogadja a marxi strukturális közelítés bizonyos elemeit.

i/ A szegénység mint osztályjelenség

A marxista vagy a marxizmushoz közel álló kutatók számára evidencia, hogy a szegénység osztálykategória, amely ma nem

sujtja már a munkásosztály egészét, de egy részét - a legkevésbé szakképzett, legrosszabb munkákat végző, munkanélküliségnek leginkább kitett rétegeit - igen.

A munkásosztály politikai megerősödésével vált különösen fontossá a tőkés uralkodó osztály számára a munkásság megosztása. Ennek a folyamatnak egyik megnyilvánulása a kettős vagy még széttördelebb munkaerőpiac¹⁸, amelyen belül az egyik szegmentum alacsony képzettséget igénylő, rossz munkakörülmények között végzett, bizonytalanságnak kitett és rosszul fizetett munkalehetőségeket nyújt csak. Ezzel pedig állandósítja a "dolgozó szegények" kategóriáját. A munkásság megosztásának másik módja "szociális munka" révén történik. Ez utóbbi hármás megosztást és szembeállítását tesz lehetővé: a segélyre /segítségre/ nem szorulóknak elkülönítését a megsegítendőktől, s ez utóbbiakat azoktól, akik segélyre sem érdemesek /lumpok stb./. A két utóbbi kategóriába főként segéd-, betanított, illetve alkalmi munkások tartoznak. Mellettük nyilvánvalóan vannak más társadalmi csoportokhoz tartozó "hátrányos helyzetűek" is /például szellemi vagy fizikai fogyatékosok/. A "többszörösen hátrányos helyzet" azonban, noha a társadalom minden rétegében megtalálható, nem véletlenszerűen helyezkedik el az egész társadalmi struktúrában: alapjában osztályjellegű, az osztályok létéhez kapcsolódó jelenség.¹⁹

Megjegyzendő egyébként, hogy a fentebbi közelítések nem egymást kizáróak. Így például a szegénység objektív relativ deprivációként való értelmezése P. Townsendnél összefonódik a szegénység osztályjellegű felfogásával. Az analízis szintjén érdemes és hasznos az előbbi értelmezéseket elkülöníteni. Valójában azonban sokrétű és bonyolult, s ezért csak komplex módon értelmezhető jelenségről van szó.

2. A szegénység okai és funkciói

Az okokra-funkciókra vonatkozó nézetek legalább olyan változatosak, mint a meghatározások. Gyakran a meghatározások maguk utalást is tartalmaznak az okokra - az ok a definícióból mintegy kibontható. A magyarázatok egy része továbbra is követi a 19. századi hagyományt²⁰ s a szegénységet elsődlegesen egyéni

okokra vezeti vissza. A hagyományos egyéni okok mellett /özvegy-ség, nagy család, munkaképtelenség/ két új tényező bukkan fel: a kulturális meg a pszichológiai.

A szegénység szubkulturaként való felfogása közvetlenül szüli a magyarázatot. A társadalom legszegényebbjeinek szubkulturája, részben épp az elkülönülés révén, védekező mechanizmus is. Az elkülönülés azonban erőteljesen elősegíti a szegénység szubkulturájának generációk közötti átörökitését. Az új generáció nem tudja megszerezni a felemelkedéshez szükséges eszközöket, s ezzel az ún. deprivációs ciklus is kialakul. A szegénység oka ebben a felfogásban /ami tehát elsősorban Oscar Lewis nevéhez fűződik/ az egyén mikro környezetében, azon belül a szubkulturális sajátosságokban, a csoport sajátos értékeiben, gyakorlatáiban keresendő.

A szegénység szubjektív felfogásában, s kiváltképp a szegénység halmozott társadalmi hátrányként való értelmezésében kerülnek előtérbe a pszichológiai jellegű magyarázatok. Mindkét közelítés nagy hangsúlyt helyez az inadaptációra, a rossz beilleszkedésre, esetleg közvetlenül a pszichés zavarokra. A "halmozottan problémás" családokkal kapcsolatban mondja Bloch-Lainé: "A lakosság mind nagyobb részének városiasodása egyre gyakrabban vált ki idegi és pszichés zavarokat, melyek részben a fizikai promiszkuitásnak, részben a morális elszigetelődésnek tudhatók be."²¹ Egy másik hasonló magyarázat még a történelmet is segítségül hívja: "Miért van inadaptáció? ... Nyilvánvaló, hogy több százezer évnyi háború, erőszak, incesztus és gyilkosság után az ember pszichéje már nem lehet ép."²²

Létezik a szegénységnek egy további, genetikai indítású magyarázata is. Ennek nyers formája Galton, majd Pearson nyomán a 19. század végén volt divatban, majd a szociáldarwinizmus különböző áramlataiban később is kísértett. A szociáldarwinizmus szélsőséges formájában a szegénységet előidéző tényezőket örökletesnek véli. Ezért épp a szegénység csökkentése érdekében hangoztatták igen sokan a századfordulón, hogy a szegénység elleni harc felesleges, sőt káros /hiszen életképtelen vagy beilleszkedésre képtelen egyének életét mentené meg, s ezzel hosszú

távon a szegénységet tartósítaná/.²³ Az ebből a szemléletből következő tiszta laissez-faire szegénypolitikának ma nyíltan kevés szószólója akad. De a genetikai magyarázat továbbra is felfelbukkan, sőt, egy közgazdász szerzőnél a teljes magyarázórendszer fontos eleme. H. Lydall szerint ugyanis a jövedelmek eloszlását /kivéve a vezetői posztokon levőket, akiknél egyéb tényezők is hatnak/ a munkaerőhöz tartozó egyének képességeinek eloszlása határozza meg. A képességeket pedig a genetikai öröklés, a környezet és az iskola alakítja ki. A szegénység oka tehát a képességek örökletes, a környezethatással felerősödő hiánya.²⁴

A szegénység egyéni okokkal való magyarázatán belül egy további szempontból elkülöníthetők olyan nézetek, amelyek szerint az egyéni probléma oka elsődlegesen az egyén saját hibája, s azok, amelyek inkább a véletlenre vagy egyéni szerencsétlenségre helyezik a hangsúlyt. Az "érdemes" és "érdemtelen" szegények ily módon való elkülönítése közel 2000 éves hagyomány - egyidős a katolikus egyház szegénygondozó gyakorlatának megjelenésével. A mindig élő szemlélet a 19. század első felében mind Nyugat-Európában, mind Észak-Amerikában felerősödött a szegénység elleni küzdelem büntető vonásait szaporította.²⁵ A továbbiakban ez a szemlélet - a hozzá tapadó módszerekkel együtt - lassan háttérbe szorult. Helyette uralkodóvá már az az irányzat vált, mely a szegénységben nem annyira bünt, mint inkább patológiát, "betegséget" lát /amit ennek megfelelően kell kezelni/. Ennek a szemléletváltásnak felel meg a szegénygondozás "szakmává" alakulása és a különböző típusú gondozóhálózatok megsokszorozódása, amire a 3. pontban még kitérünk. A szemléletváltás azonban nem jelenti azt, hogy ezzel eltűnt volna az a korábbi nézet, amely végső soron "az áldozatot hibáztatja", mert hiányoznak igényei, információi és hiányzik belőle az igyekezet, a beilleszkedésre és felemelkedésre törekvés is.²⁶

A szegénység társadalmi okokkal való magyarázatain belül is többféle szemlélet vagy irányzat különíthető el. A konzervatív, funkcionalista felfogás szerint /amit elsősorban Talcott Parsons neve fémjelez/ a társadalmi egyenlőtlenség szükségszerű kísérőjelensége a differenciált társadalmaknak. Az egyenlőtlen

javadalmazás segítségével válik lehetővé, hogy a "nehezebb", több felelősséget vagy tanulást igénylő pozíciók betöltésére is legyen vállalkozó. Az így létrejövő hierarchiában a szegénység léte mintegy "természetes" következmény /azoknál, akik a társadalom által kínált pozíciókból a kevésbé értékeseket választják/. A szegénységnek azonban önmagában is vannak "pozitív" funkciói. Így például a szegénység enyhítését szolgáló jótékony-ság erkölcsi értékek fenntartója stb.²⁷

A strukturális magyarázatokon belül azonban kétségkívül erősödik /és ez nyilvánvalóan összefügg a marxi gondolat újabb térhódításával/ az az álláspont, hogy a szegénység a tőkés társadalmi berendezkedés folyamánya, melynek fenntartásához az ural-
kodó osztály komoly érdekei fűződnek.

Ennek megfelelően a társadalom alapvető intézményei - így mindenekelőtt az osztályviszonyok, a munkaerő- és tőkepiac, de maga az állam is - végeredményben a szegénység fenntartása irányában működnek. Ennek a magyarázatrendszernek leghatározottabb szószólói a kettős munkapiac elméletét kidolgozó közgazdászok. A szegénység oka ebben a felfogásban nem a munkanélküliség, amely csak szélsőséges formája a munkaerőpiacról való kiszorulásnak. A többséget a dolgozó szegények jelentik. Ez a tény egyszerűen az osztályviszonyokban gyökerezik, hiszen: "az az esély, hogy valaki egyszerre tőkés és szegény, igen csekély ahhoz képest, hogy milyen eséllyel lesz valaki szegény, ha a bér munka a fő jövedelemszerzési eszköze".²⁸ Az alacsony bér természetesen nem egyformán osztályrésze minden, a termelési eszközöktől megfosztott dolgozónak. Az osztályon belüli "rétegződés" a munkásság megosztását is jelenti - ami nem kis mértékben befolyásolja az osztálytudatot. Ennyiben a perem-, sőt, lumpenrétegeknek fontos "sakkbantartó" funkciójuk is van: figyelmeztetést jelentenek a valamivel jobb helyzetűek számára, hogy "nem megfelelő" magatartásuk sorsuk rosszabbra fordulását is maga után vonhatja.²⁹

A munkásságon belüli rétegződés kétségkívül összefügg egyéni adottságokkal, mint az iskolázottság és szakképzettség mennyisége és minősége vagy az egészségi állapot. Ezek együtte-

sen alkotják az ún. "emberi tőkét". A munkaerőpiacon való elhelyezkedést az emberi tőke összetevői határozzák meg, de ezen összetevők léte-nemléte a fajtól, nemtől, kortól, osztályhelyzettől függ. Azaz "az emberi tőkét az egyénhez kapcsolódó jellemzők együttesével definiálják, de az emberi tőke egyének közötti különbségeit az egyén olyan jellemzői determinálják, amelyek az egyén kontrollján kívül vannak". Bizonyos csoportoknak - négerek, nők, öregek, rossz társadalmi-gazdasági helyzetű szülők gyermekei - nagy eséllyel csekély lesz a társadalmi tőkéjük. Ők lesznek ezért a leginkább veszélyeztetettek a munkaerőpiacon, s nekik van a legnagyobb esélyük arra, hogy életük során valamikor szegénységbe kerüljenek³⁰ /akár mert alacsony lesz a béruk, akár mert könnyen válnak munkanélkülivé, akár mert ha még egész életükben dolgoztak is, nyugdíjuk lesz alacsony/. Ezen a helyzeten a tőkés állam, melynek politikáját végső fokon az uralkodó osztály érdekei formálják, gyökeresen nem tud változtatni, még ha tesz is lépéseket ebbe az irányba.

A szegénység okainak felmutatásában tehát van elmozdulás, az egyéni típusu magyarázatoktól a társadalmi magyarázatok felé, az egyéni felelősséget hangsúlyozóktól a társadalmi viszonyokat felelőssé tevők felé. Ezek az elmozdulások azonban messze nem jelentik a társadalmi tudat vagy "közvélemény" teljes átalakulását. Az Európai Gazdasági Közösség országaiban a közelmúltban készült olyan felmérés, mely többek között azt kutatta, hogy a társadalom tagjai hogyan-miben látják a szegénység okát. Az eredmények szerint Francia- és Olaszországban a leggyakoribb válasz strukturális jellegű volt, a társadalom felelősségét-hibáját emelte ki. Az Egyesült Királyságban, Írországban és Luxemburgban viszont főként az egyén felelősségét hangsúlyozták a kérdezettek, a dánok pedig leginkább a sorsot-véletlent hibáztatták.

Ahogy az "egyéni felelősség" eszméje, úgy az érdeemes és érdemtelen szegény megkülönböztetése is elevenen él a köztudatban. Azok között, akik úgy itélték meg, hogy környezetükben van szegénység, 30 % egyéni okokat említett, amelyek között több utal az "érdemtelenségre". A hivatkozott okok, csökkenő sorrendben a következők: betegség, öregség, elmagányosodás, ital, tar-

tós munkanélküliség, túl sok gyerek és az előrelátás hiánya. Három országban a fentiek közül az "érdemteleniséget" jelző okok kerültek első helyre /Irország, Luxemburg, Dánia/, az Egyesült Királyságban pedig a vezető okot a lustaságban látták.³¹ Az érdemteleniséget hangsúlyozóknál - magától értődően - igen erős a tendencia arra, hogy a szociálpolitikai juttatásoknak erkölcsromboló hatást tulajdonítsanak, illetve hogy felnagyítsák a juttatásokkal való visszaélés veszélyeit /mely visszaélések a társadalom becsületesen dolgozó tagjait károsítják/. Hogy ezeknek a véleményeknek nem csekély a politikaformáló hatásuk, azt többek között a szociáldemokrata pártok helyzetének gyengülése mutatja /Svédország, Anglia/.

3. A szegénység leküzdését szolgáló stratégiák

A szegénység leküzdését szolgáló eszközök és stratégiák változatossága kézenfekően következik abból, amilyen különbségek vannak a szegénység mibenlétére és okaira vonatkozó nézetekben. A kapcsolódások egy része magától értődő: a pszichológiai magyarázatok egyéni terápiák ajánlásához, a genetikai magyarázatok eugenikai javaslatokhoz fognak vezetni. E szinte kiszámítható összefüggések helyett néhány általánosabb szempont szerint mutatjuk be a stratégiákat. Ezen az általánosabb szinten eléggé jól kivehető, hogy - az árnyalatokat mellőzve - általában két szemlélet- és elvrendszer, s ennek megfelelő kétféle gyakorlat áll szemben egymással: a konzervatív és a radikális irány.

a/ A termelési és az elosztási viszonyokat érintő stratégiák

A szegénység, illetve a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésének igénye közvetlenül az elosztás változtatásának igényét veti fel. Valóban - amint ez a továbbiakból kitűnik - a legtöbb vita akörül forog, hogy melyek a jövedelemelosztás változtatásának hatékonyabb vagy kevésbé hatékony eszközei, s melyek az egyes eszközök társadalmi hatásai. A viták azért ezen a szinten bontakoznak ki, mert a tőkés országok szociálpolitikai gyakorlata eleve az elosztási viszonyokba való beavatkozásra korlátozódott.

A társadalmi viszonyok marxista elemzői azonban soha nem tekintették az elosztást a termelési módtól, termelési viszonyoktól függetlennek vagy attól függetlenül kezelhetőnek. Igaz, a termelési viszonyok változtatásának alapkérdése, a tőkés magántulajdon felszámolásának szükségessége a kommunista pártok programjaiban sem fogalmazódhat meg mindig azonnali követelményként. Mégis, legalább egy vonatkozásban mindenképpen érintik e programok a termelés és elosztás közötti alapösszefüggést, nevezetesen a munkanélküliség felszámolásának, a teljes foglalkoztatottságnak a követelésén keresztül. Ez a gondolat számos haladó társadalompolitikusnál is alapvető jelentőségű. A kettős vagy szegmentált munkaerőpiac elméletéből következik, hogy az ehhez kapcsolódó problémák nem oldhatók meg a szegmentáció felszámolása és a munkaerőpiaci elhelyezkedés szempontjából határesetet jelentő munkanélküliség megszüntetése nélkül. A relatív objektív depriváció csökkentése, Townsend felfogásában, csak úgy képzelhető el, ha a társadalom valamennyi munkaképes tagja számára biztosítja az emberhez méltó, elfogadható körülmények között végezhető munkát. Mindemellett e szemlélet szószólói többnyire azt is kiemelik, hogy a szűkösség és depriváltság enyhítése érdekében jövedelmi intézkedésekre, teljesebb szociálpolitikai programra már a legközelebbi jövőben szükség van. De - ahogyan Lee Rainwater fogalmaz egy, a "garantált jövedelemre" vonatkozó önálló /azaz a hivatalos javaslattól némileg eltérő/ koncepció kifejtésekor - "hosszabb távon a garantált jövedelemre vonatkozó jövedelmi stratégiát a garantált foglalkoztatás stratégiájának kell kiegészítenie, ha egy teljesebb, nagyobb biztonságot nyújtó, önfenntartó, s ezért tartósabb jövedelemeloszlást akarunk elérni. ... Ha a nemzet nem biztosít minden amerikainak tisztességes keresetet hozó munkát, akkor /még garantált jövedelem mellett is/ túl sok embernek sugallja azt, hogy feleslegesek. A garantált jövedelem ezért csak kezdő, és nem záró aktusa egy olyan jövedelemelosztásnak, amely mindenki számára lehetővé teszi, hogy megtalálja a társadalom fő áramához vezető utat."³²

b/ Strukturális és részleges reform

A strukturális reform hívei esetében értelemszerűen arról van szó, hogy az adott társadalom lényeges /radikális/ változtatása nélkül legfeljebb kismértékű vagy átmeneti javulást lehet elérni a szegénység és egyenlőtlenség vonatkozásában. A "radikális", sőt forradalmi szövegek természetesen igen gyakoriak. Így például Johnsonnak a "szegénység elleni háborút" bevezető, a Harvard Egyetemen 1965-ben elmondott beszéde is a forradalmi változások emlegetésével kezdődik. Ám a konzervatív politikusok a harcias indításokból meglehetősen szelid javaslatokhoz jutnak. A baloldali társadalomkutatóknál az indító ideológia és a konkrét javaslatok inkább összhangban vannak. A 60-as és 70-es évek amerikai szegénységpolitikájának bírálata Miller-nél és Robynál például ehhez a következtetéshez vezet: "Ami hiányzott, az valamilyen ideológia, következetes szempontrendszer, platform vagy program. Forradalmi taktikákról hallottunk - forradalmi célok nélkül, s liberális célokról - kudarcuk elismerése nélkül. Mi a társadalom radikális átstrukturálását javasoljuk ... Az amerikai gazdagság felhasználásának megváltoztatását, hogy értelmes prioritásrendszert lehessen elérni, s a javak és hatalom olyan újraelosztását, melyből a népesség alsó fele profitálna..."³³ A strukturális változtatás hívei általában nem dolgoznak ki egészen konkrét programot, mert eléggé tisztában vannak a korlátozott lehetőségekkel.

A kétféle közelítés különbsége, illetve ellentéte ma már közhelyszerűen felismert igazság. Így például az ENSZ bécsi szociálpolitikai központjának egy 1975. évi tanácskozásáról kiadott jelentése így záródik: "A szemináriumi vitákban két csoport közötti konfliktus tükröződik, mely csoportokat az egyik résztvevő 'partikularistának', illetve 'generalistának' nevezte. A konfliktus arra utal, hogy sokan szívesen foglalkoznak egyes stratégiákkal úgy, hogy ezeket leválasztják arról az ideológiai keretről, melyen belül funkcionálniuk kell. A résztvevők megkérdőjelezték, hogy egyáltalán ki lehet-e dolgozni megfelelő akcióprogramot e keret elemzése nélkül, s anélkül, hogy megvizsgálják, mit is jelent voltaképp a nyilvánvaló szakadás a tra-

dicionális társadalmi strukturán belül dolgozó reformista ideológia s az alapvető társadalmi változást óhajtó forradalmi ideológia között." ³⁴

c/ "Felülről" és "alulról" kiinduló /elitist versus grass-root/ stratégiák

E kettősség esetén nem annyira a célok, mint az eszközök megválasztásának stratégiájáról van szó, s így nincs egy-egy értelmű megfelelés ez, s az előző pontban említett kettősség között.

A "felülről" kiinduló stratégiákon azt értik, hogy meghatározott társadalmi csoportok érdekében meghatározott célokért küzdő egyének vagy /többé-kevésbé szervezett/ csoportok /pressure groupok/ a társadalmi döntések meghozatalában közvetlen szerepet játszó egyéneket-intézményeket igyekeznek befolyásolni - információk, petíciók, tömegkommunikációs eszközök segítségével folytatott kampányok révén.

Az "alulról" kiinduló stratégiáknak két alapváltozata van - az egyik inkább "reformistának", a másik inkább "radikálisnak" tekinthető.

Az első változat a kisközösségi /rendszerint lakóközösségi/ mozgósításra helyezi a súlyt. Célja az, hogy megindítsa, elősegítse egyes speciális csoportok /mindenekelőtt a szegények/ törekvését az önszervezésre, s arra, hogy a saját érdekében történő változásokért harcoljanak. Ma több helyen, de legszervezettebben Svédországban folynak ilyen kísérletek számos településen, a nyomornegyedek, illetve a szegények szegregálásának megszüntetése érdekében. A kísérletek "hivatalosak", jelentős állami támogatással, szakértői segítséggel folynak.

Az alulról induló stratégiák másik változata /ebben a formában/ amerikai termék. Az amerikai demokrácia ideológiájának és gyakorlatának szembesítéséből vonja le következtetéseit: "A szegényeknek nincsenek erőforrásaik, hogy hatékonyan használják fel a szabályos politikai csatornákat; ... a szegényeknek nincsenek érdekeiket képviselő, nagy léptékű szervezeteik sem. A források hiánya, ami egyénileg teszi őket politikailag

hatástalanná, szervezeteiket is ilyenné teszi: nem képesek engedmények kiharcolására. S ha egy szervezet erre képtelen, akkor nem vonz sok tagot. Arra a következtetésre jutottunk tehát /a 60-as évek polgárjogi mozgalmának elemzéséből/, hogy a feketék és szegények számára az akkori romboló proteszt-mozgalmak jelentették az egyetlen politikai opciót."³⁵

Az itt levont tanulságokat általánosítva Piven és Cloward szinte elméleti érvénnyel dolgozták ki, hogy azoknak a megmozdulásoknak van esélyük az USA-ban arra, hogy a szegények különböző csoportjai érdekében engedményeket harcoljanak ki, amelyek tömegessé egyesítik a helyi tiltakozásokat, és ezeket fenyegető erejű mozgalommá teszik.³⁶

d/ Átfogó és specifikus megoldások

Valamennyi nyugati tőkésországban egyidejűleg létezik a társadalombiztosítás és az un. welfare, azaz a segélyezési rendszer. Mindkettő úgy működik, hogy a lakosság meghatározott kategóriáira dolgozza ki a szabályozást. A kategóriák maguk vagy átfognak minden rászorulót, vagy sem. Ha elvben átfogják is a rászorulókat, vagy elérnek mindegyikükhöz, vagy sem. Emiatt a csoportokban gondolkodó megoldások nem bizonyos, hogy teljesek. További problémájuk, hogy - hol egyik, hol másik csoportra vagy juttatásra nézve - módosítják a szabályozást anélkül, hogy az egyes módosítás következményeit logikusan végigvinnék a teljes rendszeren. Emiatt még eredetileg integráltan kiépített rendszerek is egy idő után inkonzisztenssé, logikátlaná válhatnak.

Ezért kerülnek elő újra meg újra a rész-szabályozásokkal szembeni alternatív megoldásként az "átfogó", egyetlen módszerrel minden problémát megoldó javaslatok. Ezek közül viszonylag legrégebbi és legambiciózusabb az un. "társadalmi osztalék" program. Legnagyobb szakmai visszhangot az un. /nálunk is többek által javasolt/ negatív jövedelemadó-tervezet váltott ki, amit szokásosan a garantált minimum jövedelem³⁷ "gyakorlati" megvalósítási eszközként tekintenek /holott valójában a társadalmi osztalék inkább tekinthető ennek/. Végül a gyakorlatra viszonylag legnagyobb hatással az un. Beveridge-koncepció volt,

mely bizonyos értelemben kombinálta az átfogó és specifikus közelítést azzal, hogy a társadalmi juttatások csoportonkénti minimumát általában a "szegénységi küszöb" feletti szintre emelte. Az utóbbi voltaképp egy általánosított, univerzális társadalombiztosítási program /melynek kérdéseire még visszatérünk/.

A "társadalmi osztalék" programot /természetesen számos előzmény után/ Lady Rhys Williams dolgozta ki³⁸ először, s azóta visszatérő téma. A program lényege, hogy a társadalom minden egyes tagja - férfi, nő, gyermek - minden héten minden feltétel nélkül megkap egy meghatározott /a mindenkori szegénységi küszöbnek megfelelő/ összeget. Az osztalék bevezetése után minden társadalombiztosítási juttatás és mindenfajta segélyezés megszűnik. Az osztalék alapja a korábbinál magasabb, az osztalékon kívül minden jövedelemre kiterjedő arányos /esetleg progresszív/ adó.

A javaslatnak sokféle kritikája létezik. Így felvetik az adóztatás nehézségeit; azt, hogy az új rendszerben valamivel jobban járnának azok, akik ma nem kapnak társadalombiztosítási juttatást, de jóval rosszabbul a többiek /mert a legátfogóbb megoldás esetén elveszne a keresethez kötött differenciálás vagy magas adó sújtaná az osztalék feletti részt/; hogy a rendkívüli helyzetek miatt minden segélyt nem lehet eltörölni; s főként azt, hogy a legalacsonyabb keresetűeknél csökkenne a munkára ösztönzés, hiszen - noha keresetük egy része megmaradna - munka nélkül is biztosítva lenne minimális megélhetésük.³⁹

A negatív jövedelemadó témája ismertebb. Az első részletesen kidolgozott variáns Milton Friedman nevéhez fűződik.⁴⁰ Friedman logikája a következő: az abszolút szegénység a nyugati országokban ugyan szinte eltűnt, de - minthogy ez viszonylagos kérdés is - ma is, "s még ezekben az országokban is sokan élnek olyan körülmények között, amit mi többiek szegénységnek nevezünk". "A legkívánatosabb megoldás sok tekintetben a magánjátékonyosság lenne", de ez nagy közösségekben igazságosan nem oldható meg, mert nem mindenki lenne hajlandó egyformán jótékonykodni. Ezért aztán mégis szükség van az államra - a kérdés, hogyan? "Két dolog biztos. Először, ha a cél a szegénység enyhítése,

akkor a programnak a szegényekre kell irányulnia" - nem pedig az öregekre vagy a dolgozók egy csoportjára stb., ami nagyon zavaros helyzetet teremt. Másodszor, "amennyire csak lehet, a programnak a piacon keresztül kell érvényesülnie, nem pedig a piacot eltorzítania vagy működését gátolnia". Mindennek leginkább a negatív jövedelemadó felel meg. Ez azt jelenti, hogy bizonyos jövedelmi küszöb felett az emberek továbbra is progresszíven adóznának, azok azonban, akik a küszöböt nem érik el, a különbözet meghatározott részét megkapnák. /Például 50 %-ot vagy valamilyen változó, degresszív arányt. Nincs tehát meghatározott minimális küszöb, illetve a minimum - 50 %-os ráta esetén - az adóküszöb fele, hiszen ezt kapná az, akinek semmi jövedelme nincs./

A negatív jövedelemadó eszméje olyan sikert ért el, hogy az USA-ban 1968-ban több mint ezer közgazdász írta alá az ezt követelő petíciót. Ezt követően viszonylag gyorsan ért kormányjavaslattá. Nixon 1970-ben terjesztette a Kongresszus elé a garantált minimumjövedelemre vonatkozó törvényjavaslatot /amely technikailag közelebb áll a negatív jövedelemadóhoz, mint a társadalmi osztalék programhoz/. Az akkortájt induló vita ma is folyik. A javaslatot konzervatív jellege ellenére jobbról is óriási támadások érték. A szenátusi bizottság vitájában például a következők hangzottak el /annak ellenére, hogy a javaslat szigorú adminisztratív munkakényszerre épül/: "A kedvezményezettnek tehát, ahogyan én értem, megkapnák ezt a garantált jövedelmet nemcsak akkor, ha a leghatározottabban megtagadnák, hogy munkát vállaljanak vagy keressenek, de akkor is, ha ezt a jövedelmet tekén vagy lóversenyen eljátsszák, prostituáltakra, pornográfiára, whiskyre, ginre, marihuánára, heroinra vagy egyébre költik ... Ez a tervezet nemcsak iszonyú költséget jelent a finanszírozó adófizetőknek, hanem eddig soha nem látott mértékben szétzuzná a munkára és termelésre ösztönzést ... Tegyük már fel magunknak a kérdést: ki akarna büdös vagy bármilyen alacsonyán fizetett munkát végezni, ha egyszer van garantált jövedelem?"⁴¹

A baloldal különböző szószólói konkrétan a nixoni javaslatban foglalt alacsony színvonalat bírálták leginkább. További kritikusok attól tartanak, hogy az adminisztráció túl bonyolult

és költséges. Az sem világos, hogy hirtelen keresetkiesésre stb. hogyan lehet megoldást találni, hiszen a rendszer jövedelmebevallásra épül, ezt pedig évesnél rövidebb szakaszokra nehéz bontani. A legtöbb félelem azzal kapcsolatban merül fel, hogy egy ilyen rendszerben már aligha lehet az állampolgárba vetett bizalomra építeni. A normál adóbevallásnál - ahol az állampolgár a fizető - a családokat elég szurópróbával ellenőrizni, mert a teljes ellenőrzés megoldhatatlan, s mert a veszteség mindaddig csak eszmei, amíg arról van szó, hogy pénzek nem kerülnek be az államkasszába. Amikor azonban az állam - ellenszolgáltatás nélkül - fizet a rászorulóknak, akkor minden tapasztalat szerint sokkal szigorubbant veszi az ellenőrzést. Ezért a rendszerrel a bürokrácia növekedése s a szegények szigorubbant ellenőrzése várható. /E problémák jó része a "társadalmi osztalék" esetén nem merül fel./⁴²

A problémák ellenére úgy tűnik, hogy számos nyugati ország a "garantált jövedelem"-megoldás felé halad, és pedig általában sokkal inkább a negatív jövedelemadó, mint a társadalmi osztalék logikájának megfelelően.

e/ Univerzális és szelektív stratégiák

Az univerzális és szelektív szociálpolitikai elosztási formák körüli vita elsősorban Nagy-Britanniában fogalmazódott meg és éled fel újra meg újra, de az elmúlt másfél évtizedben más nyugati országokban is széles irodalma bontakozott ki. A két elosztási forma szembeállítását szinte valamennyi eddig említett kettősséggel összefügg, végső soron a szegénység, még általánosabban a gazdasági és társadalmi viszonyok eltérő értékeken nyugvó szemlélete húzódik meg a két stratégia mögött.

A dilemma körülbelül úgy vetődik fel, hogy mikor jár el hatékonyabban a szociálpolitika s szegénység visszaszorításában: ha a/ juttatásait mindenki számára biztosítja, mégpedig úgy, hogy a jogosultság kritériumait bizonyos könnyen azonosítható, elsősorban demográfiai jellegű ismérvek megléte vagy hiánya alapján határozza meg, s az így meghatározott csoportok valamennyi tagjára egységes elveket és a juttatás egységes szintjét

alkalmazza, vagy ha b/ erőit nem forgácsolja szét /olyanokat is támogatva, akik nem szenvednek szükségét/, hanem megkeresi az igazán rászorulókat és a rendelkezésre álló pénzeszközöket vagy egyéb forrásokat rájuk koncentrálja.⁴³

Látható, hogy az univerzális elosztási formák hivei első-sorban a szegénység relativ voltát, a szelektív megoldások mellett érvelők viszont annak abszolút mozzanatait hangsúlyozzák. Ennek jegyében az előbbi esetben a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése áll a középpontban, és a működés kritikája mindig arra tér vissza, hogy milyen módon csökkenthetők inkább az érintett társadalmi egyenlőtlenségek, illetve a relativ depriváció. A szelektív szociálpolitika inkább a gazdasági-piaci hatékonyság, a szűkös erőforrások és a munkaerő gazdaságilag optimálisnak vélt elosztása mellett kötelezi el magát.

A két felfogás a teljes szociálpolitikai rendszer eltérő berendezkedéseit tartja kívánatosnak. Az univerzális törekvések-nél általában a társadalombiztosítási rendszer továbbfejlesztése kínálkozik alkalmas finanszírozási és adminisztrációs keret-től. A program a biztonság kiterjesztése. A juttatások mind szé-lesebb körű hozzáférhetőségét azzal kívánják garantálni, hogy az elosztásban a társadalombiztosításban alkalmazott "hozzájá-rulási elvet" fokozatosan az állampolgári jog váltja fel.

A szelektív szociálpolitikai stratégiák finanszírozásá-nak fő forrása mindig az adózás, s e szociálpolitika gyakorla-tának szervezeti kerete többnyire a helyi-területi igazgatás, illetve annak /bürokratikus/ szakapparátusa. Az elosztási elv az, hogy miután a szűkös erőforrások korlátokat szabnak a szük-ségletek kielégítésének, bizonyos prioritásokat kell felállítani s az erőforrásokat a leginkább rászorulókra kell koncentrálni.

A prioritási elvek meghatározása több szempontból történ-het, s ennek megfelelően maguk a szelektív stratégiák is tovább csoportosíthatók.

1. A "legrászorultabbak" klasszikus és máig talán legel-terjedtebb meghatározása esetén a rászorultságot jövedelmi szinthez, "szegénységhez" kapcsolják. Ennek megfelelően - hogy pazarlás ne történjen - részletesen vizsgálják és ellenőrzik a

segélyezendők anyagi helyzetét. Általában nem elégszenek meg jövedelemigazolással, hanem helyszini ellenőrzést végeznek, hatósági "szegénységi bizonyítványt" /"means-test"-et/ alkalmaznak.⁴⁴

Ugyancsak a közpénzek pazarlásának vádjától való félelem miatt a jövedelemhiány tényének megállapítását rendszerint összekapcsolják a támogatásra "érdemesség" kérdésével is. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a munkaképes nem keresőket több-kevesebb szigorral kizárják a segélyezésből. Másrészt erkölcsi kritériumokat is bekapcsolnak, azaz a lump, deviáns, erkölcstelen elemek ugyancsak nem részesülhetnek segélyben.

Mindebből következően a szegénység-igazolásra építő selektív stratégia gyakorlatilag mindig egyedi elbirálással dolgozik.

Mint hogy az egyedi elbirálás és az ezen nyugvó segélyezésből való kizárás számos bírálatot váltott és vált ki, határozott törekvés van az elbirálás szakszerűsítésére. Mint hogy továbbá terjedőben van az a - már említett - szemlélet, amely a szegénységben nem egyéni bűnt, hanem egyéni patológiát lát, terjed az a nézet is, hogy a lump, deviáns stb. elemeket nem kizárni, hanem segíteni kell. Mindezért szinte valamennyi fejlett tőkés országban rohamosan megnőtt a családokat "gondozó" szolgálat, és mind specializáltabb szolgáltatásokat is nyújtanak.

Jelenleg például Franciaországban, mely pedig távolról sem a szociális munka őshazája, 1974-ben 25 000 "szociális szolgálatban dolgozó asszisztens" működött /érettségi után 3 év képzéssel/, 3700 "családi gazdasági és társadalmi tanácsadó" /érettségi és 3 év más típusú képzés/; 6000 házi csecsemőgondozó /ápolónői képzés + 1 év/; 6300 un. "családi munkás", otthoni kisegítő munkákhoz az anya betegsége stb. esetén /iskolai végzettség tetszőleges, 7,5 hónapi általános képzés és 1 év próba-idő/; 7500 kisgyermekgondozó-nevelő /érettségi és 2 év képzés/; valamint - legújabb ágaként - 800 gyámhatósági megbízott ellenőr, akik képzésének kialakítása most van folyamatban. /Az intézményekben működő gondozónők, óvónők stb. nem számítanak szociális munkásnak, tehát e számokban nem szerepelnek. Nem szerepel továbbá közel 40 000 különböző típusú pedagógiai-pszichológiai-or-

vosi képzettségű szakember sem, akik a nehezen nevelhető vagy fogyatékos gyermekekkel foglalkoznak./⁴⁵

2. Az egyéni elbíráláson alapuló szelekció sokféle problémája miatt az utóbbi 1-2 évtizedben mind gyakoribb a szelektív stratégiák "univerzális" vonásainak erősítése. Ez azt jelenti, hogy a rászorultságot csoportokhoz kötve definiálják, de a prioritáshoz juttatandó csoportok azonosítása társadalmilag kevésbé semleges, mint a tiszta univerzális stratégiák esetén.

Igy ha csak az életkor vagy a gyermekek száma a kiválasztás alapja /s ezen belül a juttatás jogszerűen jár/, akkor a stratégia univerzális. Ha ebbe bekapcsolnak nyilvánvalóan hátrányt jelentő társadalmi ismérveket - például a fejlődésben lemaradt területeken élők, a színes bőrűek, a nehéz fizikai munkát végzők, a szakképzetlen munkások stb. -, akkor az univerzalizációtól a szelektivitás felé lépnek az un. pozitív diszkrimináció elve szerint.

A csoportokra irányuló pozitív diszkriminációt általában annál kevésbé terhelik az egyéni elbírálásra épülő szegénykiválasztás hátrányai, mennél kevésbé igényel az adott csoporthoz tartozás külön igazolást, illetve mennél kevésbé oszt meg egy-egy kisebb közösségen belül. Így az elmaradt területen élőknek való adminisztratív előnynyújtás egyszerűbb és kevésbé megbélyegző, mint például egy-egy iskolai osztályon belül a négerek vagy a szakképzetlen munkások gyermekeinek kiválasztása és különleges segítése. Ugyanakkor a stratégia hatékonysága - legalábbis első látásra - szinte fordított. A terület segítése esetén pl. az ott élő nem-szegények is profitálnak, tehát az erőforrások ilyen esetben szétaprózódhatnak. Más oldalról viszont az is igaz, hogy minél "szelektivebb" a stratégia, annál inkább fenntartja és erősíti a szegénységtudatot.

3. Végül megkülönböztethetők a szelektív stratégiák a szerint, hogy hogyan kapcsolják össze a szegénység tényét a szegénység okával, s ennek megfelelően milyen konkrét szükségleteknek adnak prioritást. /Hogy mikor milyen okokat ismernek fel, az persze a különböző társadalmi egyenlőtlenségek "élességétől, látható voltától is függ./

Korábban, amíg a szegénység ténye magyarázatra sem szoruló "örök társadalmi tény" volt, addig legfeljebb a szegénység legkirívóbb megjelenési formáinak vagy következményeinek enyhítéséről lehetett szó. Ez a 19. század közepéig, esetleg végéig főként az elkülönített, intézményesített szegényellátás formájában történt /szegényház, dologház, menhelyek/. Később egyfelől egyes "szegény-szükségletek" ingyenes ellátására került sor /például egészségügyi ellátás/, másfelől természetbeni juttatásokra alapszükségletek esetén /"egri norma"^x, tüzelő, ingyen leves, szegény gyerekek ruházása, iskolaszerekkel ellátása stb./.

Ma mind nagyobb a hangsúly a terápia mellett-helyett a megelőzésen. Ennek megfelelően kerülhet sor például:

- ha a munkaerőpiaci esélyek hiányában látják az okot, ezek megszerzésében a kiut lehetőségét, az iskolázás segítésére /a legkorábbi életkorban nyújtott előnyprogramok, szakképzetleneeknek külön képzési programok stb./;

- ha a lakáshelyzet rossz voltában sejtik a depriváltság okát, külön lakásprogramokra, lakbér csökkentésre vagy -elengedésre;

- ha pszichológiai jellegű okokat vélnek fontosnak, a sokoldalú "család gondozásra" stb.

Az univerzális és szelektív stratégiák relatív előnyei és hátrányai körül éles viták folynak.⁴⁶ Az univerzális elosztási formákat a liberális közgazdászok és a konzervatív ideológiai áramlatok általában azért bírálják, mert az "automatikusan", jog szerint járó juttatások véleményük szerint csökkentik a munkára való ösztönzést, megakadályozzák a tőke és a munka piacilag leghatékonyabb áramlását, és így gazdasági pazarláshoz vezetnek. Általában felvetődik, hogy az univerzális juttatások szükségképpen sokak között oszlanak meg, s ezért a tényleges, súlyos problémákat nem képesek hatékonyan enyhíteni. A baloldali szociológusok a gyakorlati megvalósulás felől bírálják az univerzális elosztást, mégpedig azért, mert nem eléggé univerzális: kimutatják, hogy kellő gyakorlati-intézményi garanciák

^x Lásd a Pálos Károly könyvéből közölt részletet.

hiján a valóságban az univerzális juttatásokból való részesedés is szelektíven, a hierarchikus társadalmak egyenlőtlenségi viszonyainak, a hierarchikus erőviszonyoknak megfelelően alakul.

A szelektív megoldások feletti kritikák főbb pontjai a következők:

- kettős ellátási-juttatási rendszerek kialakulásához vezetnek; ezen belül a "szegényeket" ellátó "ingyenes" rendszerben a juttatások színvonala többnyire másodrendűvé válik, részben egyszerű piaci mechanizmusok miatt, részben, mert az ezt igénybe vevők kevésbé képesek érdekeik érvényesítésére;

- demonstrálja, hogy vannak "jó" adófizetők, akik "eltartják" a rászorulókat;

- a /valaki által definiált/ prioritások mindig megkérdőjelezhetők, a szelektív juttatások - per definitionem - nem tehetők joggá, s ezért önkényesen visszavonhatók;

- nincs automatizmusa a juttatások színvonalemelésének, a szintet, az érintettek körét mindig újólá kell definiálni, s ezért könnyen leromlik e juttatások minősége;

- a szelekció mindig /közvetlenül vagy közvetve/ megbélyegez, s ezért a társadalmi, a közösségi és az egyéni összetartozást, szolidaritásérzést gyengíti;

- nem éri el a rászorulókat. Sokan vannak ugyanis, akik a juttatásokra való igényjogosultságukat, éppen önbecsülésük védelmében, a juttatások megbélyegző volta miatt, be sem jelentik;

- a "means-test"-en alapuló juttatások odaitélésében kiküszöbölhetetlen a juttatások odaitéléséről döntő apparátus önkénye;

- bár a szelektív megoldások mindig az erőforrások koncentrálására törekuszenek, a végrehajtásban, a gyakorlatban vonzóak a bürokratikus apparátust /az adminisztrátorok, a felügyelők, a kivizsgálók táborát/, s ez végső soron megdrágítja e juttatásokat;

- a fenti okok együtteseként, végeredményben a szelektív juttatások a szegénységtudat állandó ébrentartásával megnehezi-

tik az adott rossz helyzetből való kikerülést.

A szelektív juttatások, fenti hátrányaik ellenére, igen sok helyzetben /épp a teljes jövedelemelosztás alapadottságai, az univerzális juttatások nem kellő hatékonysága miatt/ elkerülhetetlenek. A gyakorlatban tehát már emiatt is rendszerint vegyes, kompromisszumos megoldások születnek. Ezen túl azonban a kétféle juttatás mögöttes "világnézeti" tartalma miatt mindig harc kérdése is, hogy milyen mértékben sikerül az egyik vagy a másik elveit érvényre juttatni. Az általános politikai-társadalmi erőviszonyoktól függően kerül előtérbe, esetleg bevezetésre, egyik vagy másik stratégia - de ettől függően kerül visszavonásra is. Épp ezért a kimenetelről - hogy végül is mit sikerült elérni az abszolút és relatív szegénység csökkentésében - nem lehet végleges mérleget készíteni. Általános érvénnyel legfeljebb annyit mondhatunk, hogy - bár bizonyos egyéni helyzetek mindig megkövetelnek egyéni segítségnyújtást, azaz szűk körben alkalmazott szelektív eljárásokat is - a munkásosztály helyzetében lényeges változást mindig és csak az univerzális programok kikényszerítése esetén sikerült elérni.

Jegyzetek

- 1 Jószerivel csak a parasztmozgalmak egy részét s az USA 1970-es évekbeli Welfare Rights mozgalmát lehetne tisztán idesorolni.
- 2 A szegénység rövid távu leküzdésének stratégiája kapcsán mondja Stoleru: "a cél az abszolút szegénység elleni harc. A relatív szegénységet csak az e program kapcsán felmerülő költségek révén érinti." L. Stoleru: Vaincre la pauvreté dans les pays riches. Flammarion 1977.
- 3 Az adatok forrása: OECD: Public Expenditures on Income Maintenance Programs. /1976. július/ Elemző ismertetésüket lásd Gara Judit: A szegénység és a jövedelemfenntartó programok. /Sokszorosítás/
- 4 Lásd például R. Titmuss: Essays on the Welfare State, Social Policy, Commitment to Welfare. /Számos kiadás, kb. 1940 és 1970 között íródott művek./ Titmuss a fábiánizmus balszárnyán elhelyezkedő tudós, a LSE-en a Social Administration nevű tárgy megalapítója volt.

- 5 T.H. Marshall: Citizenship and Social Class. In: Sociology at the Crossroads and other Essays. Heinemann 1963.
- 6 L. Stoleru: i.m. 293-295. old.
- 7 Molly Orshansky: How Poverty is Measured. Monthly Labour Review, 1969. Feb.
- 8 S.A. Stouffer et al.: The American Soldier. Princeton, 1949; R.K. Merton: Social Theory and Social Structure. Glencoe 1957; W.G. Runciman: Relative Deprivation and Social Justice. Routledge and Kegan Paul 1966.
- 9 A kérdés irodalma már óriási. Az Unesco 1978-ban nemzetközi konferenciát szervezett az "equity" fogalma köré. Lásd például K.Y. Tjörnblom: The Psycho-Sociological and Behavioral Definitions of Equity and Their Extensions to Social Dimensions. /Unesco, soksz. 1978./
- 10 E. Smolensky: Investment in the Education of the Poor: A Pessimistic Report. American Economic Review, 1966. május. Idézi M. Rein: The Concept of Poverty című kötetben, Heinemann 1970. /40. old./
- 11 H.J. Gans: People and Plans. Basic Books, 1968., illetve Concept of Poverty, i.m.
- 12 Például M. Young - P. Willmott: Family and Kinship in East London. Routledge and Kegan Paul 1957.; Oscar Lewis művei, például Sanchez gyermekei, La vida stb.
- 13 B. Bernstein: Class, Code and Control. Routledge and Kegan Paul; William Labov: Language in the Inner City. /Francia kiadás, Minuit 1978.
- 14 Ezeket és egy sor hasonló definíciót lásd J. Verdes-Leroux: Le travail social. Minuit 1978.
- 15 J. Verdes-Leroux: i.m.; P. Townsend: Poverty in the United Kingdom Penguin 1979.
- 16 Lásd The Concept of Poverty. i.m. 42. old. és részletesen: P. Townsend: Poverty in the U.K. /Id. mű, főleg 1., 6., 7. fejezetek./
- 17 S.M. Miller - P. Roby: The Future of Inequality. Basic Books 1970.
- 18 Lásd például M. Reich - D.M. Gordon - R.C. Edwards: A Theory of Labour Market Segmentation. American Economic Review, 1973. május. A kérdés irodalmának összefoglalását adja Galasi Péter - Sik Endre: Munkaerőpiac-elméletek. /SZEKI sokszorosítás, 1978./

- 19 E nézetek részletesebb kifejtését lásd J. Verdes-Leroux: i.m.; B. Wootton: Social Science and Social Pathology. Allen and Unwin 1959.; D.M. Gordon: Theories of Poverty and Underemployment. Lexington Books 1972.
- 20 Fáy András például "Az elszegényedések" című munkájában /1862/ olyan okokat említ, mint a pazarlás, fényűzés, a szenvedélyek tulságos követése vagy a hitelbe vásárlás. S.B. Rowntree 1901-ben megjelent nagy szegénységtanulmánya inkább az egyéni sorscsapásokra vagy véletlenekre - mint a családfenntartó betegsége vagy halála, a nagy család, a rendszertelen munka - hárítja a magyarázatot. /S.B. Rowntree: A Study of Town Life./
- 21 J. Verdes-Leroux: i.m.
- 22 R. Lenoir: Lex exclus. Seuil 1974.
- 23 Galton nézeteinek, illetve a szociáldarwinizmusnak a szegénységgel való összefüggéséről lásd Sidney és Beatrice Webb: A szegénység problémája. /Az 1909. évi Minority Report 1. kötetének magyar fordítása. Révai é.n./
- 24 H. Lydall: The Structure of Earnings. Oxford University Press 1968. Lásd erről P. Townsend: Poverty in the United Kingdom. 74-75. old.
- 25 Tipikus szöveg az 1830-as évekből, egy philadelphiai szegénységvizsgáló bizottság jelentéséből: "A szegények többségét itt és másutt azok alkotják, akik bűneik következtében szegények." A New York-i Szegénység Megelőzését Szolgáló Társaság hasonlóképpen vélekedett: "E város szegényei többségükben erkölcstelenek és bűnözők..." /In D.J. Rothman-S.M. Rothman: On their own. Addison-Wesley 1972. VIII-IX. old./
- 26 W. Ryan: Blaming the Victim: Ideology Serves the Establishment. In: The Poverty Establishment. Ed. P. Roby. Prentice Hall Inc. 1974.
- 27 L. Coser: The Sociology of Poverty. To the Memory of Georg Simmel. /Reprinted from Social Problems, Vol. 13, No. 2, Fall 1965./
- 28 H.W. Wachtel: Looking at Poverty from Radical, Conservative and Liberal Perspectives. In: The Poverty Establishment. 183. old.
- 29 M. Gordon: i.m.
- 30 H.M. Wachtel: i.m. 180. old.
- 31 Commission of the European Communities: The Perception of Poverty in Europe: Report on "a public opinion survey carried out in the member countries of the European

Community as part of a programme of pilot projects to combat poverty". Brussels 1977.

- 32 L. Rainwater: What Money Buys. Basic Books 1974. 227. old.
- 33 S.M. Miller - P. Roby: The Future of Inequality. 252. old.
- 34 Eurosocial Reports, no. 3. 28. old.
- 35 R.A. Cloward - F.F. Piven: Politics of Turmoil. Pantheon 1972.
- 36 F.F. Piven - R.A. Cloward: Poor People's Movements. Pantheon 1977. Az ismertetést lásd Valóság, 1979. 2. sz.
- 37 L.R. Theobald /ed./: A Guaranteed Income. Doubleday 1967.
- 38 Lady Juliet Rhys Williams: Something to Look Forward To. MacDonald 1943.
- 39 Lásd például A.B. Atkinson: Poverty in Britain and the Reform of Social Security. Cambridge U.P. 1969.
- 40 M. Friedman: Capitalism and Freedom. University of Chicago Press 1962.
- 41 D.R. Rothman - S.M. Rothman /eds./: On Their Own. i.m.
- 42 A kritikákra vonatkozóan lásd például P. Townsend: The Difficulties of Negative Income Tax. In: Social Services for All? Part Four. Fabian Tract, 384.; A.B. Atkinson: i.m. stb.
- 43 E dilemmát, illetve a definíciók megfogalmazását lásd például R.M. Titmuss: Universal of Selective? New Statesman, 1967. szept. 15.; M. Reddin: Universality Versus Selectivity. In: The Future of Social Services. Fabian Papers 1969.; G. Hoshino: Britains Debate on Universal or Selective Social Services: Lessons for America. The Social Service Review, Vol. 43. No. 3. 1969.
- 44 A "means-test"-eljárások leírását lásd például R.M. Titmuss: Citizens of Poor People. /Előadás, soksz./; S. Leibfried: Public Assistance in the United States and the Federal Republic of Germany. Arbeitspapiere, Universität Bremen 1978.
- 45 J. Verdes-Leroux: i.m.
- 46 Lásd például P. Townsend: The Concept of Poverty. i.m.; P. Townsend: The Scope and Limitations of Means-tested Social Services in Britain. Előadás, soksz., 1972. M. Reddin: Universality Versus Selectivity; R.M. Titmuss: Commitment to Welfare; Essays on the Welfare State; Universal or Selective /id. művek/; G. Hoshino: Britains Debate on Universal or Selective Social Services: Lessons for America.

ROBERT CASTEL

A "SZEGÉNYSÉG ELLENI HÁBORU" AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN:
A NYOMOR STÁTUSZA A BŐSÉG TÁRSADALMÁBAN^x

Véletlen-e vajon, hogy a leggazdagabb nemzet ott szerepel azok között, amelyek a legrosszabbul bánnak betegeikkel és szegényeikkel? Az Egyesült Államok valamennyi "fejlett ipari társadalom" között kétségkívül az, melynek szociális közsegélyezési rendszere a legelavultabb és legghiányosabb. Nincs például az európai társadalombiztosításokkal összehasonlítható országos biztosítási rendszer. Ahhoz, hogy bár csak részleges és gyakran közepes színvonalu ingyenes orvosi ellátásban részesüljön valaki, 65 évesnél idősebbnek vagy igazoltan szegénynek kell lennie. Aki nem elég szegény vagy nem elég öreg, költséges szerződéseket kell kötnie az orvosi ellátásért. Így a nagy többség beéri igen korlátozott biztosítással. Ezért sok tízmilliónyi amerikai - és nem is csupán a legszegényebbek - számára az esetleges betegség a katasztrófa állandó kockázatát jelenti, ami visszafordíthatatlanul felboríthatja a családok pénzügyi egyensúlyát és társadalmi süllyedéshez vezet. Betegséghez kapcsolva vagy attól függetlenül az Egyesült Államokban a szegénység legalább olyan fokon van jelen, mint a többi nemzetnél. 1975-ben legalább 25 900 000 fő, azaz az amerikai lakosság 12%-a - a fekete családok több mint egyharmada és a fehér családok 9 %-a - a "törvényes" szegénységi küszöb alatt élt. /Ezt a kormány szakértői négytagu családnál évi 5500 dollárra becsülték./ Bizonyos, hogy az éhhalál ritka az Egyesült Államokban, de még 1967-ben is hivatalos jelentés számolt be a szenátusban arról,

^x Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 1978. jan. 47-60. old. A cikket kihagyásokkal /.../, valamint rövidítésekkel közöljük. A rövidített-kivonatolt szövegrészeket /: :-lel jelöljük.

hogy a Mississippi deltájában éhező családok élnek. Falusi szegénység van a Dél négerei között, a chicanók között a kaliforniai Eldorádóban, az Appalache hegység kis farmerei között, az indián rezervátumokban. Ám főleg és elsősorban a nagyvárosok szívében van nyomor és reménytelenség, ahol egy feldult városi tájban szinte páratlan kétségbeesés uralkodik. /.../ Ez a súlyos nyomorral terhelt táj azonban rendszerint árnyékban marad.

Az amerikai társadalmat állítólag reálisan leíró domináns szövegek egészen mások. Ezekben nem talál helyet a nyomor, és nem is található. Hogy ez lehetetlen, ennek ezer körül egy kifejezője John K. Galbraith, a liberalizmus dalnoka, aki az ötvenes évek végén megjelent, s azonnal bestsellerré lett művében, "A bőség társadalmá"-ban így ír: az Egyesült Államokban a szegénységet "már nem lehet úgy beállítani, mint általános vagy tömeges csapást. Inkább "utóézés" /an afterthought/¹. Mit jelent az, hogy a szegénység utóézés? Valami, aminek már nincs jelentősége a jelen helyzet megmagyarázásában? Egy más korszak öröksége? A-típusos valóság, ami a-topikus is, azaz nem fontos téma? Az Egyesült Államokban azonban a szegénységet mindig is anakronizmusként fogták fel. A harmincas évek nagy gazdasági válsága előtt a republikánus párt jelöltje, aki később elnök lett, kijelentette: "A társadalmi jólét amerikai tapasztalatunkban eddig soha nem látott fokot ért el. Soha ezelőtt az emberiség nem jutott ilyen közel ahhoz, hogy megszüntesse a szegénységet és a szükségtől való félelmet".² Galbraith előtt egy évszázaddal a szegények helyzetének javítására alakult New York-i társaság ezt állította: "A pauperizmus nálunk anomália, valami, ami a mi földünkön egzotikus".³ Vagy, még energikusabban: "Országunkban, mely ily kedvező helyzetű, ahol a munka ilyen keresett és jól fizetett, és ahol a fennmaradás eszközeit oly könnyű és oly olcsó megszerezni, a szegénység nem szükségszerű, és nem is kell, hogy létezzen."⁴ Szeretnénk már itt utalni arra, hogy egy jóléti társadalom egyszerűen belsőleg képtelen a szegénység kérdésének felvetésére és még kevésbé megoldására. Mert egy gazdagnak nevezett társadalom nem az a társadalom, ahol nincs nyomor, hanem az, ahol a nyomornak nincs státusza. Nem olyan társadalom, ahol általánosan a gazdagság uralkodik,

hanem olyan, ahol a gazdagságot igazoló szövegek dominálnak. A szegénységet itt mindig csak úgy lehet bemutatni, mint a gazdagság visszáját, árnyékát, hordalékát. Artefaktum ez, véletlen, - "maradvány", "anomália", valami "egzotikum".

De ez a tagadás nemcsak az ábrázolásban van jelen, nem egyszerűen a tárgyalásmód hatása. Inkább annak az egész segélyezési gyakorlatnak a tárgyalásmódban jelentkező hatása, amely a szegénytől megtagadja a társadalmi státuszt. A szegénység paradoxonának alapja a bőség társadalmában: szegénység nincs, csak szegények vannak. Azaz, másképp szólva, olyan emberek, akik felelősek szegénységükért. A nyomor nem a társadalmi szervezet strukturális következménye, hanem az egyének valamilyen halmaza által elért kritikus szint, akik valamennyien magukban hordják nyomoruk okát. "Társadalmi" abban az értelemben, hogy egy kritikus küszöbtől kezdve az általa felvetett problémákat a társadalomnak kell megoldania. Nem társadalmi azonban genezisében és jelentőségében, hiszen csak arra az egyénre utal vissza, aki ilyen helyzetben van. Így a segélyezési politika nem más és nem több, mint az egyéni fogvatkozások társadalmi kezelése. Legalábbis ez a vezető gondolat bontakozik ki az Egyesült Államok segélyezési stratégiáinak történetéből. E stratégia meglepő folytonossággal különböző formákban azon igyekszik, hogy a szegény jogaitól való megfosztással fizesse meg a segélyezéshez való hozzájutást. Figyelemreméltó ügyességgel alkalmazták egymás után a vallást, az erkölcsöt, a pszichológiát, hogy ezzel háriítsák át az érintettekre kudarcuk súlyát, azét a kudarcét, hogy nem tudtak beintegrálódni a gazdagságkombinátba, melynek finalitásaira soha nem kérdeznek rá. "Az áldozatot kell kárhóztatni"⁵ - úgy igazolván az egyenlőtlenséget, hogy okait az egyenlőtlenség áldozatának fogvatkozásaiban találjuk meg, ahelyett, hogy a jelenséget kitermelő rendszert kérdőjeleznénk meg. Ha most összefoglaljuk a segélyezések történetének főbb epizódjait, nem az a célunk, hogy az Egyesült Államokból madárijeztőt faragjunk. /Másutt is található hasonló jelenségek./ De a legfejlettebb ipari ország által kínált határesetből kiindulva azt reméljük, hogy felvázolhatjuk minden osztálytársadalom segélypolitikájá-

nak logikáját: elfedni, hogy a szegénység politikai kérdés, és elhallgattatni a szegények szavát.

Izmos jótékonyság

Az Egyesült Államokban a támogatás első jellemzője az, hogy sokáig többségben voltak a magán- vagy helyi fórumok által nyújtott segélyek, az állami vagy szövetségi⁶ segélyek rovására. Ez a gyarmati korszak öröksége, amikor minden helyi közösség a saját forrásaira támaszkodva látta el szükölködőit. Ebből az következett, hogy a helyi közösség mindenekelőtt arra törekedett, hogy e tehertől maximálisan megszabaduljon /.../

Ez a segélyezési mód megfelelt a gyarmati korszak népeségstípusának /mezőgazdasági többség, a helyi közösségek nagy autonómiája/, és kielégítőnek tűnt a 19. század elejéig: a szegénységet apránként itatgatták fel, a közösség anyagi eszközeitől függően. A szegénység az 1820-as években vált társadalmi problémává, először a keleti part államaiban, ahol gyors urbanizálódás és iparosítás ment végbe. Ugyanegy aggodalom konvergáló jelei: Massachusetts állam 1821-ben, New York állam 1824-ben, Virginia 1827-ben speciális bizottságokat nevez ki, hogy felmérjék a szegények helyzetét és orvoslást javasoljanak. Innen erednek azok a figyelemreméltó jelentések, amelyekből alaposan megismerhető mind a szegénységgel kapcsolatos uralkodó gyakorlat, mind a reformerek ideológiája. Ezek a jelentések mind a diagnózist, mind a javasolt orvoslást illetően egy irányba mutatnak. Egészen újfajta segélyezési politikát indítanak el.⁷ A problémát nem is annyira a szegények nagy száma jelenti /.../, hanem létezésük ténye. Erre a paradoxonra már rámutatunk, de ez a kor egész segélyezési irodalmának a vezérmotivuma: "Egy közgazdász számára, aki erről az országról elmélkedik és összehasonlítja Európával, különös paradoxonnak fog tűnni, hogy a pauperizmus mint valóságos rossz /a practical evil/ létezhessen nálunk." /.../ Európában eszerint a szegénység társadalmi baj, mert megfelel az óvilág objektív jellegzetességeinek: kevés az élelmiszer, túlnépesedés van, a társadalmi strukturák igazságtalanok és irracionálisak. Az Egyesült Államokban a sze-

génység morális baj. Ha mindazon okok ellenére, melyek a szegénységet lehetetlenné teszik, mégis vannak szegények, akkor az ok bennük van. "A hivatalos tények mutatják, hogy milyen nagy a városban és az államban egyaránt a lustaság, a mértéktelenség és egyéb bűnök okozta pauperizmus aránya."⁸ /.../

Erkölcsei okokra erkölcsi orvoslás kell. Ez a szegénység-szemlélet energikus segélyezési politikát követel, amely először is restriktív: "Mennél jobban segítitek a szegényeket, annál több szegényt kell segíteni." Elítéli tehát a nyílt /otthoni/ segélyezést: "A /: szegények segélyezésének:/ legpusztítóbb, erkölcsre legkárosabb, munkamoráljukat leginkább romboló módja az, ha saját családjuk kebelén belül segélyezzük őket."⁹ /.../ A megfelelő megoldás az almshouse vagy szegényház. A szegényház olyan intézmény, ahol összezsúfolják a nyomorgókat, a vakokat, a csökkent képességűeket, az öregeket, az árvákat, az elhagyott gyermekeket. Néhány ilyen már a gyarmati korszakban megnyitottak a keleti part néhány nagy városában. De az 1820-as években a szegényház hirtelen a szegényprobléma modern és haladó megoldására alkalmas új formulaként jelenik meg. És ezt a formulát azonnal széles körben alkalmazzák: már a 19. század közepe táján a szegényházak jelentik a segélyezés domináns szervezetét, legalábbis a keleti part "haladó" államaiban. Elszívják a szegényeknek szánt alapok kétharmadát, s ezáltal nagymértékben csökken az otthon nyújtott segítség. /.../

Itt egy pillanatra elámulhatunk. Nem azon, hogy Amerika feltalálta a szegények bezárásának megoldását. Hanem azon, hogy boldog naivitással két évszázaddal Európa után fedezte fel ennek érdemeit, akkor, amikor Európában már mélységes kételyek merülnek fel e megoldással kapcsolatban. Az Európában a 18. század második felétől a totalitárius intézményekre irányuló "felvilágosult" kritika semmilyen hatást nem látszik gyakorolni az első nyugati demokráciára. Az amerikai segélyezési irodalomban alig találjuk kedvező visszhangját a francia forradalmi nemzetgyűlések "szegények jogairól" folytatott nagy vitáinak, vagy a "törvényes jótékonyaságról" szóló angol vitáknak. Nincs ennél több nyoma a Konvent nagy programjainak sem, amelyek teljes visszatérést jelentettek az otthon történő segélynyújtás felé.

Nincs érdeklődés a 19. század elejének polgári emberbarátai által kidolgozott új stratégiák iránt, amelyek arra törekedtek, hogy új státuszt adjanak a nyomorgóknak és visszavezessék a társadalomba azokat a "veszélyes" osztályokat, amelyek az új társadalmi rend alapjait fenyegetik.¹⁰ Nem akarjuk idealizálni Európát. A "szegények jogának" fogalma mint olyan ott sem győzött /bár, a szervezett proletariátus által elfogadva és átértelmezve, kompromisszumokat kényszerített az uralkodó osztályokra, s ezek képezték a 19. század végétől kezdve kialakuló szociális törvényhozás alapját/. De Európában a szegénység kérdése a társadalmi rendszerről való olyan gondolkodásba ágyazódott be, amely képes volt a pauperizmusban a tőkés társadalom működésének objektív és szükséges következményét látni. Néhány kivételtől eltekintve még a "burzsoá" reformerek is magukévá tették ezt a gondolatot. Ez ihlette a népi osztályok alávetésének új stratégiáit: már nem szegregálták, hanem egy új függőségi rendszer szövetébe integrálták őket.

Az Egyesült Államokban viszont huzamosabb ideig soha nem vonták kétségbe a gazdasági individualizmus erőit és képességét arra, hogy megteremtse az egyén munkájára és erőire épülő függetlenséget és méltóságot mindenki számára biztosító társadalmi rendet. Ennek itt részletesen nem elemezhető objektív okai vannak /.../ /: A következmény az, hogy:/ a szegénység legjobb esetben is a kudarc jele, legrosszabb esetben pedig valamilyen fogyatékoság bizonyítéka, de mindenképpen egy hiányosság mutatója. Így aztán a szegény drágábban fizeti meg itt, mint másutt azokat az engedményeket, amelyeket ráerőszakolnak, hogy segítsenek neki megélni. Segélyt kétségkívül kap. De olyan eljárásorozat nyomán, amely először bizonyítja méltatlanságát, majd /és ez a pszichologizálás "előrehaladása"/ tudatában vagy tudatalanjában fogja keresni nyomoruságának okait. A szegényházakba való bezárás, melyet a fiatal jacksoni köztársaság nagy lelkesedéssel fedez fel két évszázaddal Európa után, első kidolgozott formája ennek a megbélyegzésnek. A rendszer kétségkívül olyan rossz eredményeket hozott, hogy hamarosan már nem tekintették a filantrópia utolsó szavának /a szegényház első kritikai gyakorlatilag bevezetésének aranykorával esnek egybe/. De

azért az intézmény, ha szegénykezve is, egészen a 20. század derekáig fennmaradt, s főleg, ha megállapították is a hiányosságait, ez nem ösztönzött semmiféle globális alternatív megoldási kísérletre.

A pszichiátriai özönviz

Amikor a harmincas évek elején kitört a nagy válság, a szegényházak rendszere már nem dominált a segélyezés egész területén. Ám semmilyen összefogó szervezet nem került a helyébe. A szegényház szörnyűségeit többé-kevésbé ellensúlyozta a helyi /körzeti/, a szomszédság összefogására épülő segélyezési hálózat. Az emberbaráti társaságok, egyházközségi társulások, helyi ügynökségek, városi politikai bürokráciák halmaza volt ez. Még az állami segélyalapok is, melyek részesedése a 20. században tulnyomóvá válik, a hagyományos elosztási csatornákon keresztül kerültek kiosztásra. E szervezetek szabták meg a juttatás kritériumait és biztosították a segélyezettek felügyeletét. Eltekintve néhány állam kezdeményezésétől, hogy járadékot osszanak a vakoknak, az öregeknek és a jövedelem nélküli özvegyeknek, illetve az elmebetegség problémájától, amely az államok által létrehozott első segélyezési rendszer kiindulópontja volt, nem hasonlítható semmi Franciaország vagy Németország szociális törvényhozásához. Továbbra is mindent a helyi fórumok ugyyszólván önkényes módján intéznek.¹⁴ /.../ Nem változott volna semmi azóta, hogy a segélynyújtás nagy nehezen kiszabadult a gyarmati korszak végén a vallási kötöttségekből? Valójában változott: áttértek a morális kezeléstről a pszichológaira vagy orvosira, a szociális munkát pedig kisajátították az emberi viszonylatok specialistái. Döntőnek tekinthető átalakulás ez a szegények viselkedésének értelmezési kódja szempontjából, de olyan korszerűsítés, amely, mint látni fogjuk, továbbra is ugyanaz a politikát szolgálta.

Míg az állami segélyezésben még a szegényházi rendszer dominált, a magán-, illetve a vallásos intézmények folyamatosan új megoldások kialakítására törekedtek. /.../ Az első hangsúlyeltolódás a Charities Organization Societies mozgalmán belül

történt. Ezt a szervezetet az azonos nevű angliai vallásos mozgalom inspirálta, s az Egyesült Államokban a nyolcvanas években fejlődött ki. Azt hangsúlyozta, hogy szoros kontroll alá kell vonni a régi jótékonyág irracionális, a szivre apelláló megmozdulásait, és a segélyek szétszétását a szegények felemelésének szigorú programján belül kell eszközölni. Ez a "tudományos jótékonyág" előmozdítására való igény döntő hatással volt a segélyezési technikák fejlődésére: "A segélyezés működését szabályozó alaptörvényt egy szóban lehet összefoglalni: vizsgálódjatók /investigate/. Nincs segély /kivéve a legkétségbeejtőbb eseteket, vagy ahol azonnali halál kockázata forog fenn/ alapos előzetes vizsgálat nélkül."¹¹ A mozgalom egy másik jelszava hasonló alapelvre épül: "Nem alamizsnáról, barátoknak nyújtott segítségéről van szó." "Mivel az ember lelki lény, ha segíteni kell rajta, akkor lelki eszközökkel kell segíteni."¹² Így tehát gondosan értékelik a jelölt személyes "esetét", és ez a vizsgálat a segélyhez jutást eldöntő művelet. Még arra is törekszik, hogy helyettesítse az anyagi segélyt: a pszichológiai beavatkozás lesz a juttatott segély lényege. Ez az új orientáció pontos technikákat követel, nem csak homályos szándékokat vagy esetleges erkölcsi ítéleteket. E szükségletből fejlődött ki a case-work /esetkezelés/ technikája és a szociális vizsgálat technikája. A szociális esetkezelés valójában a két módszer keveréke: a segélyezett helyzetéről belső képességeit és környezetét egyidejűleg értékelő diagnózist ad. Ez a fejlődés a szociális munka professzionalizálódásához vezet. Az ilyen értékelések elvégzéséhez szakemberekre van szükség, nem csak jóakarattal felfegyverzett "szegénylátogatókra". A századfordulón nyílnak meg a szociális munkára képző első iskolák.

A professzionalizálódás azonban azt jelenti, hogy van az ismereteknek egy pontos, átadható és egymásra épülő, az új szakma elismertetésre irányuló igényét "tudományosan" megalapozó halmaza. Itt kerül az "új pszichológia" a régi vallásos és erkölcsi értelmezési rácsok helyébe. Valójában a dolgok nem mentek ilyen automatikusan. Az uralkodó ideológia ellenére a segélyügyeket intézők egy része nem tölthette élete nagy részét a szegények között anélkül, hogy legalább ne gyanította volna,

hogy "süllyedésük" oka esetleg rajtuk kívül, életfeltételeikben keresendő. Ez a felismerés a 19. század végén, s még inkább a 20. század első évtizedében kezd testet ölteni, főként a Charities Organization Societies rivális csoportjánál, a Settlement House Movement-ben. A mozgalomban középosztálybeli fiatalok részben vallási indítékokból a leghátrányosabb helyzetű városi zónákban települnek le, hogy megosszák a szegények életét és segítsenek nekik életük megváltoztatásában. Ennek következtében jobban megismerik a szegénység kulturájának anyagi feltételeit: lakás, higiénia, munkanélküliség stb., amelyek az elnyomás általános és kollektív feltételei, nem pedig valamilyen lesüllyedés egyéni és lelki dimenziói. /.../ Bizonyára nem véletlen, hogy a mozgalom vezetői között találjuk a faji integráció első fehér harcosait, valamint sok feminista és pacifista nőt és férfit.¹³ Ez a tudatosodás szélesebb keretekbe ágyazódik be. /.../ /: Az első világháború előtt:/ az amerikai történészek által "progresszív korszaknak" nevezett években kezdett repedezni a gazdagságot igazoló ideológia. Ugy tűnik, változóban van a segélyezés problematikája. Ekkor következik be, szinte egyidőben, az első világháború és az, amit a segélyezés történetének egyik krónikása "pszichiátriai özönviznek" nevez.¹⁴

Több, még később elemzendő okból vált uralkodóvá az amerikai társadalomban 1910-től kezdve egy új értelmezési kód a deviáns és marginális magatartásokat illetően. Ez akkor történt, amikor együttesen győzelemre jutott a pszichoanalízis és a mentálhigiéné mozgalma /.../ A hullám előntötte a gyermekkor területét, az igazságszolgáltatást, az ipari munkát és a szociális munkát. /.../ A szociális esetkezelés felfogása korábban ingadozott egy pszicho-moralizáló értelmezés és a között az új törekvés között, hogy elismerjék a segélyezettek konkrét életfeltételeinek szerepét.¹⁵ A kibontakozó szociális és politikai érzékenység kétségkívül tulságosan általános és elvont volt ahhoz, hogy működési technikákat nyújtson egy olyan gyakorlatnak, amely a specializáció útján haladt. Az is bizonyos, hogy a nyomasztó politikai és ideológiai körülmények elfojtották annak lehetőségét, hogy a gazdagságot igazoló ideológia kétségbevonásával kezdjenek hozzá a szegénység problémáinak megoldásához. Az

"új pszichológiával" nem volt mitől tartani. A lecsuszott szegények "rosszul alkalmazkodó személyiségek" vagy "emocionálisan zavartak". Továbbra is mindig elsősorban ők maguk felelősek helyzetükért: azonos típusu individualizáló kezelésben részesülnek; specialisták gyámkodása alatt maradnak, akik megvizsgálják őket és döntenek helyettük sorsukról. De ezt a gyakorlatot már ekkor és még sokáig a tudományosság presztizse szentesíti. "A szociális esetkezelés ki volt éhezve az operatív emberi pszichológiára és csak az akadémikus pszichológia morzsáiból táplálkozhatott. A mentálhigiéné tanai és az új pszichológia doktrinái egy régóta érzett hiányt tudtak betölteni."¹⁶

Ily módon a szociális munka megszabadult attól a kísértéstől, hogy a nyomor kialakulásáért a társadalmi és politikai körülményekre háritsa a felelősséget. 1930-ban, amikor már kitört a gazdasági válság, a Szociális Munkások Társulatának elnöknője hivatalosan kijelentette: "A tevékenység igazi forrása az ember belső természetében van, ebből következik, hogy haszontalan minden hivatalos program, különösen az állam kezdeményezésére támaszkodók."¹⁷ Ne vegyék rossz néven a pszichológia csodálói, ha ezt a nyilatkozatot párhuzamba állítjuk egy másikkal, amelyet ugyanabban az évben a National Association of Manufacturers /Gyárosok Országos Szövetsége/ elnöke adott, akinek szemében a munkanélküliség és a szegénység felszámolásának kísérlete "nem a kormányra háruló törvényes funkció, mivel a szegénység abból származik, hogy létezik önkéntes munkanélküliség, van előre nem látás, különböző bűnök, betegségek és egyéb bajok."¹⁸ Véletlen egybeesés, előre megállapított harmónia, vagy funkcionális egység a szociális problémák pszichológiai kezelése és a tulajdonosok szociálpolitikája között? A történet folytatása megoldja a kétértelműséget: valójában szükségszerű kapcsolat van a szegénység politikai problémájának elhomályosítása és a pszichologizáló technikák elburjánzása közt, mely utóbbiakat az első világháborútól kezdve támogatta a pszichoanalitikus infláció is.

A "Welfare", avagy a szegények jóléte

Az 1929-ben kezdődő súlyos gazdasági válság a fenti koncepciók látványos felülvizsgálatát követelte. Arra készítette a szövetségi hatóságokat, hogy közvetlenül avatkozzanak be a segélyezés problémakörébe. Mégis, pontosan meg kell mutatni e beavatkozás irányát és határait, mert sokkal kevésbé volt teljes és tartós, mint ahogyan általában állítják. Vázlatosan a szövetségi stratégia két igen különböző típusát lehet megkülönböztetni: egyfelől az állam erőteljes és konjunkturális beavatkozása annak a népességnek a helyzetébe, amelynek a válság átmeneti nehézséget okoz; másfelől a szorosan vett szociális törvényhozás igen félénk kísérlete arra, hogy módosítsa a nyomor és a szociális függőség állandó tényezőit.

A szövetségi beavatkozás igen későn indult meg, akkor, amikor ez már elkerülhetetlen volt. /.../ Miközben a szociális nyugtalanság terjedt és egyre inkább politikai színezetet kapott, Rooseveltet választották elnökké, és 1933 márciusában hivatalba lépett. Azonnal közvetlen segélyezési intézkedéseket fogadott el. A Federal Emergency Relief Act /1933. május/ 20 millió személynek /az Egyesült Államok lakossága egyhatodának/ nyújtott segítséget 1934 telén. Egy munkaalkalmakat teremtő program /Work Progress Administration Act/ 1935-ben két és fél millió embert foglalkoztatott az állami jövedelem egytizedét mozgósító nagyszabású munkálatokon. A New Deal politika lényegét alkotó e látványos és hatásos kezdeményezések azonban mégis konjunkturális lépések voltak. /.../ Csak ideiglenesen zavarták meg a szabad vállalkozás működését. Pótolták a magán-rendszer hiányait egy olyan pillanatban, mikor ez már nem volt ura a helyzetnek, ám nyomban átadták neki a helyet, amint a válság véget ért. Végül pedig csak azokat érintették, akiket konjunkturális szegényeknek nevezhetünk, vagyis azt a népességet, amely rendes körülmények között beintegrálódik a rendszerbe, de amelyet a gazdasági válság hirtelen kritikus helyzetbe hozott. Amikor a nehéz időszak véget ért, az állam azonnal visszavonult. Ezekkel az intézkedésekkel kapcsolatban nem beszélhetünk igazi segélypolitikáról.

Egy másik intézkedéssorozat viszont állandó szociális törvényhozás kiépítését célozta. Az 1935-ben megszavazott Social Security Act /Társadalombiztosítási Törvény/ rendelkezéseire gondolok. Ezek az államok és a szövetségi kormány által közösen finanszírozott biztosítást terveztek a munkanélküliség ellen. Egy 1942-es kiegészítés öregségi biztosítást nyújtott a 65 évesnél idősebb munkások számára. A Social Security Act létrehozott egy az államok közvetítésével szétosztandó szövetségi segílyt is a nyomorgó öregek, a vakok és a szükölködő gyermekek részére. A kormány országos betegbiztosítási programot is kidolgozott. De az ellenállás hevessége miatt Rooseveltnél elállt még attól is, hogy ezt a kongresszus elé terjessze. 1965-ig kellett várni, hogy egy új demokrata kormányzat elfogadja az orvosi költségek részleges megtérítésének két típusát: a 65 év feletti öregek részére /Medicare/ és a nyomorgók részére /Medicaid/.
/.../

Igy az 1935-ös szociális intézkedések lényegében "normális körülmények közt" a termelésben részt vevő népességet érintettek, tehát egyrészt munkásokat, ha féltő, hogy elveszítik munkájukat /munkanélküliségi biztosítás/, másrészt azokat, akiket egy dolgos élet "érdemessé" tett arra, hogy segílyt kapjanak arra a néhány évre, amely halálukig hátra van /öregségi biztosítás/. Egyetlen intézkedés nyitott utat a rászorulókat új kategóriái felé, amely bizonyos öregeket és fogyatékosokat, s főleg az "ellátatlan gyermekeket" érintette. Ez utóbbi kategória megjelenése döntő, mert e köré szerveződött később is a szorosan vett jóléti /welfare/ politika, azaz a szegényeket függőségi helyzetben tartó tipikusan amerikai megoldás. A "segély az ellátatlan gyermekkel rendelkező családoknak" /Aid to Families with Dependent Children/ voltaképp az özvegyeknek és a nehéz helyzetben lévő anyáknak nyújtott, korábban már több államban bevezetett és rendszerint nagyon rosszul alkalmazott segíly kiterjesztése és rendszeresítése. "Ellátatlan gyermek" a törvény szavaival "olyan 16 éven aluli gyermek, aki haláleset, a szülő huzamos távolléte, illetve fizikai vagy mentális alkalmatlansága miatt meg van fosztva az egyik szülő támogatásától és gondozásától."¹⁹ Az intézkedésnek tehát az a célja, hogy elkerülje

a felbomlott családok gyermekeinek intézetben való elhelyezését. Ugyanakkor kontrollt létesít a családi élet klasszikus normáitól eltérő szegénykultúra felett. Konkrétan leginkább azokról a gettóbeli életformákról van szó, ahol az anya a nagyszámu gyermek alkotta család feje, mivel az apa gyakran csak kihagyásokkal van jelen, vagy éppen eltűnt. A néger családok gyakori jellegzetessége ez, bár általánosabban a népesség legkevésbé integrálódott rétegeinek életmódját jellemzi. Meg kell jegyezni, hogy kezdetben a családfő keresőképtelenségét még nem vették figyelembe. Csak 1961-ben fogadtak egy olyan kiegészítést, amely lehetővé teszi a segélynyújtást az apa munkanélkülisége esetén. Ahhoz, hogy kaphassanak segélyt - amelynek összege egy a háromhoz arányban változhat államonként, de mindig alacsony -, a családoknak egyszerre kell a hivatalos szervek számára bebizonyítaniuk nyomorukat és szétesettségüket. A hivatal - a "welfare" szellemében - tetszőlegesen értelmezheti a kapott bizonyítékokat. A "kedvezményezett" tulajdonképpen nem rendelkezik világosan meghatározott joggal. A kérelmező helyzetében van egy pontatlan, összetett és gyakran önkényes kritériumokkal dolgozó adminisztrációval szemben. Ebben a helyzetben a jelöltet mindig lehet azzal gyanúsítani, hogy jogtalanul akarja megszerezni a maga számára a közpénzt. Ezért vezettek be a teljes függés állapotát állandósító ellenőrzési eljárásokat. /.../

Milyen megalázkodásokkal kell a segélyhez jutást megfizetni? Ez nagyban függ a helyi viszonyoktól, de a lényeges pont az, hogy az eljárás a közigazgatás kényétől-kezdvétől függ, s így ez mindenkor ellenőrzése alatt tarthatja a lázadó hangulatokat-szándékokat. Washingtonban a segélyezett anyák egy csoportja - szokatlan módon - bírósági uton támadta meg a welfare osztályt azért, mert folytonosan kémkedett magánéletük után. Elutasították őket, mert a bíróság annak a véleményének adott kifejezést, hogy a welfare segély adomány, tehát a közigazgatásnak joga van megállapítani az általa legmegfelelőbbnek tartott kiutalási feltételeket. A bíró hozzátette: "A segély minden kedvezményezettjének igenis megvan a joga, hogy becsapja az ajtót az adatfelvevők orra előtt. De nyilvánvaló, hogy így azt kockáztatja, hogy törlik a listákról."²⁰ Az ellenőrzési

technika valóban gyűlöletes formákat ölthet, amilyen az "éjféli rajtaütés" volt, hogy ellenőrizték "a férfi a házban szabályt": az adminisztráció egy alkalmazottja az ajtóban les, vagy esetleg be is hatol éjszaka a lakásba, hogy megbizonyosodjon afelől, hogy a férj valóban elhagyta a családot. Könnyen érthető, mennyire hozzájárulhattak ezek az intézkedések pl. a "néger család széthullásához", aminek elemzése jó néhány amerikai szociológusnak hozott "dicsőséget". /.../ De még ezen a gyakorlaton kívül is - ez olyan határeset, amelynek, úgy tűnik, a hatvanas évek politikai követelései véget vetettek /de mennyi harc után!/²¹ - a segély kiutalását mindig azzal kell megfizetni, hogy beletanulnak abba, hogyan alkalmazkodjanak a kiosztó intézmény kritériumaihoz és értékrendszeréhez. /.../

Figyelemreméltó a függőségek kapcsolódása: a segélyezett családról jelzést adnak az iskolának, amelynek szociális szolgálata kapcsolatban van a welfare csekket kiadó hivattal, a welfare hivatal pedig kapcsolatban van a szociális lakásokat kiutaló szervezettel stb. Így hát, ahogyan "javul" a rendszer, bővül annak a lehetősége, hogy alávesse azokat, akiket segít. Kétségtelen, hogy amióta 1935-ben megszavazták a Social Security Act-ot, kiegészítések és új rendelkezések növelték a nyújtott segélyek számát és bővítették a kezdeményezettek körét. Hosszadalmas lenne itt felsorolni mindezeket a fejleményeket. Fontos viszont hangsúlyozni, hogy valamennyi a 19. században filantrópiának nevezett, az osztálytársadalomban a segélyezési politika modelljét képező logikán belül maradt. A filantrópiának történelmileg igen konkrét funkciója volt: igenelni a segélyezés szükségességét, tagadva a segélyhez való jogot. A segélyezés szükséges, mert elkerülhetővé teszi, hogy a nyomorultak a kétségbeeséstől hajtva a lázadás végső eszközehez forduljanak. Így hát a filantrópia harcolt a régi, teljesen egyéni, a segélyt a sziv önkényére bízó magánjótékonyság hagyománya ellen. De ugyanakkor megtagadta a segélyezett jogának elismerését, amely jog révén az autonóm partnerré vált volna a szociális játékban, s követelhetne volna járandóságát. A filantrópia ily módon a szükségletek kontrolljának stratégiáját hozza létre, amely a javak elosztója és a segélyezett közötti társadalmi helyzet-

különbségre épül. A segélyezés gyámsági viszony létesítésének eszköze. A segélyezés aktusa maga hozza létre a függőséget, és pedig annál nagyobb erővel, mert alapvető szükségletek kielégítéséről van szó.

A 19. század elején a filantrópiát politikai stratégia-ként Európában ugyszólván kisipari fokon gyakorolták. A welfare politikát úgy tekinthetjük, mint ennek átvitelét egy nagy eszközzel rendelkező nagy állam léptékére. A bőség társadalma kötelez. Az Egyesült Államokban létezik egy erős jobboldali mozgalom /lényegében a republikánusok/, amely háborog azon a "pazarláson", amit többszáz millió dollár kiosztása jelentene a nemtermelők milliói közt. /.../ A segélyezés egész történetén végigvonul tehát egy - az egyéni alamizsna kivételével - minden segélyosztást elítélő kemény vonal, s létezik egy ellentétes vonal is, amely annyiban forradalmi, hogy politikai alapjukból kiindulva akarja felforgatni a gazdagság és a szegénység viszonyát. Legfontosabb azonban a társadalmi rend megőrzésének kétségkívül legintelligensebb stratégiáját képviselő közbülső vonal. Ezt példázza a welfare, a filantrópia hagyománya, mely Európától eltérően az Egyesült Államokban szinte tiszta formájában fennmaradt, mert ott a segélyezés rendszerét egyoldaluan az uralkodó osztályok határozták meg. Ez örökössé teszi a segélyezett számára a kiskorúsági státuszt, abban a mértékben, amennyire a segély nyújtása szentesíti, hogy képtelen független módon vállalni a lényeges társadalmi követelmények teljesítését /.../ Elvben a főbb segélytipusoknak a kedvezményezettek általános kategóriáit kellene jellemezniük: munka nélküli dolgozók, rossz lakásviszonyok közt élők stb. Valójában ezek soha nem alkotnak valóságos és konkrét csoportokat /.../ A bürokratikus atomizálás előírja, hogy esetről esetre intézkedjenek. Így lehetetlenné teszi, hogy kollektíve tudatosítsák, miről is van szó, és még inkább azt, hogy militáns szervezetet hozzanak létre.

Igy válik érthetővé, hogyan oltódhatott rá állami segélyezési rendszer a folytonosság megszakítása nélkül a magánsegélyezés politikájára. Még ha volt is léptékváltás és bürokratizálódtak is az eljárások, a juttatott segélyeknek és a segé-

lyezettek számának a növekedésével a kapcsolat alapvető stílusa változatlan maradt. /.../

Uj szövetségi stratégia

A Social Security Act 1935-ös elfogadása és a hatvanas évek eleje között kevés változás történt az amerikai segélyezési politikában. /.../ De a hatvanas években kialakul a szociális intézkedések második nagy hulláma, és bizonyos új kezdeményezések szakítani látszanak a korábbi stratégiákkal. Michael Harrington könyve, "A másik Amerika", brutálisan leleplezi az American Way of Life /amerikai életmód/ szegyenletes arculatát. A Johnson-kormány, úgy tűnik, nem akarta megkerülni a problémát: "feltétel nélküli háborút" hirdetett a szegénység ellen. Mindenesetre, hogy csak ennél a mutatónál maradjunk, soha nem irtak, publikáltak, beszéltek /a tömegkommunikációs eszközökben/ annyit a szegénységről, mint a hetvenes években. Legfőképpen pedig a demokrata kormányok által hozott új intézkedések a népesség egész más kategóriáit érintették, mint a New Deal. Amaz a válság szülte konjunkturális szegénységet célozta meg, az új szociális törvényhozás viszont olyan csoportok strukturális szegénységét vette célba, amelyeknek - mint a gettók faji kisebbségeinek - valójában sohasem volt polgárjoguk az amerikai társadalomban.

A hatvanas évek eleje az a pillanat, amikor egy új demokrata kormánynak sikerült hatalomra jutnia. John F. Kennedy megválasztása azt mutatja, hogy a választási harcok stratégiai tétje a nagyvárosokba tevődött át /.../ A demokrata kormányok /Kennedy, majd főképp Johnson/ többségükben a lázongástól morajló gettókra irányuló szociális reformok nagy programjait indították el. A legfontosabb intézkedések:

- 1961. Juvenile Delinquency and Youth Offense Control Act - a fiatalok bűnelkövetés megelőzésére és kezelésére. Ezzel párhuzamosan az 1935-ös Social Security Act kiegészítése, amely a welfare listáit a kedvezményezettek új kategóriáival bővítte /munkánélküli családfők/.

- 1963. Community Mental Health Center Act - átszervezi a pszichiátriai ellátást a közösségben szétszórt új mentálegészési központok köré. Ezeket előszeretettel helyezik el főleg a gettókban.

- 1964. Economic Opportunity Act - a "szegénység elleni háború" nagyszabású programja, melyet Johnson indít be, és több szociális programot finanszíroz: Job Corps - írás-olvasás tanítás és szakképzés olyan felnőttek részére, akik túl korán kimaradtak az iskolából; Neighbourhood Youth Corps - munkaalkalom teremtése serdülőknek; Community Action Program - hitelek a szegénynegyedek lakóinak, hogy orvosi segély- és ellátószolgálatot teremthessenek; VISTA, a belföldi Peace Corps /"Békehadtest"/ - középosztálybeli fiatalokat küldenek a hátrányos helyzetű negyedekbe, hogy fellendítsék a felújítási programokat.

- 1965. Kiegészítések a Social Security Act-hoz, melyek elsőként körvonalaznak egy betegségbiztosítási politikát: Medicare, ami részben fedezi a 65 éven felüliek orvosi költségeit, és Medicaid a szegények részére. - Elementary and Secondary Education Act - a programok célja a lemaradás behozása a gettók tanulóinál.

- 1966. Demonstration Cities and Metropolitan Development - a hátrányos helyzetű negyedek renoválása a szociális szolgáltatások ottani megszervezésével. - Ugyanabban az évben az orvosi ellátás területén a Regional Medical Program Act és a Comprehensive Health Planning Act. E két törvény az egészségügyi szolgáltatások olyan átszervezését és elhelyezését célozza, hogy közelebb kerüljenek a lakossághoz és a beteget jobban tudják ellenőrizni.

- 1968. Safe Street and Omnibus Crime Act - a bűnelkövetés és a bűnözés megelőzésének programja.

Látjuk tehát, hogy igen jelentős számú intézkedésről van szó, s mindezen "programok" bizonyos közös vonásokkal rendelkeznek, amelyek koherens politikai akarat léteire mutatnak:

1. Szövetségi kezdeményezések, melyek a helyi hatalmi fórumokat akarják korlátozni. /.../

2. A hangsúlyt a közösség részvételére helyezik; az új kezdeményezések mind a közösségre irányulnak /community oriented/. Elsősorban az etnikai kisebbségek közt végzett munkánál arról van szó, hogy meg kell szerezni az illető negyedek vezetőinek támogatását úgy, hogy bizonyos hatalmat meghagynak nekik, de közben azon igyekeznek, hogy e hatalom gyakorlását a kormánypolitika állásfoglalásainak megfelelően irányítsák. /.../

3. Másik oldalról, e fejlemények azt mutatják, hogy erős a gyanakvás a klasszikus segélyezési intézmények és a municipális szolgálatok felelőseivel szemben. Ez utóbbiakat úgy tekintik, mint a középosztályok hatalmának hagyományos közvetítőit. Jellemző, hogy az e korszakban kirobbant sokféle konfliktusban a segélyezési szolgálatok a status quo és a régi helyi privilégiumok védelmezői mellett sorakoznak fel. A kontesztálás egyik legfontosabb célpontja a welfare szervezete.

4. A szövetségi stratégia összehangolt, de pluralista. Arról van szó, hogy a megannyi specifikus "programmal" az elégedetlenség és rendetlenség fő tüzfészkeiteit célozzák meg: az utcát, az iskolát, az egészségügyet, a lakáshelyzetet, a foglalkoztatást, a segélykiosztás hagyományos lebonyolítását. Elvben azonban ezen intézkedések összességének koherens, pontos célt kitűző politikává kellene formálódnia, és ez a cél: a szegénység megszüntetése /War on Poverty/. S éppen itt a bökkenő.

Az amerikai "empirizmus" arról ismerszik meg, hogy miután egy problémát körülírnak és sürgősnek minősítenek, az eszközök, a technikák és a specialisták impozáns mozgósítására kerül sor. Így 1957-ben az első szovjet szputnyik felbocsátása nagyon felkavarta a közvéleményt. A NASA specialistái olyan úrkutatási programot dolgoztak ki, amellyel tíz év alatt be lehetett hozni az amerikai lemaradást. A hatvanas évek elején /főleg a néger lázongások miatt/ a "szegénység problémája" tömegesen mozgósította a tömegkommunikációs eszközöket, a politikusokat, a filantróp jószándékot, a társadalomtudományi szakembereket, a felelős vezetőket. Ellentétben azonban azzal, ami Európában gyakran előfordul, ezt a mozgást eredmények követték. A sokféle bizottság és albizottság munkája pontos javaslatokat

eredményezett; jelentős szövetségi pénzalapokat szabadítottak fel; kompetens szakemberek tömege indult rohamra a szegénység ellen. /.../ A "programok" lelkes szószólói ekkor azt jósolták, hogy a Függetlenség 200. évfordulóján, 1976-ban meg lehet majd ünnepelni a szegénység elleni háboru végső győzelmét. De épp az 1976-os esztendőben kiderült, hogy az előző évi statisztikák szerint a szegények száma 10 %-kal emelkedett. Valójában persze nem meglepő, hogy egy szociális program nem úgy viselkedik, mint egy úrkutatási program. 1968-ban két szerző vonta meg az intézkedések első mérlegét. "A legelfogadhatóbbnak azok a programok tűntek, amelyek arra szoritkoztak, hogy segítsenek a szegényeknek az olyan hátrányok leküzdésében, mint a szakmai képzés hiánya, vagy a lakáshelyzetük rendezésére való képtelenség, vagy az, hogy nem tudják sikeresen követni a szokványos iskolai képzést. De minden olyan implikációt, amely intézményes reformokhoz vagy az egész lakosságot, s nemcsak a szegényeket érintő változásokhoz vezethetett volna, elkerültek vagy elutasítottak."²²

A "szegénység elleni háboru" így abból állott, hogy a zavarok tüneteit kezeljék, aszerint, hogy ezek mennyire voltak kivehetőek, ami viszont látható veszélyességüktől függ. Nem annyira maga a szegénység jelentett gondot, mint az általa felvetett politikai problémák. /Egyébként egy "szociális probléma" mindig így rajzolódik ki./ Ezért a mezőgazdasági vidékek nyomora, noha talán mélyebb a városokénál, nem részesült a városihoz hasonló figyelemben, mert csendesebb, és mert a hagyományos függőségi hálózat jobban ellenőrzi. /.../ Arról van szó, hogy a lehető leggyorsabban betömjék a legveszedelmesebb hasadékokat /.../ Így a "szegénység elleni háboru" nem hozta ki a szegénységet a gettóból, sem a szegényeket alávetettségükből. Ugy intézte a nyomor adminisztrációját, hogy a kétségbeesés bizonyos legkirkívóbb megnyilvánulásait pacifikálja. 1965-ben, a "háboru" nagy évében, átlag 90 dollárt juttattak az amerikai nemzet minden "szegényének". Ez talán elég a túléléshez, de nem a méltósághoz. Egy "szegény" mindig szegény, tehát olyan alany, akinek szükségleteit a bürokratikus logika szerint bontják fel és állítják újra össze - létfenntartás, lakás, egészség, oktatás, munka. /.../

A szakemberek véleménye megoszlik a "szegénység elleni háború" sikerét illetően. Egyesek szerint felborította az amerikai társadalom hagyományos politikai strukturáit helyi szinten. /.../ Aláaknáztta ezek tekintélyét és fenntartotta a nyugtalanságot. Ebből következik számos, e stratégia kudarcának tekintett bumerángthatás. /.../ Amikor Például Nixon került uralomra, a segélyezésre szánt szövetségi alapok jelentős részét megszüntette s kiosztásukat az államok és a városi-községi hatóságok biztosabb csatornáin keresztül ellenőriztette. /.../ Ám ha politikai céljait tekintjük, ez a stratégia nem is vált be olyan rosszul. Nagyjából semlegesítette - lehet, hogy csak átmenetileg - a gettókban élő legrobbanékonnyabb erőszakot. A faji közösségek vezetőinek egy részét integrálta az amerikai politikai játékba, így biztosítva az "elitek" részleges felfrissítését. Az új városi személyzet nem elhanyagolható része az erős kisebbséggel rendelkező városokban e kisebbségekhez tartozó káderekből került ki, akik ezt a politikát valósították meg; pl. Newark néger polgármestere, Kenneth Gilson, mielőtt megválasztották, felelős vezetője volt egy "community program"-nak. /.../ És bizonyos, hogy az iskolarendszerben, a szakképzésben, a lakáskérdésben bevezetett részleges javítások lehetővé tették, hogy azok, akik a szerencsétlenek között a legkevésbé szerencsétlenek voltak, "kiváljanak". /.../ A "szegények" tömege azonban lényegében csak azt nyerte, hogy szélesebbre nyitották a welfare listákat, és a segélyek kiutalásának önkényessége valamelyest csökkent. Az önvédelmi csoportok - mint pl. a National Welfare Right Organization - tevékenységének köszönhetően a népesség jobban megismerte a rendelkezéseket és kezdett nyomást gyakorolni a közigazgatásra. 1960-tól 1970-ig a listákon szereplő családok száma 588 000-ről 1 547 000-re emelkedett, és a segélyek átlagszintje megháromszorozódott. Ennek ellenére a segélyezés dolgában legliberálisabb államban, New Yorkban is a ténylegesen segélyezetttek számát csupán körülbelül az igényjogosultak felére teszik. Ez vagy azt jelzi, hogy a szegények fele nem ismeri "jogait", vagy pedig azt, hogy inkább lemond ezekről, semhogy kitegye magát a segély elnyeréséhez szükséges megaláztatásoknak. A "bőség" az amerikai társadalomban továbbra is kivá-

lasztja a másodosztályú állampolgárok egy növekvő rétegét, amelynek fennmaradása a közigazgatási jótékonyágtól függ. /.../ "Nem sikerül a szegénységet még megközelítően sem egy olyan pont-ra leszorítanunk, amelyet, úgy tűnt, forrásaink lehetővé tesznek. Sokkal többet tudnánk tenni, mint amennyit jelenleg teszünk. S kudarcunk nem annyira a végrehajtók tudatlanságának vagy merevségének a következménye, mint társadalmi rendszerünk strukturájának, intézményeinknek, politikai szervezetünknek. A városi szegénység világa nem egy másik Amerika, hanem része a gazdagság és a jólét Amerikájának. Ha ezt megértjük, azt is azonnal képesek leszünk megérteni, miért volt ilyen kevés sikere a szegénység elleni háborúnak, sőt azt is, miért nem tudhattuk előre, hogy még a legjobb esetben is csak apróbb sikereket érhet majd el. Egy a szegénység elleni igazi háboru önmagunk elleni háboru kellene hogy legyen, hadjárat azon intézmények átalakításáért, melyek a szó szoros értelmében termelik a szegénységet. Ugyanilyen világosnak tűnik, hogy a jelenlegi és a multbeli gazdasági stratégiák nem oldhatják meg ezt a feladatot."²³

A szociális bizonytalanság

A "szegénység elleni háboru" legpozitívabb eredménye talán épp ezen új tisztánlátás megszerzése. Az előbb idézett szöveg csak tíz évvel későbbi Galbraith szövegénél, amelytől elindultunk. A hatvanas évek harcai nyomán egyre több amerikai elölt hullott le az az álarc, amely a szegénységet a "bőség társadalmában" eltakarja, s lepleződött le az erkölcsi és lélektanilag magyarázatok ködösítő jellege. Hogy csak egy jelet emeljünk ki: megjelent a "szociális munkás" új típusa, aki iskoláit inkább a polgárjogi harcokban, mint a pszichoanalitikus rendelőjében végezte és aki inkább bizik az elnyomottak felforgató potenciáljában, mint a segélyezés hivatásosainak normalizáló technikáiban.

Ez önmagában talán nem kevés, de a "szegénység elleni feltétel nélküli háboru" eredményének az. S innen a jelenlegi kiábrándultság azok többségénél, akik osztották a korábbi évek lelkesedését. /.../ Amikor elvonult a nagy vihar, a hallgatag

többség adófizetői egyszerre az egész világgal szembe fordultak, hogy biztosítsák a Törvény és a Rend uralmát. De, ahogyan R.A. Cloward és F. Piven ez évekről irt nemrégiben megjelent mérlegében mondja - ez az ő következtetésük, de lehetne a mienk is -, "az Egyesült Államokban senki nem fordult szembe az egyéni vagy kollektív gazdaság koncentrációjával."²⁴ Ebben a furcsa "háboruban" a fő ellenség álarc mögött maradt, s ismét a szegény lett a célpont.

Bizonyos értelemben az ilyen végkövetkeztetés tautológia: ki lenne olyan naiv, hogy egy osztálytársadalomban elvárja a kizsákmányoltak jogainak elismerését - hacsak nem ők maguk kényszerítik ezt ki erővel? S mégis, ha elemezzük az amerikai segélyezési gyakorlatot, specifikusabb tanulságot is levonhatunk. /.../ A bürokratizálás és a pszichologizálás két olyan, egymást kiegészítő folyamat, melyek összeesküsznek, hogy létrehozzák az új függőségrendszert. /.../

A segélyek elosztásának bürokratizálása elkerülhetetlen következménye annak, hogy a segélyezett személyt felszabdadják egy sereg absztrakt szükségletre - pénz, egészség, lakás, oktatás stb. Mindegyik hiánynak egy meghatározott intézménytípus és egy sorozat "program" felel meg. Ebből következik a látható irracionálitása egy olykor az abszurditásig rosszul koordinált rendszernek, amelyben bizonyos szolgáltatások átfedik egymást, viszont feltétlenül beavatkozást követelő helyzetek nem tartoznak egyik előrelátott kategóriába sem. Ki ismerheti itt ki magát? Semmi esetre sem a szegény /.../ Igaz, a vezetők sajnálkoznak e struktúra "diszfunkcióin" és "fennakadásain" és jobb tervezésre buzdítanak. De a rendszer nem is működik olyan rosszul, mert segítségért kétszeresen is a pszichológiához fordul.

Egyrészt a segélyezés hivatásosai energiájuk óriási részét annak ellenőrzésére fordítják, hogy a jelöltek jellemzői azonosak-e a bürokrácia megkívánta jellemzőkkel, nem akarják-e jogtalanul megkaparintani a segélyeket, nem tartoznak-e egy másik intézményhez, nem "szolgálták"-e már ki őket egyebütt stb. A szakértői tevékenység így az ilyen szervezet működésének középpontjában helyezkedik el. A "felelős" diagnózisa dönti el,

hogy a jelölt profilja megfelel-e a szolgáltatás normáinak. De a jelöltet értékelni annyit tesz, mint megadni azokat az okokat /raisons/, amelyek értelmet /raison/ adnak az intézménynek. Azaz elfogadni a segélyezettnek ezt a definícióját - függő részekre szabdalt, nem-felelős lény -, melyet a bürokrácia konstruált.

A szakértő nem csupán elismeri, hanem igazolja is ezt a definíciót, s ez a pszichológia második funkciója. Hol lehetne megtalálni a segélyezett helyzetének magyarázó okait, ha egyszer a segélyezési politika nem hajlandó figyelembe venni a segélyezett helyzetének objektív és kollektív dimenzióit? Csak benne magában. A pszichológia az egyetlen lehetséges totalizáló elv a segélyezésnek ebben az absztrakt, atomizált, redukáló világában. A szegény személye szolgáltatja az egyedüli vezérfonalat, amely globálisan érthetővé teszi mindazokat a társadalmi nem-szerepeket /non-rôles/, amelyekkel azonosítják: az, aki nem dolgozik, aki műveletlen, aki nem tartozik "normális" családdhoz, aki nem birtokol semmit, aki nem termel semmit, csak bosszuságokat, vétkeket, bűnöket. Személyisége ez a vezérfonal, helyesebben nem-személyisége, azaz az, hogy nincs autonómiája, hogy éretlen, infantil stb. A pszichológia végrehajt egy átszemélyesítést, de ez negatív átszemélyesítés. A szegény "személye" az eredete minden hiányának, a tüzfészke minden kudarcának, az elve az egész negativitásnak, amit elszenved. Így valójában a hiány alanyának bensejébe utalják vissza minden okát annak, hogy hiányzik neki az, amiből ki van zárva. Ha azt hibáztatjuk, aki nek nem sierült, anélkül hogy megvizsgálnánk a "siker" politikai és társadalmi feltételeit, akkor a pszichológia - s főleg a "mélylélektan", amely par excellence a hiány pszichológiája - igazolja a kudarcot létrehozó rendszert. Ez nem túl finom mechanizmus /.../; a pszichológiának finoman kell működnie, hogy hatékony lehessen. Az "áldozat kárhoztatása" sok hozzáértést és szakértelmet követelő paradox teljesítmény. Nem amatőr munka. Például arra rávezetni a munkanélkülit, hogy elmélkedjen annak személyes okain, hogy miért vesztette el munkáját, vagy miért képtelen más munkát találni, a munkanélküliség társadalmi és politikai okainak vizsgálata nélkül - ehhez érteni kell. Hála a pszichologizálásnak, a tendencia különös megfordulásának leszünk

tanui: az alap-evidenciáktól legtávolabb eső értelmezésnek a legmagasabbrendű szellemi termékeknek kijáró presztizse lesz, míg a mindennapi lét prózai feltételeire s különösen az anyagi lét termelési feltételeire hivatkozó értelmezés folyamatosan szemben találja magát azzal a frázissal, hogy nemcsak kenyérrel él az ember. Mindenesetre, egy amerikai szociológusnak, aki tudta, miről beszél, volt bátorsága kimondani, hogy ha Freud nem létezett volna, akkor ennek a társadalomnak kellett volna kitárlálnia.²⁵

Jegyzetek

- 1 J.K. Galbraith: The Affluent Society. New York 1958.
- 2 H. Hoover, idézve: H.S. Commager /ed./ Documents of American History. New York 1958. II. 405. old.
- 3 New York Association for Improving the Condition of the Poor. Eleventh Annual Report. New York 1954. 18. old.
- 4 New York Almshouse Commissioners. Annual Report for 1847. New York 1848. 6. old.
- 5 W. Ryan: Blaming the Victim. New York 1972.
- 6 Az amerikai államszervezet szövetségi felépítése azt eredményezi, hogy az államok a hatalom centralizálásában csak közbeeső fokot képviselnek. A közigazgatási hierarchia a következő: város /city vagy township/, megye /county/, állam /state/, szövetségi kormány /federal government/. Az egész amerikai politikai történelmet és különösen a segélyezés történetét az a tény határozza meg, hogy az állam eredetileg városokból és megyékből tevődött össze, melyek nagy autonómiával rendelkeztek, s nem volt olyan közigazgatási és politikai egység, amelynek a helyi hatalmi központok alá lettek volna rendelve. A független szövetségi hatalom térhódítása még később és még nehezebben zajlott. Beleütközött és még ma is beleütközik a helyi különérdekek védelmezőibe, a klientélista kapcsolatokba is.
- 7 J. Quincy: Report of The Massachusetts General Court Committee on Pauper Laws. Albany 1821.; J.V.N. Yates: Report of the Relief and Settlement of the Poor in the State of New York. New York 1824.
- 8 New York Society for the Prevention of Pauperism. Fourth Annual Report /1821/; New York Association for Improving the Condition of the Poor. Thirteenth Annual Report. New York 1856. Idézi D. Rothmann: The Discovery of Asylum. Boston 1971. 159., 152. old.

- 9 J. Quincy: Report of the Massachusetts General Court Committee on Pauper Laws. 9. old.
- 10 A segélyezési politika átszervezéséről Franciaországban a 18. század végén és a 19. század elején lásd R. Castel: L'ordre psychiatrique. Paris 1977., különösen a III. fejezetet. Az a francia intézmény, mely leginkább hasonlít az almshouse-ra, az a dépôt de mendicité, "koldustárház", amely a letűnő Ancien Régime ujitása volt, s amelyet a napóleoni adminisztráció megpróbált újra visszaállítani, sikertelenül. Franciaországban a 19. század elején a reformerek új strukturákat kerestek, hogy a szegényeket a saját életkörüzetükben kontrollálhassák, szemben az archaikusnak és hatástalannak tartott elzárással. Arról, hogy mi a helyzet Angliában e korban, lásd Y.R. Poynter: Society and Pauperism, English Ideas on Poor Relief. 1795-1834. London 1969.
- 11 Rev. S.H. Gurteen: A Handbook of Charity Organisation. Buffalo 1879. Idézi W.I. Trattner: From Poor Law to Welfare State. New York 1974. 87. old.
- 12 Uo.
- 13 Erről a mozgalomról lásd W.I. Trattner: From Poor Law to Welfare State. 8. fejezet.
- 14 K. Woodroofe: From Charity to Social Work in England and the USA. London 1962. VI. fejezet.
- 15 Vö. M.E. Richmond: Social Diagnosis. New York 1917.
- 16 J. Taft: Progress in Social Case Work. Proceedings of the Fifth National Congress of Social Work, 1923. /Uj pszichológián" a pszichoanalízis értendő./
- 17 M. van Waters: Presidential Address: Philosophical Trends in Modern Social Work. Proceedings of the Fifth National Congress of Social Work. Boston 1930. 19. old.
- 18 Presidential Address. Proceedings of the 25th Annual Meeting of the National Association of Manufacturers of USA. New York 1930. In K. Woodroofe: From Charity to Social Work. 135. old.
- 19 Idézi J. Brown: Public Relief, 1929-1939. New York 1940. 210. old.
- 20 Idézi F. Piven - R.A. Cloward: Regulating the Poor: the Functions of Public Welfare. New York 1971. 167. old.
- 21 Főleg a National Welfare Right Organization szerepe volt, hogy feltárja és egyeztesse a segélyezettek elégedetlenségét, mely aztán politikai követelésbe torkollott.
- 22 W. Blombery and H.-J. Schandt /ed./: Power, Poverty and Urban Policy. II.köt. Beverly Hills 1968. 14. old.

- 23 Uo. 10-12. old.
- 24 R.A. Cloward - F. Piven: The Politics of Turmoil. New York
1976. 340. old.
- 25 Lásd P.L. Berger: Towards a Sociological Understanding of
Psychanalysis. Vol. 32. Spring 1965.

FERGE ZSUZSA

PETER TOWNSEND: SZEGÉNYség ANGLIÁBAN^x

Tudományos mű régen nem kavarta fel olyan mértékben az angol közvéleményt, mint Peter Townsend könyve /Poverty in the United Kingdom. Penguin, London/ 1979 végén. Angliában a háboru utáni első két évtizedben általánosan elterjedt az a nézet, hogy a gazdasági növekedés és a fejlődő szociálpolitika megoldották-megoldják az egyik legsúlyosabb korábbi társadalmi problémát: véget vetnek a szegénységnek. Bizonyos előzmények, mindenekelőtt Richard Titmuss néhány munkája után éppen Townsend volt az, aki a hatvanas évek közepén durván beleszólt az idillbe. 1965-ben jelent meg Brian Abel-Smith-szel közösen írott kis könyve: A szegények és a legszegényebbek.

Hivatalos adatok újrafeldolgozásával azt mutatják meg a szerzők, hogy a "jóléti állam" létrejötte ellenére a szegénység távolról sem tűnt el, s nem is csak kicsiny "szigeteket", elhagyott öregeket, nyomorékokat, több gyermekkel egyedül maradt anyákat, tartós munkanélkülieket érint. Egészséges, dolgozó emberek is könnyen az állam által meghatározott "szegénységi küszöb" alá kerülhetnek, állították, kivált, ha több gyermekük van, mert a bérek egy része tulságosan alacsony.

A viták voltaképp ekkor indultak meg, ám a rendelkezésre álló adatok sem a tétel bizonyításához, sem cáfolatához nem voltak elégségesek. Emellett maguk a fogalmak - például hogy mi is a szegénység - sem voltak egyértelműek. Az elméleti alapok és fogalmak tisztázását Townsend már ekkor elkezdte. /Ennek a szakznak az eredménye többek között az 1970-ben megjelent "A szegénység fogalma" című kötet, mely számos élvonalbeli tudós tanulmányait tartalmazza./ Az empirikus igazolást szolgáló felvé-

^x Valóság, 1980. 3. sz. 108-110. old.

tel végrehajtására - több éves előkészület után - 1968-69-ben nyílt lehetősége. Az itt ismertetett munka a szegénységfogalom történelmi sorsának, a mai felfogásoknak és a Townsend által kidolgozott közelítés elméleti és empirikus vonatkozásainak ismertetése mellett a felvétel eredményeit közli - jó ezer oldalon. Az olvasóban persze azonnal felmerül, hogy miért kellett tiz év egy kutatás elemzéséhez, s az is, hogy vajon nem avultak-e el ennyi idő alatt az adatok? A kérdés második felére Townsend részletesen kitér: különböző folyamatos - bérre, munkanélkülségre, jövedelmekre, fogyasztásra stb. vonatkozó - statisztikai felvételekkel, új kormánybizottsági jelentésekkel, a szociális juttatások alakulását bemutató adatokkal, az azóta módosított rendelkezések hatásának ismertetésével, a tiz évvel ezelőtt felkeresett családok egy részének ismételt megkeresésével bizonyítja, hogy lényegbevágó változások az utolsó tiz évben e tekintetben nem történtek. /A magyar olvasónak itt azt is figyelembe kell vennie, hogy a gazdasági nehézségek Angliában már a hetvenes évek eleje óta éreztetik hatásukat./ A kérdés első felére - hogy miért kellett tiz év e munkához - a könyv egésze válaszol. Röviden azért, mert ilyen nagyságu és terjedelmű vizsgálatot /az országos alapmintában 2050, a kiegészítő szegénymintában 1000 család volt, s mindegyikkel több beszélgetést folytattak, illetve 40 oldalas kérdőívet töltöttek ki/ ismereteim szerint ilyen körültekintő alapossággal, képzeletgazdag sokoldalúsággal és szakszerűséggel még nem dolgoztak fel.

A kutatás központi fogalma az un. relativ objektív depriváció, a következő tartalommal: "Egyénekről, családokról és a népesség egyes csoportjairól akkor mondhatjuk, hogy szegénységben élnek, ha nem rendelkeznek elegendő forrással ahhoz, hogy úgy táplálkozzanak, olyan tevékenységekben vegyenek részt és olyan életfeltételekhez és javakhoz jussanak, amelyek társadalmukban szokásosak vagy legalábbis széles körben elfogadottak és helyeslésre találnak. Az átlagos egyénhez vagy családhoz képest sokkal szűkösebbek a rendelkezésükre álló források, olyannyira, hogy ténylegesen kirekesztődnek az általánosan elterjedt életmódokból, szokásokból, tevékenységekből." Ez a meghatározás

több vonatkozásban tulmegy a "szegénység" hagyományos felfogásain. Felismeri, hogy a mai, viszonylag gazdag társadalmakban nem lehet a szegénységet az egyszerű fizikai fennmaradás kérdéseire korlátozni. A szegénységet továbbá nem szükíti le az anyagi javakhoz való hozzájutás kérdésére, hanem a tág értelemben vett társadalmi részvétel, az adott társadalomhoz való tényleges odatartozás hiányát, a kirekesztettséget tekinti tartalmának. Végül pedig nem kapcsolja a szegénységet valamilyen abszolút, egyszer s mindenkorra adott szinthez, hanem strukturális kérdésnek tartja, amely a források teljes elosztásának, illetve az ezt az elosztást szabályozó erőviszonyoknak a függvénye. Ugyanakkor megőrzi a tudományos objektivitást: nem azt kérdezi, hogy ki érzi magát relative elnyomorodottnak, hanem azt keresi, hogy ténylegesen kik szorulnak ki végletesen a társadalmi javakból való osztozásból és a társadalmi gyakorlatokból.

A relativ depriváció szintjét igen szellemes, bár a szerző által is inkább kísérletinek tekintett módon operacionalizálták a kutatás során. Hosszadalmas előkészítő munkával rögzítettek mintegy 60 indikátort, amelyek az élet különböző területein jellemezhetik a szokásos, elfogadott gyakorlatokat, illetve amelyek hiánya kisebb vagy nagyobb mértékű deprivációnak tekinthető. A fő területek: az étkezés, ruházkodás, fűtés-világítás, tartós javak, lakásminőség, munkakörülmények, egészség, oktatás, környezet, családi viszonyok, szórakozás, társas kapcsolatok. Ezekben belül többek között olyan mutatókat találunk, mint például: az étkezésnél: a hét több napján esznek-e friss húst; kapnak-e a gyerekek ebédet az iskolában? A ruházkodásnál: szoktak-e kéz alatt ruhát venni? A lakásnál: tud az, hogy milyen a lakás állapota, felszereltsége, egyedül vagy másokkal közösen használják a WC-t, mosdási lehetőségeket; tudnak-e rendszeresen fűteni; van-e - a szokásos hét tartós cikk mellett - szőnyeg vagy karosszék a lakásban; a munkakörülmények részletes leírásába az is beletartozik - többek között -, hogy szabadban vagy védett helyen dolgoznak-e a keresők; hogy dolgoznak-e szokatlanul korai vagy késői időpontban; hogy volt-e a kérdezett két hétnél hosszabb ideig munkanélküli az elmúlt évben; mennyi a fizetett szabadsága és a felmondási ideje; van-e a munkahelyen

a mosdási stb. lehetőség mellett arra mód, hogy legalább egyszer telefonálhasson a kérdezett, vagy őt hívhassák telefonhoz? A környezetről azt tudakolják, mennyire elviselhető vagy szennyezett; van-e kert és elég nagy-e ahhoz, hogy "ki lehessen ülni a napra", van-e biztonságos játszóhelyük a gyerekeknek, a lakáson kívül is, belül is? A társas kapcsolatokba beletartozik, hogy rendeztek-e születésnapot a gyerekeknek; tudtak-e karácsonyra ajándékot venni egymásnak; van-e, aki nagy szükség esetén segít; volt-e vendég az elmúlt hónapban?

Az ezeken az indikátorokon kapott értékek /külön egyénekenkénti, külön családonkénti/ összegezéséből számították a család "deprivációs indexét", 0 és 8 közötti skálán. Ezután megvizsgálták, hogy különböző nagyságu és típusu családoknál hogyan alakul a deprivációs index különböző jövedelmek mellett. Kitünt, hogy az egyes családtípusoknál empirikusan megállapítható egy olyan jövedelmi küszöb, amely alatt ugrásszerűen rosszabbodik a helyzet /például kéttagu családnál 500 font felett a családok 6-17 %-ánál van 6-nál rosszabb mutató, 500 font alatt viszont 43-50 %-nál/. Ebből azután /néhány további lépéssel/ előállítható egy ún. deprivációs /jövedelmi/ küszöb és vizsgálható, hogy a lakosság különböző csoportjai ehhez képest hogyan helyezkednek el.

A könyv eléggé részletesen tárgyalja, hogy hogyan alakulnak a deprivációt jelentő főbb jelenségek /étkezés, munka stb./ a lakosság egyes csoportjainál, valamint részletesen ismerteti a szintetikus index alakulását. Kontrollként azt is bemutatja, hogy egyszerűbb jövedelmi mutatók /például, hogy az adott család jövedelme mennyivel tér el az állami "segélyezési minimumtól"/ hogyan alakulnak - s hogy hogyan függ a deprivációs index a jövedelemtől. Ugyanakkor a folyó jövedelmek szerinti eloszlásokat kiegészíti a vagyoneeloszlásra vonatkozó adatokkal is, a társadalmi juttatások igénybevételére vonatkozó adatokkal is.

Egy szabályos könyvismertetésben megengedettnél részletesebben /bár távolról sem kimerítően/ foglalkoztam bizonyos módszertani eljárásokkal. Ugy vélem azonban, hogy ezek segítséggel hitelesen lehet érzékeltetni valamit az egész kutatás mé-

lyen humánus szemléletéből is, s talán az is kivehető, hogy milyen jelentős módszertani ujitásokról van szó. /A leirt eljárással például a magyar gyakorlatban eddig szokásosnál jobban számithatók "fogyasztási egység"-skálák, azaz több tartalmat lehet adni jövedelmi szintek összehasonlításának különböző típusu családoknál./ Végül arra is utalnak a kérdések, hogy az angol helyzet ugyan sok tekintetben messze jobb, mint a magyar /például társadalmilag elterjedt követelmény vagy norma, hogy legyen kert/, egy sor vonatkozásban azonban még ott is vannak elemi, egészen alapvető szükségleteknél mutatkozó hiányok /táplálkozás, fűtés stb./.

A vizsgálat talán legfontosabb összefoglaló eredménye az, hogy a szegénység, illetve relativ depriváció a mai Angliában többeket érint, mint ahogyan ezt általában hiszik és hivatalosan számon tartják, sőt, az ország legsúlyosabb társadalmi problémájának tekinthető. Számszerűen: a hivatalos jövedelmi minimumot nem éri el a háztartások 7 %-a, s másik 24 % e minimum körül, a szegénység peremén él. /Ez 3, illetve 12 millió ember./ Ez a szám csak kb. 25 %-kal csökken, ha a folyó jövedelmek mellett a vagyon értékét /az abból származó eszmei jövedelmeket/ is figyelembe veszi. Ugyanakkor a szűkösség ennél 30 %-kal több ember közvetlen tapasztalata, ha nem az egész évet veszik alapul, hanem azon belül egy-egy rövidebb időszakot. A deprivációs index alapján számítva a háztartások 25 %-a /12,5 millió egyén/ tekinthető szegénynek.

A különböző definíciók alapján számítva valamelyest eltér az érintett csoportok összetétele. Egyértelmű azonban, hogy a veszélyeztetettség alapvetően függ az osztályhelyzettől is, s a családon belüli keresők és eltartottak arányától is. A 60 év alatti vezetők és értelmiségiek családjai közül például egy sem tartozott a szegények kategóriájába, de idekerült a 3 és több gyermekes segédmunkás-családok 93 %-a. A deprivációs szint alapján számolva az érintettek több mint fele olyan család, amelyekben van 15 év alatti gyermek, s a fennmaradó rész zömét az idős, aktív kereső nélküli, nyugdíjas háztartások teszik ki. Townsend szerint a gyermekes családok és az öregek jelentik valóban a két legáltalánosabb problémát, de ezen belül különösen súlyosá

válí a helyzet, ha a családban munkanélküli van, ha a keresők keresete alacsony, ha krónikus beteg, szellemi vagy fizikai fogyatékos van a családban, illetve ha egy szülő magára marad a gyermekekkel. Mindeme veszélytényezők gyakoribbak vagy kevésbé ellensúlyozhatók a munkásoknál, kivált a szakképzetlen munkásoknál, mint a többiekénél.

Mindezekre - és még számos más tényre - egy sor közvetlen magyarázatot nyújt a szerző /például a nők vagy öregek alávetett helyzete, a szociálpolitikai intézményrendszer hiányosságai stb./. Az általános magyarázat, az elméleti közelítés lényege az, hogy "a széles rétegeket érintő szegénység az osztályviszonyokban gyökerezik. ... Minden társadalomban alapvető összefüggés van egyfelől a források termelése, elosztása és újra elosztása, másfelől az életstílusok kialakítása és ellenőrzése között", ahol az utóbbi azt jelenti, hogy melyek azok a - társadalmilag folytonosan sugallt - körülmények és elvárások, amelyek hiánya vagy megvonása depriváltságot jelent. Az adott társadalomban a vagyon, illetve tőke érdekei, a vagyon, jövedelem és hatalommegoszlás egyenlőtlenségére épülő hierarchikus érdekek meghatározóak. Ezen a ponton talán néha tulságosan "személyes" jellegű az elemzés, amikor a társadalmi viszonyokról és az ezek által működtetett különböző típusú intézményekről a "gazdagok" felelősségére terelődik a szó. A társadalmpolitikai javaslatok azonban, amelyek Townsend szerint a szegénység elleni küzdelemben elengedhetetlenek lennének, ismét egy konzisztensen radikális, voltaképp forradalmi változást igénylő szemléletre utalnak. A követelések a nagy vagyonok megszüntetésével indítanak, s magukban foglalják az egész jövedelem- és társadalombiztosítási politika átalakítását, ideértve a kiszolgáltatottságot, a függést jelentő "eltartottság" új meghatározását, a munkanélküliség megszüntetését /munkakötelezettséggel együtt, de úgy, hogy a részleges munkaképtelenek részére alternatív lehetőséget nyujtsanak/, a mai hierarchikus társadalmi munkaszervezet átalakítását a köztulajdon, az ipari demokrácia és a hierarchia helyére lépő kooperáció új formái alapján, s végül a szorosabb helyi közösségek tagjainak nyújtott szolgáltatások új szervezeti, amely a jogok és felelősségek kiterjesztésére épülne ...

Townsend nem optimista e változásokat illetően: "Helytelen lenne azt sugallni, hogy bármi a fentiek közül könnyen megvalósítható vagy egyáltalán valószínű lenne." De úgy véli, mégsem lehet lemondani a megoldás igényéről - még akkor sem, ha a lehetőségek távoliak, az eszközök még kidolgozatlanok.

ALFRED J. KAHN - SHEILA B. KAMERMAN

SZOCIÁLIS SEGÉLYEZÉS: NYOLC ORSZÁG HELYZETÉNEK
ÁTTEKINTÉSE^x

A jövedelem-átcsoportosítási /transzfer/ programokat nyolc országban három éven át tanulmányozó kutatás egyik, politikai szempontból releváns tanulsága az, hogy a kisgyermekes családok szükségleteinek kielégítéséhez az Egyesült Államok szélesebb körben alkalmazza a szociális /köz-/ segélyezést, mint a legtöbb más ország. Az Egyesült Államok legtöbb államában az eredmény az, hogy az országon belül az ilyen családoknak a többi családhoz viszonyított anyagi helyzete sokkal rosszabb, mint más országokban. Az alábbi áttekintés szempontokat nyújt ahhoz, hogy a jelenlegi AFDC^{xx} reformjának melyek lehetnének az alapvető stratégiai összetevői.

Szociális segélyezés: egy folyton változó program

A szociális segélyezés a közpénzekből fedezett jövedelemfenntartó program azok számára, akiknek valamilyen okból nincs, vagy nem elégséges a jövedelmük. Hely és idő szerint különböző elnevezésekkel: a "szakadék áthidalása", "végső menedék" vagy "biztonsági háló".

^x The Journal, Winter 1983-84. 93-112. old. - A cikket - szó-kásosan jelölt - kihagyásokkal, illetve rövidítésekkel közöljük. A rövidített-kivonatolt szövegrészeket /: :-ben közöljük.

^{xx} AFDC: Aid to Families with Dependent Children. Az USA egyik legjelentősebb segélyprogramja, rendszerint gyermeküket egyedül nevelő szülők részére. Lásd R. Castel tanulmányában.

Közelebbről, a szociális segélyezési vagy kiegészítő juttatási program /amelyet az Egyesült Államokban inkább közsegélyezésnek neveznek/ a megélhetési források vagy jövedelmek igazolásához kötött olyan segítési rendszer, amely valamennyi jövedelemfenntartó program közül a leghosszabb történelmi multra tekint vissza. Az országok többségében ez a program soha nem látszik teljesen véglegesnek, kiforrottnak. Egy adott pillanatra vonatkozó keresztmetszeti kép az egyes országokat egy változó kontinuum különböző pontjain találja. Nincs két teljesen egyforma program, és nincs két olyan segélyezési program, amelyeknek pontosan azonos funkcióik lennének a megfelelő országok jövedelem-átcsoportosító /jövedelemtranszfer/ rendszerében. A szociális segély lehet alapvető, mellékes vagy elérhetetlen jövedelemforrás, az országtól, valamint a segélyt kérő - és igényjogosult - egyénektől függően.

A szociális segély a "szegénytörvények" közvetlen leszármazottja. E törvények a munkaerőpiaci politika és a jótékonyság sajátos keveredésének termékei voltak, jelezvén azt a felismerést, hogy bizonyos körülmények között az állam nem zárkozhat el a táplálék, a hajlék és a ruházat biztosításától, ám ezt a munkára ösztönzés fenntartása mellett kívánja tenni. Kezdetben a programok lakóhelyhez kötöttek, nagymértékben diszkrecionálisak /önkéntes elbírálásra épülők/, némileg büntető jellegűek voltak és nagy nyomatékot helyeztek arra, hogy a kérelmezőknek inkább munkát találjanak, munkára vagy dologházba kényszerítsék őket, mintsem hogy természetbeni javakat vagy helyettesítő jövedelemforrást biztosítsanak nekik. Később, amikor e programok nagyobbá és standardizáltabbá váltak, és amikor kialakultak a helyettesítő pénzjövedelemhez való "jogok" vagy "részleges jogok", a segélynyújtás gyakorta összekapcsolódott munkára, tanácsadásra vagy rehabilitációra vonatkozó követelményekkel, a kérelmező "megreformálását" célzó társadalmi kontroll elemeivel, azaz bizonyos stigmával.

A segély hatása a munkavégzésre

A szociális segély a segélyezett szemszögéből nézve gyakorta a legkevésbé vonzó jövedelemfenntartó program. Az állampolgárok többsége ugyanakkor él a gyanuval, hogy a segélyezés a munkavégzés ellen ösztönöz. Több ország ezért úgy reagált vagy a segélyezettek tiltakozására, vagy - gyakrabban - a nagyközönség, a szakszervezetek, különböző érdekcsoportok és politikai pártok véleményeire, hogy módosította segélyezési programját, vagy szerepüket vonzóbb alternatívák kínálatával csökkentette.

Ha nem is mindenütt, de az országok többségében a szociális segélyezés nem a közigazgatás legfelső szintjéhez tartozik. Például az Egyesült Királyságban a kiegészítő juttatásokat /Supplementary Benefits/^x a központi kormányzat, az Egyesült Államokban a kiegészítő biztonsági jövedelmet /Supplemental Security Income - SSI/ szövetségi szinten intézik, de az AFDC-t vagy az általános segélyt /General Assistance/ állami vagy megyei szinten. A forrásokat többnyire a költségvetés biztosítja az alsóbb szinttel /szintekkel/ megosztva, de olykor csak helyi források vannak.

A legtöbb esetben a segélyt kérni kell /de pl. az NSZK-ban nem/, a kérelmezési eljárás lehet egyszerűbb vagy bonyolultabb. A folyamodványhoz a jövedelemre és vagyonra vonatkozó tájékoztatást és gyakran igazolást kell mellékelni, s gyakran személyesen kell benyújtani, de helyenként postán is beküldhető. /: Változatos a hivatalos ellenőrzés módja is - helyszíni szemle szükséges vagy nem stb. -, az elbírálás időtartama, a kifizetés módja.:/A törvény és a közfelfogás szerint a juttatás lehet szilárd, igazolható jog, részleges jog, vagy alapulhat a segélyező szerv diskrecionális döntésén; a közfelfogás a népesség különböző csoportjainál eltérő lehet. A segélyezési hivatalok hol hasonlóak a társadalombiztosítási vagy általában az állami hivatalokhoz, másutt kényelmetlen, visszataszító és kellemetlen helyek, amelyekben esetleg bonyolult biztonsági berendezések védik a személyzetet a kliensektől.

^x Lásd Szociálpolitikai Értesítő, 1983. 1. sz.

A szervezeti és tartalmi megoldások tehát egyaránt tarka képet nyújtanak. Csak részletes országonkénti áttekintés tisztázhatná teljesen a szociális segélyezés minden funkcióját. Bizonyos általánosításokra azonban van mód. A programok és kliensek többségére nézve a segélyezés fő funkciói a következők:

- jövedelemhelyettesítés, amikor a segély a háztartás elsődleges létfenntartását más források híján biztosítja;
- jövedelemkiegészítés, amikor a segély hozzájárul a keresethez, nyugdíjhoz vagy más társadalombiztosítási juttatáshoz, ha ezek szintje a meghatározott szociális minimum alatt marad;
- jövedelempótlás, amikor a segély a kimerített munkanélküliség, szakképzési vagy egyéb járandóságok helyébe lép.

Kiket segélyeznek?

A segélyhez hozzájutó főbb lakosságcsoportok a következők: a munkától visszavonult idősök; a /gyakran nagyon széles értelemben vett/ munkaképtelenek; gyermeküket egyedül nevelő szülők, többnyire anyák; kétszülős családok, többnyire akkor, ha munkanélküliség sújtja őket, vagy igen sok a gyermek; olyan egyedülálló férfiak vagy nők, akik nem képesek megfelelően tevékenykedni, esetleg valamilyen kábítószer vagy alkohol rabjai, de nem jogosultak a munkaképteleneket megillető biztosításra. A program funkciója a megcélzott népességtől függően más-más lehet. E változatokat legjobban országonként és családtípusonként érthetjük meg. A jelen tanulmányban figyelmünket az adott kutatás szempontjából releváns családtípusokra összpontosítjuk, figyelmen kívül hagyva az egyedülállókat, a nyugdíjas korúakat vagy a tartósan munkaképteleneket, akiknek esetében a segélyprogramok a segélyt rendszerint többnyire a nyugdíjjogosultság kiegészítésének tekintik.

A kutatásnál az egész évi jövedelmet vettük alapul, figyelembe véve a kereseteket /ha vannak/, a társadalombiztosítási járandóságot, a segélyt, a családi pótlékot és az adórendszert. A hangsúly az elméleti jogosultságon volt: vagyis hogy a

programok minden igényjogosult szükségleteit képesek kielégíteni. Azzal a feltételezéssel éltünk, hogy az igényjogosult személyek igénybe is veszik a segílyt.

Az elemzés 1979-re vonatkozik. /: Ezt követően az Egyesült Államokban szigorítások voltak, tehát relativ helye nem javult.:/

A vizsgálatba bevont országok a következők: Ausztrália, Egyesült Királyság, Franciaország, Izrael, Kanada, Német Szövetségi Köztársaság, Svédország, Egyesült Államok.^x Ha a juttatások színvonalában vagy az adózásban az országon belül különbségek voltak, a fő üzleti központot /és/vagy a fővárost/ választottuk terepnek. /: Az Egyesült Államokban az egyik legbőkezűben segélyező államot, New Yorkot, és egy rosszul segélyezett, Pennsylvaniát választották ki. Így kilenc összehasonlított terep van.:/

Tizenöt hipotetikusan kialakított családot vagy család-"tipust" tanulmányoztunk: egy vagy két szülővel, 0, 1, 2, 3 vagy 4 gyermekkel; 0, 1 vagy 2 keresővel; különböző bérszínvonalakkal; esetleg munkanélkülivel. /A típusok leírását lásd az 1. táblázaton./

A számítások arra a feltételezésre alapultak, hogy minden család minden 1979-ben elérhető járandóságot megkapott; ahol kereset volt, ezt is figyelembe vettük. /A fontosabb országokénti transzferprogramokról lásd a 2. táblázatot./ A jövedelemből minden érvényes - országos, állami és helyi - személyi jövedelemadó és társadalombiztosítási járulék levonásra került. Ezután, hogy a terepek közti összehasonlítást lehetővé tegyük, az egész évi családi jövedelmet az adott országbeli átlagos 1979. évi termelőmunkás nettó bérének /Average Production Worker Wage - APWW/ százalékában fejeztük ki. /: Korábbi nemzetközi összehasonlításoknál már alkalmazott index-szám.:/

^x Az országok kiválasztásának magyarázata, valamint a résztvevő kutatók névsora megtalálható a teljes kutatási jelentésben: A.J. Kahn - S.B. Kamerman: Income Transfers for Families with Children: An Eight-Country Study. Philadelphia, Temple University Press 1983.

A 135 féle család /15 családtípus, 9 terep/ mindegyikére kiszámított index alapján összevethető akár egy adott családtípus helyzete országok között, akár a 15 típus egymáshoz viszonyított helyzete egy-egy országon belül.

Négy család nyolc országban

A továbbiakban négy családot elemzünk részletesebben a 15 közül. /: A kiválasztott típusok relative rossz helyzetük: la, 2a, 3b, 4c.:/ /A 3. táblázat áttekintést ad arról, hogy melyik családtípus esetén hogyan alkalmazzák országonként a szociális segélyt./

Az la családtípusnál - két gyermekét egyedül nevelő, nem kereső anya - gyakorlatilag a szociális segély a standard jövedelemfenntartó eszköz /lásd 4. táblázat 1. rész/. Ez a család kizárólag transzferjövedelmekből él. Három érdekes kivétel van: Svédország, ahol a nem segélyjellegű juttatások szerepe az összjövedelemben nagyobb, mint a segélyké; Franciaország, ahol a juttatás nem a hagyományos értelemben vett szociális segély, hanem "egyedülálló szülőnek járó pótlék", ami családi pótlék jellegű; és az NSZK, ahol az anya igényjogosult munkanélküli segélyre, de szükség esetén a szociális segély viszonylag bőkezű alternatív biztonsági háló /amely Németországot a maga helyén tartja a rangsorban/.

Abban a három országban, ahol az la családnál a szociális segély a családi jövedelem legkisebb hányadát teszi ki /Svédország, Franciaország, NSZK - ha ezt adja/, áll a legjobban ez a családtípus a jövedelmi szint egészét tekintve. Ezt egyéb univerzális jellegű vagy stigmatizációmentes, jövedelemigazoláshoz kötött jövedelemtámogatásokkal érik el. /: A többi terepen relative sokkal rosszabb a helyzet, s különösen rossz az Egyesült Államokon belül Pennsylvaniában.:/

Mi történik, ha az la családban az anya munkát vállal? Ez a 2a típus: két gyermeket eltartó, alacsony keresetű egyedülálló anya. A kilencből 4 helyen kap szociális segélyt /lásd 4.

táblázat, 2. rész/. E család helyzete viszonylag jó New Yorkban, ahol 1979-ben AFDC és élelmiszerbélyeg^x egészítette ki a keresetet, de mégsem annyira jó, mint Svédországban, ahol ebben az esetben is univerzális juttatások járnak, és nincs szükség szociális segélyre. /: Ennél a típusnál is Pennsylvania van a rangsor utolsó helyén.:/

A kétgyermekes család a tartósan munkanélküli apával /4c/ a kilencből hét helyen részesül szociális segélyben, a két kivétellel az NSZK és Ausztrália /lásd 4. táblázat 3. rész/. Az NSZK-ban megvan az az alternatíva, hogy ha valaki kimerítette a munkanélküliségi biztosítást, munkanélküli segélyt kaphat. Ausztráliában minden, munkanélküliség esetén adott járandóság jövedelemigazoláshoz kötött /azaz bizonyos értelemben munkanélküli segély/. Ez kizárja azt a lehetőséget, hogy a járandóság kimerüljön. Ennek a családnak is Svédországban és Franciaországban a legjobb a helyzete, ahol bőkezű univerzális juttatásokat adnak; ezeket az NSZK követi, ahol a munkanélküli segély jövedelemigazoláshoz kötött, de stigmatizáló alternatíva. /.../

A kilencből öt helyen a rendszertelenül és keveset kereső munkás családja is kap szociális segélyt /lásd 4. táblázat 4. rész/. Ahol az ilyen család nem minősül igényjogosultnak, ott vagy az igényjogosultság jövedelemlafonja túl alacsony e család számára, vagy más módon egészítik ki az alacsony keresetet.

Óvatos nagylelkűség

A szociális segély sehol nem nyújt magas családi jövedelmet. Az országok közötti eltérések ellenére az említett családtípusok a rangsor alján állnak mind az országon belüli relatív családi bőkezűségi rangsorban^{xx}, mind az országon belüli egy főre jutó jövedelem szerinti rangsorban. Eltekintve a 4b és a 6

^x Lásd S.A. Levitan tanulmányában.

^{xx} Ez az országon belüli "családi bőkezűségi index" azt fejezi ki, hogy a család mennyi transzferjövedelmet kap egyáltalán.

családtípusoktól, amelyek mindegyike csak egy-egy országban kap segílyt, a másik hat családtípus /1a, 2a, 2b, 3b, 4a, 4c/ átlagos ranghelyei az országon belüli "családi bőkezűségi index", azaz az egy főre jutó transzferjövedelmek alapján a 15 családtípus között a következők: 11, 8, 7, 13, 14, 15. Mindez nem meglepő: bármit mondjon is a törvényhozói retorika az elemi létezővel való jogokról, ezek a programok nyilvánvalóan "végső menedékek", és szintjük rendszerint alacsony az alternatívákhoz képest.

Ez a tényállás nem véletlen. Ahogyan több országban megfogalmazták: "a segélyezetteknek nem lehet magasabb az életszínvonaluk, mint a csekély keresetű önfenntartóknak". Megfelelő támogatást kell hogy kapjanak, amely "az emberi méltósággal összhangban van", de szintje "alacsonyabb kell hogy legyen, mint az alacsony keresetűek átlagos nettó bére a családi pótlékkal". Vagy másként: "a segélynek nem szabad olyan magasnak lennie, hogy a munka ellen ösztönözzön". A 19. században a megfelelő elv a "kevésbé kívánatosság"^x néven volt ismert; a terminusról lemondtak, de a gyakorlatról nem. A munkára ösztönzést fenntartását szükségesnek látják, és eszerint cselekszenek is.

A szociális segély alkalmazásának országonkénti vizsgálatánál két, alapvetően különböző közelítés figyelhető meg. Nyilvánvalóan egy csoportba tartozik az Egyesült Államok, Kanada, Izrael és - valamivel kevésbé egyértelműen - az Egyesült Királyság. Ezekben a szociális segély a fő jövedelemhelyettesítő vagy pót-jövedelemforrás az 1a és a 4c családnál, vagyis a két gyermeket egyedül nevelő, nem kereső anyánál, és a kétszülős, kétgyermekes családnál, ahol az apa tartósan munkanélküli. Továbbá igyekeznek - ha nem is teljesen egyformán - a segélyt jövedelem pótlásra vagy -kiegészítésre használni: a 2a családnál /dolgozó anya 2 gyermekkel/; a 3b családnál /rendszeretlenül kereső, házastárral és 2 gyermekkel/; és a 4c családnál /munkanélküli kereső apa feleséggel és 2 gyermekkel/.

^x "Less eligibility", a szegénytörvények egyik kulcsszava. A szegényellátmánynak /szegényház stb./ kevésbé kívánatosnak, kevésbé választhatónak kellett lennie, mint annak az életszínvonalnak, amit a legrosszabbul fizetett napszamos bére biztosított.

Ausztrália hasonlít ehhez a csoporthoz. Ott azonban a legtöbb jövedelemfenntartó program jövedelemigazoláshoz kötött. Minthogy pedig az igényjogosultsági jövedelemhatárok alacsonyak, számos család a legsebezhetőbbek közül rossz helyzete ellenére sem kaphat segílyt. Ráadásul ha adnak is segílyt, ennek szintje alacsony.

Segélyezés az európai kontinensen

Svédország, Franciaország és az NSZK az előzőekben leírttól erősen különböző modellt követnek. Ami a legfontosabb, nincs olyan családtípus, amelynél a segíly lenne a legfőbb tartósan járó juttatás, a jövedelemhelyettesítés állandó formája. Noha Svédország négy családtípusnak ad segílyt, közülük az la és 4c igencsak atipikus, kevés ilyen van. Fontos kiegészítő a segíly a rendszertelenül dolgozó munkás családjában /3b/, ugyanúgy, mint New Yorkban, - de Svédországban ez a családtípus is atipikus. A nőktől elvárják, hogy kereső munkát végezzenek, akár egyedülálló anyák, akár házasok. Valamennyi országtól eltérően Svédországban kap segílyt a 6. családtípus, a kétszülős, négy-gyermekes család, amelyben az apa átlagosan keres. Ez a segíly ugyan nem sok, de kiegészíti a többi univerzális juttatást, és hozzájárul ahhoz, hogy Svédország megtartsa előkelő helyét /2. hely/ a "nemzetközi bőkezűségi rangsorban" ennél a családtípusnál is. Különösen fontosak a lakáspótlékok és a gyermekek eltartását segítő tartásdíjelőlegek.

Franciaországban a segílyt jól kidolgozott családpótlék- és lakbérpótlék-rendszer szorítja vissza. A jövedelemigazoláshoz kötött családpótlék-kiegészítés minden itt vizsgált családtípusnak jár. Noha az előbbiekben az egyedülálló anyának /la/ adott juttatást segílyként tüntettük fel, az valójában családi pótlék, csak diszkrecionális módon megállapított és korlátozott időre szól. Legfeljebb egy évig tart, kivéve ha a gyermek két évesnél fiatalabb; ez esetben a gyermek hároméves koráig adható. A 3b és 4c családoknál jelentéktelen a segíly jövedelemkiegészítő szerepe.

Az NSZK-ban csak a 3b családtípus kap valamelyes kiegészítő segélyt, és ez is csak kis hányada a jövedelemnek. A munkanélküliségi biztosításra vonatkozó fölöttébb liberális szabályok lehetőséget adnak arra, hogy az Ia családban élő anya jogot nyerjen erre a juttatásra, de ha nem, az országok közötti összehasonlításban bőkezű segélyt kaphat; ám - akárcsak másutt - ez a család alacsonyan áll az országon belül a családi és az egy főre jutó jövedelmet tekintve.

Röviden: Svédország, Franciaország és az NSZK nagyon erősen lecsökkentették a szociális segély szerepét a gyermekes családoknál az Egyesült Államokhoz, Kanadához és Angliához viszonyítva. /.../

Standardizált pótlék vagy diszkrecionális adomány;
szolgáltatásokkal vagy szolgáltatások nélkül

A segélyprogramok, mint láttuk, különböznek bőkezűségi szintjükben s jövedelemhelyettesítő, jövedelempótló vagy jövedelemkiegészítő szerepükben is. Két további, fontos dimenzió mentén is nagyok a különbségek, éspedig:

- a/ hogy milyen mértékben jelentenek objektive meghatározott, törvényesen védett jogosultságot, illetve, hogy mekkora a szakigazgatási diszkrecionális döntés szerepe?
- b/ hogy mennyire kapcsolják össze a pénzfizetést olyan oktatási, tanácsadási, pszichológiai szolgálatokkal, amelyeknek vagy az a céljuk, hogy megváltoztassák a segélyre szorultság előidézőjének vélt helyzetet, vagy az, hogy megkönnyítse a segélyhez és az ezzel kapcsolatos forrásokhoz való hozzájutást, illetve ezek igénybevételét.

Azon rendszerekben, amelyekben erős a diszkrecionális elem, ott a szolgáltató részleg is a döntési központhoz tartozik. Másutt félig vagy egészen hivatali-igazgatási uton történik az igényjogosultság elbírálása. Mindenütt van egy mechaniz-

mus arra, hogy meghatározzák az igényjogosultság kezdetét és további fennállását; e mechanizmus helyenként egybeépül a szolgáltató részleggel /főleg, ahol jelentős a diszkrecionális elem/, másutt teljesen elkülönül attól.

Objektív standardok

Azok az országok, amelyek a szociális segílyt továbbra is mint a vagy az egyik fontos helyettesítő jövedelemforrást alkalmazzák az egyedülálló anyák és gyermekeik és/vagy a tartós munkanélküliek számára - és amelyekben a segíly általában is fontos jövedelempótló vagy -kiegészítő eszköz -, arra törekednek, hogy a kritériumokat objektívvé tegyék, az igényjogosultsági szinteket standardizálják, törvényhozásilag világosan rögzítsék a jogokat és elkülönítsék a szolgáltatás-nyújtást a pénzjárandóságok nyújtásától. Ezekben az országokban az utóbbi évtizedekben ez a reformok iránya, noha nem egyformán messze jutottak ezen az uton. Ezekben az országokban továbbá /többé-kevésbé beteljesült/ tendencia érvényesül a következő irányokban:

- a segítséghez való jól meghatározott törvényes jogok;
- jó fellebbezési lehetőség;
- objektív és köztudomásra hozott igényjogosultsági szintek;
- az igényjogosultságot nem kizáró vagyona /vagyontárgyakra/ vonatkozó világos szabályok;
- inkább a folyó jövedelemre, mint az összes elérhető forrásra helyezett hangsúly;
- standardizált kérelmezési eljárás;
- annak a feltételezésnek a növekvő mértékű elfogadása, hogy a megszerzett igényjogosultság fennmarad.

/: A fentiek kisebb-nagyobb eltérésekkel Kanadát, az Egyesült Államokat, Izraelt, az Egyesült Királyságot és Ausztráliát jellemzik.:/

A fejlődés az Egyesült Királyságban a szegénnytörvénytől és az igen erős diszkrecionális jellegtől haladt az objektivebb kiegészítő juttatások felé /noha itt sok nehézséget jelentett és jelent, hogy hogyan lehet standardizálni a számtalan egyéni

helyzetre szabott, diétát, mosást, ruházkodást stb. fedező egy-szeri vagy folytonos pótlék kritériumait/. Izrael a szociális segélyezési rendszert ujabban az országos társadalombiztosítási rendszerbe integrálta, az időseknek és munkaképteleneknek adott kiegészítő járulékokkal együtt. /: Hasonló uton halad Kanada is, de jelentős különbségekkel a tartományok között. Az Egyesült Államokban szintén nagy a változatosság. Az idősek, vakok és munkaképtelenek segítségét szövetségi szintre emelték és standardizálták az SSI program keretében; az AFDC továbbra is részben szövetségi, részben állami program. Az AFDC az 1960-as és 1970-es években valamit haladt a standardizálásban és a jogelv erősítésében. Később erősödött a diszkrecionális jelleg, és az utóbbi időben az egész standardizálást veszély fenyegeti. Ausztráliában a szokásosnál kisebb az egyéni biztosítás, és perspektivikusan is nagyobb a jövedelemigazoláshoz kötött programok szerepe.:/

Franciaország és Svédország a szinkép másik végén helyezkedik el. A hangsúlyt a családi pótléokra és a kapcsolt programokra helyezték; bőkezű univerzális és jövedelemigazoláshoz kötött jövedelemkiegészítések sorát vezették be. Ez a hagyományos formájú szociális segélyt Franciaországban feleslegessé, Svédországban korlátozott jelentőségűvé teszi az általunk vizsgált családtípusok legtöbbje számára /ez nem vonatkozik bizonyos peremre került egyedülálló felnőttekre és fiatalokra, főként alkoholistákra, kábítószeresekre, és más, rendszeres munkára képtelenekre/. Ahol a szociális segély jövedelmbiztosító szerepe visszaszorult, ott a diszkrecionális jelleg erős maradhat. /: Ez érvényesül Franciaországban az egyedülálló szülőnek nyújtott pótléknál, ahol főleg válás utáni csalásoktól félnek. Svédországban a központilag adott, törvényben rögzített alapsegélyt a helyhatóságok kiegészíthetik a szociális munkás javaslatára, aki egyben munkalehetőségek, képzés biztosításával a segélyezés időszakának rövidítésére törekszik. Így a lakóhelyi segélyezésnél erős a diszkrecionális jelleg - bár ennek a segélynek a szerepe nem jelentős. Némileg hasonló a helyzet az NSZK-ban is, bár ott a létfenntartó pénzjuttatásokon túli segélyezésnél erős

az önkéntes szektor szerepe. Így nagyok a helyi különbségek, és főleg az önkéntes szektorban erős a diszkrecionális jelleg. :/

/.../

Jelzések az Egyesült Államok politikája számára

/: A Reagan-kormányzat "új föderalizmusával" kapcsolatos viták inkább a pénzügyi terhek elosztására, mint az alapvető feladatok megoldására összpontosulnak. Fennáll az esély arra, hogy növelik a segélyprogramokat, kiterjesztik az SSI-modellt és csökkentik a diszkrecionális elem súlyát, de az AFDC program továbbra is jelentős lenne, megőrizné stigmatizáló jellegét és nyilvános támadások célpontja maradna. :/

Főként a svéd, francia és nyugatnémet tapasztalatok alapján kidolgozható egy alternatív megoldás: az AFDC jelentőségének csökkentése, elfogadva azt az elvet, hogy az alacsony keresetűek jövedelmét ki kell egészíteni vagy univerzális programokkal /családi pótlék/, vagy olyan jövedelemigazoláshoz kötött programokkal, amelyek nem zárják ki a keresőket, és amelyekre elég magas jövedelmi szintig jogosultak az emberek ahhoz, hogy a programok ne legyenek stigmatizálóak /lakbérpótlékok, családipótlék-kiegészítések, oktatási hozzájárulások/. Ha ilyen stratégiát fejlesztenének ki, összefüggésben egy olyan munkaerőpiaci politikával, amely a kisgyermeket nevelő anyáknak képzést, munkalehetőséget és megfelelő gyermekgondozási szolgáltatásokat biztosít, akkor az amerikai kép valóban megváltozna. Az AFDC átmeneti segítséggé, igazi biztonsági hálóvá válhatna, ahelyett, hogy - mint ma - milliók elsődleges jövedelemhelyettesítője lenne. Ezek az előzetes észrevételek természetesen további pontosabb kidolgozásra szorulnak.

1. táblázat

Hipotetikus családtípusok

- 1a típus: Egy, nem-kereső szülő /anya/; 2 gyermek, 2 és 7 éves.
/A gyermekek kora mindig ennyi, kivéve a 6. típust,
amelyben még két, egy 3 és egy 5 éves gyermek van./
- 2a Egy elvált szülő /anya/; az átlagbér felét keresi;
két gyermek.
- 2b Mint a 2a, de az apa annyi gyermektartást fizet, a-
mennyi az egy gyermek utáni családi pótlék /USÁ-ban
AFDC/ kétszerese.
- 3a Két szülő; egyikük kereső, átlagbérrel; két gyermek.
- 3b Mint 3a, de a kereső rendszertelenül kap munkát, az
átlagbér felét keresi.
- 4a Két szülő; egy munkanélküli kereső; két gyermek.
- 4b Mint 4a, de a kereső képzési programon.
- 4c Mint 4a, a kereső több mint egy éve munkanélküli.
- 5a Két szülő; két kereső; az egyik alapbérrel, a másik
annak felével; két gyermek.
- 5b Mint 5a, de az egyik kereső átlagbérrel, a másik an-
nak kétszeresével.
- 5c Mint 5a, de az anya munkanélküli.
- 6 Két szülő; egy kereső, átlagbérrel; négy gyermek.
- 7a Házaspár; két kereső átlagbérrel, nincs gyermek.
- 7b Két szülő; két kereső, az egyik átlagbérrel, a másik
annak háromnegyedével; csecsemő van, az anya szülési
szabadságon.
- 7c Mint 7a, de a férj munkanélküli, a feleség átlagbért
keres.

2. táblázat

A legfontosabb jövedelemtranszfer-programok országoként

Ország	Családi pótlék	Lakbérpótlék	Szociális segély	Gyermek hozzájárulás /kor-mánytól/	Munka-nélkü-liségi bizto-sítás	Egyéb munka-nélkü-liségi juttatások	Neve-lési segély	Élelmi-szer-bé-lyeg	Vissza-térít-hető adó-hitel	Anyá-sági segély
Svédország	x	x	x	x	x	x	-	-	-	x
NSZK	x	x	x	x	x	x	-	-	-	x
USA - New York	-	-	x	-	x	-	-	x	x	x
USA - Pennsylvania	-	-	x	-	x	-	-	x	x	-
Franciaország	x	x	x	x	x	-	x	-	-	x
Kanada	x	-	x	-	x	-	-	-	x	x
Ausztrália	x	-	x	-	-	x	-	-	-	-
Egyesült Királyság	x	x	x	-	x	-	-	-	-	x
Izrael	x	-	x	x	x	-	-	-	-	x

/: Megjegyzés: Az egyes juttatástípusok általános elnevezéseit használjuk, jelentős különbségek mellőzésével. Ezek egy részére a szöveg kitér.:/

3. táblázat

A szociális segély nyolc családtípus családi jövedelmének százalékában országoként

Ország	1a	2a	2b	3b	4a	4b	4c	6	Hány család- típus kap segélyt
Svédország	36,1	-	-	22,7	-	-	71,6	4,0	4
NSZK	- ^a	-	-	6,7	-	-	-	-	1
USA - New York	79,5	28,5	14,1	22,5	37,5	11,2	78,9	-	7
USA - Pennsylvania	77,6	6,9	-	-	25,6	-	75,6	-	4
Franciaország	52,4 ^b	-	-	1,0	-	-	8,8	-	3
Kanada	80,0	4,1	0,08	-	4,3	-	80,0	-	3
Ausztrália	90,8	23,5	20,2	-	-	-	-	-	3
Egyesült Királyság	72,9	-	-	-	-	-	82,8	-	2
Izrael	82,9	-	-	26,8	28,3	-	84,4	-	4
Hány ország ad segélyt	8	4	3	5	4	1	7	1	33

a/ Ez a családtípus munkanélküliségi biztosítást kap. Ha az anya jelzi, hogy nem kíván /tud/ dolgozni, a szociális segély /7657 DM/ a nettó családi jövedelem 59 %-a, az APWW 39,4 %-a lenne.

b/ Egyedülálló szülőnek járó, családi pótlék jellegű juttatás.

4. táblázat

A szociális segély országok közti összehasonlítása
kiemelt családtípusonként

Ország	A szociális segély		A családi jövedelem az APWW %-ában	Az országok "bőkezűségi rangora"
	a családi jövedelem %-ában	az APWW ^x %-ában		
<u>1. rész</u>	1a család:		két gyermeket egyedül nevelő anya, nem kereső	
Svédország	36,1	33,9	93,8	1
NSZK	- a/	-	67,3	3
USA - New York	79,5	43,6	54,9	4
USA - Pennsylvania	77,6b/	34,2	44,0	9
Franciaország	52,4c/	41,2	78,6	2
Kanada	80,0	42,0	52,5	5
Ausztrália	90,8	45,4	50,0	7,5
Egyesült Királyság	72,9	37,7	51,7	6
Izrael	82,9	41,5	50,0	7,3
<u>2. rész</u>	2a család:		két gyermeket egyedül nevelő anya, az átlag- bér felét keresi	
Svédország	- d/	-	123,1	1
NSZK	-	-	70,9	7,5
USA - New York	28,5	28,7	100,8	2
USA - Pennsylvania	6,9	4,8	69,2	9
Franciaország	-	-	87,8	3
Kanada	4,1	3,1	75,9	6
Ausztrália	23,5	18,5	78,8	5
Egyesült Királyság	-	-	83,0	4
Izrael	-	-	71,5	7,5

x Magyarozatát lásd a szövegben.

a/ A család munkanélküliségi biztosításra jogosult.

b/ Az élelmiszerbányegyel együtt 100 %.

c/ Egyedülálló szülőnek járó, családi pótlék jellegű juttatás.

d/ Itt és a 3., 4. részben a "-" azt jelzi, hogy a családnak nem jár segély.

4. táblázat folyt.

Ország	A szociális segély		A családi jövedelem az APWW %-ában	Az országok "bőkezűségi rangsora"
	a családi jövedelem %-ában	az APWW %-ában		

3. rész

4c család:

két szülő, két gyermekkel, az apa kereső, de több mint egy éve munkanélküli

Svédország	71,6	83,4	116,5	1
NSZK	-	-	-	3
USA - New York	78,9e/	51,8	65,6	4,5
USA - Pennsylvania	73,6	40,8	53,9	9
Franciaország	8,8	45,1	112,7	2
Kanada	80,8	45,1	53,8	7,5
Ausztrália	-	-	-	6
Egyesült Királyság	82,8	54,1	65,3	4,5
Izrael	84,4	46,4	54,9	7,5

4. rész

3b család:

házaspár, két szülő, két gyermekkel, a férj rendszertelen kereső, az átlagbér felét keresi

Svédország	22,7	27,8	122,6	1
NSZK	6,7	5,9	87,5	4
USA - New York	22,5	20,8	92,2	3
USA - Pennsylvania	-	-	72,9	8,5
Franciaország	1,0	0,9	93,0	2
Kanada	-	-	73,0	8,5
Ausztrália	-	-	79,7	7
Egyesült Királyság	-	-	80,9	6
Izrael	26,8	23,2	86,4	5

e/ Az élelmiszerbéléssel együtt 100 %.

SAR A. LEVITAN

A SZEGÉNYEKET SEGÍTŐ STRATÉGIÁK^x

A szegényeknek pénz kell. Legyenek fiatalok vagy öregek, legnagyobb közvetlen problémájuk az, hogy nincs elég jövedelmük a legalapvetőbb javak és szolgáltatások megvásárlásához. Ezen túlmenően a szegények egyes csoportjainak különböző olyan szükségletei vannak, amelyek jó része mégoly liberalizált jövedelemnyújtó programok segítségével sem elégíthető ki. Családfőnek vagy életpályájuk kezdetén álló fiataloknak nemcsak a napi szükségletek kielégítésére van szükségük, hanem bátoritásra és segítségre ahhoz, hogy a munkáltatók által keresett szakképzettséget meg tudják szerezni. Az idősek elsődleges gondja, hogy hogyan juthatnak orvosi ellátáshoz és ápolást nyújtó otthonhoz. A gyermekeknek szintén egészségügyi ellátásra és, ami a legégetőbb, olyan alapoktatásra van szükségük, amely jövőbeni esélyeiket biztosítja. Minden szegény esetében igaz, hogy a lakás, orvosi ellátás, ételkészítés vagy más javak és szolgáltatások közvetlen biztosítása a jövedelemfenntartás helyettesítője lehet.

A New Deal óta az Egyesült Államok a gazdaságilag hátrányos helyzetűek támogatására bonyolult, ha nem is mindent átfo-
gó programsorozatot dolgozott ki. E rendszer mögöttes feltételezése az, hogy a szegények különböző szükségleteinek kielégítéséhez speciális célprogramokra van szükség. Noha egyes programok kifejezetten a szegények négy kategóriájának valamelyikére irá-

^x Sar A. Levitan: Programs in Aid of the Poor for the 1980's. The John Hopkins University Press 1980. 13-16 old. - A lap-
alji szerkesztői jegyzetek a mű egyéb helyeire támaszkodnak.

nyulnak^x, mások ilyen szempontból átfedik egymást. Ezért könnyebb a programokat aszerint osztályozni, hogy mit nyújtanak, mint aszerint, hogy milyen csoportokat szolgálnak ki.

A programok típusai

Négy különböző típusu program irányul a szegények segítésére: 1./ készpénztámogatás, 2./ közvetlen természetbeni juttatás /pl. élelmiszer, lakás, orvosi ellátás/, 3./ preventív és kompenzáló erőfeszítések gyermekek és fiatalok esetében, 4./ törekvések meglévő intézmények átalakítására vagy az egyének segítésére a meglévő intézményekhez való adaptálódásban.

A szegénységélyezés fő formáját a jövedelemfenntartó programok jelentik. Minthogy a szegénységet többnyire a megfelelő jövedelem hiányaként definiálják, legközvetlenebbül pénzjuttatással enyhíthető. Amilyen mértékben a család a legjobb vagy legalábbis legalkalmasabb bírója annak, hogyan használhatók fel korlátozott erőforrásai, olyan mértékben igaz, hogy a jövedelembiztosítás elfogadhatóbb formája a segélyezésnek, mint a természetbeni juttatás.

A pénzsegélyezésnek azonban lényeges belső problémái vannak. Az egyik annak lehetősége, hogy a foglalkoztatható emberek számára nyújtott ellátmányok csökkentik azok munkára ösztönzőségét. Emellett a pénzsegély egyébire is felhasználható, mint a szándékolt célra, az alapszükségletek fedezésére. Végül, jelentős szerepe van a szóhasználatnak. A nagyközönség helyeselheti, hogy a szegények a szakképzés idejére juttatást kapjanak, de nem feltétlenül támogatja a munkanélküliek segélyezését.

A jelenlegi jövedelemfenntartó programok közé sorolandó az öregségi, özvegyi és rokkantbiztosítás /Old Age, Survivors and Disability Insurance - OASDI/, a munkanélküliségi biztosítás, a közsegély /szociális segély/, a volt katonák nyugdíja és

^x A szerző a szegények négy nagy csoportját különbözteti meg: idősek /65 éven felül/; munkaképes koru kereső felnőttek; munkaképes koru nem keresők; szegény családok gyermekei.

a munkások kártérítése. Minthogy a jelek szerint a közvélemény továbbra is helyteleníti a foglalkoztatható személyek jövedelemmel való segítését, e programok többnyire azokra irányulnak, akik nem tekinthetők munkaerőnek, vagy akiket munkájukból kiszorítottak. A fenténél átfogóbb programokra - garantált jövedelem, negatív jövedelemadó, családi pótlék - tett javaslatok mégis inkább a szükségleteket, mint a foglalkoztatottsági státuszt veszik figyelembe.

A programok egy másik csoportja közvetlenül nyújt javakat és szolgáltatásokat a rászorulóknak pénzjövedelmük kiegészítése gyanánt. Bármelyiket tartásuk is elvileg helyesebbnek a pénzbeni illetve a természetbeni segély közül, a politikai realitások gyakran az utóbbi választását diktálják. A közvélemény figyelmét rendszerint rá kell irányítani egy specifikus problémára, hogy a társadalmi forrásokat mobilizálni lehessen. Így pl. élelmiszerjuttatás céljára csak akkor nyitnak meg nagyobb mértékben a források, amikor megvizsgálták az éhezést az Egyesült Államokban s a kutatás eredményeit széles körben publikálták; az ennek nyomán kidolgozott programot e specifikus problémához szabták.^x Összehasonlíthatatlanul nehezebb lett volna ilyen támogatást szerezni a szegények pénzsegélyének növeléséhez, amely többletet a szegények nem feltétlenül táplálkozásuk javítására használják.

Nemcsak arról van szó, hogy a természetbeni segélyezés politikailag elfogadhatóbb, hanem - sokak érvelése szerint - arról is, hogy a kormány jobban tud dönteni a szükségletekről és prioritásokról, mint az egyén. Ezenfelül, olykor a szükséges javak egyszerűen nem is elérhetők a piacon, és a közvetlen jut-

^x A szóban forgó vizsgálatot az 1960-as évek végén végezték el; az 1970-es évek közepén, a magas munkanélküliségre való tekintettel, a programot kiszélesítették. - Az élelmiszersegély kisebb részét a gyermekétkeztetés, nagyobb részét az un. élelmiszerbélyeg teszi ki. Az élelmiszerbélyeg 1939-ben vezették be, 1943-ban megszüntették, majd 1961-ben vezették be újra. A gyermekétkeztetési programok az 1960-as években kezdődtek. 1980-ban közel 20 millió személy kapott jövedelemigazoláshoz kötött élelmiszerbélyegyet.

tatás hatékonyabb. Így pl. az alacsony bérű lakások építése nem nyereséges, és így közvetlen kormánybeavatkozás nélkül nem biztosítható a szegények számára, főként ahol faji diszkrimináció is van. Ha csak lakbérpótlékot kapnának a szegények a lakáskiadástól való megfosztás nélkül, ez csupán a meglévő lakások bérét növelné. Hasonlóképpen, bizonyos esetekben a kormány különféle javakat és szolgáltatásokat hatékonyabban nyújthat, mint a magán-szektor, a nagyszabású vállalkozás gazdaságossága folytán.

Más közvetlen szolgáltatásokat nem a mai szegények életének könnyítése érdekében nyújt a kormány, hanem hogy gyermekeiknek jobb esélyt adjon a szegénységből való kijutásra. A szegénység megszüntetésének egyik leghatékonyabb módja gyakran az, ha abban segítik a családokat, hogy csak annyi gyermekük legyen, amennyit akarnak. Továbbá a fiatalok egészsége érdekében megfelelő gondozást kell biztosítani az anya és a gyermek számára. A szövetségi kormányzat a szegények gyermekeinek szülői kompenzáló oktatási programokat is támogat, az óvodától a főiskoláig.

Végül azok a programok, amelyek az intézmények átstrukturálására és arra irányulnak, hogy a szegények jobban tudják használni azokat, inkább a szegénység közvetlen okainak felszámolását célozzák, mint csupán tüneteinek enyhítését. E programok többnyire a foglalkoztatható szegények felé irányulnak, lehetőséget nyitva számukra, hogy kiszabadítsák magukat a szegénységből. Jórészt a gazdasági intézményekre koncentrálnak, jóllehet terjed az a felismerés, hogy a nem gazdasági intézmények feletti kontroll előfeltétele lehet a jobb gazdasági esélyeknek.

Ez utóbbi erőfeszítések három csoportba sorolhatók. Először, bizonyos programok az egyén munkaerőpiaci versenyképességét akarják javítani képzéssel, elhelyezéssel, rehabilitációval és végül úgy, hogy a magánvállalkozókat hátrányos helyzetűek foglalkoztatására ösztönzik. Másodsor, a programok egy része a munkaerőpiac átstrukturálását szolgálja bérminimummal, állami munkahelyteremtéssel és diszkriminációellenes erőfeszítésekkel. A programok harmadik csoportja leromlott városi és falusi körzetek fejlesztésére irányul, ideértve az indián rezervátumokat is,

hogy a szegénység földrajzilag körülhatárolt "bugyrai" munkaalkalmakhoz jussanak.

Végeredményben természetesen e programok egymás kiegészítői. Nemcsak a mai szegénységet kell pénzbni és természetbeni segítséggel enyhítenünk, hanem meg kell előznünk a holnapi szegénységet a fiatalok jobb felkészítésével és a szegények munkaerőpiaci esélyeinek javításával. Ám nem mindig könnyű a programok hatását különválasztani. Jóllehet a születésszabályozásnak és a terhesgondozásnak, az anyák védelmének elsődleges rendeltetése az, hogy a fiataloknak jobb indítást adjon, de az anyát is kedvezőbb helyzetbe hozza önfenntartásának biztosítása szempontjából. A pénztámogatás és a "rehabilitációs" programok közti határ is gyakran elmosódik a valóságban. Általánosan elismerik például, hogy a szegényeknek ösztöndíjat kell fizetni, ha hatékony átképzési tanfolyamon való részvételük kívánatos.^x

^x A pénzbni juttatásoknak a természetbeni juttatásokkal szembeni előnyeit hangoztatható retorika ellenére a trend az utóbbi években az utóbbiaknak kedvezett. 1980-ban az egy szegényre számított szövetségi kiadások összegét 2750 dollárra becsülték, s ennek csupán 39 %-a volt készpénz. Tizenöt évvel korábban az egy szegényre jutó évi segélyösszeg /1979. évi áron/ 770 dollár volt, ebből 81 % volt készpénz.

MÉG EGYSZER A TÁRSADALMI MINIMUMRÓL^x

A Lengyel Egyesült Munkáspárt Központi Bizottságának VI. plénuma kiemelte, hogy a jelenlegi időszakban a társadalmi minimum igen fontos a társadalompolitika számára. A Politikai Bizottság beszámolójában az alábbiakat olvashatjuk: "Társadalompolitikánknak az alacsony és közepes életszinvonalon élő társadalmi csoportokra kell irányulnia. Fontos teendő a társadalmi minimumnak és megvalósítása feltételeinek a meghatározása."

A társadalmi minimum kiszámítására irányuló első kísérletek Lengyelországban már néhány évvel ezelőtt elkezdődtek¹, és élénk vitát váltottak ki. A viták azoknak a javaknak és szolgáltatásoknak a körére vonatkoznak, amelyeket a minimumhoz kell számítani. Ahhoz azonban, hogy az ember megfelelő álláspontot alakítson ki magának ebben az ügyben, először is pontosabban meg kellene határozni a társadalmi minimum kategóriáját, s viszonyát az olyan fogalmakhoz, mint a biológiai minimum, a létminimum és a munkaerő értéke.

A biológiai minimumot azoknak a javaknak az együttese határozza meg, amelyek elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy az organizmus ne semmisüljön meg /.../ A biológiai minimum voltaképpen fiziológiai kategória, ami azt jelenti, hogy a javak említett együttesét csak a fiziológusok szabhatják meg./.../

Van-e általában véve értelme a jelenlegi fejlődési szinten egy biológiai minimum megszabásának? Van, minthogy a földön még embermilliók élnek úgy, hogy a szó szoros értelmében éheznek. Szórványosan még a gazdag társadalmakban is előfordulhat alultápláltság, az alapvető orvosi segítség hiánya, lakáshiány.

^x Nowe Drogi, 1981. 1-2. sz.

A létminimum az alapvető emberi szükségletek összességét foglalja magában. Alapszükségleteknek azok a szükségletek tekintendők, amelyek kielégítése nélkül az ember nem funkcionálhat normálisan, és életfolyamatát nem képes normálisan megújítani. Könnyen kimutatható, hogy az emberi lét alapvető feltételeinek biztosításában nemcsak az organizmus biológiai strukturájával kapcsolatos szükségletek játszanak nagy szerepet. Pl. a modern társadalomban élő ember alapszükségeihez tartozik az irni-olvasni tudás. Az "információs" szükségletek kielégítése mindig az ember alapvető életfeltételeihez tartozott. /.../

Az alapszükségletek rendszere tehát a társadalom fejlődésének minden fokán egyaránt magában foglal anyagi és nem anyagi szükségleteket. Az ember ugyanis biokulturális lény, ami azt jelenti, hogy minden emberi cselekedet egyszerre biológiai és kulturális. Az alapszükségleteket tehát nem lehet a biológiai szükségletekkel azonosítani, az alapszükségleteket az adott közösség létfeltételeinek és fejlődésének egésze határozza meg.

Birálói rendszerint a szemére vetik Marxnak, hogy a kapitalizmusban a munkaerő értékét azonosítja a létminimummal. Valójában azonban Marx a létminimumot csak a munkaerő értéke alsó határának tekintette. /.../

Marxtól távol állnak az olyan leegyszerűsítések is, amelyeket többnyire a burzsoá gazdaságtörténészek tulajdonítanak neki. Elemezve a munkaerő egyszerű ujratermelésének azokat a feltételeit, amelyek meghatározzák a munkaerő értékét, Marx történelmi és erkölcsi momentumokat is figyelembe vesz. "... az ugynevezett elengedhetetlen szükségletek terjedelme - írja -, valamint kielégítésük módja maga is történelmi termék, s ezért nagy részben függ az ország kulturális fokától, többek között lényegesen attól is, hogy milyen feltételek között, s ezért milyen szokásokkal és életigényekkel alakult ki a szabad munkások osztálya. Ellentétben tehát a többi áruval, a munkaerő érték-meghatározása egy történelmi és erkölcsi elemet is tartalmaz."²

A Marx említette "elengedhetetlen szükségletek" fogalom szélesebb körű, mint az "alapszükségletek" fogalma: itt ui. nemcsak az ember-munkás "működésének" elemi feltételeiről van

szó, hanem azokról a feltételekről is, amelyek elengedhetetlenek az egész társadalmi ujratermelési folyamat szempontjából.
/.../

Viszonylag ujkeletű probléma a társadalmi minimum megállapítása. A társadalmi minimumot rendszerint a következőképpen határozzák meg: "azoknak a pénzeszközöknek az összege, amelyek lehetővé teszik a különböző típusu háztartások szükségleteinek minimális mértékű kielégítését egy olyan színvonalon, amelyet az ország adott fejlődési szakaszában feltétlenül szükségesnek tartanak".³

x

A társadalmi minimum nem azonosítható a bérminimummal. Az első esetben ui. a fogyasztási egységre jutó jövedelem nagyságáról van szó /ezért különböző az egyes háztartástípusokra jutó jövedelem nagysága/, a második esetben pedig a dolgozóra jutó jövedelemről. A bérminimum a bérek alsó határát határozza meg, rendszerint az érvényes teljes munkaidőben végzett munkáért járó havi illetmény formájában. A minimális bér esetében a szakképzetlen és a legkönnyebb munkafeltételek között alkalmazott munkaerő ujratermeléséről van szó. A bérminimum megállapítása fontos gazdasági-jogi aktus, amely a bérpolitika alapját alkotja. A bérminimum, valamint a béralap globális nagysága megszabja azokat az általános kereteket, amelyek között a bérdifferenciálás lehetséges. Minél magasabb a minimum adott béralap mellett, vagy minél alacsonyabb a béralap adott minimum mellett, annál egalitáriusabb kell hogy legyen a bérrendszer.

A bérminimum genetikusan és fogalmilag a létminimummal kapcsolatos, bár ez a kapcsolat nem közvetlen. A közvetlen kapcsolat hiányát mutatja az a tény, hogy a/ a minimális bér rendszerint gyorsabban módosul, mint a létminimumot meghatározó tényezők, és b/ a minimális bér általában magasabb a legalacsonyabb nyugdíjknál.

Az egy főre jutó reáljövedelem nagyságát leginkább a demográfiai tényező határozza meg: a család kereső tagjai és az általuk eltartott személyek közötti arány. Lehetséges tehát,

hogy a dolgozó a legalacsonyabb bért kapja és a társadalmi minimumnál sokkal magasabb szinten él, s megfordítva: lehet a bére magasabb, és a társadalmi minimumként meghatározottnál alacsonyabb színvonalon él.

Hangsúlyoztuk, hogy a bérminimum genetikusan kapcsolatban van a létminimummal. Ez azt jelenti, hogy már a kapitalista rendszerben felmerült a munkaerő ujratermeléséhez elengedhetetlen minimum törvényes megállapításának szükségessége. A társadalmi minimum kategóriájának eredete gyökeresen más: a paternalista államkoncepció kibontakozásával függ össze. A társadalmi minimum olyan meg gondoláson nyugszik, miszerint a társadalom köteles minden tagja számára - ideértve a dolgozókat és a munkaképteleneket egyaránt - a szükségletek kielégítésének egy bizonyos alsó határát biztosítani.

A minimum szintje függ a társadalom gazdagságától, de nem közvetlen függvénye annak. Létezhet viszonylag gazdag társadalom, amely egyáltalán nem ismeri el ezt a kategóriát. A társadalmi minimum koncepciót teljes mértékben elismerik a skandináv országokban, ahol ez a társadalompolitika egyik alapelve, ezzel szemben sok ellenzője van az Egyesült Államokban. A "paternalista állam" eszméjének ellenfelei azt hangoztatják, hogy a társadalmi juttatások túlzott kiépítése - minthogy jórészt elveszi az egyének válláról a saját sorsukért és közvetlen hozzátartozóikért viselt felelősségük terhét - megbénítja aktivitásukat. Lényegében Kennedy és Johnson elnöksége alatt fogadták el hivatalosan a "háború a szegénység ellen" programot, de soha nem valósították meg következetesen. Manapság, amikor a csucson konzervatív szelek fujdogálnak, mind az Egyesült Államokban, mind Nagy-Britanniában egyre gyakrabban hallatják hangjukat azok, akik ellenségei a keynesizmusnak, és főleg a keynesizmus balszárnyáról származó jóléti /vagy paternalista / állam koncepciónak. Egyre több az olyan közgazdász, aki azt igyekszik bizonyítani, hogy a társadalmi juttatások nem jelentik a gazdagság stabilizátorainak egyikét /amint azt a keynesiánusok állítják/, hanem olyan tényezőt képeznek, amely proinflációsan és a növekedésre nézve destabilizálóan hat; és hogy azoknak a programoknak a többsége, amelyek a hátrányos helyzetű csoportok

/underprivileged groups/ helyzetének javítását tüzték ki célul, nemcsak hogy kis határfokunak mutatkozott, hanem egyenesen kárt okozott azoknak, akiken segíteni szándékozott.

Kiderül tehát, hogy a dolog sokkal bonyolultabb, mint az első pillantásra látszik. Meggyőződéseim szerint a társadalmi minimum mindenekelőtt társadalmi-erkölcsi kategória, vagyis szoros kapcsolatban van a társadalmi integráció fokával és jellegével, valamint a társadalom morális képzetével. Ennek következtében a társadalmi minimum definíciójában hangsúlyozni kell a definíciónak azt az elemét, amely arról tanuskodik, hogy hogyan értékeli a társadalom azt a szintet, amelyet alsó küszöbnek, a szegénység határának kell nyilvánítani.

Az ilyen küszöb megállapítása egyáltalán nem egyszerű. Az Egyesült Államokban például a legalacsonyabb jövedelmekre vonatkozó statisztika két szintet vesz figyelembe, nevezetesen:

1. Létminimum /bare subsistence/ - mozi nélkül, gyakorlatilag huszfogyasztás nélkül, fogászati ellátás nélkül, ujság nélkül, kevés ruhával stb.

2. Egy olyan sztenderd, amely biztosítja az egészségügyi ellátás és a társadalmi pozíció minimumát /minimum health and decency/ - mozira és alkalmanként pihenésre fordított kiadásokkal, időnként olcsóbbfajta hussal, és bizonyos foku orvosi és fogászati ellátás biztosításával.⁴

Jellemző tény, hogy Samuelson szerint 1955-ben a lakosság kb. 20 %-a még a létminimumot biztosító jövedelemszintet sem érte el. Ha ez volt a helyzet /márpedig semmi alapunk nincs arra, hogy kétségbe vonjuk az USA legnépszerűbb közgazdasági tankönyvének adatait/, akkor ez bizonyára nem azért volt, mint ha az amerikai társadalomnak nem futotta volna arra, hogy legszegényebb állampolgárainak magasabb életszínvonalat biztosítson. Inkább azért türték el ezt a helyzetet, mert az "amerikai ideológiának" az a meggyőződése /mitosza!/, amely szerint "az ember saját szerencséjének a kovácsa", még mindig él. Harsány kampányra volt szükség a "nagy társadalom" eszméje mellett, amelyben a nyomor minden kis szigetecskéjét felszámolják, hogy

valamelyes változásokat érjenek el a társadalmi minimumra vonatkozó nézetek tekintetében.

Ennek a kis kitérőnek az Egyesült Államokra nem az volt a célja, hogy meggyőzze a lengyel olvasót arról, hogy még a gazdag amerikai társadalomban is voltak és vannak szegény emberek. Kizárólag az vezetett, hogy hangsúlyozzam azt, a társadalmi minimum koncepciójának megértése szempontjából rendkívül fontos kérdést, hogy mind a kategória pusztá elismerése, mind pedig a minimum nagyságának megállapítása függ a társadalomnak /de legalábbis többségének/ attól a meggyőződésétől, hogy a társadalom nem engedheti meg azt, hogy állampolgárainak egy része bizonyos - általánosan a szegénység alsó határának tekintett - szint alatt éljen.

Ama tudat fokozatos erősödése, hogy az államnak polgáiraival szemben kötelessége, hogy számukra meghatározott életszinvonlat biztosítson, nemcsak a különféle szociális juttatások kialakulásában jutott kifejezésre, hanem magában a terminológiában is. Kezdetben voltak a "szegénnytörvények", majd "szociális segélyről" /social assistance/ irtak, jelenleg pedig a "szociális szolgáltatás" /social service/ kifejezés használatos. A terminológiának ez a változása nincs minden jelentőség hiján: azt hangsúlyozza, hogy a meghatározott létminimum biztosítása nem filantrópia, hanem kötelesség, olyan szolgáltatás, amelynek juttatása iránt a társadalom elkötelezett.

A fenti megfontolások fényében a társadalmi minimum kategóriája pontosan meghatározható. Ugy tűnik, hogy az alábbi három elem hangsúlyozásának van alapvető jelentősége:

1. a társadalmi minimum nem lehet alacsonyabb szintű, mint a létminimum;
2. szükséges, hogy a társadalom meg legyen győződve arról, hogy az általa elért általános fejlődési szint mellett nem tűrhető meg olyan helyzet, amelyben az állampolgárok egy része bizonyos - a szegénység határának tekintett - szint alatt él;

3. a társadalomnak reális lehetőséggel kell rendelkeznie ahhoz, hogy viszonylag rövid idő alatt mindenki számára biztosítani tudjon egy meghatározott társadalmi minimumot.

A két utóbbi pont további magyarázatot kíván. Az a közvélemény, amelyről a második pontban irunk, a mi értelmezésünkben nem mindennapi tudatállapot, hanem olyan specifikus jelenség, amely meghatározott szervomechanizmusoknak a társadalmi életben való működésével van kapcsolatban. A vélemény ereje abban fejeződik ki, hogy egy adott közösség meghatározott értékrendszernek megfelelően cselekszik. A közvélemény azoknak az emberi viszonyoknak a reális kifejeződése, amelyek befolyásolják az egyének és a társadalmi csoportok viselkedését és magatartását, gyakorlati tevékenységüket, amelyben a vélemény ereje meg nyilvánul.

Csak ebben az értelmezésben válnak világossá a közvéleménynek azok a specifikus vonásai, amelyek a közvéleményt megkülönböztetik az egyéni nézetek egyszerű összegétől. Tehát: az egyének és a csoportok véleményének a közügyekre - köztük a társadalmi minimumra - vonatkozó szondázása önmagában nem elegendő ahhoz, hogy megismerjük a társadalmi preferenciákat. A társadalmi preferenciák megismerése csakis úgy lehetséges, ha behatolunk a társadalmi élet mechanizmusába, ha megvizsgáljuk, hogyan reagálnak az emberek azoknak a jelszavaknak és követeléseknek a megvalósulására, amelyeket verbális szinten helyeselnek.⁵

Ezek a problémák összefüggenek egy továbbital, nevezetesen az adott társadalmi minimum érvényesítésének konkrét lehetőségével. Természetesen be lehetne vezetni két társadalmi minimum fogalmat: egy aktuálisat és egy "dinamikusat".

A "dinamikus minimum" a távolabbi jövőre vonatkozóan jelölne ki meghatározott célokat, és meghatározott módon orientálná a társadalompolitikát, kijelölve annak irányát. Alapvető jelentősége azonban az aktuális minimumszintnek van. Ha elfogadjuk, hogy az aktuális minimum a társadalomnak azt a meggyőződését fejezi ki, miszerint megengedhetetlen, hogy az állampolgárok egy része az e minimum által meghatározott szint alatt él-

jen, akkor a minimumnak bizonyos értelemben abszolút parancs jellege van. Tehát viszonylag rövid idő alatt /mondjuk három év alatt/ érvényesíthetőnek kell lennie, és nem vonatkozhat a lakosság túlságosan nagy részére. Ha azt konstatáljuk, hogy a társadalom többsége az ilyen vagy olyan módon számított társadalmi minimum alatt él, ez csak azt fogja jelenteni, hogy a társadalom szegény, hogy életszínvonala sokkal rosszabbul alakul aspirációinál és arra vonatkozó elképzeléseinél, hogy hogyan kellene élnie. Az így megállapított társadalmi minimumnak a társadalompolitika számára kevés gyakorlati jelentősége lenne.

A társadalmi minimum témakörre vonatkozó egyes, a hazai sajtóban ujabban megjelent cikkekben meggyőződéseim szerint két félreértés van.

/1/ A szerzők gyakran nincsenek teljes tudatában azoknak a következményeknek, amelyeket maguk a posztulátumok vetnek fel. Határozottan hangsúlyozni kell: a társadalmi minimum növelésének /ami nemcsak a létfenntartási költségek emelését jelenti/ követelése /amelyet személy szerint jogosnak tartok/ azt jelenti, hogy a társadalom kész bizonyos áldozatot hozni azok érdekében, akik a legrosszabbul élnek. Természetesen felmerül a kérdés, hogy 'ki és milyen áldozatokat kell hogy viseljen. Vagyis nem lehet elvonatkoztatni attól, hogy a nemzeti jövedelem jelenlegi elosztásában meghatározott korrekciókat kell bevezetni. Tény azonban, hogy a társadalmi minimum növelésének /és mindenki számára való biztosításának/ követelménye és a kivétel nélkül minden dolgozó csoportra kiterjedő béremelés követelménye között ellentmondás van.

Nehéz nem észrevenni, hogy egyesek úgy értekeznek a társadalmi minimumról /gyakran nem lévén vele teljesen tisztában/, mint sajátos "társadalmi járandóságról", ami mindenkit megillet, függetlenül attól, hogy dolgozik-e avagy ölbetett kézzel ül. A társadalmi minimum ilyenformán olyan alapot jelentene, amelyet csak a munka mennyiségétől és minőségétől függő javadalmazási rendszer mulna felül. Ez a társadalmi minimum kategóriájának teljesen fonák interpretációja.

Röviden a következőképpen lehet megragadni a társadalmi minimum és a bérpolitika közötti kapcsolatot:

- a társadalmi minimum meghatározza azt a szintet, amely alá nem süllyedhet a legalacsonyabb bér;

- ahhoz, hogy a társadalmi minimumot biztosítani lehessen mindazoknak, akik a legkülönbözőbb /társadalmi jellegű/ okok folytán nem érik el azt az életszinvonalat, amelyet a szegénység határanak tekintenek, a társadalompolitikai eszközök gazdag választékának a létrehozására van szükség /társadalmi juttatások rendszere, megfelelő továbbképzési és foglalkoztatási politika, a társadalmi infrastruktúra fejlesztése stb./;

- a társadalmi fogyasztási alap növekedési üteme és az egyéni bérek növekedési üteme között antinómia keletkezik, amit csak a nemzeti jövedelem viszonylag gyors növekedésének időszakában lehet enyhíteni /de nem kiküszöbölni!/.

/2/ A társadalmi minimummal kapcsolatos másik félreértés abban áll, hogy egyes publicisták a társadalmi minimumot tulajdonképpen olyan szintként értelmezik, amelyet "szerény életfeltételeknek" lehetne nevezni. Egyet lehet érteni azzal, hogy a jelen feltételek között havi 10-12 ezer zloty egy négytagu család számára éppen hogy szerény ellátást biztosít. Kérdés azonban, hogy a bérminimumot rövid idő alatt fel lehet-e emelni havi hatezer zlotyra /egyre általánosabb, hogy egy keresőre 1,7 eltartott személy jut/.

x

A bérminimum emelésének általános követelése teljes mértékben indokoltnak tűnik. Szinte az összes kommunista és munkáspárt hivatalos dokumentumban követelményként fogalmazta meg a különböző társadalmi-gazdasági csoportok életfeltételeinek fokozatos kiegyenlítését. Az 1970-1975. közötti időszakban a minimális béreknek a közepesekhez viszonyított szintje csak Bulgáriában és Romániában nőtt, az összes többi európai szocialista országban csökkent.

A minimális bérek szintje a közepes bérekhez képest /%/

Ország	1970	1975
Bulgária	52,6	54,8
NDK	39,7	39,2
Lengyelország	40,7	33,9
Románia	55,8	60,8
Magyarország	37,6	36,0
Szovjetunió	49,1	48,0

Lengyelországban előtérbe kerül - többek között - az a követelés, hogy a minimális bérnek a közepeshez való viszonyát 50 %-os szintvonalon alakítsák ki.

Nem szükségszerű, hogy a minimális bérek abszolút és relatív szintvonalának emelése gyengítse a munkatermelékenység növelését célzó anyagi ösztönzést. Ugy tűnik, a közeljövőben még tovább is lehetne menni a bérarányok megváltoztatásának irányában az alábbi feltételek mellett: /a/ azoknak az állásoknak a számát, amelyekben előreláthatóan alacsonyabb a bér, a minimumra kell csökkenteni; /b/ az összes foglalkozási csoportban ki kell kényszeríteni a teljes mértékű munkát.

Egyre általánosabb az a meggyőződés, hogy a gazdasági fejlődés magasabb szintjén a munkabérnek egyre inkább a munka jelentette terhet /és a munka kevésbé vonzó voltát/ kell majd kifejeznie, és csak kisebb mértékben a munkához szükséges képzettséget. A különböző munkáscsoportok bértarifái közötti eltéréseknek tehát fokozatosan csökkenteniük kell, viszont a keresetek nagyságát egyre nagyobb mértékben kell a munka effektív eredményétől függővé tenni.

Ami a társadalmi minimum nagyságának megállapítását illeti, meg kell mondanunk, hogy még messze vagyunk a probléma megoldásától. Hiszen az nem korlátozódik pusztán e kategória pontosabb meghatározására, továbbá a javak és szolgáltatások "kosarával" kapcsolatos, A.Tymowski és L.Deniszcuk által kidolgozott esetleges korrekciók bevezetésére, valamint a közel-

multban bekövetkezett árváltozások figyelembevételére. Számos alapvető kérdésre kell választ adni: hány ember él Lengyelországban az említett szerzők által kiszámított társadalmi minimumnál alacsonyabb szinten? Hol koncentrálnak a szegénység szigetei? Mi a kialakulásuk oka? Mely területeken vannak a legnagyobb hiányok az alapszükségletek kielégítését illetően? Milyen segítségre van szükségük a legalacsonyabb jövedelmű lakosság különböző csoportjainak? Ehhez milyen eszközök szükségesek? Milyen változtatásokra lenne szükség a jövedelemelosztásban annak érdekében, hogy a szükséges eszközök rendelkezésre álljanak? Ahhoz, hogy a társadalmi életben jelentkező elégtelenségeknek ne csak a tüneteit, hanem az okait is megfelelően kezelni lehessen, ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása elengedhetetlen. /A válaszadáshoz megbízható szociológiai és közgazdasági vizsgálatokra van szükség./

Egyébként az állampolgár számára nemcsak a minimális jövedelem biztosításának van nagy jelentősége, hanem azon lényegi feltételek biztosításának is, amelyek lehetővé teszik az alapszükségleteknek elismert szükségletek kielégítését. Vagyis arról van szó, hogy a fent említett "kosárban" részletezett javak és szolgáltatások általánosan elérhetőek, hozzáférhetőek legyenek.⁶ Van azonban más nehézség is. A gyógykezelés, az ismeretszerzés, a kulturából való részesedés lehetősége a társadalmi infrastruktúra elhelyezésétől, valamint a szociális juttatások rendszerének működésétől függ.

A társadalmi minimum biztosítása formáinak és módjainak problémája rendkívül bonyolult. Meggyőződhetünk erről, ha szemügyre vesszük azoknak az országoknak a tapasztalatait, amelyek a minimum-koncepció megvalósítására törekszenek. Pl. Svájcban, ahol fejlett az egyedülálló anyák segélyezésének rendszere, sok - ténylegesen házastársi - együttélés legalizálatlan marad. Nem ismeretlenek a közönséges társadalmi élősdiség esetei sem, azaz hogy emberek kibujnak a munkavállalás alól a különböző segélyekhez való hozzájutás érdekében.

Lehetséges, hogy ezek a veszélyek nem fenyegetnek bennünket, mivel nem vagyunk még a társadalmi minimum koncepció

ilyen széleskörű elterjedésének stádiumában. Aminthogy a problémára vonatkozó eddigi munkák is kizárólag azt tüzték ki célul, hogy "hidfőállást" építsenek ki egy megfelelő bérpolitika és társadalmi juttatásrendszer /öszöntődíjrendszer, nyugdíj- és járadékrendszer/ számára. Kérdés azonban, hogy nem lép-e fel a különböző fogalmak - társadalmi minimum, létminimum és bérminimum - között kavargás? Továbbá: nem kellene-e nagyobb óvatosságot tanúsítani a szociális követelések előterjesztésében? A veszély nemcsak abban rejlik, hogy a sok jogos követelés egy része kielégítetlen marad, és így új frusztrációk, valamint beteljesületlen remények forrása lesz, hanem abban is, hogy nehezebb lesz az aránytalanságok felszámolásának folyamata és a gazdaság átstrukturálása.

A különböző foglalkozási csoportok által mostanában előterjesztett követelések teljesítése sok esetben újabb beruházási költségekkel jár /mezőgazdaság, lakások, szociális beruházások, környezetvédelem, kultúra és közművelődés, szállítás stb./. A beruházási költségek összegének csökkentése éppúgy szükséges lesz, mint strukturájuk módosítása. Ha figyelembe vesszük a fennálló beruházási rendszert és a fenntartásában érdekelt csoportok nyomását, világossá válik, hogy a gazdasági makroarányok megváltoztatása rendkívül nehéz és bonyolult feladat.

Az eszközökért egymással versengő célok közötti választásnál előadódó ellentmondások előli menekülés legrosszabb formája a "bürokratikus egalitarizmus" lenne. "A "bürokratikus egalitarizmus" a beruházási politikában és a munkáskövetelések megvalósításában abban a törekvésben nyilvánul meg, hogy többé-kevésbé egyformán osztják el az eszközöket az összes cél között. Ez egyfajta menekülési kísérlet a választás, illetve az "egyidejűleg mindenkit kielégíteni" nehézségei elől. Az effajta megoldás többnyire a legkevésbé racionális, minthogy az eszközök nagyfokú szétaprózása egyik területen sem teszi lehetővé a megfelelő hatások elérését.

A célokat tehát szelektálni kell. Az optimális megoldás egy olyan új társadalmi szerződés lenne, amely mind a nemzeti jövedelem megtermelésének, mind az elosztásának a problémáját

egyaránt magába foglaló gazdasági fejlődés egész programjára vonatkozna. Mérlegelni kellene egyrészt a beruházási politikát és a termelési szféra strukturális módosításait, másrészt pedig a fogyasztási alap felosztásának elveit. Ha egyetértésre lehetne jutni a bérek /valamint a béren kívüli jövedelmek/ és az árak szabályozását illetően, ez fontos lépést jelentene a gazdasági egyensúly helyreállítására felé.

Az egyes társadalmi-foglalkozási csoportok jövedelmei közötti arányok kiigazítása esetén fontos szerepet kell játszania a társadalmi minimum kategória alkalmazásának. A társadalmi minimumnak a /társadalmi juttatások programját is magába foglaló/ jövedelempolitikával való összekapcsolása lehetővé tenné a társadalmi minimum kategória objektívizálását. Akkor pedig a társadalmi minimum többé már nem csak vágy lenne, hanem reális létezővé jutna.

Jegyzetek

- 1 A. Tymowski /Nowe Drogi, 1979. 7. sz., 1980. 12. sz./, L. L. Beskid /Nowe Drogi, 1980. 6. sz. és L. Deniszczuk cikkeit
- 2 Marx: A tőke. I. köt. Marx-Engels Művei. 23. köt. Budapest, 1967. 163. old.
- 3 Lásd A. Tymowski: Przeobrazenia ludnosciowe a realizacja minimum socjalnego. In: Polityka społeczna. Varsó, 1980. 87. old.
- 4 P.A. Samuelson: Economics. An Introductory Analysis. 4. kiadás. New York 1958. 62. old.
- 5 Lásd M. Pohorille: Preferencje społeczne jako przesłanka wybory w planie centralnym. Ekonomista, 1980. 3. sz. 524. old.
- 6 Lásd A. Tymowski: i.m. 87. old.

MARIA JAROSZ

A NÉLKÜLÖZÉS TÁRSADALMI VONATKOZÁSAI LENGYELORSZÁGBAN^x

A társadalmi és anyagi differenciáltság - melynek megjelenési formája a szegénység és nélkülözés, illetve a tehetőség és gazdagság - különböző szemszögből és különböző kritériumok szerint vizsgálható. Ezek közül az egyik a társadalmi igazságosság elve, mely fogalmon a dolgozók helyzetének - legalább is anyagi értelemben vett - kiegyenlítése iránti igény értendő. Az ilyen értelmű jelszavak /"mindenkinek egyformán", "mindenkinek egyforma a hasa"/ különösen a sztrájkok, tiltakozó mozgalmak idején népszerűek - ezt jelezték a lengyel munkások 1980-ban megfogalmazott követeléseai. Ezekkel a jelszavakkal konkurrál - váltakozó sikerrel - az igazságosság másik elve, mely indokoltnak tartja a végzett munka jellege, minősége és mennyisége szerinti társadalmi és anyagi differenciáltságot. Ez esetben a túlzott, társadalmilag nem indokolt anyagi és társadalmi különbségeket tartják igazságtalannak /vagy e különbségek túlzott, indokolatlan elmosását; ilyen irányú kritikával azonban aránytalanul ritkábban találkozunk/. Az anyagi és társadalmi differenciáltság jelensége ezenkívül elemezhető statikus vagy dinamikus megközelítésben, a vizsgálat tárgya lehet az egyén, a család, a társadalmi-foglalkozási csoport, a helyi társadalom, az egész társadalom stb.

A családok helyzetének anyagi és társadalmi differenciáltsága

A lakosság életkörülményeit életszükségletei statikus és perspektivikus értelemben vett kielégítésének foka határozza meg, tekintetbe véve a szükségletkielégítés körét és színvonalát

^x Kézirat. 1981.

egyaránt. Ezt elsősorban az ország gazdasági fejlettségi szintje, az államnak a különböző társadalmi csoportokkal szembeni társadalompolitikája határozza meg, tekintettel az alapvető társadalmi célok megvalósítására. Az életkörülmények tehát az ország fejlettségi szintjének szintetikus minőségi mutatójaként kezelhetők, az életkörülmények differenciáltsága viszont az ország belpolitikájának jellemzőjeként.

Az életkörülmények - ezen belül a különböző társadalmi csoportok és rétegek életszínvonalának - különbsége a társadalom gazdasági működésének feltétele. Minden országban léteznek viszonylag alacsony és viszonylag magas szintű életkörülmények között élő csoportok. Ez természetes jelenség. A differenciáltság e téren szükséges a társadalom normális működéséhez. Ugyanakkor azonban a differenciáltság túlzott mértéke diszfunkcionális szerepet játszhat. Ha a népesség jelentős százaléka nem tudja kielégíteni alapszükségleteit, ez komoly megterhelést jelent a társadalom számára, ugyanis a lakosságnak ez a része - miután nem rendelkezik a megfelelő funkcionálás és fejlődés feltételeivel - alacsonyabb mértékben vesz részt a társadalom aktuális céljainak és feladatainak megvalósításában, s egyúttal korlátozva a társadalom potenciális fejlődési lehetőségeit.

Az életkörülmények közötti szakadékban megnyilvánuló túlzott társadalmi és anyagi differenciáltság nemcsak az egyén, hanem egész társadalmi csoportok és rétegek társadalmi elidegenedésének forrása lehet. A közvélemény által indokolatlannak tartott differenciáltság a társadalmi igazságtalanság érzését szüli, és ez kiindulópontja lehet annak, hogy a társadalom nem akceptálja az államot vagy annak politikáját, illetve társadalmi nyugtalanságot okozhat. Ezért az állami politika hatékonyságának szempontjából fontos a létező társadalmi differenciáltság megismerése.

Az alábbi tanulmány célja: meghatározni a társadalmi differenciáltság és egyenlőtlenség mértékét és fokát Lengyelországban 1979 végén és 1980 elején.

A lakosság életkörülményeit - globálisan - az alábbi alapvető tényezők alakítják:

- az állam munkaerő- és bérpolitikája, mely meghatározza, hogy a család milyen forrásból, milyen eszközöket kap igényeinek kielégítésére;

- a különböző fogyasztási cikkek és szolgáltatások hozzáférhetősége, illetve a piacon kívüli javak elosztási elvei;

- az árucikkek, tartós fogyasztási eszközök, szolgáltatások megszerzésének lehetőségei, azok ára közötti reláció, azaz a megélhetési költségek;

- a család igényei, azok nagysága és formái, ezen belül különleges igények az egyéni fogyasztás terén, a család aspirációival és meghatározott életstílusával kapcsolatban.

E tanulmány a fentiekben felsoroltak közül csak néhányat vizsgál.

Kutatásunk elvei és módszerei

Vizsgálatunk tárgya a mai lengyel család, melyet dinamikus módon elemzünk /a házaspár helyzete, összevetve a házaspár szüleinek helyzetével és különös figyelemmel a házaspár gyermekeinek sorsára és perspektíváira/. A család helyzetének definíciója relativ kategóriákban történik, a fogalom szélesen vett értelmében: a nemzedékek közötti különbségekhez, demográfiai, társadalmi-szakmai stb. szempontból összehasonlítható más típusú családokhoz viszonyítva.

Vizsgálódásunk és elemzésünk középpontjában az objektive és relative /az adott társadalomban általánosan elérhetőhöz viszonyítva/ nélkülöző családok állnak. Ilyen értelemben a nélkülözés /Peter Townsend szerint/ "olyan fogyasztási cikkek, standardok, szolgáltatások és tevékenységek hiánya, melyek a társadalomban általánosak és biztosítják az állampolgári jogok teljes realizálását". Tehát olyan nélkülöző családok /vagy családcsoportok/, melyek objektive létező és ugyanakkor relativ társadalmi és anyagi depriváció alatt állnak.

A nélkülöző családok országos, reprezentatív szociológiai-statisztikai vizsgálatára 1980-ban, azaz az egész országot

előntő társadalmi tömegtiltakozás kirobbanását megelőző időszakban került sor. Ez a tiltakozás elsősorban a munkáért kapott jövedelmek közötti indokolatlan különbségek, a fogyasztási szint aránytalanságai, szűk társadalmi csoportok rejtett kiváltságai ellen irányult, melyek sértették a társadalmi igazságosságot és az állampolgárok egyenlő lehetőségeinek elvét. A társadalmi tömegmozgalom reflektorfénybe állította a túlzott differenciáltság méreteire és következményeire vonatkozó elméleti és empirikus kutatások hiányát. Ugyanakkor a mi empirikus kutatásunk az említett differenciáltság körére és méreteire mutat rá.

Az alábbiakban ismertetett kutatást több körülmény inspirálta. Először az ilyen kutatások iránti előbb jelzett igény. Másodsor az, hogy folytassuk a lengyel családok társadalmi és anyagi differenciáltságával, a helyzetüket determináló tényezőkkel és ezek következményeivel foglalkozó kutatási témákat.¹ Harmadszor: realizálni a társadalmi és anyagi depriváció jelenségének a bécsi nemzetközi társadalomkutatási központ által koordinált kutatását. E munka, melyben Lengyelországon kívül részt vett Magyarország, Ausztria, Nagy-Britannia, Olaszország, Franciaország, az NSZK, az USA és Izrael, a Ferge Zsuzsa által kidolgozott magyar kutatási program alapján valósult meg.² Ez a kutatási program, a lengyel körülményekhez adaptálva, volt a kiindulópontja "A nélkülözés társadalmi területei" c. kutatásnak. /.../ Az itt közölt szöveg a kutatás kiválogatott fontosabb információit tartalmazza az országos adatokkal összevetve és kiegészítő észrevételekkel bővítve.

Az ismertetett vizsgálat 5273 családra terjedt ki, amelyek bekerültek az 1979-ben lefolytatott családi költségvetési felvételbe, s amelyekben az adott időpontban voltak gyermekek /24 éves korig³/. Vizsgálatunkba nem kerültek be a legszélsőségesebb anyagi körülmények között élők, azaz egyfelől a különböző okok miatt legszegényebb, másfelől a legnagyobb jólétben élő családok. A kutatás tehát csak a viszonylag kedvezőtlen, a közepes és a jobbára kedvező anyagi körülmények között élő családokat érinti. Így a felmérés nem teszi lehetővé a differenciált életkörülmények szélső határainak, a nyomor és a gazdagság valószínű társadalmi helyének és körének meghatározását, csak a

lengyelországi lakosság életkörülményeinek relativ differenciáltságáról beszél 1979 végén - 1980 elején.

Tehát mind a nyomor, mind pedig az "igazi" gazdagság kívül esett vizsgálódásunk körén. Milyen nagyságúak ezek a szélső csoportok? A kérdésre igen nehéz felelni, mivel a jelenség nagyságrendjére vonatkozólag nincs teljes információ. Az első esetben, azaz a nyomorban élő családokra vonatkozóan reprezentatívnak lehet tartani szerző 1975-ben végzett tájékoztató jellegű vizsgálatát.⁴ A másik szélső jelenségre - a gazdagságra - vonatkozólag eddig még nem végeztek hiteles statisztikai és szociológiai kutatást. A Lengyelországban gyűjtött forrásértékű statisztikai tájékoztatók szintén nem adnak kimerítő választ a családok életkörülményei között reálisan létező különbségekről. Ennek több oka van.

Először: a statisztika hivatalos adatokat rögzít és nem terjed ki a tényleges jövedelem "fekete adataira"; ezeket nem tükrözik a statisztikák és nem tüntetik fel a kutatások kérdőiveire adott válaszok.

Másodszor: továbbra is léteznek /bár kisebb mértékben/ különböző gazdasági és társadalmi kiváltságok, növekszik a spekuláció és üzérkedés, nem mindenki egyformán jut hozzá a jegyrendszerbe vont árukhoz - mindez tovább homályosítja a jelenség amugy is ködös képét.

Harmadszor: a helyzetet bonyolítja az állami statisztika adatgyűjtési és -csoportosítási rendszere. Így például a jövedelmekre vonatkozó adatok, mint "kényes és bizonytalan" kérdés, nem szerepelnek a népszámlálásban. Az 1978-as népszámlálási öszszegezés ebből a szempontból hasznavehetetlen. Az egyedüli hozzáférhető forrás a Központi Statisztikai Hivatal Életkörülmények osztálya által évenként végzett családi költségvetési felvétel, amely sajátos módon csoportosítja a vizsgált háztartásokat, s ténylegesen elmosza a köztük fennálló különbségeket. Itt első sorban a "dolgozók háztartása" elnevezésű csoportra gondolunk, amelybe mind munkás-, mind értelmiségi családok beletartoznak, olyanok is, amelyek családfője munkásként dolgozik, s olyanok is, ahol a családfő közép- vagy felső szintű vezetői beosztás-

ban van. A másodlagos elemzés kimutatja a "dolgozók háztartása" csoport belső differenciáltságát, ami döntő mértékben kérdéses-sé teszi, hogy indokolt-e a csoport egységes kezelése.⁵

A lakosság jövedelme Lengyelországban

A fentiekben megfogalmazott összes fenntartás ellenére is célszerű és szükséges felhasználni legalább az egész népesség jövedelmi megoszlásának sémáját, melyet a probléma további elemzésének kiindulópontjaként kezelünk. Ez a séma a lengyel népesség jövedelmének becsült megoszlása, melyet Lucyna Deniszczuk készített 1980-ra vonatkozólag, statisztikai források alapján.

/1. táblázat/

Vizsgálódásunk tárgya az 1980-as helyzet. Azt a kérdést, hogy a meghatározott csoportok jövedelmének regisztrált arányai milyen mértékben állandók vagy változók, a későbbiek folyamán fogjuk külön mérlegelni. Most azonban fordítsunk figyelmet arra, ami ebben a statisztikai rendszerben a leglényegesebb. Vizsgáljuk meg a szélső csoportokat: a népesség közel 15 %-a kimondottan rossz, 8 %-a kimondottan jó anyagi körülmények között él. Az első csoportba tartoznak: a társadalmi segélyből élők, a nyugdíjasok mintegy 30 %-a, a magángazdálkodók közel 20 %-a és a "dolgozók" kb. 9 %-a. Az utóbbiak általában fizikai munkát végeznek. A legmagasabb jövedelmű csoportba tartoznak a gazdasági adminisztráció, a politikai és társadalmi szervezetek vezető beosztású dolgozói, a honvédség és a BM dolgozói. Erre a csoportra nem terjesztették ki a háztartási költségvetési vizsgálatokat, ugyanakkor több mint 50 %-uk a legmagasabb, 46 %-uk pedig a közepes jövedelmi csoportba tartozik. Rajtuk kívül a legmagasabb csoportba tartozik minden tizedik magángazdálkodó /a magángazdálkodók 70 %-a a közepes jövedelmi csoportba tartozik/, a "dolgozók" kategóriájában pedig minden ötödik foglalkoztatott tartozik ide /85 % közepes jövedelemmel rendelkezik/.

Az egy főre jutó jövedelem szintjének becsült megoszlása
1980-ban a népesség kiválasztott csoportjaiban

A család egy főre jutó havi jövedelme	Össz- né- pes- ség	Ebből						
		Dolgozók ^{a/}				magángazdálkodók	nyugdíjasok	társadalmi segélyből élők
		ezen belül						
		Ösz- sze- sen	gazdasági adminisztráció, politikai és társ. szerv. vez.beoszt. dolgozói, honv. és BM dolgozói	többi				
1500 zlotyig	5,75	1,87	-	2,03	8,62	12,20	100,0	
1501-2000 zl	9,02	6,03	0,04	6,56	10,57	18,53	-	
2001-4000 "	49,87	50,40	6,21	53,90	43,80	55,97	-	
4001-7000 "	27,79	33,25	40,17	32,63	27,36	12,53	-	
7001-9000 "	4,44	5,17	24,76	3,84	5,53	0,64	-	
9000 zl fe- lett	3,13	3,28	28,82	1,04	4,12	0,13	-	
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
N /ezer fő/	35578	20396	1650	18746	3800	4940	392	

a/ A szocialista szektorban foglalkoztatottak. Munkás beosztásban kb. 63 %, nem munkás beosztásban kb. 37 % dolgozik. A szocialista szektorban munkásként foglalkoztatottak jövedelme kb. 9 %-kal alacsonyabb a szocialista szektorban foglalkoztatottak átlagjövedelménél és kb. 24 %-kal alacsonyabb a nem munkásként foglalkoztatottak jövedelménél.

A népesség kiválasztott csoportjainak egy családtagra számított
jövedelme közötti arányok
1975, 1980 és 1981-ben

	1975	1980	1981
Össznépesség	1,00	1,00	1,00
Dolgozók	1,18	1,09	1,03
Ezen belül:			
a gazdasági adminisztráció, politikai és társadalmi szer- vezetek vezető beosztású dol- gozói, a honvédség és a BM dolgozói	2,26	2,05	1,88
többi dolgozó	1,08	1,01	0,95
Magángazdálkodók	0,79	0,99	1,25
Nyugdíjasok	0,61	0,70	0,68
Társadalmi segélyből élők	0,21	0,25	0,24

Mint látjuk, az elmúlt években Lengyelországban bizonyos változások következtek be a népesség jövedelmének megoszlása terén. A relatív jövedelem határozott és állandó növekedése figyelhető meg a magángazdálkodók körében, valamint szemmel látható és határozott csökkenés a vezető beosztásúak, illetve a honvédség és a BM dolgozóinál, bár ezek képezik továbbra is a legmagasabb jövedelmű csoportot. Relatív csökkent a "dolgozók" csoportjának jövedelme. A legszegényebb csoport - a nyugdíjasok és a társadalmi segélyből élők - jövedelme az 1980-ban bekövetkezett növekedés után 1981-ben újra visszaesett.

A prognózisok szerint e téren a lengyel népesség jövedelmi strukturájának további kiegyenlítődése várható - ez a közeljövőben életbe lépő jelentős áremelkedés, illetve az alacsony jövedelműek számára egyidejűleg biztosított rekompenzáció eredménye lesz.

Nélkülöző családok

Vizsgálatunk egyik alapelve az volt, hogy a nélkülözést relatív jelenségként fogtuk fel, így a relatív nélkülöző családok kategóriáját a posteriori választottuk ki, ami lehetővé tette a szubjektivizmus veszélyének csökkentését az osztályozás kidolgozásánál és biztosította, hogy összehasonlítsuk a bennünket érdeklő csoportot a kutatásban szereplő más családcsoportok helyzetével. A téma és a kutatási alanyok megválasztásának illetően megközelítése a kutatás céljából és elveiből fakad. A cél ugyanis az volt, hogy meghatározzuk: jelentkezik-e Lengyelországban és milyen mértékben a relatív depriváció jelensége /amelynek értelmezése az előbb ismertetettek szerint: olyan meghatározott anyagi, társadalmi és kulturális igények kielégítetlensége, melyek társadalmunkban általánosan elérhetőek/. Milyen családokra, milyen társadalmi csoportokra vonatkozik ez a jelenség, milyen formában és milyen területeken jelentkezik? A kutatás egyik központi témája az volt, hogy meghatározzuk, milyen jellemzők érvényesek a vizsgált jelenségre, előfordul-e és milyen mértékben Lengyelországban az ún. társadalmi depriváció szindrómája - me-

lyet a meghatározott családcsoporthoz relatív deprivációját alkotó elemek halmozott együtteseként értelmezzük. Külön kérdés volt az alacsony anyagi és társadalmi helyzet nemzedékek közötti átadása - különösen a képzettségen, ill. végzettségen keresztül, ugyanis Lengyelországban elsősorban ez a tényező határozza meg az adott réteghez, rétegcsoporthoz való tartozást.

Annak a szintnek a meghatározásánál, mely alatt már relatív nélkülözésről beszélünk, két kritériumot alkalmaztunk:

1. az összes vizsgált család által elért, figyelembe vett egyes standardok átlagos szintje;
2. a családok jövedelme esetében annak a társadalmi fogyasztásnak a modellje, mely nélkülözhetetlen a biológiai reprodukció biztosításához és a társadalommal való kapcsolattartáshoz az általános kulturális, valamint szokásformák szintjén.

Ebből kiindulva a havi 2000 zlotynál alacsonyabb egy főre jutó jövedelemmel rendelkező családot vettük nélkülöző családnak. 1979 végén ezt az összeget jelölték meg szociális minimumnak. /Jelenleg, 1981-ben ez az összeg jóval magasabb, meghaladja a 2500 zlotyot./

Kiséreljük meg - kutatásunk anyagának alapján - választ adni arra a kérdésre, hogy az elemzett differenciáltság a különböző típusú családok között egyenletesen oszlik-e meg, vagy inkább az összes alacsony mutató, illetve azok többsége bizonyos családtípusoknál, a magas mutatók pedig más családoknál koncentrálnak-e? Másként fogalmazva: el lehet-e különíteni társadalmilag homogén családcsoporthoz, amelyek alapvetően különböznek egymástól, kimulálva egyfelől a relatív rossz, másfelől a relatív jó életkörülményeket?

Szinte az összes korábbi elemzésből következően a családok differenciált helyzetének négy alapvető tényezője: az 1 főre jutó havi jövedelem, az anya képzettsége, a lakóhely, valamint a családfő társadalmi-foglalkozási hovatartozása. Mint kiderült, a jövedelem szorosán kapcsolódik a többi tényezőhöz. Elfogadtuk tehát, hogy a családok ilyen differenciáltsága jobbra tartalmazza a másik három tényező szerinti differenciáltságot,

annál is inkább, mivel ezek a tényezők a határesetekben kumulációs tendenciát mutatnak. A fentiekből kiindulva két szélső családcsoportot különböztettünk meg: a 2000 zlotyig terjedő /az 1979-es szociális minimumnál alacsonyabb/ 1 főre jutó jövedelemmel rendelkező családok és a legalább 4000 zloty /a minimumot kétszeresen meghaladó/ 1 főre jutó jövedelmű családok. E két csoportot a következőkben összehasonlító elemzésnek vetettük alá a többi társadalmi tényező, valamint az életkörülmények egyes elemei differenciáltságának szempontjából.

A 2000 zlotynál alacsonyabb keresetű, nélkülöző családok a vizsgált családoknak 26,1 %-át képezték, a 4000 zlotyt meghaladó jövedelmű családok pedig 12,0 %-át. E családkategóriák alapvető társadalmi jellemzőit - melyek a kiemelt csoportok jelentős homogenitását bizonyítják - a 3. táblázat tartalmazza.

Az elemzett családcsoportok, társadalmi jellemzőiket tekintve, jelentősen eltérnek egymástól. A 2000 zlotynál alacsonyabb jövedelmű családok elsősorban falun vagy kisvárosban laknak, az anya képzettsége nem haladja meg az általános iskolait, a családfő munkás vagy paraszt. A 4000 zlotyt meghaladó jövedelmű családok elsősorban nagy és közepes városok lakói, az anya végzettsége legalább középfoku, az apa szellemi dolgozó vagy szakmunkás. /4. táblázat/

Mint a 4. táblázatból kitűnik, a 2000 zlotynál alacsonyabb egy főre jutó jövedelmű családok nagy része /42,1 %-a/ többgyermekes /3 vagy több gyermek/. A 4000 zlotyt meghaladó jövedelmű családok nagy többsége /71,6 %/ 1 gyermekes.

A fenti adatok alapján megállapítható, hogy a 2000 zlotynál alacsonyabb jövedelmű családok esetében jelentős mértékben halmozódnak azok a tényezők, melyek csökkentik a magas jövedelem szerzésének lehetőségét. A 4000 zlotynál magasabb jövedelmű családoknál határozottan halmozódnak az előnyös tényezők. Feltételezhetjük, hogy ez a helyzet tükröződik e családok életkörülményeinek színvonalában is.

Láttuk, hogy a 2000 zlotynál alacsonyabb jövedelmű családok 66,1 %-ában az anya képzettsége nem haladja meg az általá-

	2000 z1-nál alacsonyabb	4000 z1-nál magasabb
	1 főre jutó havi jövedelem- mel rendelkező családok meg- oszlásai /%/	
<u>Lakóhely szerint</u>		
100 ezer lakosnál nagyobb város	15,3	42,4
20-100 ezer lakosu város	14,0	18,1
20 ezer lakosnál kisebb város falu	13,4	7,2
	57,3	32,2
Összesen	100,0	100,0
<u>Az anya képzettsége szerint</u>		
nem teljes általános és álta- lános iskolai	66,4	34,3
szakmunkás, vagy nem teljes középiskolai	17,3	14,1
középiskolai	13,7	32,2
nem teljes felsőfoku és fel- sőfoku	2,6	19,4
Összesen	100,0	100,0
<u>A családfő társadalmi-foglal- kozási hovatartozása szerint</u>		
vezető káder	1,8	17,4
beosztott szakember	6,2	22,3
adminisztrációs, irodai dol- gozó	4,7	5,2
ipari és építőipari dolgozó	28,6	24,0
szolgáltatásban dolgozó	17,9	8,1
betanított munkás	10,8	2,1
magánzó	0,6	0,1
magángazdálkodó	23,0	17,7
nem dolgozó	6,4	3,1
Összesen	100,0	100,0

4. táblázat

	2000 z1-nál alacsonyabb	4000 z1-nál magasabb
	1 főre jutó havi jövedelem- mel rendelkező családok meg- oszlása /%/	

Teljes család

1 gyermekkel	13,2	64,4
2 gyermekkel	31,4	83,7
3 gyermekkel	39,1	4,4

Nem teljes család

1 gyermekkel	5,0	7,2
2 gyermekkel	5,3	13,3
3 gyermekkel	3,0	0,4

Egyéb családok

3,0 1,1

Összesen

100,0

100,0

nos iskolát, ugyanakkor a 4000 zlotyrt meghaladó jövedelmű családok között dominálnak azok, ahol az anya legalább középfoku végzettséggel rendelkezik /51,5 %/.

Ezek a családcsoportok homogénebbek és könnyebben összehasonlíthatók, mint a kizárólag a jövedelem alapján képzett családcsoportok. Másfelől mind a két jövedelmi csoport keretén belül vannak a jövedelem és a végzettség kritériuma szerint inhomogén családcsoportok is: a 2000 zlotynál alacsonyabb jövedelmű csoportban azok a családok, ahol az anyának legalább középfokú végzettsége van /16,3 %/, illetve a 4000 zlotyrt meghaladó jövedelmi csoportban azok, ahol az anya végzettsége nem magasabb az általános iskolai végzettségénél /34,3 %/.

E négy csoport összehasonlítása lehetővé teszi, hogy következtetéseket vonjunk le arra vonatkozóan, hogy ezek a tényezők miként befolyásolják ezeknek a családoknak az életkörülményeit. Az 5. táblázat ezeknek a családoknak csak néhány jellemzőjét tartalmazza.

Mint látjuk, a relative rossz és a relative jó életkörülmények az alábbi szabály szerint halmozódnak: a rossz körülmények azokban a családokban, ahol a jövedelem és az anya végzettsége alacsony, a jó körülmények pedig azokban a családokban, ahol a jövedelem magas és az anya végzettsége magasabb az átlagosnál.

Azokban a családokban, ahol az anya végzettsége nem magasabb az általános iskolainál és a jövedelem 2000 zlotynál kevesebb, 3,5-ször ritkábban van egy gyermek és 15-ször gyakrabban van három vagy több gyermek, mint azokban a családokban, ahol az anya végzettsége legalább középfokú és a jövedelem meghaladja a 4000 zlotyrt. Ez a különbség - bár kisebb mértékben - jelentkezik azoknak a családoknak az esetében is, ahol az anyák végzettsége hasonló, de a jövedelem magasabb.

Azokat a 2000 zlotynál alacsonyabb jövedelmű családokat is, ahol az anya végzettsége legalább középfokú, több gyermek jellemzi, mint a hasonló, legmagasabb jövedelmű családokat. Ebből az a következtetés vonható le, hogy minden további gyermek - függetlenül az anya végzettségétől - jelentősen csökkenti

5. táblázat

	2000 zl-nál alacsonyabb	4000 zl-nál magasabb		
1 főre jutó havi jövedelmű családok százalékaránya az összes családok között, különböző életminőség-mutatók szerint				
Az anya iskolai végzettsége				
	nem teljes általános és általános isk.	középfoku, nem teljes felsőfoku és felsőfoku	nem teljes általános és általános isk.	középfoku, nem teljes felsőfoku és felsőfoku
Családtípus				
teljes	84,1	79,7	89,7	89,7
nem teljes	13,2	16,8	9,0	10,0
Gyermekszám				
1 gyermek	20,0	17,3	65,6	75,7
3 vagy több gyermek	45,8	34,0	9,9	2,6
Laksűrűség				
1 fő/szoba	16,9	25,9	60,9	75,7
2 főnél több/szoba	24,4	18,3	3,4	3,1
Közművesítés				
csak villany	45,2	11,2	21,6	2,3
teljes közművesítés	16,2	53,6	30,6	81,7
A háztartás tartós fogyasztási cikkekkel való felszereltsége				
minimális standard	35,6	8,0	9,5	1,1
alapstandard	44,4	39,7	28,7	12,3
magas standard	3,5	14,7	20,7	60,6

a család életszínvonalát. Ezt támasztja alá a táblázatban szereplő többi adat: mindenütt, ahol a család népes és ennek kapcsán a jövedelem alacsony, a család életkörülményei rosszabbak /a közművesítés és a háztartás felszereltsége kivételével/.

A lengyel népesség jövedelemmegoszlásának elemzésekor /1. táblázat/ szembetűnő volt a meghatározott társadalmi-foglalkozási csoportok jövedelmének differenciáltsága. E különbség közelebbi elemzése - a vizsgálat során nyert információk alapján - más tényezők szerepét is kimutatta. Ezek az alábbiak: lakóhely, végzettség, s jelentős mértékben a gyermekszám. S bár a legmagasabb jövedelmű csoportra a vizsgálat nem terjedt ki, feltételezhetjük, hogy nem elsősorban a vezető beosztásúak és katonák magas fizetése alakította ki a család magas jövedelmét, hanem inkább az alacsony gyermekszám és a viszonylag magas végzettségű anya magas keresete.

A szegényebb családból származó fiatalok élet- és szakmai indulásának körülményei

A kutatási problémák egyik legfontosabbika, hogy milyen mechanizmus révén öröklődik a gyermekekre a család meghatározott alacsony vagy magas pozíciója. Általánosságban véve itt a különböző társadalmi környezetből származó gyermekek egyenlő vagy egyenlőtlen esélyéről van szó. Lengyelországban a háborút követő években az ipar gyors ütemű fejlődése, az országban végbemelő óriási gazdasági és társadalmi változások megkövetelték a szakemberek gyors képzését. Egyidejűleg a felsőfoku végzettség megszerzése a társadalmi felemelkedés legeredményesebb és leggyorsabb útja volt a társadalom legszélesebb rétegei számára. 1972-ben az aktív népesség 55,0 %-a az apánál magasabb végzettséggel rendelkezett, 40,4 %-a ugyanolyannal és 6,3 %-a alacsonyabbal. Minél alacsonyabb a szülők végzettsége, annál gyakrabban lépték túl őket a gyermekek. Minél magasabb a szülők végzettsége, annál gyakrabban kezdik a gyermekek a kereső foglalkozást alacsonyabb végzettséggel /s képzik magukat tovább már a kereső munka idején/⁶.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a különböző társadalmi környezetben, csoportokban a gyermekek lehetősége a szakmai képzettség szerzése terén egyforma, különösen, ha figyelembe vesszük a felsőfoku végzettség megszerzése lehetőségének mutatóját. 1979-1980-ban az ötvenes években született paraszti származású gyermekek közül csak minden 70.-80. nyert egyetemi felvételt, a munkásszármazásuak közül minden 15.-20., míg a szellemi dolgozók gyermekei közül minden 3.-5. Néhány szakmára vonatkoztatva: orvos, ügyvéd, egyetemi oktató esetében többszörösen valószínű, hogy a gyermek szakmailag a szülő nyomdokaiba lép, mint más társadalmi környezetben élő fiatalok esetében. A család anyagi helyzete is hozzájárul ahhoz, hogy a különböző társadalmi rétegekből és környezetből származó gyermekek esélye az egyetemi továbbtanulás terén nem egyenlő. Például 1973-ban a nappali tagozaton tanuló egyetemistáknak csak 3,1 %-a tartozott a legalacsonyabb jövedelmű családok csoportjába, míg 75 %-a közepes és magas jövedelmi csoportba sorolt családokból került ki. A szegényebb családok gyermekei tehát sokkal kisebb eséllyel indulnak, mint más körből származó kortársaik. A nélkülöző családok általában alacsonyabb végzettségű és szakképzettségű dolgozók családjai, gyakran kulturális elmaradásuk is hátráltatja gyermekeik oktatását. Következésképpen a szülők továbbadják gyermekeiknek alacsony társadalmi és anyagi helyzetüket, s ezzel reprodukálják a nélkülözés meghatározott szindrómáját a végső soron az adott társadalmi strukturát is.

Elemzésünket a differenciáltság néhány jelenségének, illetve azok következményeinek szenteltük. Ugy tartjuk, hogy a társadalmi hátrányok csökkentése, a negatív következményeik elleni harc csak akkor vezethet eredményre, ha alaposan ismerjük azokat. E célt, mely fontosabb a tisztán megismerő feladatoknál, szolgálta diagnosztikus társadalmi kutatásunk.

Jegyzetek

- 1 Lásd M. Jarosz: Problemy dezorganizacji rodziny. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Varsó 1979., vö.: Desintegration of the Family in the Etiology of Deviant Behavior. Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal, 1980. 2. sz. 1-13. old.
- 2 Dynamics of Deprivation: The Social and Individual Reproduction of Poverty. European Coordination Centre for Research and Documentation in Social Sciences, Vienna.
- 3 Ez a magas korhatár annak a következménye, hogy Lengyelországban a gyermektartási díj - amennyiben tanulnak - 24 éves korig kötelező.
- 4 Lásd az 1. jegyzetet.
- 5 Lásd M. Jarosz: Rodziny robotnicze. In: M. Jarosz /szerk./: Rodzina polska lat siedemdziesiątych PWN, Varsó 1979.
- 6 Lásd K. Zagórski: Zmiany struktury i ruchliwosci społeczno-zawodowe w Polsce. Główny Urząd Statystyczny, Varsó 1979.
- 7 Lásd e kérdésről Raport o stanie oświaty w PRL. PWN, Varsó 1973.; M. Jarosz: Problemy dezorganizacji rodziny.; Raport o warunkach startu życiowego i zawodowego młodzieży. Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, Varsó 1981. S. Andrzejak: Koszty kształcenia w szkolnictwie wyższym. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Varsó 1981.

KOVÁCS S. HENRIK

LÉTMINIMUM-SZÁMITÁSOK

A világ gazdaságilag fejlett országaiban a viszonylag széles körű szegénység fennmaradása, a háboru utáni gyors gazdasági növekedés, a foglalkoztatottság általános magas színvonalra /egészen a hetvenes évek elejéig/, a nagy - és növekvő - jövedelemkiegészítő állami kiadások /juttatások/ ellenére, az utóbbi években is általánosan elismert.

Létminimum és segélyezés néhány fejlett tőkés országban

A szegénység csökkentésére irányuló programok a segélyezések különböző rendszereit hozták létre a fejlett tőkés országokban.

Attól függően, hogy az egyes segélyezési rendszerek mennyire támaszkodnak a szegénységi küszöbre - ismereteink szerint - az országok három nagy csoportját tudjuk megkülönböztetni.

a/ A szegénységi küszöb, mint a segélyezés alapja

Az Egyesült Államokban a Social Security Administration /Társadalombiztosítási Igazgatóság/ által az 1960-as években kidolgozott szegénységi mutató /jövedelmi minimum/ a hivatalos segélyezés alapja, amelyet évente az árindexszel korrigálnak. A segélyezés során az egyes államok nagymértékben eltérnek ettől, az eltérő jövedelemfenntartó programok hatására, így a segélyezésre kifizetett összegek államonként különbözőek. A segélyek lehetnek pénzbeniek és természetbeniek /pl. élelmiszer-

utalványok, az egészségügyi ellátással kapcsolatos juttatások, lakásjuttatások stb./. A pénzbeni segélyek között vannak olyanok, amelyek környezettanulmányokon alapulnak, és vannak olyanok, amelyeket ettől függetlenül is minden rászoruló megkap.

A Japánban meghatározott szegénységi küszöb, amelyen a segélyezés alapul, hasonló módszerekkel készült, mint az Egyesült Államokban. A szegénység Japánban kevésbé "kiterjedt", a közsegélyben részesülők rátája kisebb, mint az USA-ban. Ebből egyrészt az következik, hogy Japánban a jövedelemeloszlás kiegyenlítettebb, mint az USA-ban, másrészt viszont az is igaz, hogy az állam csak korlátozottan vállalja magára a szociális gondoskodás feladatait. A régi hagyományoknak megfelelően a családokra hagyja a gyermekneveléssel és az idősebbek gondozásával járó terheket. Japánban nincs és a közeljövőben sem lesz állami bölcsődei, óvodai hálózat vagy akár ingyenes oktatás. A 60 éven felüliek megélhetését a nyugdíjak és állami segélyek csak 40 %-ban fedezik. Az idősebbeknek tehát korábbi megtakarításaikból és gyermekeik támogatásából kell biztosítaniuk a megélhetésüket. Csekély családi pótlék csak a gyermekét egyedül nevelő szülőnek jár, az ingyenes orvosi és gyógyszerellátás csak a 70 éven felülieknek biztosított.

Kanadában az 1978. évi családi kiadásokra vonatkozó felmérés eredményei azt mutatták, hogy egy család jövedelmének átlagosan 38,5 %-át költi el élelemre, ruhára, lakásra.

Mivel a szegény családok korlátozott jövedelmüknek az átlagosnál nagyobb hányadát fordítják az alapszükségletek fedezésére, a szegénységi határ /általában/ ott húzható meg, ahol a jövedelem 58,5 %-a /20 %-kal több, mint az átlagos szint/ megy el az alapvető kiadásokra. Ennél a szintnél - illetve e fölött - tekintenek egy családot /vagy egyedülálló személyt/ alacsony jövedelműnek. Nincs az egész lakosságra nézve egységes szegénységi küszöb: két tényezőt - a lakóhelyet és a háztartásnagyságot - vesznek figyelembe a küszöb meghatározásánál, hiszen a megélhetési költségek ezektől is függnék.

Angliában 1948-tól kezdődően a National Assistance Board /Országos Segélyhivatal - ma: Supplementary Benefits Commission

- Kiegészítő Juttatások Bizottsága/ egységes országos skála alapján állapítja meg a háztartás egyes tagjainak szükségleteit. Ennek a segélyezésnek az alapja a Beveridge által 1942-ben végzett létminimum-számítás. /Beveridge - a Népszövetség egészségügyi adatainak megfelelően - kiszámította a minimálisan szükséges tápanyagot biztosító élelmiszerek költségeit, 1938-as áron, ezeket kiegészítette a ruházatra, fűtésre, világításra és vegyes termékekre fordítandó kiadásokkal, valamint marginális pótlékokkal./

A létfenntartási skálát időről időre revideálják, hogy figyelembe lehessen venni az árváltozásokat, sőt időszakonként a nemzeti jövedelemben bekövetkező változásokat is. A skálában nem veszik figyelembe a lakbéreket, ezekre vonatkozóan különleges szabályok vannak érvényben.

1948 júliusától 1969 novemberéig 14-szer emelték a normákat, az arányok újradefiniálására azonban nem történt kísérlet. Ezért általánosságban szólva az arányok ma is ugyanazon a "szükséglet" definíción alapulnak, amelyet még Beveridge ajánlott.

A szigetországban alkalmazott ún. alaprátá skála módszer-tanilag nagyon finoman és részletesen van kidolgozva. Lényege, hogy a családi jövedelmi minimumok megállapításánál tekintetbe veszik a család összetételét: azt, hogy hány felnőtt és hány gyermek él a családban, s azt is, hogy ezek szükségletei különbözők. /Tulajdonképpen, magyar szóhasználattal élve, fogyasztási egységenkénti szükségleteket határoznak meg, s ezután az egyénekenkénti fogyasztási egységek alapján számítják ki a különböző családtípusok normáit.^x/

^x A tőkés országok gyakorlatában a családtípus tulajdonképpen az adózási egység, ami azt jelenti, hogy a szűk családmagba csak a 16 éven aluli gyermekeket számítják be. Külön segélyezik a 16 éven felüli gyermekeket, ha tanulnak. Ennek megfelelően külön segélyezik azokat a személyeket is, akiket Magyarországon a családhoz tartozóknak tekintünk, mint pl. a családban élő nagyszülőt. A magyar gyakorlathoz hasonló család-, illetve háztartásfogalommal csak a belga gyakorlatban találkozunk.

Az alaprátákat /besorolásokat/ nem lehet a család tényleges jövedelmének indikátoraként alkalmazni a segélyezésnél anélkül, hogy néhány minősítést ne készítenének.

Először is, magasabb rátát fizetnek a vakoknak.

Másodszor, vannak olyan jövedelemforrások, amelyeket a Kiegészítő Juttatások Bizottsága nem vesz figyelembe. 1968-ban pl. figyelmen kívül lehetett hagyni a heti 2 font nettó keresetet felnőtt esetében, ha nem volt köteles arra, hogy nyilvántartassa munkahelyét; az 1 fontnál kisebb összegű díjakat, táppénzt, karitászs-segélyt és egyéb évjáradékot stb. Gyakran figyelmen kívül hagyják az - akár pénzbeni, akár természetbeni - eseti ajándékozást is. Ezért meglehetősen nagy számban vannak olyanok, akiknek heti jövedelme 1, 2 vagy 3 font azon kívül, amit alaprátaként kifizetnek nekik.

Harmadszor, igen sokan kapnak több pénzt, mint amennyi az alaprátá alapján megilletné őket. Pl. azok a nyugdíjasok, akik nincsenek kórházi kezelés alatt vagy helyi "szociális otthonban", illetve azok a nyugdíjkorhatár alatti személyek, akik nincsenek munkára kötelezve és ugyanakkor legalább két éve folyamatosan segélykiegészítésben részesülnek, jogosultak hosszu távu pénzsegélyre. 1968-ban ez heti 50 penny volt. A rögzített hosszu távu összegzen felül további kiegészítés adható kivételes kiadásokra, mint pl. tüzelőre, speciális diétára, mosatási és háztartási segítségre. Adható egyszeri segély is, pl. ágynemű beszerzésére vagy ruházat pótlására. Vannak mentesítések bizonyos költségek alól, illetve bizonyos költségeket visszatérítenek /pl. gyógyszer, fogászati kezelés, szemüveg, amit az Állami Egészségügyi Szolgálatól - National Health Service - kapnak/, továbbá segélypótlékok tejre és vitaminokra várandós anyáknak és iskoláskor alatti gyermekeknek, valamint iskolás gyermekek iskolai étkeztetésére.

Ugyanakkor vannak olyan egyének, akik alacsonyabb összegű segélyt kapnak, mint amit az alaprátá lehetővé tenne. Ide tartoznak azok, akik visszautasítják a felajánlott munkalehetőséget, vagy akik megfelelő ok nélkül önkényesen hagyják ott munkahelyüket.

Fizetnek kiegészítő segélyt a lakbérre is, de ennek összegét is alacsonyabb értékben lehet megállapítani, mint a tényleges lakbér, ha ez utóbbit "alaptalannak" tartják. Ugyancsak alacsonyabb összegű kiegészítést adnak a 16 éven felüli tanuló, de szüleikkel együtt élő gyermekeknek.

Mindezeket figyelembe véve a gyakorlatban a segélyből élő háztartások többségének jövedelme az alaprátánál magasabb szintet ér el.

Az NSZK-ban a segélyekre való jogosultságot "fogyasztói kosár" alapján empirikus módszerrel számítják ki táplálkozási szakértők és társadalomkutatók. Az így megállapított abszolút szegénységi határ jogosít segélyezésre. 1981-ben pl. az egyedülálló személy hivatalos szegénységi határát 340 DM-ben, a négytagú családot /két gyermekkel/ 915 DM-ben határozták meg. Itt is az un. fogyasztási egységek módszerét követik. A szociális segélyre jogosult család minden férfi tagja után 340, a nők után 275, a gyermekek után - koruktól függően - havi 150-258 márkát fizettek. Ezenkívül az állam magára vállalja bizonyos összeghatárig a lakbér kiegészítését és évente kétszer ruhasegélyt folyósít.

Az NSZK-ban az abszolút szegénységi határ mellett kiszámolták az un. relatív szegénységi határt is. Ezen belül különbséget tettek a "szigorú" és "enyhe" relatív ellátatlanság között. "Szigorú" relatív ellátatlanságról abban az esetben beszéltek, ha a háztartás első tagjára az átlagos egy főre jutó nettó jövedelem 40 %-a, "enyhe" relatív ellátatlanság esetén pedig 60 %-a jutott. A több tagból álló háztartásoknál minden további személyre az első személyre számított jövedelem 70 %-át adták még hozzá.

Belgiumban a nemzetközi szegénységi küszöböt a nyugdíjasok és a nem nyugdíjasok számára garantált minimális jövedelem és a garantált családi pótlék alapján állapították meg. Ezt a három jövedelmi alapot figyelembe véve a szegénységi küszöböt külön-külön becsülték meg a nyugdíjas és nem nyugdíjas, valamint a különböző gyermekszámu háztartásokra, és ez képezi a segélyezés alapját is.

b/ Létezik szegénységi küszöb, de nem ez a segélyezés alapja

Ausztráliában egy nem hivatalos és működésbe nem lépett szegénységi küszöb létezik, melyet a Henderson Bizottság alakított ki. A minimális legális munkabérhez egyszerűen hozzáadták a gyermekek után járó családi pótlékot, és ezt tekintették a férjből, feleségből és két gyermekből álló család szegénységi szintjének. A különböző méretű családok szegénységi szintjét ehhez igazították. A segélyezés alapja 1975-ig a minimális nyugdíj volt, 1975 után a segélyezési szintet jelentősen megemelték.

Svédországban az egyéni jövedelmek adózási rendszere adja meg azokat a vezérfonalakat, amelyek mellett adómentességet lehet élvezni - ez az un. létminimum -, ez azonban csak néhány ezer embert érint. Hivatalosan kiszámított szegénységi küszöb nem létezik, vannak azonban szabályok és ajánlások, amelyek hasonló funkciót látnak el. E szabályok és ajánlások közül némelyeket a svéd szociális segélyezési rendszer állított fel, ezek nagyjából megfelelnek az angliai kiegészítő juttatások rendszerének. Az un. szociális segélyezési irányelvek az ország különböző részeiben számottevően különböznek. A szociális segélyezést az egyes közigazgatási egységek maguk intézik, gyakran eltérő segélyezési elvekből kiindulva. Egy adott évben a svéd népesség 4-5 %-a élt szociális segélyben részesülő háztartásban. A létminimum szintjének a szociális segélyezési alapelvek szintjével való összevetése azt mutatja, hogy csaknem valamennyi közigazgatási egységben ez utóbbi magasabb az előbbinél, bár az eltérések számos háztartástípus esetében egészen jelentéktelenek.

c/ Segélyezés szegénységi küszöb nélkül

Norvégiában a "szociális gondoskodási" program igen erősen decentralizált és nagymértékben a helyi hatóságokra van bízva. Ezek a segélyek a pénzbeniekén kívül speciális kiadási tételeket is tartalmaznak [pl. butor, legfontosabb gyermekruházati cikkek stb.], hasonlóan az angliai kiegészítő juttatások rendszerében kivételes körülmények és rendkívüli szükségletek címén kifizetett juttatásokhoz.

Egyes fejlett tőkés országokban az utóbbi években becsléseket végeztek a segélyezési programok hatékonyságával kapcsolatban. Azt vizsgálták, hogy a segélyezés hatására milyen változások történtek a szegények számában, összetételében, valamint a szegénység mértékében. A jövedelemfenntartó programok hatékonyságát nemcsak az egyes országokon belül vizsgálták, hanem az egyes országok között is összehasonlították.

A vizsgálat során két mutatószám játszott központi szerepet:

- a szegénységi küszöb alatt élők, vagy a közületi segélyre "jogosultak" száma és
- a szegénységi rés.

A szegénységi rés /vagy jövedelmi deficit/ az a különbség, amely a kérdéses családi egység jövedelme és a között a jövedelem között van, ami szükséges lenne ahhoz, hogy ez az egység fölemelkedjen valamely meghatározott szegénységi küszöbig. Ezt a mutatót nemcsak az összes szegényre vonatkozóan érdemes kiszámítani; a szegénységi rés alapján összehasonlításokat lehet tenni egy adott országon belül a szegények különböző csoportjai között a szegénység mértékének eltéréseire vonatkozólag /pl. nyugdíjasok - nem nyugdíjasok; gyermekesek - gyermektelenek stb./.

Ilyen országok közötti összehasonlításokat a hetvenes években tudomásunk szerint két esetben végeztek az OECD országok bizonyos csoportjaira. Első alkalommal öt ország - Ausztrália, Kanada, Franciaország, az Egyesült Királyság és az USA - hivatalos nemzeti szegénységi küszöbeinek alkalmazásával történt az összehasonlítás. A nemzeti szegénységi szintek az adott ország jövedelmi szintjéhez viszonyítva különböztek egymástól, ezért a becsléseket a nemzetközi standard szegénységi szinten is elvégezték.^x

A munkacsoport által kidolgozott standardizálás az átszámítás durva formájának nevezhető. Ennek során megvizsgálták, hogy a nemzeti sze-

^x E vizsgálatokról lásd a Szociálpolitikai Értesítő 1983/1.számát.

gényiségi küszöbök szerint mikor tekinthető az egyedülálló szegénynek, tehát országonként az 1 főre jutó átlagjövedelem hány százaléka jelenti azt az értéket, aminél az egyedülálló személy a szegénységi küszöb alá kerül. Az így kapott értékeket átlagolták, s a számítás eredménye azt mutatja, hogy az egyedülálló személy - a nemzetközi standard szegénységi küszöb szerint - akkor számít szegénynek, ha jövedelme az 1 főre jutó átlagjövedelem 66 %-a, azaz 2/3 része alatt van. Nagyobb háztartások számára bizonyos többletet átlapítottak meg, így kétszemélyes háztartásnál ez az arány 100 %, háromszemélyesnél 125 %, négyszemélyesnél 145 % stb. Ennek a módszernek az az előnye, hogy megmutatja, melyik országban a legtöbb és melyikben a legkevesebb a kiválasztott viszonylagos jövedelmi standard szintje alatt élő ember.

1973-ra és 1974-re ismételten készítettek egy nemzetközi összehasonlítást, négy ország - az Egyesült Királyság, Belgium, Norvégia és Ausztrália - bevonásával. A nemzetközi standard szegénységi küszöbre ugyanazt a fogalmat alkalmazták, mint az előző összehasonlításnál. Tehát a gyermekkel nem rendelkező házaspár szegénységi küszöbét tekintették minden országban az 1 főre jutó rendelkezésre álló jövedelem 100 %-ának, és ehhez mint standardhoz viszonyították a családnagyságnak megfelelően alkalmazott korrekciókkal /vagyis azokkal az alapskála értékekkel, amelyeket az angliai kiegészítő juttatások rendszerében alkalmaznak/ a többi családtípus nemzetközi szegénységi küszöbét.

A kapott eredmények azt mutatták, hogy a nemzetközi szegénységi küszöb alapján szegénynek számítók aránya Belgiumban, Norvégiában és Nagy-Britanniában hasonló /8-10 %/, Ausztráliában kb. 20 %. A szegénységi rés szerint azok az összegek, amelyek ahhoz szükségesek, hogy ezt a lakosságréteget kiemeljék a szegénységből, viszonylag csekélyek: az első három országban a bruttó nemzeti terméknek kb. 0,5 %-a, Ausztráliában ennél magasabb: kb. 2 %.

Létminimum-számítások hazánkban

Magyarországon a minimumszámítások az 1920-as években kezdődtek. 1923 és 1939 között a Szaktanács havonta számított

öttagu munkáscsaládra vonatkozó "Heti létminimum"-ot és azt rendszeresen publikálta. Ezeket az összegeket azután évente egy-egy alkalommal összehasonlították a megfigyelés idején érvényes ipari átlagkeresetekkel vagy pl. a nyomdászok átlagkeresetével, illetve a megfelelő árindexekkel korrigálva egészen 1914-ig visszavezették.

Bár az akkori számításokat létminimumnak nevezték, céljuk volt az alapvető javak árszínvonalának nyomon követése is. A II. világháború idején a szakszervezetek által követelt "drágasági pótlék" bevezetéséhez és növeléséhez is ezeket használták fel.

A felszabadulást követően 1955-1956-ban a SZOT-ban állítottak össze empirikus módszerrel egy létminimumra vonatkozó becslést, két családtípusra /3, illetve 4 tagu családra/. Abban az időben azonban sokan vitatták az ilyen számítások szocialista viszonyok közötti szükségességét, és ezért abba is maradtak.

Az újabb minimumszámításokra 1968-ban került sor a KSH-ban. Kétféle minimumot számoltak, "a társadalmilag indokolt szükségletek minimumát" és a "szegénységi küszöböt".

A társadalmi minimumon olyan összegű jövedelmet értettek, amely racionális gazdálkodás mellett biztosítja az emberi lét "fizikai fenntartásán felül a gazdasági, társadalmi és kulturális fejlettség adott szintjén kialakult és általánosan tömegigénnyé vált javaknak és szolgáltatásoknak szerény, de társadalmilag még elfogadható színvonalu fogyasztását".

A számításokat empirikus módszerrel végezték és 7 családtípusra /az aktív népesség 5, az inaktív népesség 2 típusára/ publikálták.

A társadalmi minimumból kiindulva egyszerű módszerrel határozták meg az ún. szegénységi küszöböt, amely a folyamatos életvitellel kapcsolatban is csak nagyon szűkös megélhetést biztosított. /A módszer lényege: a legszükségesebb tápanyagok biztosítása olcsóbb élelmiszerekből, ezen felül pedig csak a folyamatos életvitellel kapcsolatos legalapvetőbb szükségletek biztosítása./ Az empirikus módszer használatával kapcsolatos ta-

pszaltatok mutatták meg, hogy a módszer - munkaigényessége mellett - nagymértékben szubjektív; lehetetlen volt mindenki számára elfogadható strukturát kimunkálni. Az empirikus módszer hátrányai különösen akkor mutatkoztak meg, amikor 1972-ben a számításokat meg akarták ismételni. Kiderült, hogy nem lehet 3-4 évenként felmérni, mely javak váltak időközben társadalmilag szükségessé, indokolttá.

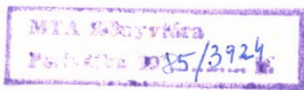
1972-ben kísérletet tettek a társadalmi minimum regressziós analízissel történő kiszámítására. A módszer lényege a következő volt: családtípusonként empirikus módon meghatározták az élelmiszerfogyasztási szükségleteket, majd a háztartási költségvetési felvétel fogyasztási arányszámai alapján kiszámították az 1 főre jutó élelmiszerfogyasztás nagysága és az összkidadások közötti regressziós függvényeket és ezek alapján határozták meg a létminimum összegeit. E regressziós analízissel végzett számítások azonban igen ellentmondásos eredményre vezettek.

1976-ban ismét felmerült a gondolat, hogy a társadalmi minimum számításával kapcsolatos kutatásokat tovább kell folytatni. Egyszerű módszerrel becsléseket készítettek erre az évre is. A számítás menete: a korábban megállapított élelmiszerempenyiségeket beszorozták az 1976. évi árakkal, így megkapták az 1976. évi élelmiszerszükséglet értékét. Ebből kiindulva, az 1972. évi társadalmi minimumok összegeiből az élelmezés arányát 1976-ra is változatlanul véve, megállapították a különböző családtípusok 1976. évi társadalmi minimumának összegeit.

Még ebben az évben felmerült a "dinamikusan mozgó létminimum-skála" alkalmazásának lehetősége, amit a Munkaügyi Minisztérium kezdeményezésére "az állami szociálpolitikai koncepció és a szociálpolitika állami irányítási rendszerének tervezett kialakítása" keretében végeztek. Ez azonban akkor nem valósult meg, lekerült a napirendről.

Jelenleg a Központi Statisztikai Hivatalban ismét folynak létminimum-számítási munkálatok.^x

^x A szocialista országokra vonatkozólag arról van tudomásunk, hogy Csehszlovákiában a pozsonyi életszínvonal-kutató Intézet, Lengyelországban a Munkaügyi és Népjóléti Intézet és a Tervezési Intézet foglalkozik létminimum-számításokkal.



SZAKSZERVEZETI ÉRTESÍTŐ

A MAGYARORSZÁGI SZAKSZERVEZETI TANÁCS HIVATALOS KÖZLÖNYE

Előfizetési ára: Egész évre
4 pengő
Megjelenik havonta

Felolvasó szerkesztő és kiadó:
CSÉBENS
Budapest, VII, Kertész-utca 24-26, 11/4.

Postatakarékpénztári csekk-
számla: 41740 sz.
Telefonszám: 33-2-75.

A heti létminimum

November havában a heti létminimum az október havi 59.06 pengőről 59.54 pengőre emelkedett. A november havi drágulás tehát 0.81%. Az élelmiszerszükségletnél azonban november havában 2.58%-os drágulás következett be. Az elmúlt év november végén a család ellátására még 57.21 pengő elegendő volt, az élelmiszerszükséglet költsége pedig 16.35 pengőt tett ki. Ezek szerint egy év alatt az élelmiszerreknél 11.5%, az öszszükségletnél pedig 4.07%-os drágulás mutatkozik.

Ez év április óta az élelmiszereknél 11.9%, a öszszükségletnél pedig 4.01%-os a drágulás. Az 1914. évvel szemben az élelmiszerszükségletnél 5.8%-os (13.611.9) az olcsóbbodás, míg az öszszükségletnél 20.4%-os (17.437.9-szeres) a drágulás és 100 mai pengő békebeli belső vásárlóértéke 83.00 pengő az április havi 86.35 pengővel szemben.

Szemüvegek nagy választékban!

Alapítottatt 1888-ban

Juszt Ferenc

Budapest IV, Múzeum körút 19

Telefón: 86-1-68

Fióküzlet: VIII, Baross tér 3

Az Orsz. Társadalombiztosító Intézet és a m. kir. népjóléti minisztérium szállítója

Ar a közp. vásárcs. jelt. szerint:

	1914 X/24 pengő	1934 X/24 pengő	1935 X/24 pengő
a) Élelmiszer:			
1 kg marhahús.....	2'32	1'40	1'23
1 kg disznóhús.....	2'23	1'45	1'50
1 kg szalonna, füstölt.....	1'86	2'-	1'80
¼ kg zsír.....	-88	-68	-92
13 kg kenyér.....	4'87	4'55	4'81
1 kg főzöliszt.....	-47	-34	-37
10 kg burgonya.....	-57	1'-	1'60
3 kg káposzta, savanyú.....	-83	-72	1'08
2 kg bab, száraz.....	-93	-56	-94
¼ kg só.....	-15	-30	-20
70 dkg cukor.....	-66	-89	-89
4 tojás.....	-32	-34	-48
7 liter tej.....	2'27	2'24	1'96
Összesen.....	19'36	16'37	17'78

b) Tűzelés és világítás:

20 kg fa.....	-81	-84	-96
40 kg szén.....	1'83	1'98	1'98
1 liter petróleum.....	-46	-40	-40
4 doboz gyufa.....	-09	-24	-24
Összesen.....	3'19	3'46	3'58

c) Háztartási cikkek:

50 dkg szappan, mosó.....	-46	-39	-39
50 dkg szóda, mosó.....	-12	-08	-08
Cipőkrem.....	-12	-36	-36
Konyhatisztítóeszköz.....	-23	-92	-92
Fürdő, egészségügyi.....	1'16	2'40	2'48
Összesen.....	2'09	4'15	4'23

d) Ruházkodás:

Ruházat (cipő, felső- és alsóruhanemű, 24-féle áru egyhétli hányada)	8'12	10'09	10'31
--	------	-------	-------

e) Lakás:

Egy szoba-konyha.....	11'60	10'-	10'-
Házmesterpénc.....	-23	-20	-20
Szemétpénc.....	-23	-12	-12
Összesen.....	12'06	10'32	10'32

f) Egyéb szükséglet:

Iskolaszere.....	-93	2'35	2'35
Betegs. és öregsgéire.....	-80	2'37	2'37
Rokkantegyletre.....	-46	1'-	1'-
Egyleti illetékre.....	-81	1'12	1'12
Ujságra.....	-32	-60	-60
Borbélyra.....	-70	1'05	1'05
Dohányzásra.....	-58	2'30	2'30
Kereseti- és rokkantadó.....	-	-52	-52
Jövedelmi adó.....	-	1'53	1'53
Összesen.....	4'60	12'84	12'84

Az öttagú munkáscsalád heti szükséglete pengőben és koronában:

	1914 P	1934 P	1935 P	X/24 K
a) Élelmiszernél.....	19'36	16'37	17'78	222.250
b) Tűzelés és világítás.....	3'19	3'46	3'58	44.750
c) Háztart. cikkeknel.....	2'09	4'15	4'23	52.875
d) Ruházkodásnál.....	8'12	10'09	10'31	128.875
e) Lakásnál.....	12'06	10'32	10'32	129.000
f) Egyéb szükségletnél.....	4'60	12'84	12'84	160.500
Összesen.....	49'42	57'23	59'06	738.250

Az öttagú munkáscsalád heti szükségletének aralakulása százalékokban:

a) Élelmiszernél.....	100	84'6	91'8	13.268'6
b) Tűzelés és világítás.....	100	108'4	112'2	16.213'7
c) Háztart. cikkeknel.....	100	198'5	202'3	29.375'0
d) Ruházkodásnál.....	100	124'2	126'9	18.467'8
e) Lakásnál.....	100	85'6	85'6	12.403'8
f) Egyéb szükségletnél.....	100	279'1	279'1	40.428'2
Átlag.....	100	115'8	119'5	17.297'3

-gál-

